

Temas Selectos de Derecho Constitucional



Coordinadora
de la Comisión de Estudios Jurídicos
del Poder Judicial de la Federación



Temas Selectos
de Derecho
Constitucional

Mesa Directiva

Senador Enrique Jackson Ramírez
Presidente

Partido Revolucionario Institucional

Senador César Jauregui Robles

Vicepresidente

Partido Acción Nacional

Senador Carlos Chaurand Arzate

Vicepresidente

Partido Revolucionario Institucional

Senador Raymundo Cárdenas Hernández

Vicepresidente

Partido de la Revolución Democrática

Senadora Yolanda González Hernández

Secretaría

Partido Revolucionario Institucional

Senadora Lidia Madero García

Secretaría

Partido Acción Nacional

Senadora Sara Castellanos Cortés

Secretaría

Partido Verde Ecologista de México

Senador Rafael Melgoza Radillo

Secretario

Partido de la Revolución Democrática

Junta de Coordinación Política

Senador Diego Fernández de Cevallos

Presidente

Partido Acción Nacional

Senador Enrique Jackson Ramírez

Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional

Senador Jesús Ortega Ramírez

Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática

Senadora Gloria Lavara Mejía

Coordinadora del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México

Senador Humberto Roque Villanueva

Partido Revolucionario Institucional

Senador Genaro Borrego Estrada

Partido Revolucionario Institucional

Senador Jorge Zermeño Infante

Partido Acción Nacional

Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República

Senador Oscar Cantón Zetina

Presidente

Cuitláhuac Bardán Esquivel

Director General de Investigación

Guillermo Tenorio Herrera

Director General de Estudios Legislativos

Eduardo Macías Martínez

Director General de Vinculación

Temas Selectos de Derecho Constitucional

Instituto de Investigaciones
Legislativas del
Senado de la República

Compiladores de Textos
Dr. Fernando Serrano Migallón
Mtro. Carlos Arriola Woog



México

2003



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector

Dr. Juan Ramón de la Fuente Ramírez

Secretario General

Lic. Enrique del Val Blanco

Director de la Facultad de Derecho

Dr. Fernando Serrano Migallón

Primera Edición, Marzo 2003

© 2003

*INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS
DEL SENADO DE LA REPÚBLICA*

*Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 970 727 004-7*

IMPRESO EN MÉXICO

PRINTED IN MEXICO

CONTENIDO

PRESENTACIONES.....	7
Senador Enrique Jackson Ramírez Dr. Juan Ramón de la Fuente	
INTRODUCCIÓN.....	11
Senador Óscar Cantón Zetina	
LAS OPCIONES POLÍTICAS DEL ESTADO MEXICANO 1853 - 1910.....	19
Dr. Andrés Lira	
LA CONSTITUCIÓN, MARCO FORMAL DE LA VIDA POLÍTICA.....	43
Dr. Fernando Serrano Migallón	
LA CONSTITUCIÓN Y LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL.....	61
Dr. César Benedicto Callejas	
LA DISCUSIÓN DE UNA NUEVA CONSTITUCIÓN	77
Dr. Ignacio Burgoa Orihuela	
EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD. FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y SISTEMAS DE CONTROL.....	89
Dr. Miguel Covián Andrade	
ESTRUCTURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN MÉXICO. DISCUSIÓN SOBRE EL SISTEMA BICAMERAL O UNICAMERAL.....	115
Dr. Rafael Serrano Figueroa	
EL RÉGIMEN JURÍDICO DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	139
Dr. Jorge Fernández Ruíz	

Temas Selectos de Derecho Constitucional,
se terminó de imprimir en la Ciudad de
México durante el mes de marzo del
año 2003. La edición, en papel de
75 gramos, consta de 1,500
ejemplares más sobrantes
para reposición y estuvo
al cuidado de la oficina
litotipográfica de
la casa editora.

Fotografía de contraportada
«Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación»
Tomado del libro:
«Cuatrienio 1999-2002, *El Poder del Equilibrio...*
Testimonios de un esfuerzo compartido»
Poder Judicial de la Federación
Ciudad de México, 31 de octubre de 2002.

PRESENTACIÓN

Senador Enrique Jackson Ramírez
Presidente de la Mesa Directiva
Senado de la República

La Constitución define nuestra forma de ser y de querer ser. Es el proyecto nacional, de la sociedad y las instituciones de la República.

No puede haber instituciones democráticas sólidas donde no hay una base jurídica que las respalde, y ahí, su mejor expresión, la Constitución.

De ella dependen la estabilidad, la certidumbre jurídica, la fortaleza económica; la seguridad nacional y el desarrollo justo de la sociedad.

El Estado Mexicano, en su nuevo arreglo, debe obedecer solamente a una motivación, la de lograr aquello que sea benéfico y positivo para los mexicanos.

Estamos en la posibilidad de desterrar la idea de que reducir la presencia del Estado, es sinónimo de ensanchar las libertades colectivas e individuales. Ambos conceptos son compatibles y no son excluyentes.

Al plantear una reforma constitucional debemos coincidir en un Estado que reaccione más y mejor a la atención de los graves problemas nacionales. No habrá quien se oponga con razones, a un Estado que sea más eficaz para combatir la pobreza y la desigualdad, para que pueda generar y asegurar condiciones de desarrollo.

Tenemos que coincidir en un Estado Nacional fuerte, garante de la igualdad de todos ante la ley; conciliar un Estado que en el ejercicio del Poder no atropelle la capacidad de sus gobernados, sino que por el contrario, aliente la participación social.

En las circunstancias actuales, por la composición de los Poderes y la participación de las fuerzas políticas, estamos obligados a elegir métodos democráticos para la discusión de qué Constitución requiere el país.

El grado de dificultad que implica conciliar posiciones tan diversas sobre la materia, nos lleva a una nueva práctica política. A someter todas

las diferencias, las opiniones, los puntos de vista, a una discusión y reflexión democráticas, al respeto de la opinión y de las ideas de los otros.

El análisis de la Constitución, su significado y los procesos de su reforma son temas que por su importancia deben ser abordados a partir de una cuidadosa y prudente reflexión, no sólo del Legislativo y los partidos, sino de toda la sociedad.

En ésta tarea, el Senado de la República se ha vinculado a varias Universidades e Institutos de Educación Superior, de donde han surgido materiales de análisis de la más alta calidad.

Como Presidente del Senado de la República, tengo el privilegio de presentar el título **“Temas Selectos de Derecho Constitucional”**, publicado a partir del Convenio suscrito entre el Senado de la República y nuestra máxima casa de estudios, la UNAM.

Este volumen fue coordinado por el Dr. Fernando Serrano Migallón, Director de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, y desarrollado por investigadores de esa facultad. De ellos es el mérito.

Contiene fundamentalmente una colección de ensayos diversos sobre temáticas relativas al derecho constitucional, entre ellas las opciones políticas del Estado Mexicano, y la discusión en torno a la posibilidad y necesidad de reformar la Constitución.

En esta tarea colectiva, el concurso de historiadores, juristas y otros estudiosos de las ciencias sociales, es invaluable para el trabajo legislativo.

Dr. Juan Ramón de la Fuente

Rector de la UNAM

Desde que en la antigua Grecia los humanos conocimos el principio esencial de la política, la historia del hombre en sociedad cambió radicalmente. Antes del pensamiento ateniense, la noción de la vida en común, calcada de la naturaleza, simulaba el orden que los individuos podían atisbar en el universo. Fue la razón, el cuestionamiento de las relaciones entre las personas y la comprensión del fenómeno del poder, lo que hizo de la vida política la principal manifestación de la cultura. El mundo moderno, su civilización y su pensamiento, surgen, en cierta forma cuando se comprenden las nociones fundamentales de persona, razón y libertad; la noción de Estado, afianzado en el derecho y en el poder y la política entendida como la búsqueda del orden y la armonía que hacen posible la vida comunitaria.

El Estado no es producto de la naturaleza: es una manifestación cultural. Para que exista política han de presuponerse valores colectivos, anhelos compartidos y prácticas comunes; en pocas palabras, un sentido de identidad y de destino conjunto. Sin embargo, desde que la política de Pericles dio la primera cátedra de pensamiento público, hasta nuestros días, muchas cosas han cambiado. Si bien sus conceptos básicos siguen teniendo valor, a través de nuestro desarrollo histórico hemos descubierto elementos que enriquecen y fortalecen la idea de Estado; entre ellos, los de la soberanía, la legitimidad, la Nación y sobre todo, la íntima relación entre el Estado y el Derecho.

Hoy, entendemos al Estado -que se ha convertido en la forma predominante de organización política- como un fenómeno sustentado esencialmente en el respeto al orden jurídico. Este paso a la madurez de la vida colectiva nace de las relaciones ordenadas entre el poder y los ciudadanos. El Estado de nuestros días es el Estado de Derecho.

Analizar la vida de la Nación, las prácticas que constituyen su identidad y las perspectivas de su desarrollo es una de las funciones naturales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Nuestra Casa de Estudios, se liga a la vida social a través del estudio de sus realidades colectivas, de las maneras en que los mexicanos hemos conquistado nuestro carácter y de las formas en que podremos desarrollarnos en los tiempos por venir: la vida universitaria incluye el contacto con lo público, la transmisión del conocimiento para lograr relaciones más equitativas entre todos los mexicanos, es decir, la conquista de la libertad y del bienestar por el saber.

En ese empeño, la Universidad no está sola. Concurren en su esfuerzo múltiples entidades que fuera de sus muros, comparten su anhelo de servir. La Universidad busca y establece acuerdos con actores de la vida política nacional para que, mediante el estudio analítico de sus académicos, podamos comprender mejor nuestra realidad, identificar nuestros problemas más apremiantes y proponer soluciones. El caso de la colaboración con el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República es una valiosa muestra de ese impulso colectivo.

Al cuestionarse sobre la ciencia constitucional en México, su realidad y sus perspectivas, la Universidad Nacional se hace presente en un momento especialmente importante de la historia reciente del país. Los problemas derivados de las relaciones jurídicas, políticas y sociales más complejas, merecen la atención de quienes más allá de las coyunturas políticas y las oportunidades del momento, emprenden la búsqueda de nuevas rutas para el desarrollo de nuestra sociedad.

Confiamos en que en el futuro, esfuerzos de colaboración como éste se amplíen. Nuestra comunidad académica completa su trabajo cuando el pensamiento que genera se convierte en opinión informada y ésta, a su vez, se traduce en cambios sociales con rumbo y destino. No otro, es el fin de la Universidad: contribuir, mediante el conocimiento a la construcción permanente e inacabable, de la Nación.

Otorgamos la mayor importancia a esta colaboración con el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República para la realización de este volumen de *“Temas Selectos de Derecho Constitucional”*, que seguramente provocará en sus lectores reflexiones útiles. Para la UNAM constituye un paso más en su vinculación con la sociedad mexicana.

Introducción

El Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República ha estado atento a estudiar los temas básicos del quehacer legislativo, así como otros que se debaten en el ámbito político o que conciernen e interesan particularmente a la ciudadanía.

Ninguno de los temas que se han abordado reviste la seriedad, importancia o trascendencia de las reformas a la Constitución. Desde hace tiempo, tres años, para mayor precisión en la campaña electoral del 2000, algunas voces se alzaron para plantear cambios al texto de 1917. Resulta difícil sostener que este complejo y delicado tema haya sido el *leit motiv* de alguno de los candidatos, o reivindicación de los partidos políticos y mucho menos clamor popular. Sin embargo, con posterioridad al 2 de julio se fueron precisando algunos de los propósitos y fines de quienes buscaban (y buscan) cambios constitucionales, a menudo disfrazados con el eufemismo de «Reforma del Estado». Unos pretendieron cambiar la organización del Gobierno y propusieron un híbrido entre el sistema presidencial y el parlamentario, en vulgar imitación de la V República Francesa, creada por el General de Gaulle para centralizar el poder y disminuir las facultades de la Asamblea Nacional. Los defensores de este proyecto, pocos por cierto, tuvieron un propósito eminentemente político que respondía a intereses muy personales, por lo que no prosperó.

En cambio, la corriente más importante que sigue pugnando por cambiar la Constitución, no se preocupa tanto de la parte orgánica del texto de 1917 que establece un sistema presidencial, pero sí, y mucho, de las facultades del Estado en materia económica y social y muy en particular del dominio de la Nación sobre los recursos naturales así como de las actividades consideradas prioritarias o estratégicas.

No es el caso en este libro, y menos en una presentación, discutir los fundamentos o bondades de los proyectos de cambio, aún no concretados en iniciativas de ley por parte del Poder Ejecutivo. El propósito de los estudios incluidos en esta publicación es más modesto pero, a mi juicio, no menos importante: destacar la complejidad que implica modificar de raíz el texto constitucional. A menudo se afirma que si la Constitución ya sufrió un gran número de cambios, no existe razón alguna para no efectuar otros. Los que sostienen tal punto de vista olvidan que las reformas realizadas no han trastocado en lo fundamental la organización del Gobierno, la división de poderes ni el dominio de la Nación.

A lo largo de 86 años de vigencia del texto de 1917, México transitó de una sociedad básicamente rural, aislada y casi analfabeta, a otra urbana, comunicada y con niveles superiores de educación y salud. Este largo y complejo proceso de modernización, similar al seguido por otros países latinoamericanos pudo llevarse a cabo con estabilidad y paz social, a diferencia de lo acaecido en el sur del continente, gracias al consenso existente en torno a las disposiciones básicas de la Constitución que nunca, fueron tocadas. Se modificaron, en cambio, las disposiciones programáticas para ampliar la gama de derechos sociales pues hay que recordar que la mexicana fue la primera constitución en incluirlos.

La Constitución de 1917 nunca fue un obstáculo para que México se industrializara, se incorporara a la economía mundial y los capitales extranjeros fluyeran, sin importar las limitaciones constitucionales, inexistentes en otros países. Las modalidades mexicanas que se impusieron al desarrollo económico resultaron positivas, tanto en el ámbito político y social como en el económico y, por lo mismo, conviene reflexionar cuidadosamente, una y otra vez, acerca de la conveniencia de modificar la esencia del texto Constitucional. Esta reflexión debe llevarse a cabo al margen de las modas ideológicas y de las circunstancias, cambiantes por definición, de los mercados internacionales.

Los argumentos en pro y en contra de los cambios constitucionales deben ser sopesados cuidadosamente, ya que lo que está en juego es definir el tipo de país que queremos. Los estudios comparativos con lo acaecido en otros países serán de gran utilidad para sopesar los argumentos economicistas, pero no menos importantes serán los de carácter histórico para ilustrar la experiencia mexicana y la de otras naciones ya que no existe paradigma alguno que sea de valor universal. La modernidad es una pero los caminos modernizadores son tantos como países existen y cada país y región han seguido rutas distintas para alcanzar mayor desarrollo y

bienestar. Por lo mismo hay que insistir en la especificidad del camino seguido por México, en lugar de caer en imitaciones extralógicas.

Estas consideraciones motivaron que se incluyera en esta compilación, como primer trabajo, el del eminente historiador Andrés Lira, presidente de El Colegio de México. En su trabajo «Las opciones políticas del Estado mexicano, 1853-1910», el Dr. Lira destaca que la Constitución constituye la base legitimadora del Estado moderno por lo que la disputa por el poder siempre aparejaba cambios constitucionales. Estos no eran ajenos a los intereses en juego: así, para Lucas Alamán, el único hombre inteligente de este grupo político, sobre la base de los derechos corporativos que predominaban en la sociedad, era posible desplegar «la acción de los empresarios y propietarios» ya que en su opinión, sus intereses los hacían querer el «verdadero» bien del país. La falta de apoyo popular al proyecto conservador lo hizo recurrir al caudillo, el General Santa Ana, a quien Alamán pensaba controlar, naturalmente sin éxito, como es sabido. El documento «Bases para la Administración de la República de 1853», como su nombre lo indica, apuntaba a la administración y no al gobierno. Los conflictos existentes, señala el Dr. Lira «no podían solucionarse con medidas puramente administrativas, aptas sólo para satisfacer a los beneficiarios del comercio y la especulación que tal orden aseguraba». El sacrificio de la política, añade el autor, solo sirvió «para exasperar a los políticos que se agruparon en la Revolución de Ayutla de 1854» y gracias a su triunfo, convocaron a un Congreso Constituyente en el que “se aseguraron las libertades y los derechos individuales, conformándose para ello parte orgánica de la Constitución en la que se impuso la representación de los gobernados».

El moderno pensamiento constitucional y la estructura del Estado, la forma de gobierno y la división de poderes establecida en 1857 sigue vigente hasta nuestros días, gracias a su racionalidad jurídica. Sin embargo, la construcción del nuevo orden jurídico había de conocer un sinnúmero de avatares, antes de su consolidación, en la que Juárez desempeñó un papel fundamental frente a la invasión extranjera y el Imperio.

La segunda parte del trabajo del Dr. Lira es interesante en extremo ya que analiza «la política al servicio de la administración» que caracterizó al gobierno de Porfirio Díaz, en particular cuando «los científicos» (los tecnócratas de la época), con Limantour a la cabeza, lograron desplazar a los viejos políticos liberales. De especial interés resulta el Balance del Porfiriato que hace Don Justo Sierra a partir de 1902 cuando percibe que la táctica de «menos política y más administración», aspiración alcanzada por los científicos, se mostró incapaz de resolver «los grandes problemas

racionales». El desenlace es conocido y no hace falta subrayar que la Constitución de 1917 buscó el equilibrio entre los derechos sociales y los requerimientos de una administración eficaz, capaz de promover el desarrollo económico, equilibrio siempre inestable ya que los diversos y variados intereses de los distintos grupos sociales siempre pugnarán por modificar el texto constitucional -fuente de legitimación- en su beneficio.

El trabajo del Dr. Fernando Serrano, director de la Facultad de Derecho y compilador del volumen, así como el Dr. César Benedicto Callejas insisten en un punto fundamental: la capacidad del ser humano para crear «grupos de significados y significantes que permiten articular mensajes complejos» que pueden ser entendidos, compartidos y aceptados por los miembros de una sociedad. Tal es el caso del Estado, la Constitución y del marco jurídico que norma y da sentido a la organización social. Esta puede encontrarse en numerosas especies, que llegan a articular formas complejas de vida en común, pero a estas especies animales no les es dada la posibilidad de romper el código genético, carecen de libertad para decidir asociarse o adoptar otra forma de vida.

Ambos autores también insisten en que son el Estado y la Constitución los que aseguran, no sólo la unidad y cohesión del grupo social, siempre amenazadas por las fuerzas centrífugas de los intereses particulares, sino la subsistencia y la continuidad del grupo. De ahí, que la Constitución de un país revista el carácter de texto sagrado, casi «revelado». Quienes ignoran el carácter «sagrado» de estos textos, el sentido del ritual del jefe del Estado o la significación de los héroes y fechas patrias, está socavando las bases mismas de la cohesión social, de la disciplina mínima de los gobernados para cumplir la ley sin el empleo de la coerción, y, en cierto sentido, obligan al Estado a recurrir al «monopolio legítimo de la violencia.»

Sin embargo, los autores también coinciden en que una Constitución no constituye una camisa de fuerza a la realidad, por lo que este texto básico prevé los mecanismos para su propia reforma. Sin embargo, para el Dr. Serrano, los cambios constitucionales no pueden relacionarse con «el desarrollo de las instituciones políticas» como serían los partidos ya que al hacerlo someterían la vida del país a vaivenes constantes, sino a otros factores más profundos como son la voluntad popular y «las fuerzas reales de poder».

El eminente jurista, Don Ignacio Burgoa Orihuela, aborda la discusión que ha tenido lugar acerca de la conveniencia de elaborar una nueva Constitución. El Dr. Burgoa reconoce que las reformas y adiciones a la Constitución de 1917 ha introducido «incongruencias, imprecisiones y contradicciones», pero también que «no se han desnaturalizado las declaraciones o principios fundamentales de nuestra Ley Suprema», por lo

cual, considera que hablar de una «Nueva Constitución» es un dislate conceptual, ya que de llevarse a cabo el «disparate» de elaborar una «Nueva Constitución» ésta tendría «el estigma de la ilegitimidad, como lo tuvieron los ordenamientos constitucionales del centralismo de 1836 y 1843.»

En la conclusión de su trabajo, el Dr. Burgoa insiste en que «México no requiere de una nueva Constitución sino la renovación de la vigente. Esta finalidad entrañaría su depuración, perfeccionamiento y actualización», conservando «sus principios fundamentales que expresan lo que el pueblo mexicano es y ha querido ser. Cambiar esos principios, reemplazándolos por otros distintos y contrarios equivaldría a destruir a la Nación.»

Complemento natural de las tesis mencionadas es el tema del control de la constitucionalidad. El Dr. Miguel Covián Andrade aborda el tema en un excelente estudio que destaca por su concisión y por la precisión en sus conceptos ya que el Dr. Covián domina tanto el tema jurídico como el político. Siguiendo a los grandes clásicos, el Dr. Covián plantea: «si la estructura descriptiva de la constitución que organiza al Estado garantizara por sí sola la «constitucionalidad», el análisis del poder político quedaría reservado para las disquisiciones teóricas y académicas. Sin embargo, la realidad es muy distinta, de tal suerte que la existencia y sobrevivencia del Estado se debate en una lucha permanente entre dos fuerzas que se disputan la hegemonía, el derecho y el poder, ya que estas dos fuerzas no conviven en forma automática y menos armoniosa.»

Cuando existe claridad en los conceptos, la prosa es limpia y esta es otra de las virtudes del texto del Dr. Covián: se deja leer con facilidad a pesar de su rigor conceptual. A la luz de las circunstancias actuales, la lectura de este texto es altamente recomendable ya que su objeto es buscar que el órgano que controla el ejercicio del poder pueda hacerlo en forma «independiente, eficaz y equilibrada.» Para lograrlo, el autor señala que «la base teórica del sistema es la consideración de que la cuestión de la constitucionalidad de las leyes requiere de jueces dotados de un conocimiento jurídico (y político), de un prestigio y de una independencia superiores a los de los jueces ordinarios.» Por lo mismo, el Dr. Covián concluye su trabajo con una referencia a las tareas pendientes en México en el ámbito del control de la constitucionalidad, entre otras las siguientes:

- 1) Reestructuración del órgano de control, principalmente, acerca del procedimiento para la designación de los ministros de la Suprema Corte y los requisitos que deben satisfacer.

- 2) Rediseño de los medios de control de la constitucionalidad para eliminar incongruencias.
- 3) Revisión y corrección de los procedimientos y de las normas que regulan las resoluciones del órgano de control, así como determinación de los efectos de las sentencias.

De no menor interés por la alternancia política ocurrida en México, son el trabajo del Dr. Rafael Serrano Figueroa acerca de la estructura del Congreso de la Unión y el del Dr. Jorge Fernández Ruiz sobre «El régimen jurídico de responsabilidad de los servidores públicos». Ambos autores buscan a la luz de los ordenamientos jurídicos analizar las nuevas realidades políticas.

Esta breve síntesis de los trabajos incluidos en este volumen proporciona una idea del interés de los juristas por contribuir, en este nuevo siglo, al perfeccionamiento del orden jurídico a fin de dar cauce a la tumultuosa vida política. Desde los tiempos de la Grecia clásica esta es la inagotable tarea de los hombres que viven en la Polis: someter, sin anular, la pasional y apasionante actividad política al orden jurídico.

SENADOR ÓSCAR CANTÓN ZETINA
*Presidente del Instituto de Investigaciones
Legislativas*

Las Opciones Políticas del Estado Mexicano 1853 - 1910*

Andrés Lira

*No era en la Constitución política,
sino en el alma misma de sus con-
ciudadanos, que habían perdido tan
por completo la percepción del bien
y del mal, donde debía aplicarse
el remedio... ***

1. Introducción

Si por opciones políticas entendemos las alternativas que los dirigentes del Estado aceptan o imponen para dominar, satisfaciendo o no, a quienes influyen en el régimen, hallamos que al hablar de ellas tendríamos que ocuparnos de una extensa y complicada historia de acontecimientos, de situaciones recurrentes y permanentes. Así que por fuerza hemos de limitarnos a aquellos aspectos más evidentes en el marco formal del Estado moderno: la Constitución escrita. Esa es la base legitimadora de ese Estado y lo que en relación con ella ocurre y se discurre en diversos momentos es indicador sensible -no siempre el más fiel- de las opciones políticas.

Las Constituciones modernas, como es bien sabido tienen dos partes: una dogmática en la que se declaran los derechos de los gobernados como límite impuesto a las autoridades (y que dicho sea de paso definido en México en las leyes centralistas de 1836, ya que en las Constituciones, Española de 1812 y la de Apatzingán de 1814 se hallaban dispersas); y otra orgánica, en la que se determinan las agencias del poder público (los poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial), sus facultades y las relaciones que deben guardar entre sí y con los gobernados para hacer posible el régimen de derecho, consustancial al Estado liberal.

El ideal es que ambas partes se equilibren y se apoyen mutuamente; pero es eso un ideal, porque las constituciones han surgido en diversas situaciones: unas en las que se pretendió hacer de la parte orgánica un simple

* Este trabajo fue presentado en un seminario que tuvo lugar hace casi 20 años, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Las ponencias y comentarios del seminario se publicaron en 1984 por la Editorial Porrúa.

** Antonio Gómez Robledo: *Platón, Los seis grandes temas de su filosofía*. México, F.C.E., 1982, p. 20.

instrumento de la dogmática; la reacción de quienes actuaron como autoridades fue precisamente la contraria: disminuir o conformar lo que se declara como dogma, para adecuarlo a la organización del Estado llegando a hacer de ésta una condición predominante sobre los derechos del gobernado.

Esta última alternativa se ponderó abiertamente entre 1853 y 1855, durante la dictadura de Antonio López de Santa Anna. Contra ella se alzó la revolución de Ayutla y se ponderó la solución contraria en la Constitución de 1857. Bajo la vigencia formal, más que real de esta carta, se vigorizó la acción de las autoridades y se consideró a la administración como el fin, si no exclusivo, si excluyente de toda otra alternativa hasta en tanto se lograra una madurez política. Esta no llegó, al menos como la querían los partidarios de la continuidad de aquella opción, y el porfiriato se derrumbó dejando mucho que pensar y menos que desear de lo que se consideró su lema: «menos política y más administración».

El lema es mucho más viejo que el porfiriato; fue consecuencia de antecedentes a los que debemos atender para comprender el periodo que estudiamos.

2. Antecedentes y consecuentes

La historia del Estado moderno es el resultado de la racionalización del poder. Este proceso alcanza sus expresiones más acusadas en el siglo XVIII, cuando los monarcas absolutos disponen de los medios de gestión económica y de dominación de la sociedad a través de personeros o «funcionarios» -como se llamarán más tarde-, que ejercen sus cargos por delegación del soberano y sin poder alegar para ello prerrogativa o derecho adquirido en el orden político.

Por otra parte la autoridad del monarca se va haciendo autosuficiente. Si todavía en ese siglo se habla de «un derecho divino de los reyes», lo cierto es que en el ejercicio del poder no se invocan, como en épocas anteriores, razones religiosas como condición de su legitimidad.

En nuestro país esta situación se expresó con claridad y extensión hasta entonces desconocidas en la Real Ordenanza de Intendentes de 1786 cuyo objetivo fue la definición y distribución de competencias en la organización política y económica de Nueva España. A diferencia de las anteriores recopilaciones (agrupación ordenada de disposiciones casuísticas sancionadas por la experiencia), se estatuyó un plan diseñado para el futuro; a diferencia, también, de lo que vemos en esas recopilaciones, en la

Ordenanza de Intendentes se dejan de lado las ponderaciones legitimadoras de la autoridad del monarca, pues la autoridad secularizada no requiere ya, al menos en sus códigos, de una primera y extensa parte de consideraciones religiosas para justificar sus órdenes. Religión e iglesia aparecen en muchos lugares de la Ordenanza, es cierto, pero están ahí como otras tantas situaciones dadas al gobierno y a las que éste debe atender para encauzar a fin de lograr la buena administración. Y ésta como plan racional de acción es válida para sí y porque se supone encaminada al logro del bienestar de los súbditos y del reino.

La Ordenanza de Intendentes vista desde la perspectiva de los movimientos liberales que por entonces ya se definían por otras partes del mundo, es el componente orgánico de una Constitución escrita. Hay en ella también rasgos que apuntan a la dogmática, pues si no se arguyen razones legitimadoras trascendentales, sí se expresan las que justifican la administración tales como el deber que el soberano tiene como «padre» con todos y cada uno de sus súbditos de procurar que éstos logren su felicidad y el bienestar del reino entero, etcétera. Estas razones acabarán por imponerse como demandas expresas de los grupos más enterados, interesados y comprometidos en ese orden; en nombre de tales predicados pedirán participación activa en la administración, haciendo de ésta una cuestión política. Aquí arrancan a un tiempo el apoyo y las críticas a la reorganización del poder. Cuando esos grupos de entendidos e interesados ven cerradas las vías de acceso a los puestos de autoridad, y cuando las penurias del erario público imponen cargas que afectan excesivamente sus patrimonios, entonces las razones de «bienestar nacional» y las de «la felicidad de los súbditos» se contraponen al régimen y se apela a ellas como únicas fuentes de legitimidad. No es ya a la soberanía del monarca, incapaz de entender y de procurar el bienestar de sus súbditos, a quien corresponde el gobierno; es a la «soberanía nacional» a quien corresponde toda autoridad. La nación, que a la postre se identifica con el pueblo es la que ha de gobernarse a sí misma. Surge entonces la idea de la «soberanía popular», como expresión de una sociedad que dispone de los medios, ya explícitos en las Ordenanzas y demás disposiciones de la monarquía, para organizarse políticamente.

La *declaración de derechos*, como base o presupuesto de la organización del poder, es la parte que completa el nuevo diseño del Estado, ahora «liberal», porque en nombre de la Libertad, como fundamento de otros derechos, se ha subvertido la legitimidad del orden monárquico. Esta es la parte dogmática de las constituciones escritas que reciben el nombre de

Constituciones Políticas, puesto que de un diseño administrativo en el que se daba por supuesta la autoridad, se ha pasado a un plan político.

Pero al fin y al cabo, ese predicado del Liberalismo -el acento en la política- será el principal obstáculo que enfrentarán quienes a su nombre se hacen de los medios de gestión como funcionarios o encargados de los puestos públicos. Las sociedades complejas y heterogéneas, donde los órdenes familiares, étnicos, religiosos, locales y profesionales, reclaman con éxito la lealtad de los gobernados, no cuadran con los esquemas racionales que supone la administración y el gobierno ideados para los enterados y comprometidos con la «cosa pública»; ni todo el pueblo, en cuyo nombre dicen actuar esos iniciados en la nueva legitimidad, se conforma en la nación o república de los administradores y los gobernantes.

Los medios para hacer posible la organización de la sociedad dependerán de la manera en que el pueblo se conforme como nación. Para esto se establecen las categorías con las que ha de calificarse a quienes tengan verdadero interés social (propiedad, profesión, industria, moral pública, y todo aquello que implique un empleo y la posibilidad de servir a la patria) y, por lo tanto, derecho a participar en elecciones y cargos públicos; es decir, quienes tienen «derechos políticos», puesto que los «puramente civiles» a nadie se deben negar en consecuencia de los principios de libertad, y sobre todo, de igualdad.

Sin embargo, siempre se presenta el problema de que esos derechos «civiles» y hasta «domésticos», que afectan el orden público de la sociedad, se reclaman políticamente y de que situaciones imprevistas en la dogmática constitucional de una época se impongan como condición del orden social a la organización del Estado. Y para esto se alegrarán precisamente, aquellos medios que el propio movimiento liberal ha abierto desde sus principios al concebir al Estado como una organización en la que la discusión y el regateo son inevitables. Entonces mientras no se asimilan o se postergan con éxito duradero las situaciones imprevistas en la organización del Estado, se abre una oposición insalvable entre política y administración.¹

¹Para escribir lo anterior he tenido presente lo dicho por Miranda, José, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas, primera parte, 1521-1820*; «El liberalismo español hasta mediados del siglo XIX», Max Weber; *Economía y sociedad*, Cap. VII, pp. 498-660 del t. I y Caps. VIII y IX en el t. II, pp. 661-1103.

3. Menos política y más administración

La historiografía de las revoluciones que constituyen y conmueven al Estado Moderno define una etapa de revoluciones «políticas» o «burguesas», que va de 1789 a 1830. Entonces, se dice, la burguesía propone y dispone de los medios de organización. A partir de los años treinta suceden las revoluciones «sociales» y «románticas», pues las clases surgidas en el proceso de la revolución industrial y las desplazadas de puestos privilegiados en la sociedad hacen explícitas sus demandas y sus críticas contra el Estado burgués y ponen de relieve las falacias de la democracia.

Si en México no se da una revolución industrial ni existe una nobleza desplazada de situaciones privilegiadas, no por ello deja de advertirse el desencanto y el escepticismo frente a la democracia. Contra ésta conspiran los efectos y los ejemplos de novedades lejanas y de las tradiciones próximas. Basta recordar a Lorenzo de Zavala, cuyo *Ensayo crítico de las Revoluciones de México desde 1808 hasta 1830* es la declaración de una imposible soberanía popular en un país de desposeídos y de indios, sin intereses individuales y de clases privilegiadas que favorecen el atraso y el oscurantismo.² A José María Luis Mora, cuya *Revista política de las administraciones que la República Mexicana ha tenido hasta 1837*, da noticia de antecedentes y actualidades de su tiempo, para mostrar como los cuerpos sociales heredados de la Colonia y los personajes atados a esa herencia han impedido la marcha del «partido del progreso», que pretendía disolver esos cuerpos para fundir a sus individuos en un verdadero Estado nacional, diseñado como el que proponía Zavala, por y para gente de razón política y excluyendo a quienes no la tenían.³ Y por último a Lucas Alamán, quien viendo la realidad insoslayable de la organización corporativa de la sociedad mexicana, ponderó ésta sobre los «principios del egoísmo» y el «espíritu de novedad», sin perjuicio, eso sí, de excluir a las comunidades de indígenas de aquella reivindicación de los cuerpos sociales. En estos, con la salvedad anotada, veía Alamán la posibilidad de reunir fuerzas sociales que los modernos sistemas políticos no podían crear. Sólo sobre la base del respeto a los derechos corporativos era posible, según este autor, la acción de los propietarios y de quienes «verdaderamente querían el bien de su patria», evitando la discordia que había assolado al país desde su independencia.⁴

² Véase el t. I, Cap. XX, pp. 263, 284 y t. II, cap XIV, 579, 597 en la obra citada.

³ *La revista política...*; se encuentra en las pp. 5 a 546 de las *Obras Sueltas* de J. M. Mora.

⁴ Véase Alamán, Lucas, *Historia de México*, t. V, pp. 575-577 y 599.

El medio según Alamán, era un Estado fuerte, encabezado por el cuerpo social más dinámico y beligerante: el ejército.⁵ Para esto, se llamó a Santa Anna, a quien Alamán envió, el 23 de marzo de 1853, una carta en la que expresaba los propósitos del grupo conservador. Éstos eran en términos generales: menos política (entendida como la participación electoral en los ámbitos locales y nacionales) y más administración; es decir, un poder guiado en sus metas y medios de acción por empresarios y propietarios con verdaderos intereses propios, que congruente con la idea de una sociedad civil tal y como se había ponderado desde los finales del siglo XVIII se identificaba con el bienestar y el progreso de la nación.

A tal obra se aprestaron como guías y moderadores de Santa Anna, el mismo Alamán (que no pudo hacer mucho pues murió al poco tiempo, en junio de ese año de 1853, quizá convencido de la imposibilidad de controlar al jefe de ese ejército) y Teodosio Lares, imbuido por las teorías y los principios del derecho administrativo de la Francia posrevolucionaria, donde la administración se ponderaba con éxito sobre las disidencias políticas y sociales.⁶

Fue precisamente en la Francia de las revoluciones sociales donde en 1848, Émile Girardin (1806-1881), publicista, director de varios periódicos importantes, republicano y más tarde bonapartista expresó que el poder público debía encaminarse con «menos política y más administración»; palabras que en el México de entonces, sacudido por sobresaltos políticos, golpes de Estado y guerras sociales, venía como anillo al dedo de los liberales moderados y de los conservadores. Se popularizaron más tarde como el lema del porfiriato, pero, en verdad, fueron los conservadores y los liberales moderados que rodearon a Santa Anna entre 1853 y 1855, quienes trataron de intentar la empresa de guiar al caudillo militar por la senda de la racionalidad administrativa, recuperando, al lado de nuevos mecanismos, principios de la Ordenanza de Intendentes de 1786 y muchos aspectos concretos de la organización de la Real Hacienda Novohispana, cuya razón o historia general habían ido publicando desde 1845 y acabaron de editar en seis volúmenes en el año de 1853.

Que ni la situación ni el personaje hayan resultado moldeables en los cánones de tal racionalidad, no quita que el intento se haya manifestado como una opción política. La obra doctrinal y legislativa de Teodosio Lares es clara y encomiable en muchos aspectos. Se le conoce y reprueba por el

⁵ La Carta de Alamán a Santa Anna se transcribe en Arrangoiz, Francisco de Paula, *México desde 1808 hasta 1867*, pp. 420-423.

⁶ Lares, Teodosio, *Lecciones de derecho administrativo*.

decreto del 25 de abril de 1853 sobre el uso de la «libertad de prensa», que es su represión, pero justamente es por allí donde manifiesta más agudamente el postulado de ahogar la «política», en obsequio a la «administración».

En efecto, sobre unas *Bases para la Administración de la República, hasta la promulgación de la Constitución* (lo que no se hizo), del 22 de abril de ese año del 53, y en las que las piezas fundamentales eran la figura del Presidente y su consejo de gobierno, se estableció aquel régimen. Se definió la administración pública en competencias bien delimitadas y se establecieron los medios para salvarla del entorpecimiento que le imponían el pleitismo de los particulares, corporaciones o individuos, y la beligerancia de un Poder Judicial en aquella sociedad conflictiva e irremediamente litigiosa, por lo cual se creó entonces el contencioso administrativo atendiendo al modelo francés que inspiraban aquellos principios de la burguesía financiera e industrial (aunque en México ésta era más proyecto que realidad). De los modelos franceses se tomaron también los modelos para diseñar un programa escolar, donde se advierte ya la escuela preparatoria y se da preferencia a la enseñanza técnica en agricultura y artes útiles para la industria sobre los tradicionales estudios filosóficos, jurídicos y de medicina. La política agraria se guió por el reconocimiento de los derechos de comunidades de indígenas y de otras comunidades, y se establecieron procedimientos expeditos para restituirles las tierras que les habían sido usurpadas por grandes propietarios, quitando así la razón de ser de muchos conflictos judiciales y levantamientos que habían puesto en entredicho el orden en todo el país. También se dieron concesiones a compañías de ferrocarriles y a los comerciantes españoles se les concedió el derecho de cobrar peajes en los caminos que el Estado no podía mantener en buenas condiciones ni con seguridad, pero se les obligó a invertir para su conservación y seguridad. Además se promulgó el código de comercio, obra de Lares, en el que, a más de las condiciones de seguridad y rapidez que demandan las operaciones mercantiles, se estableció una cuidadosa vigilancia sobre los caminos de la plata para controlar a los especuladores que hacían su agosto eludiendo los derechos fiscales y exportándola sin beneficio alguno para el erario.

Aquel empeño en la racionalidad administrativa recuperaba mecanismos de los últimos modelos del despotismo dieciochesco y echaba mano de los ideales del Estado burgués de derecho. Y la verdad es que, en lo puramente administrativo, no tenía razón de ser la ruptura entre despotismo ilustrado y el liberalismo. Pero en lo político sí, y por ello impuso

sacrificios a esa racionalidad administrativa para satisfacer al ejército y para obsequiar la vanidad de sus jefes, comenzando por Santa Anna. Además los conflictos no podían solucionarse con medidas puramente administrativas, aptas sólo para satisfacer a los beneficiarios del comercio y la especulación que tal orden aseguraba. Muchos habían hecho de la pura política un *modus vivendi* capitalizando y canalizando contra la autoridad del Estado las disidencias sociales. De tal suerte que la restauración de aquel régimen de Intendencias y de la Real Hacienda Novohispana, retocado con las innovaciones del nuevo Estado burgués, fue insuficiente para mantener el orden.⁷

El sacrificio de la política solo sirvió, para exasperar a los «políticos», que se agruparon en la revolución de Ayutla en 1854. Al año siguiente tomaron la capital y erigieron un congreso constituyente y revisor de los actos de Santa Anna. En ese cuerpo habría de imponerse, necesariamente, el afán de asegurar las libertades y los derechos individuales, conformándose para ello una parte orgánica de la Constitución en la que se impuso la representación de los gobernados.

4. Más política y menos administración

Elaborada a contragolpe de una dictadura, la obra del constituyente de 1856-1857 recuperó con ánimo exaltado la dogmática liberal e hizo del poder legislativo, formado de la Cámara de Diputados, el predominante en la organización del Estado y dejó al Presidente de la República en situación bien desfavorable frente a los diputados. Además, confirió al Poder Judicial funciones políticas, pues además del papel de la Corte Suprema y de los jueces federales como intérpretes de la Constitución en casos de conflicto con las autoridades, por vía del juicio de amparo, hizo del Presidente de la corte el Vicepresidente de la República. Un Presidente de la República políticamente responsable, pero sin facultades para gobernar fue el resultado (no original, por cierto, pues así fue en el régimen federal de 1824 y, sobre todo en su restauración de 1847 a 1853) de la carta del 57.

El problema que eso implicaba se advirtió en el Congreso. Cuando se conformaba la Constitución y se preparaba la ley de desamortización de la

⁷ Esta descripción se basa en las lecturas de Dublán, Manuel, y José María Lozano: *Legislación mexicana*, t. VI; González Navarro Moisés, *Anatomía del poder en México (1848-1853)* y la lectura de manuscritos y comentarios orales de la obra que prepara la profesora Carmen Vázquez Mantecón sobre la dictadura de Santa Anna.

propiedad raíz de las corporaciones civiles y eclesiásticas, algunos diputados reclamaron la necesidad de hacer reformas «administrativas» y de no quedarse en las puramente «políticas», a fin de moderar los efectos sociales que la desamortización traería consigo. A tal propósito se encaminaron los votos de José María del Castillo Velasco, quien sugirió que la organización de los municipios y la dotación de recursos suficientes para estos cuerpos locales se incluyera en los preceptos mismos de la Constitución; el de Ponciano Arriaga y el de Isidoro Olvera para moderar los abusos de la propiedad territorial. Sin embargo, el jusnaturalismo individualista se impuso sin cortapisas, exacerbado por la política corporativista que había seguido Santa Anna.⁸

Ignacio Comonfort, presidente sustituto de la República durante la elaboración de la Carta y elegido después de su promulgación, propuso reformas moderadoras. Esas propuestas eran expresión de un sentido práctico que en regímenes anteriores se habían reclamado infructuosamente frente a la beligerancia del Poder Legislativo y que, posteriormente, habrían de considerarse otra vez como condiciones necesarias de la posibilidad del gobierno.⁹

Pudieron más los dogmas políticos que las razones de gobierno, y Comonfort se decidió, en diciembre de 1857, por el golpe contra esa Constitución por la que era presidente, pero que lo desamparaba como gobernante. La cuestión no tenía otra solución en los cauces ordinarios de la flamante Constitución, y así lo advirtió el presidente de la Corte de Justicia, Benito Juárez, presidente de la República por ausencia de Comonfort.

Pero Juárez tuvo frente a sí otros retos que aplazaron indefinidamente la vigencia de la Constitución. La guerra civil, llamada de Reforma, provocada por las medidas desamortizadoras; la intervención extranjera y el Imperio de Maximiliano hicieron de Juárez el hombre indispensable en un régimen constitucional en suspenso. Pudo y tuvo así que dictar medidas económicas que reforzaban y extremaban las anteriores, como la nacionalización de los bienes de la Iglesia en 1859. Ni dogmas ni organización constitucionales fueron obstáculo para ese gobierno con el cual se aliaron los más exaltados liberales y muchos moderados, que se identificaron en un solo partido, ahora nacional, porque rechazaba la intervención extranjera y el Imperio. Sin estas circunstancias es difícil

⁸ Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente* [1856-1857], pp. 362-365, 387-404 y 690-697.

⁹ Véase: Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, p. 91, nota 2.

pensar en un partido liberal como partido nacional, pues había entre los hombres y grupos que se decían liberales serias disidencias.

Algunos liberales moderados vieron en el Imperio de Maximiliano la posibilidad de realizar en un ambiente conciliatorio las reformas que los radicales hacían extremosas y, necesariamente, violentas. Es bien sabido que Maximiliano reconoció la desamortización de los bienes raíces de las corporaciones civiles y eclesiásticas de 1856 y la nacionalización de los bienes del clero de 1859. Esto le enajenó voluntades, pero hizo ver a muchos católicos mexicanos que el entredicho en el que Pío IX había puesto a los regímenes liberales, y en especial al mexicano, era algo que no podía detener a nadie, ni siquiera a un emperador católico bendecido por el Papa antes de su salida a México.

El paternalismo y medidas conciliatorias hicieron posible la aceptación de la desamortización en muchas comunidades de indígenas, pues se procuró que los capitales y réditos resultantes se pagaran puntualmente a los pueblos afectados, para que siguieran invirtiendo esos productos en los gastos de beneficio público. Tal había sido el espíritu conciliador con el que se promulgó la ley del 25 de junio de 1856, como puede verse en la exposición de motivos y en algunos de sus artículos (8 y 35 principalmente); sólo que el gobierno republicano no contó entonces con el tiempo ni con los mecanismos adecuados para lograrlo. Maximiliano sí, pues creó en 1865 la Junta protectora de las clases menesterosas, la Visita de los Pueblos de Indígenas y promulgó decretos para atender con rapidez la solución de los conflictos de tierras en los que los indígenas fueran perjudicados.¹⁰

No sabemos -y eso es tema interesante para los estudiosos de historia de las ideas- hasta qué punto las obras de autores románticos del mundo germano, como Lorenz von Stein, influyeron en la política de Maximiliano, ni tampoco cuánto haya pesado en ésta su experiencia en el Imperio Austro-Húngaro, donde se sabía bien que la política liberal disolvente se estrellaba con las comunidades campesinas y los distintos grupos étnicos.¹¹

El caso es que esos mecanismos conciliadores lograron soluciones pacíficas, algunas de las cuales ratificó el gobierno liberal mexicano al restaurarse la República. Además, con el Imperio colaboró gente como Teodosio Lares, aquel empeñado en la racionalidad administrativa, que en ese tiempo elaboró el Código Civil del Imperio y otras tareas que, como a todo gobierno liberal, también habrían de imponerse a los republicanos mexicanos.

¹⁰ Véase: Lira, Andrés, *Comunidades indígenas frente a la Ciudad de México... 1812-1919*, Zamora, El Colegio de México- El Colegio de Michoacán- Conacyt, 1983, pp. 268-273.

¹¹ Véase: García Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado moderno*, pp. 14-16.

Sólo que después del triunfo de 1867 lo urgente era reformar la Constitución del 57, con la que era imposible gobernar. Así lo advirtió Juárez, y ese mismo año de 67 apeló al plebiscito.

«Tratábase -dice Justo Sierra- de reforzar el Poder Ejecutivo por medio del veto, impedir el despotismo monolítico de la Cámara popular obligándola a compartir su poder con el Senado y seguros de que el partido liberal triunfante, al encontrarse sólo con el cadáver del partido retrógrado a los pies se dividiría en banderías personalistas, trataron de dar vida legal a un partido conservador sometido a las instituciones, pero aspirando a modificarlas por medios legales, y para ello creyóse lo más eficaz devolver el voto al clero excluido por la Constitución.»¹²

En buena medida se repetían las propuestas que diez años antes hizo Comonfort, y que entonces se estrellaron con la decidida oposición de los liberales. Otro tanto tuvo que enfrentar Juárez. El fracaso de su tentativa fue muy sonado en la prensa de entonces; la figura del Presidente se hizo impopular y sólo con muchas dificultades logró elegirse para el siguiente periodo, primero de vigencia ordinaria de la Constitución.

Juárez impuso su prestigio al grupo liberal y salió airoso frente a dos candidatos que habían ganado lugares indiscutibles: Sebastián Lerdo de Tejada el favorito de los financieros (tal era su herencia como hijo de comerciantes gaditanos, arraigados en Veracruz) y de la «gente decente», y Porfirio Díaz, la figura más sobresaliente entre los militares formados en las guerras de Reforma e intervención ahora descontentos por el carácter civilista del gobierno en aquel ambiente en «el que todavía era muy fuerte el olor a chinaco». Por miedo a éste y porque la política es, al fin y al cabo, más urbana que castrense, Lerdo de Tejada triunfó en las elecciones que manejó el grupo civilista después de la muerte de Juárez, en 1872.

Lerdo de Tejada se apresuró a confirmar la obra de la Reforma e incorporó las leyes de ésta a la Constitución de 1857, quitando así los obstáculos que la misma dogmática constitucional podía haber ofrecido a los designios del grupo liberal. Favoreció entonces, como nunca antes se había hecho, la disolución de las corporaciones civiles y eclesiásticas que se mantenían amparadas en la indecisión conciliadora del régimen de Juárez. Favoreció también el interés comercial y financiero, que comprendía y compartía, y logró atraer el capital inglés para la construcción del ferrocarril México-Veracruz, que se completó bajo su régimen. En 1875, antes de que su estrella se apocara por sus intentos reeleccionistas, logró reformar la Constitución para establecer el Senado, contrapeso necesario en la Cámara de Diputados y elemento indispensable del Congreso de la Unión.

¹² Sierra, Justo, *Evolución política del pueblo mexicano*, p. 367.

La parte orgánica de la Carta del 57 se adecuaba así, al menos hasta donde la beligerancia de los dogmáticos liberales lo permitía, a las necesidades de la administración. Los problemas que planteaba la Constitución real con las formas de organización y los conflictos sociales fueron atendidos con facultades extraordinarias y con las armas. No había otra salida para un gobierno falto de recursos y de medios para ejercer la administración. Así lo vio Porfirio Díaz, sucesor de Lerdo Tejada por obra de una «revolución» antirreleccionista en 1876, pero Díaz supo recurrir a medidas políticas que hicieron posible la administración.

5. Política para la administración

Porfirio Díaz ganó la partida a un grupo muy estimado entre los civiles que, encabezado por José María Iglesias, presidente de la Corte y vicepresidente de la República, invocó el orden constitucional ante la reelección de Lerdo de Tejada. Porfirio Díaz lo hizo también y mostró que las cosas no estaban para los legalistas. Entre éstos había jóvenes brillantes muy apreciados por sus letras y virtudes oratorias, que tuvieron que callar por cerca de un año hasta que se convencieron de que la política era una cuestión de fuerza y de oportunidad y de que ahora había las dos cosas, pues Díaz era muy enérgico y podía imponer el orden para atraer capitales norteamericanos que acrecentaran y superaran lo que hasta entonces se había hecho con capitales europeos.

La oportunidad de lograr el ansiado orden como condición del progreso los llevó a romper su silencio. Hablaron en el diario *La Libertad*, fundado a fines de 1877 y, en diciembre de 1878, formularon su programa: «transformar la libertad en orden».

Ello implicaba renunciar a los principios de la constitución ideal, que sólo había servido para levantar revoluciones y reacciones de las que, ni el indio había salido menos esclavo, ni el criollo más libre y ninguno de ellos más rico. Por el contrario, decía Justo Sierra a quien vamos parafraseando, el resultado era la miseria y la ruina que se veía por todo el país. Si el partido liberal era ahora dueño del poder, había llegado el momento de que se convirtiera en el partido de gobierno, repudiando inútiles principios revolucionarios. Sólo a este precio le serían perdonados sus inmensos errores.¹³

¹³ Cfr., Justo Sierra, *Periodismo político*, pp. 172-175.

Cierto que los derechos individuales eran una conquista innegable de ese partido y debían serlo de la organización política, pero sólo si se les reconocía como funciones positivas en la sociedad, pues de ésta, y no de individuos ideales que jamás han existido, se desprendían tales derechos. Para hablar de ellos había que hablar de los derechos sociales, evitar todo exceso en la protección de mal entendidas garantías individuales, con las que se desvirtuaba el juicio de amparo.¹⁴

Sobre todo era urgente la «reforma institucional» haciendo del Ejecutivo un poder suficiente para gobernar. Se necesitaba alargar el periodo presidencial a seis o siete años; pues el de cuatro, ideal en Estados Unidos donde era posible la reelección y había orden, en México era una limitación, debido a la falta de esas condiciones. Frente a un Poder Legislativo en el que ni el Senado era garantía de cordura, había que armar al Ejecutivo con el veto suspensivo de la legislación. Por otra parte, la responsabilidad política del Presidente lo hacía vulnerable al capricho de los legisladores; había, por tanto, que establecer su irresponsabilidad política, exigiéndola, en cambio, a los secretarios encargados de los distintos ramos de la administración (innovación inspirada en el modelo parlamentario, inconciliable con el sistema presidencialista, según reconocería el mismo Sierra años más tarde), pues sólo así se garantizaba la continuidad de la administración confiada al Presidente desde el momento de la elección. Además, si era el Presidente quien por el desempeño continuo de la administración y del gobierno conocía mejor los problemas que se presentaban, había que darle facultades para legislar en tiempos y en materias bien determinadas.¹⁵

Para el Poder Legislativo, en el que la creación del Senado había introducido posibilidades de cordura, era necesario aumentar el periodo de elección a tres años, pues el bienal era corto e insuficiente para asegurar experiencia y un mínimo de continuidad en el conocimiento de los asuntos. También era necesario abrir los escaños a las minorías conservadoras, a los excomulgados de la política desde la restauración de la República que, no podía desconocerse, representaban importantes intereses sociales. Por último en la organización del Legislativo había que definir las facultades que para tiempo y asuntos precisos debían concederse al Ejecutivo, y no dejar eso al expediente «excepcional», pero desvirtuado por el abuso, de las «facultades extraordinarias».¹⁶

¹⁴ Cfr., *Idem*, pp. 175-1184.

¹⁵ Cfr., *Idem*, pp. 189-192.

¹⁶ Cfr., *Idem*, pp. 192-194.

Respecto al Poder Judicial se consideraban esenciales tres cosas: que el Presidente de la Corte dejara de ser Vicepresidente de la República; que los magistrados de la Corte y los jueces de todos los órdenes en todo el país, mientras vivieran y gozaran del pleno uso de sus facultades, no pudieran ser removidos sino en virtud de sentencia en la que se determinara su responsabilidad; y que pudieran fincar responsabilidades a magistrados, jueces y a toda autoridad que violara patentemente las garantías individuales a juicio de la Corte de Justicia de la Nación.¹⁷

Nada decía el crítico de la Constitución, Justo Sierra, sobre problemas graves, como el de los levantamientos indígenas y las guerras de castas. En otras de sus obras, y con eso estaban de acuerdo otros partidarios de las reformas institucionales, Sierra los consideraba casos aislados en «los extremos del país» (Sonora y Yucatán), por lo que el ejército acudía constantemente para someter a los levantados. Lo visible era la inversión extranjera, la construcción de ferrocarriles, el aumento de la población y el crecimiento de los medios urbanos. Todo eso dio un tono a una vida política en la que la administración cobró el primer lugar y se impuso a la pretendida participación popular, así fuera en forma de noticia o de elecciones.

Éstas se dieron por descontadas para elegir a Díaz después del gobierno de Manuel González (1880-1884), durante el cual se hicieron algunas reformas importantes a la Constitución, como la supresión de la vicepresidencia, la posibilidad de la reelección y la legislación sobre tierras baldías. No sé logró, cierto, la facultad legislativa del Ejecutivo, pero el Congreso fue obsequioso en facultades extraordinarias y suplió esa falta. Además, a partir de 1892, los jóvenes de *La Libertad* (que se dejó de publicar en 1884), ya maduros en edad, saber y gobierno, y partidarios de la política científica se fueron haciendo de los cargos públicos y, alargado el periodo presidencial a seis años, todo fue progreso económico y de orden en la vida pública conforme a los dictados de una continua y eficiente administración.

Quien revise los tomos de la *Legislación mexicana* relativos a ese periodo, hallará el predominio de los asuntos administrativos y la mano de un Poder Ejecutivo dueño de la situación. Concesiones a particulares para las más diversas empresas; leyes que son en realidad reglamentos en los que se confina a los ayuntamientos a funciones mínimas de administración urbana y se les quita toda iniciativa y posibilidad de representación del vecindario; los espacios se cubren por prefecturas y jefaturas políticas en un jerarquizado orden provincial que guarda, sin embargo, la forma de un

¹⁷ Cfr., *Idem*, pp. 194- 195 y ss., donde insiste en la inmovilidad judicial.

orden federal bajo la autoridad de conservados o removidos de sus puestos a voluntad del centro.

El personal del Poder Judicial, según Andrés Molina Enríquez, se compuso cada vez más de «ilustres pachecos» (aludiendo al personaje de Eca de Queiroz), hombres circunspectos que ni hacían ni decían nada y que sólo avalaban con su presencia la apariencia de un orden político.¹⁸

Para deshacer inconformidades en aquella sociedad estratificada con antiguos valores y desorganizada para enfrentar los embates de la modernidad, nos recuerda el mismo autor, estaba la autoridad del General Díaz. Sabía conceder a los mestizos, negociar con los criollos que tenían o representaban grandes intereses y, también, dejar que los indígenas persistieran en su aislamiento y someterlos si era necesario.¹⁹

Críticos y apologistas del régimen consideraban que un Ejecutivo fuerte era indispensable en aquella sociedad tan contradictoria. Pero las situaciones que precipitaron la crisis financiera a partir de 1904, coincidiendo con la reelección de Díaz, que ya contaba con sesenta y seis años de edad, hicieron pensar que el Ejecutivo debía ser fuerte, pero no debía condicionarse a la continuidad de una persona. La idea flotaba en el ambiente, pero fue el mismo Díaz quien la expresó públicamente en 1908 cuando declaró en la famosa entrevista con Creelman que el pueblo mexicano estaba ya en situación de elegir al presidente, que vería con buenos ojos la aparición de un partido y un candidato de oposición y que no pensaba ya presentarse para las próximas elecciones. Y esto no fue aceptado por muchos, sobre todo por sus colaboradores cercanos, los «científicos», que, según Eduardo Blanquel, por primera vez dijeron no al Presidente y alegaron para ello su consabida razón: la necesidad de asegurar la administración, poniéndola a salvo de cualquier sobresalto político.

6. La administración frente a las imponderables políticas

Ya sabemos el desenlace de los acontecimientos en las elecciones de 1910. La administración ponderada como única alternativa dio de sí; tras ella había mucha política en el mal sentido de la palabra: la voluntad de perpetuarse en el poder de un grupo que acaparó los medios y los conocimientos de la racionalidad administrativa y sacrificó verdaderas y urgentes opciones políticas.

¹⁸ Cfr., Molina Enríquez, Andrés, *La revolución agraria en México*, pp. 195-196.

¹⁹ Cfr., *Idem*, lib. IV, pp. 305-400.

Así lo vio Alfonso Reyes en 1939, cuando hablaba del «Pasado inmediato» de su generación, de la juventud que se educó bajo la férula de aquellos implacables administradores:

«Los antiguos positivistas, ahora reunidos en el colegio político bajo el nombre de «los Científicos», eran dueños de la enseñanza superior. Lo extraño es que estos consejeros de Banco, estos abogados de empresas no hayan discurrido siquiera organizar una facultad de estudios económicos, una escuela de finanzas. ¿Qué pudo faltarles para ello? Ni el poder ni los talentos, ni el interés para estas materias a las que consagraron su vida. Acaso, siguiendo el error del régimen paternal, pensaron que los educandos eran demasiado jóvenes para cosas tan graves, propias de varones sesudos. Acaso sin saberlo ellos mismos, los inspiraba un sentido de casta, como el que llevó a esconder sus secretos a los sacerdotes egipcios... Nuestro pueblo estaba condenado a trabajar empíricamente y con los más atrasados procedimientos; a ser siempre discípulo, empleado, siervo del maestro, del patrón, del capataz extranjero, que venía de fuera a ordenar, sin enseñarle, lo que debía de hacer en el país.»²⁰

La excepción en aquel colegio político fue Justo Sierra, como lo advierte más adelante Reyes y lo constatamos en la lectura de su abundantísima obra. Esto interesa, pues si fue uno de los constructores ideológicos del régimen, también fue, desde dentro, el crítico más consciente de la «menos política y más administración».

Testimonio elocuente son las páginas finales de la *Evolución política del pueblo mexicano*, escritas hacia 1900, en los momentos de auge del régimen, pero al cual llama la atención el autor para que cumpla con el deber de hacer libre al pueblo y dueño de su destino por medio de la educación.²¹ También en su correspondencia con Limantour, el ministro de Hacienda, cuando le regateaba el presupuesto de la Secretaría de Instrucción Pública (creada en 1905), arguyó que no había que fijarse sólo en la industria y en el desarrollo material, pues «el país industrial es del capital que lo explota», y que el pueblo sólo podría hacerse del país si se preparaba moral e intelectualmente para ello.²² Por último su *Pro Domo mea*, reflexión personal sobre el régimen que el contribuyó a edificar desde sus años juveniles, escrita en marzo de 1911, después de la «renuncia del gabinete científico» para palear los levantamientos, pero que no implicó la de los personajes más significativos políticamente: el mismo Díaz y Limantour, enjuicia con

²⁰ Reyes, Alfonso, *Obras completas de...*, t. XII, pp. 192- 193.

²¹ *Evolución política del pueblo mexicano*, pp. 393-399.

²² *Epistolario y papeles privados*, pp. 356-362. Carta a J. I. De Limantour, del 31 de diciembre de 1907.

verdadero conocimiento el régimen presidencial mexicano y que inexplicablemente politólogos, juristas e historiadores no han utilizado. Ahí se advierte, entre otras cosas, cómo la «menos política y más administración», aspiración cumplida del régimen encuentra sus límites cuando la administración no descubre ni sabe guiarse por las verdaderas alternativas políticas.

Sierra, como secretario de Instrucción Pública, pensó que el cometido de su secretaría era «crear el alma nacional» y una misión de esa naturaleza no podía guiarse por la rutina administrativa ni sacrificarse a la componenda, mal llamada «política». Si el régimen facultaba al Presidente para remover libremente a sus secretarios de despacho encargados de diversas ramas de la administración, el personaje verdaderamente político y responsable era el Presidente, y a éste como tal, correspondía ponderar las metas y encontrar a los que efectivamente podían realizarlas sin sacrificar la misión del régimen a la apariencia de su orden.²³

Esa es una imponderable política que habría de nutrirse con metas concretas. Las más evidentes fueron señaladas por Andrés Molina Enríquez cuando habló de *Los grandes problemas nacionales* en vísperas de la última reelección de Díaz y cuando el régimen daba de sí frente a las alternativas que no supo, ni podía ya, transformar en opciones políticas,²⁴ que se manifestarían otra vez dentro del horizonte liberal en el que aún nos movemos, querámoslo o no, como ha señalado Abelardo Villegas.²⁵

7. El horizonte liberal

Éste se ha ampliado (hasta agotar sus posibilidades)²⁶ en la Constitución de 1917, para acoger esas alternativas. A ésta han hecho, en los ochenta y seis años de su vigencia, reformas y adiciones -no siempre las más acertadas, cierto- para equilibrar los derechos y los deberes sociales con un correspondiente aparato administrativo, reforzado y complicado a medida que se ofrecen alternativas insoslayables.

²³ *La educación nacional*, pp. 487-491.

²⁴ Cfr., Molina Enríquez, Andrés, *Los grandes problemas nacionales*, pp. 357-448.

²⁵ Villegas, Abelardo, *México en el horizonte liberal*, México, UNAM, 1981.

²⁶ El agotamiento del modelo liberal se advierte en el «positivismo jurídico» que acoge nuestra Carta de 1917, rechazando todo postulado jusnaturalista desde su artículo 1. Como visión general de este problema véase la *Sociología del derecho* de Max Weber, op. cit., t. I cap. VII, pp. 498-660 (escrita en los años anteriores a 1914 y rigurosamente actuales a nuestra revolución de 1910-1917).

Los esfuerzos para preparar a las generaciones en escuelas y universidades han sido grandes y somos sus beneficiarios directos; pero, nos preguntamos: ¿hasta qué punto una mal entendida política ha sacrificado la buena administración? ¿Hasta qué punto la energía administrativa generada por la instrucción profesional ha sido incapaz de adaptarse a las necesidades del país y sigue el curso impuesto por caprichos personales de gobernantes y gobernados, por el ritmo implacable de una población creciente y por la irresponsabilidad con la que hemos dispuesto de nuestros recursos naturales en medio de las crisis mundiales? ¿Hasta dónde podremos ampliar ese horizonte liberal que implica el equilibrio y el complemento de la política y la administración?

Lo cierto es que ese equilibrio y complemento necesarios entre la política y la administración depende, en principio y a la postre, de una actitud moral que no puede resultar de reformas legales. Si hemos de asumir la responsabilidad que a cada uno nos toca, adelante; si no, no vale la pena discurrir sobre el pasado ni esperar nada del curso de los acontecimientos.

Bibliografía

Alamán, Lucas, *Historia de México* (2ª ed.), 5 vols., México, Editorial Jus, 1968-1972.

Arrangoiz, Francisco de Paula, *México desde 1808 hasta 1867* (2ª ed., prólogo de Martín Quirarte), México, Editorial Porrúa, S.A., 1968 («Sepan Cuantos...», 82).

Dublán, Manuel y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República Mexicana*, 58 vols., 1876-1912.

Fonseca, Fabián de y Carlos de Urrutia, *Historia general de Real Hacienda*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1978. 6 vols. (edición facsimilar de la 1ª ed. México, 1845-1853).

García-Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado moderno*, Madrid, Alianza Editorial, 1977 (Alianza Universidad, 1965).

González Navarro, Moisés, *Anatomía del poder en México (1848-1953)*. México, El Colegio de México, 1977 (Centro de Estudios Históricos, Nueva Serie, 23).

Hale, Charles, A., *El liberalismo mexicano en la época de Mora. 1821-1853* (traducción de Sergio Fernández Bravo y Francisco González Aramburu), México, Siglo XXI Editores, S.A., 1972.

Lares, Teodosio, *Lecciones de derecho administrativo* (2ª ed., facsimilar de la 1ª de 1852 con prólogo por Antonio Carrillo Flores), México, UNAM, 1978 Nueva Biblioteca Mexicana, 74).

Lira González, Andrés, «El Contencioso administrativo y el poder judicial en México a mediados del siglo XIX, Notas sobre la obra de Teodosio Lares», *Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, México, UNAM, 1981, pp. 621-634 (I.I.J. Serie C. Estudios Históricos, 10).

Marx, Karl., *La lucha de clases en Francia de 1848 a 1850*, Moscú, Editorial Progreso, s.f.

Miranda, José, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas. Primera parte, 1521-1820*, México, I.D.C. de la UNAM, 1952 (2ª ed. 1978).

_____: «*El liberalismo español hasta mediados del siglo XIX*», *Historia Mexicana*, México, El Colegio de México, octubre-diciembre, 1956, vol. VI, serie 2, pp. 161-199.

Molina Enríquez, Andrés, *Los grandes problemas nacionales, (1909) y otros textos, 1911-1919* (prólogo de Arnoldo Córdova), México, Editorial Era, S.A., 1979.

_____: *La Revolución Agraria en México* (Con prólogo de Emilio Portes Gil), México, Liga de Economistas Revolucionarios de la República Mexicana, 1976.

MORA, José Ma. Luis, *Obras sueltas* (2° ed.), Editorial Porrúa, S. A., 1963 (Biblioteca Porrúa, 26).

REYES, Alfonso, «*Pasado Inmediato*», *Obras completas de ...*, t. XII, México, F.C.E., 1960, pp. 182-216.

RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México* (3ª ed., prólogo de Andrés Serra Rojas), México, Editorial Porrúa, S. A., 1956.

_____: *La evolución histórica de México* (3ª ed.), México, Editorial Porrúa, 1972.

SIERRA, Justo, *Periodismo político* (edición ordenada y anotada por Agustín Yáñez), México, UNAM, 1948 (*Obras completas del Maestro Justo Sierra*, tomo VIII).

_____: *Ensayos y textos elementales de historia* (edición ordenada y anotada por Agustín Yáñez), México, UNAM, 1948 (1949) (*Obras completas del Maestro Justo Sierra*, tomo IX).

_____: *Epistolario y papeles privados* (edición ordenada por Agustín Gómez), México, UNAM, 1948 (1949) (*Obras completas del Maestro Justo Sierra*, tomo XIV).

TENA RAMÍREZ, Felipe (recopilación y edición de), *Leyes fundamentales de México*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1971.

VÁZQUEZ, Josefina Z., Lilia DÍAZ, Luis GONZÁLEZ Y José Luis MARTÍNEZ, *Historia General de México*, México, El Colegio de México, 1976, t. III.

VILLEGAS, Abelardo, *México en el horizonte liberal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981.

ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)* (estudio preliminar de Antonio Martínez Báez e índice por Manuel Calvillo), México, El Colegio de México, 1956.

ZAVALA, Lorenzo de, *Obras: El historiador y el representante popular. Ensayo crítico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830* (prologo, ordenación y notas de Manuel González Ramírez), México, Editorial Porrúa, S. A., 1956 (Biblioteca Porrúa, 31).

WEBER, Max, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, FCE, 1964 (edición preparada por Johannes Winekelmann. Nota preliminar de José Medina Echavarría. Traducción directa del Alemán por José Medina Echavarría, Juan Roura Parella, Eduardo García Maynez, Eugenio Imaz y José Ferroter Mora. 2ª ed. En español, 2 vols.).

La Constitución, Marco Formal de la Vida Política

Fernando Serrano Migallón

La diferencia entre la vida primitiva y la vida civilizada es, fundamentalmente, la decisión por la creación de marcos formales que regulen las instituciones; el diseño de fórmulas y mecanismos que suplantán las relaciones de hecho por sistemas de conductas sancionadas por el consenso, dotadas de significado y de autonomía respecto del grupo social; situaciones que subsisten a pesar de su cuestionamiento y aún de su incumplimiento, pues encuentran su razón de ser en la vida colectiva y su fuerza principal en el argumento colectivo de conveniencia y sobrevivencia.

La especie humana no es la única que, por su naturaleza, está determinada a vivir en organizaciones sociales; una enorme diversidad de formas de vida de los más variados órdenes – desde los insectos pasando por las aves y hasta los mamíferos –, se organizan en comunidades estratificadas, jerárquicamente organizadas y que presentan división del trabajo como parte de su organización; sin embargo, sólo los seres humanos pueden dar sentido y significado a esa organización, a diferencia de las demás organizaciones animales y primitivas, la relación social del hombre cumple con dos aspectos básicos, el material y el formal.

En general, la convivencia social puede ser entendida como un producto de la naturaleza; sin embargo, la organización política y social que los hombres hemos desarrollado a lo largo de la historia, es un producto de nuestra actividad cultural, excede los marcos de la necesidad natural y constituye la principal expresión de nuestro ser gregario.

En el mundo de la naturaleza, las relaciones de especie están marcadas por la necesidad, en él, las cosas suceden por la fuerza fatal de las leyes naturales, su signo es la sucesión infinita de ciclos que hacen imposible la historia y dejan lugar únicamente para la repetición y la sedimentación;

en cambio, el mundo de la cultura es el de la libertad, de la historia; es el universo de lo irreplicable, del conflicto que se torna decisión y circunstancia. A diferencia de las demás especies gregarias, el hombre se asocia tanto por necesidad como por voluntad, pero no sólo eso, sino que además, derivado de su voluntad y permanencia y de su vocación cultural, el ser humano imprime movimiento a sus organizaciones y las transforma, dando carácter y sentido a la historia.

De hecho, parte de esa concepción cultural de la vida social, es la capacidad de conformar grupos de significados y significantes que permiten articular mensajes complejos que pueden ser entendidos por los miembros de la sociedad como parte de un grupo que comparten una serie de códigos lingüísticos y simbólicos. Con ello, nos referimos a la posibilidad de crear un sentido formal a las relaciones de hecho, a la capacidad de establecer mecanismos que sin suplantar la voluntad de las personas las informan de tal manera que las hacen funcionales en el concierto social.

Dentro de las organizaciones políticas y sociales que el hombre ha ensayado a lo largo de su historia, ninguna ha logrado la extensión geopolítica ni la trascendencia social y cultural que ha tenido el Estado de Derecho; después de un desarrollo varias veces milenario, los seres humanos logramos emprender un diseño de convivencia política y social que abstrae el poder público para discernir entre la institución que lo detenta y el hombre quien lo ejerce; un modelo en el que los factores del poder real se someten a ciertas normas que no sólo proporcionan seguridad y estabilidad al sistema, sino que además, al instituir a la ley como expresión de la voluntad popular, se convierte en depositaria única de la soberanía y permite el avance de la cultura y el desarrollo de las sociedades.

Es esta facultad de establecer distancias entre los hechos de la realidad y los principios del comportamiento lo que caracteriza a las sociedades políticas desarrolladas, en otro sentido, es la posibilidad de fijar un marco normativo que regule las relaciones lo que hace posible el mundo de lo jurídico. De otro modo, cuando las relaciones políticas y sociales se rigen únicamente por la fuerza y la oportunidad, el estado de naturaleza es inevitable e imposible el sostenimiento y sobrevivencia de las sociedades. De ahí que mantenga su vigencia el principio que Ferdinand Lassalle enunció por el que se considera a la Constitución como la expresión jurídica del equilibrio de los factores reales de poder en un momento histórico determinado, también es un compendio de la vida de un pueblo, un retrato de sus anhelos y el plan de su proyecto vital; la lectura del texto constitucional puede señalar, por cuanto prescribe y por cuanto prohíbe, las principales luchas de un pueblo por su libertad y por su identidad.

El Estado de Derecho se caracteriza por el imperio de la norma jurídica en todas las manifestaciones de la vida pública de la comunidad; la división eminente entre el patrimonio del Estado y el patrimonio del gobernante y, sobre todo, la fundamentación de todo el sistema en la legitimidad para imponer las normas jurídicas que dan sentido y forma a todo poder y convivencia.

Para lograr este equilibrio y concretar la estructura del Estado de Derecho es necesaria una Constitución. El Estado de Derecho se identifica con el Estado Constitucional. El establecimiento de una norma constitucional, como auténtica manifestación de la soberanía popular y su consagración como base y eje de la vida pública del Estado, constituye el más importante logro de la historia política del hombre.

La norma constitucional comparte dos naturalezas distintas que se complementan y se identifican. Por una parte, se trata del documento fundamental del Estado y al mismo tiempo, es el testimonio del equilibrio de las fuerzas del poder en un momento histórico determinado y, en tal sentido, es un documento de naturaleza política. Sin embargo, no podemos decir cuál de ambas naturalezas es predominante en una Constitución; más que descubrir hasta dónde llega lo político y desde dónde inicia lo jurídico, la forma acertada de hacernos el cuestionamiento, radica en la lectura que queramos dar al texto constitucional.

Si el Estado y la Nación son corporaciones vivas, es natural que la Constitución, sea no sólo reflejo sino alma de la vida pública, se transforme conforme lo demanda la realidad de dichos entes. La Constitución se sostiene así misma, como el primer motor del pensamiento filosófico que no necesita más animación que la que él mismo puede darse, toda la formalidad de la vida política y jurídica del Estado emanan de la Constitución. Sin embargo, en la doble relación entre lo jurídico y lo político, entre realidad fáctica y texto constitucional, existe una serie de vasos comunicantes por los cuales el equilibrio del poder y, con él la gobernabilidad y la vigencia de las instituciones, se mantiene a pesar de las crisis coyunturales y aún de los cambios de rumbo en el proyecto nacional.

Considerada en su aspecto más general, podemos decir que la Constitución es la ley fundamental de un Estado, donde se determinan los límites de la relación entre gobernantes y gobernados y se fincan las bases del Derecho Público de la Nación. Desde ese punto de vista, la Constitución, en su lectura jurídica forma un nexo de necesidad absoluta entre su vigencia y el resto del edificio jurídico del Estado, pues no podrán existir otras normas jurídicas que no tengan su origen y su vigencia en el

mandato constitucional; el Estado de Derecho exige que cada poder y cada institución se apeguen a la vigencia constitucional. Existe una relación substancial entre la ley secundaria y el texto constitucional, sólo es verdadera ley aquella que puede ser apreciada dentro del sistema de normas al que da vida y vigencia la norma fundamental.

La creación de la Constitución obedece a factores que reúnen un consenso mínimo dentro de la sociedad y de los agentes políticos. Si bien es cierto que el texto constitucional cumple con importantes papeles ideológicos y se erige como programa de acción e ideal social de un sistema jurídico, su transformación no es, ni puede ser arbitraria. Sus límites están señalados tanto por las tradiciones jurídicas y las vocaciones históricas como por prudencia política y sentido democrático.

La Constitución es, por naturaleza, un factor de estabilidad pero no de inmovilidad. Dibujar los enfoques metodológicos, los alcances políticos y los sistemas formales de la transformación constitucional, en la perspectiva de un mundo con necesidades nuevas y con sociedades nacionales e internacionales más complejas es sin duda, uno de los retos más importantes tanto para la ciencia jurídica como para la práctica de la política contemporánea.

Unidad y cambio, los límites del marco formal

La cultura occidental se ha edificado sobre ideas fundamentales que son cuestionadas ocasionalmente y que constituyen elementos básicos de las relaciones formales de la vida política, que se identifican con ideales dentro del imaginario colectivo y de la noción cultural de permanencia. Estos pilares funcionales articulan el lenguaje y el comportamiento social y político.

El primero de estos conceptos fundamentales y casi diríamos que el concepto rector de la identidad política es el de la unidad del sistema social y político. Este concepto que se identifica con la idea de la unidad cultural, que inicia con la ecúmene cristiana representada por la unidad indivisa de Iglesia, hasta el binomio perfecto de la unidad entre la Nación y el Estado, deriva en conceptos tales como la supuesta relación entre democracia y desarrollo o entre democracia y felicidad pública.

Estas ideas fundamentales no son en realidad supuestos comprobables en la realidad política, ni siquiera pueden considerarse como indicadores de una sociedad más o menos avanzada o más o menos progresista; más bien, actúan como parámetros ideales de una situación deseable, incluso

inconscientemente, pues retratan siempre la idea de un tiempo pasado que fue mejor y al que es preciso volver o de un futuro promisorio que debe ser alcanzado.

Esta idea de la unidad y la estabilidad política, como apariencia de una vida institucional y formal sana, es uno de los legados más interesantes de la cultura política occidental, es posible que lo hayamos tomado gracias a los largos periodos de gran inmovilidad y estabilidad histórica como el Imperio romano y la Edad Media. En su corolario, es la creencia de que el Estado libre de cambios y de crisis es el modelo perfecto de convivencia política. Es decir, el diseño ideal del Estado se construye bajo la perspectiva de una historia que comienza con la fundación mítica de la Nación, continúa con una ardua lucha por la libertad y la identidad y culmina con el momento presente, que es, o pretende ser, una suma histórica en la cual no se presentan rupturas y todas las bifurcaciones son acertadas.

Si bien, este principio es únicamente ideológico y no pretende instituirse como una verdad histórica verificable, sí actúa como un factor de unidad nacional y como un catalizador de las voluntades civiles y políticas. Desde luego, en la práctica este principio general acepta múltiples matices y varía según la aplicación práctica de cada momento histórico. Al mismo tiempo, esta afirmación nacional carece de sentido en un análisis jurídico formal, aunque el propio sistema jurídico del Estado esté animado por el sentimiento de la evolución histórica. En el análisis estrictamente formal del Derecho, el sentido de continuidad histórica resulta irrelevante por cuanto su objeto es la función normativa de la regulación en tiempo presente.

A partir del momento en que el pueblo expresa su voluntad soberana a través del poder constituyente, la Constitución se convierte en el único depositario de esa soberanía, cada una de las normas que establece son imperio sobre todos los elementos del cuerpo social, son la voz popular convertida en norma; sin embargo, este proceso de expresión de la soberanía está sustentado en el juego real de factores de poder dentro de una sociedad en un momento histórico determinado. Son esas fuerzas y factores de poder los que entran en acción para determinar los contenidos constitucionales; si bien es cierto que el aspecto formal de la Constitución se basta a sí mismo en su naturaleza jurídica, también lo es que sus contenidos son la expresión histórica de los grupos que al interior de la sociedad asumen posiciones de poder real para el cumplimiento de sus demandas y la reivindicación de lo que, en ese momento, consideran sus derechos legítimos.

Desde este punto de vista, desde su concepción tanto teórica como histórica, los textos constitucionales aceptaron la idea, de un lado, de la

suficiencia formal y del otro, del cambio como parte de su naturaleza. De ahí, por ejemplo, el artículo 28 de la Constitución Francesa de 1793:

Un pueblo tiene siempre el derecho de revisar, reformar y cambiar su Constitución. Una generación no puede someter a sus leyes a las generaciones futuras.¹

Sin embargo, a partir del momento en que las demandas y principios de cada factor de poder son incluidos en el texto constitucional, dejan de ser elementos materiales de poder para transformarse en derecho, en instituciones jurídicas que gozan de la protección del Estado y que se identifican con el ser mismo del poder político.

Los contenidos de la Constitución se forman a partir del equilibrio que encuentran los diferentes factores reales de poder en un momento histórico determinado; de acuerdo con ese equilibrio, el poder Constituyente Originario plasma en un documento, que conocemos como Constitución Política, las aspiraciones y proyectos de Nación; a partir del momento en que la Constitución es promulgada, los factores reales de poder se disuelven dentro del texto constitucional para dejar paso a instituciones jurídicas parte del Estado de Derecho.

Este principio básico de la reformabilidad constitucional se basa en dos aspectos básicos, por un lado, un axioma de lógica jurídica que considera que la soberanía se ejercita siempre sobre quienes la detentan, es decir, que el ejercicio soberano no se transmite de generación a generación, sino que se crea a sí misma constantemente. Del mismo modo en que la soberanía no puede traspasar las fronteras territoriales del Estado, tampoco puede traspasar los límites del tiempo ni pretender, siendo una norma humana, comportarse como una ley eterna. Cada generación, en cada momento histórico, tiene la facultad indeclinable de decidir por sí misma las normas bajo las que han de regirse sus relaciones sociales y políticas.

Por otra parte, y en complemento a este principio, existe el de la suficiencia formal de la Constitución. Las normas contenidas en la Constitución, no requieren más plebiscito que la convivencia constante dentro de la vida política del Estado, pues esas normas, por el hecho de ser parte del texto constitucional son suficientes en sí mismas para dar forma y sentido a toda la vida política.

¹ Cfr. Da Silva, José Alfonso. Mutaciones constitucionales. En Cuestiones constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. Julio - Diciembre. 1999. Pág. 4.

De hecho, el plebiscito cotidiano del que habla Renan, puede entenderse como ese ejercicio soberano por el que cada generación aprueba o recompone lo hecho por su antecesora y aún por los padres fundadores del Estado.

Por eso, la Constitución está tan viva como lo está la Nación. Los individuos agrupados en sociedades políticamente organizadas refrendamos cotidianamente el acuerdo a que los factores reales de poder llegaron en el texto constitucional; cuando ese equilibrio se rompe, de modo que el texto constitucional no refleja con la fidelidad necesaria el equilibrio de las fuerzas, es necesario emprender la reforma constitucional o bien establecer una nueva Constitución.

Cada sociedad, en cada momento, encuentra diversos mecanismos para transformarse, respondiendo a las estructuras de muy larga, larga y corta duración como fueron planteadas por Levi - Strauss. Nos enfrentamos, en este sentido, a un problema de enfoques científicos; es decir, la transformación constitucional no es un problema únicamente jurídico, sino que compromete todos los factores de la convivencia política, económica y social de una comunidad en un momento histórico determinado. De ahí que el análisis de la realidad constitucional y su evolución a través de la historia, debe remitirse siempre a la observación empírica de los hechos, evidentemente, bajo el análisis crítico de las disciplinas teóricas.

El Derecho debe limitarse al entorno de lo formal, de los mecanismos propiamente constitucionales para la modificación de los textos fundamentales y su articulación con el resto del sistema jurídico, toca con la política al momento del análisis de la legitimidad como única fuente real del cambio institucional y extrae de la sociología y la economía las razones básicas por las que se operan los cambios jurídicos más profundos. José Antonio Da Silva, ha precisado los límites jurídicos de estas transformaciones:

Los procesos de cambio formal de la Constitución se efectúan mediante técnicas de modificación de los textos constitucionales por vía de actuación voluntaria y deliberada de ciertos órganos, mediante determinadas formalidades, establecidas en la propia Constitución. Esto acontece por medio de reforma, enmienda o procedimiento de revisión.²

² Da Silva, José Alfonso. Op.cit. Pág. 7.

Formalidad Constitucional y dinámica política

En los momentos en que las disfunciones de una sociedad llegan a alterar la vida pública de manera tal que las normas del Estado no corresponden a lo que los factores de poder consideran adecuado para el desarrollo del proyecto de Nación, en conflicto es inevitable. La Constitución, siendo la única soberana, requiere del consenso mantenido para que sus normas gocen de la eficacia necesaria para garantizar la vida del Estado, y no es un dique para el desarrollo histórico, sino más bien un cauce que conduce las fuerzas del cambio social.

En el fondo, la crisis política, el cambio en el equilibrio del poder y las manifestaciones en contra de la vigencia de la constitución no son sino expresiones contra la formalidad establecida en el texto constitucional, por lo cual sus contenidos se debaten no sólo en el ámbito del Poder Constituyente, sino también en otros sectores de decisión y reflexión más amplios y más complejos.

Existe una especie de tierra de nadie, donde los cambios políticos se anticipan al cambio jurídico; un momento en que la legitimidad no sufre alteraciones pero en los cuales, la convivencia política sufre cambios o crisis que pueden devenir en cambios formales al texto constitucional. Las crisis políticas de esta naturaleza son inherentes a la convivencia social en todas las sociedades, a la vez, no puede pretenderse buscar una comunidad donde las visiones de futuro y las propuestas para la solución a los problemas inherentes a la realidad histórica sean absolutamente compartidas. Lo propio de la democracia no es el consenso, sino, por el contrario, el disenso.

Cuando la Constitución refleja el estado real del equilibrio de los factores de poder, entonces la vida pública se desarrolla con la fluidez necesaria para el desarrollo y el crecimiento; en tales casos, ninguna fuerza política es suficientemente poderosa para convocar a un nuevo constituyente y, en tal sentido, nadie puede, salvo los órganos constituidos por la propia Constitución, arrogarse en exclusiva la interpretación de la voz soberana del pueblo. Eso es lo que podemos llamar una sana vida constitucional y un texto fundamental acorde con la realidad.

El divorcio entre la realidad y el discurso constitucional no se manifiesta forzosamente a través de crisis políticas o de disfunciones sociales. La mayor parte de las veces la sociedad y las élites del poder, eligen formas de comportamiento que si bien se encuentran al margen de la constitución, no inciden de manera grave en la convivencia. Este extremo no es deseable porque a la larga, termina minando el poder moral del texto constitucional

y establece formas alternativas de solución de conflictos que salen del orden establecido por el sistema jurídico. Desde ese punto de vista, el fenómeno del cambio constitucional sigue un orden lógico comenzando por la generación de una nueva situación real y el consecuente desfasamiento del texto constitucional y culmina con una adaptación de la constitución al nuevo orden vigente. Este tiempo de transición no puede prolongarse por un periodo mayor al que la propia realidad exige para mantener su equilibrio; más allá de ese tiempo prudente son inevitables las disfunciones que pueden venir acompañadas de cuadros de violencia. Este conjunto de prácticas y de tiempos ha sido conocido por la doctrina como mutaciones constitucionales. Da Silva las explica de la siguiente manera:

La doctrina tradicional sobre el tema, que viene de Laband, G. Jellinek, pasando por Hsü - Dau - Lin y Heller, concibe a las mutaciones constitucionales en un sentido bastante amplio, bajo el cual se subsumen diferentes hechos, según lo demuestra Conrad Hesse. De hecho, Jellinek admite mutaciones constitucionales derivadas de la práctica parlamentaria inconstitucional, bajo el argumento de que lo que aparece en un momento inconstitucional emerge más tarde conforme a la Constitución.³

En cuanto a sus contenidos noéticos, por cuanto imponen conductas, límites y consecuencias, la Constitución no prevé la realidad ni busca construirla; solo regula y mantiene el equilibrio que le dio origen y permite una convivencia estable entre todos los miembros del cuerpo social, particularmente respecto de la dirigencia; pero en su contenido discursivo e ideológico, la Constitución no sólo se adelanta a la realidad, sino la construye y la guía dentro de un camino que la mayoría ha considerado deseable e ideal. De este modo, la Constitución presenta un doble juego respecto de la realidad política objetiva del Estado: recibe de la realidad los equilibrios que la mantienen vigente, pero también propone un modelo de realidad que permite la creación continua de la noción de futuro compartido que es absolutamente necesaria para la sobrevivencia de la Nación.

La vida política es necesariamente la vida del conflicto, del encuentro y el desencuentro de intereses, de proyectos y del ejercicio de la fuerza dentro de lo formal y dentro de lo material; no existe sociedad alguna que no se base en la idea del conflicto como motor esencial. Pretender un

³ Da Silva, José Alfonso. Op.cit. pág. 8.

Estado donde el conflicto no esté presente es tanto como desear una comunidad aislada de la historia, cerrada en sí misma; sin embargo, por su naturaleza de consenso político fundamental, la Constitución debe prever dentro de sus disposiciones la manera en que los factores de poder han decidido dirimir sus conflictos. Las crisis pueden no ser graves si pueden ser resueltas mediante soluciones constitucionales que todos los miembros del cuerpo social acepten y respeten; cuando esas formas de solución de controversias fallan, uno de los elementos fundamentales del acuerdo político constitucional se ha perdido y debe ser reparado de acuerdo con los nuevos factores reales de poder.

De este modo, la Constitución puede ser entendida como una noción jurídica de extrema movilidad, aún en el caso de las más rígidas, porque su rigidez conduce a la moderación de los periodos transicionales y a la conversión en enunciados noéticos de las realidades emanadas de éstos, cuando sus presupuestos no se contraponen a los derechos consagrados en el texto constitucional. De ahí que, de ningún modo, las realidades paraconstitucionales puedan crear derechos, por muy inveteradas que sean sus prácticas, ni aún en el caso de no contravenir el texto constitucional, menos aún cuando destruyen el orden establecido por la norma fundamental.

Burdeau lo expresa de la siguiente manera:

Si la fuerza de la autoridad de las reglas constitucionales tienen un origen formal, no tiene lugar, en un país regido por una Constitución rígida, una costumbre constitucional, sea ella creadora, modificadora, supresora o simplemente interpretativa.⁴

Desde ese punto de vista, estamos en presencia de dos fenómenos paralelos; por un lado las prácticas y costumbres de contenido político que, derivadas de la facultad de asociación inherente a las libertades individuales, no están prohibidas por el texto constitucional y por el otro, las interpretaciones, costumbres y prácticas de los poderes públicos que exceden el marco constitucional y ocasionalmente lo cuestionan. Ninguno de ambos casos generan nuevos contenidos constitucionales, pero mientras que la primera de las situaciones señaladas únicamente merece la vigilancia y normatividad propia de los derechos políticos de los individuos y las asociaciones, las segundas generan tensiones dentro de la vida constitucional del Estado.

⁴ Burdeau, Jacques. *Traité de science politique*. L.G.D.J. París. 1969. T. IV. pp. 246 – 247.

Suficiencia formal y crisis

Los periodos transicionales, en los cuales la realidad ha excedido el marco de la constitución, se manifiestan por momentos críticos que pueden ser resueltos por los diferentes actores de la vida pública en su conjunto. Resultaría deseable que siempre dichas crisis se solucionaran mediante el ejercicio normal de las atribuciones constitucionales, sin embargo, existen momentos en los que las fuerzas reales de poder presionan a los poderes establecidos e incluso los suplantán, creando nuevos equilibrios constitucionales. A una crisis de esta característica y magnitud, puede suceder la muerte de la Constitución y la creación de un nuevo orden constitucional. Sin embargo, la mayoría de las veces los textos constitucionales prevén mecanismos formales para dar cauce a las tensiones propias de las luchas políticas.

Por regla general, las crisis políticas se presentan: por actos normativos, costumbres o prácticas y actos que tienden a destruir o modificar el orden constitucional, las convenciones constitucionales, entendidas como formas prácticas de interpretar la Constitución realizadas por quienes están sujetos a las normas pero que carecen de facultades formales para interpretarlas, las convenciones constitucionales entre los actores de la vida político social, los actos de complementación constitucional realizados por los poderes públicos, aun con exceso de sus facultades y las interpretaciones constitucionales que generan nuevas convenciones constitucionales.

Asimismo, la Constitución debe estar dotada también de elementos propios para defenderse, cuando la violación de la constitución es parte de la práctica institucional, estamos en presencia de un conflicto entre la vida pública y el documento que está llamado a regirla. La constitución no puede estar a merced de los grupos dentro del Estado y si bien es cierto que se debe al concierto y al consenso de la política, su esencia es normativa e imperativa y excede de la naturaleza de un simple acuerdo entre partes. La disidencia dentro del Estado es manifestación del conflicto, pero no necesariamente lo es de desajuste constitucional.

Entre los medios de que una Constitución dispone para suprimir las distorsiones entre el texto fundamental y el desarrollo de la vida política se encuentran sus mecanismos de cambio y transformación; todo en la constitución responde a una forma específica del ser de un pueblo en un momento determinado, algunos pueblos, que no han logrado un equilibrio profundo y duradero entre sus factores reales de poder, podrán optar por constitucional más o menos rígidas, de modo que sujeten a los distintos

actores de la política y reglas definidas que le den estabilidad a la vida pública; otros optarán por llevar las transformaciones políticas al texto constitucional con mayor velocidad, pues basan su idea de la política en aspectos más bien prácticos y menos teóricos.

De cualquier modo, debe aclararse que la rigidez de una Constitución, es decir, la mayor o menor facilidad para reformarla no está relacionada con el desarrollo de las instituciones políticas, sino con factores como el carácter popular y el consenso de las fuerzas reales de poder en el momento de construir un régimen constitucional. Lo importante es señalar que una Constitución no es, de ningún modo, un monumento histórico, sino que es el elemento central del equilibrio del poder en una sociedad políticamente organizada.

Los escenarios de crisis tienen como denominador común el hecho de señalar una ausencia de correspondencia entre el texto constitucional y la percepción pública de la Constitución, es decir, entre los hechos reales de la política y el marco formal que los sustenta; es decir, falta de adecuación del texto fundamental con las prácticas políticas reales. En algunos casos, como la complementación constitucional y la interpretación que genera nuevas convenciones constitucionales, se trata de factores emanados del poder público que, o bien resuelven coyunturas temporales o se entienden dentro del esquema de un nuevo planteamiento de Nación o de Estado.

Por su parte, cuando quienes provocan las situaciones críticas y los periodos transicionales, carecen de facultades normativas e interpretativas en términos constitucionales, no estamos en presencia de auténticas mutaciones constitucionales, como las entiende Da Silva, sino más bien en desajustes de mayor o menor gravedad entre lo normativo y lo fáctico.

El Estado, dentro de la vida institucional, dispone de muchas maneras para defender el texto de la constitución, elementos que van desde la formación de criterios interpretativos a través del Poder Judicial, la creación de nuevos consensos por debajo del constitucional vía Poder Legislativo, así como la aplicación de normas y la realización de actos de disuasión y represión a cargo del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, si bien la fuerza es un elemento cuya legitimidad es exclusiva del poder constituido, su ejercicio no puede ser indiscriminado, cuando sucede de ese modo, estamos en presencia de una fuerte decomposición de la vida política del Estado.

La fuerza sólo puede ser ejercida por una autoridad legítima facultada constitucionalmente para tal efecto, no debe sino circunscribirse a los límites que la propia norma le indica, ya sea la norma general, Constitución

y ley, o en la norma individualizada, como una sentencia judicial; pero sobre todo, debe detenerse ante el imperio de los Derechos Humanos y estar presidida por la prudencia política. De cualquier modo, la violencia y la fuerza no pueden crear acuerdos políticos duraderos, toda vez que carecen de sustento formal y son inútiles como parte sustancial de un discurso político aceptable, sino que únicamente pueden considerarse como medidas de excepción.

De cualquier forma, para el caso de las crisis generadas por actos o normas derivadas de quienes constitucionalmente tienen facultades para emitirlos, todas las constituciones prevén mecanismos de defensa que procuran mantener intacto el orden constitucional, sin embargo, nuevas realidades o nuevas aspiraciones del poder público pueden generar la inobservancia, la omisión o bien la reinterpretación de mandatos constitucionales sin que se presente la operación de los mecanismos de defensa, en este caso, se ha generado el periodo transicional desde el interior del propio sistema político y teniendo como objeto el mismo sistema jurídico.

De cualquier forma, la salud de un Estado está relacionada con la mayor o menor posibilidad de solucionar sus crisis mediante mecanismos institucionales no violentos que garanticen su sobrevivencia. Se trata pues, de una cuestión de orden interno y de respeto a la legalidad; la premisa fundamental de la vida pública es el mantenimiento del orden pues, como sucede con los seres vivos, la muerte es siempre producto del desorden al interior de los sistemas que hacen posible la vida.

Todas las constituciones están sujetas a constantes procesos de cambio, tanto en lo formal como en lo interpretativo, sus modificaciones impactan de mayor o menor forma en la vida pública según la naturaleza del documento constitucional, pero es en las constituciones más rígidas y extensas en que los cambios parecen merecer una mayor prudencia pues implican movimientos jurídicos y políticos más complejos. Al respecto, John Ville explica:

Las constituciones más largas y prescriptivas requerirán casi siempre más reformas en contraste con las Constituciones más cortas, que se limitan a esquemas gubernamentales más amplios.⁵

⁵ Ville, John. El proceso de enmendar la Constitución en los Estados Unidos de América: análisis de comparación con la experiencia mexicana. En *Derecho Constitucional Comparado México - Estados Unidos*. UNAM. 1990. Tomo I. p. 203.

Por un lado, la Constitución, como compendio de la vida política del Estado y de la Nación, no puede experimentar cambios más allá de las necesidades de la identidad del pueblo y la Nación, esta compleja situación, por lo inasible del concepto y lo difícil de su noción, se manifiesta con mayor claridad cuando el cambio propuesto incide de manera negativa en la vida histórica del país, esto es, cuando en lugar de generar un nuevo consenso, rompe con la tradición histórica generando una crisis de mayores dimensiones que aquella que pretende solucionar. No puede transitarse de la democracia a la tiranía por un mero acto legislativo, esta ruptura está inmersa en una reforma total del sistema que trae consigo un nuevo orden constitucional, de cierto modo, no se trata pues de un cambio constitucional, sino más bien de la creación de una nueva constitución. Salvador Valencia Carmona lo explica en los siguientes términos refiriéndose a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

La Constitución ha sido en México un texto fundamental en el sentido más pleno de la palabra. Su carga histórica es tan grande, que en la Constitución los mexicanos recrean la herencia ideológica de nuestros sacudimientos sociales, los avances que logró el movimiento revolucionario y los principios que rigen a la sociedad civil en el presente. A diferencia de otros países, en el nuestro la Constitución ha sido símbolo de estabilidad política y de unidad nacional, en torno a la cual partidos, grupos políticos y los propios ciudadanos, han desenvuelto las actividades que les son propias.⁶

Es en este extremo en que los análisis y los fenómenos jurídicos y políticos se encuentran con mayor cercanía; se trata no sólo de aspectos formales que, al modificarse, terminan por extinguir la vida constitucional para dar paso a una nueva, sino de un problema fundamental de legitimidad que sólo puede, en el caso de una reforma radical, estar precedida por el más amplio consenso público, lo que significa, evidentemente, una nueva manifestación de soberanía originaria y no de la delegación que el pueblo hace en los representantes populares.

⁶ Valencia Carmona, Salvador. Constitución y transición política. En *Hacia una nueva Constitucionalidad*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1999. p. 380.

Después de una larga historia política, los seres humanos logramos dimensionar el poder público, de modo que, al mismo tiempo que cubría necesidades sociales de una importante mayoría de ciudadanos, respetara los derechos de las personas como base de la convivencia social, la enseñanza histórica demostró que el individuo en ejercicio del poder es sólo un mandatario de la soberanía constitucional y que no puede considerar su cargo público como parte de su patrimonio individual; logramos la conciencia de que el ejercicio del poder es una función social y no un privilegio, pero sobre todo, encontramos la manera en que si hiciera posible el ejercicio de un factor que pareció utópico durante siglos, el ejercicio de la soberanía popular.

Esta reflexión que sustenta hoy la vida política y jurídica de Occidente, que anima nuestras relaciones institucionales y que da certeza al rumbo de la vida colectiva es, sobre todo, un logro cultural, es la suma de un largo camino que los hombres de muchos tiempos y lugar hemos emprendido por la conquista de la libertad y el imperio de la justicia; es, en resumidas cuentas, el patrimonio ciudadano de todos los hombres.

La Constitución y la Justicia Constitucional

César Benedicto Callejas

Antropomorfismo y racionalidad

El ser humano es un ente complejo que, arrojado a la realidad del mundo, se encuentra menos dotado físicamente que otros animales para sobrevivir. Sin embargo, la especie humana no sólo ha sobrevivido y se ha convertido en la única con afán y posibilidad de dominación sobre su entorno, sobre otras especies y aún sobre individuos y grupos de la suya propia.

La causa de tan imprevisible éxito se encuentra en la economía de medios que nuestra especie desarrolló para sobrevivir en un medio hostil. Es decir, frente a una naturaleza implacable, el ser humano requirió de capacidades que le permitieran dominar el mundo exterior, en lugar de, como lo hicieron las demás especies, someterse y desarrollar los más ingeniosos sistemas para evadir los aspectos agresivos de la naturaleza; el ser humano no desarrolló músculos tan fuertes que le permitieran desarrollar altas velocidades en la carrera, pero sí una inteligencia capaz de inventar objetos que acortaran las distancias; la especie humana carece de ojos que le permitan ver en detalle grandes extensiones o con poca luz, pero desarrolló objetos que le permitieron estar en más de un sitio al mismo tiempo; el hombre no cambia el color de su piel para protegerse, pero sabe esconderse y transformarse según la circunstancia. A partir de esta observación, Marshall McLuhan desarrolló su idea de que los medios tecnológicos y comunicativos son extensiones de los sentidos del hombre, que los potencian y perfeccionan.

En este juego de la naturaleza, en el que el ser humano se desligó de sus demás hermanos naturales, la acción de la especie, el paso del tiempo y la repetición de los actos de ingenio y lectura de la realidad, trajeron consigo la formación de una segunda naturaleza humana, que acaso se convirtió en la principal: su naturaleza cultural. El hombre es un exiliado del mundo de lo natural, lo contempla y lo desea, pero ya no le pertenece;

se aleja y lo domina, a veces incluso lo destruye, pero no puede sustraerse a su encanto y a su dominio; de ahí que, para mantener la unidad de su ser, el hombre haya convertido a la naturaleza en un mensaje inteligible, la máxima capacidad de la inteligencia humana no radica en la dominación de las fuerzas físicas, sino en la conversión de los hechos de la naturaleza en símbolos y códigos que pueden ser transmitidos entre individuos y entre generaciones.

Así, el hombre llama “madre” a la naturaleza, habla del espíritu de los bosques, del dolor de la tierra, porque la humaniza, la antropomorfiza de modo que pueda comprenderla y hacerla suya. Las sociedades han seguido esa práctica con sus propias instituciones, de modo tal que se afirma que la sociedad tiene un cuerpo, que la ley dice, que la historia camina y, así, lo que se dota de sentido tiene cierta forma humana.

Más allá de lo que algunos pueden considerar un error gramatical o una simple metáfora, en el antropomorfismo aplicado a la naturaleza y a las instituciones sociales, se esconde una forma de ver el mundo. Se trata de un discurso que reúne los elementos de la tradición cultural que hicieron posible la vida del Estado en occidente. Dicho de otro modo, nuestra necesidad de dar forma humana a todo aquello que nos excede en dimensión y en potencia, supera el margen de lo puramente semántico y se relaciona con una racionalidad particular que nos permite ejercer dominio sobre la realidad y sus fuerzas.

Al Estado y a la política, como la conocemos en occidente y cuyas formas de comprensión y organización exportamos a todo el mundo, son la lengua franca de la organización política en todas las regiones del planeta. Intentar un estudio de las instituciones del derecho positivo, desde la raíz racional y discursiva, implica desentrañar sus partes esenciales. De cierto modo, la simple descripción de los preceptos constitucionales no parece suficiente para lograr la comprensión necesaria para enfrentar tiempos de cambio que afectan, más que las formas externas de organización, el sustento de su legitimidad y la funcionalidad en el contexto social y político.

Ese sujeto llamado Constitución

El texto constitucional tiene varios significados en la vida pública de una comunidad con organizaciones superiores; no sólo a nivel político, sino en términos obviamente jurídicos y también sociales. La Constitución es, desde luego, la base y el sustento de toda la organización estatal; es el

régimen del consenso político y la fuente del lenguaje político entre los actores del poder y entre ellos y la sociedad. De muchas maneras, la Constitución es el gran mito fundacional de nuestra sociedad. Es un sujeto político, en el sentido de que lo humanizamos, le damos derechos y prerrogativas, nos ofendemos cuando se la ataca y la defendemos cuando está en peligro; toda la organización política, en el hecho y el discurso gira en torno al concepto de la supremacía constitucional y la defensa de sus instituciones. ¿Qué realidad y qué ideal encierra en su concepto la Constitución que la hace tan trascendente para la vida comunitaria?

En la realización de un texto constitucional intervienen varias fuerzas distintas; grupos de poder que se enfrentan y que acuerdan consensos mínimos que dan vida al Estado y orden a las manifestaciones políticas; sin embargo, aunque los grupos son muchos y sus intereses diversos, la Constitución es hija de un mismo momento histórico, de una sola realidad que atañe a todos quienes participan en su formación y de una misma herencia histórica que se convierte en código comunitario; es decir, la Constitución es, ante todo, un producto cultural, acaso el más acabado y complejo producto de una civilización. Por ello, nos identificamos con su discurso y ya sea que nos sumemos a su proyecto, o lo contestemos y nos opongamos, de ningún modo permanecemos indiferentes.

En cierta forma, la Constitución se convirtió, a través de un proceso sumamente largo y complejo de secularización en una nueva especie de texto revelado; esto es, un texto donde se encuentran todas las claves de la vida social y política y que, en tal sentido, tiene una vida independiente de sus creadores y aún de la sociedad a la cual regula. Es, sin embargo, la posibilidad de su reforma y su potencial para ser continuamente reescrita y redescubierta, que lo sagrado de la norma constitucional, inherente a todo texto jurídico normativo, se convierte en una estructura formal que puede modificarse de acuerdo con la realidad y que, en efecto, procura estar al corriente de los equilibrios del poder.

En efecto, la forma antropomorfista de ver la realidad política y la atribución de una personalidad propia a la Constitución, tienen su origen – y al mismo tiempo su comprobación final –, en el hecho de que la Constitución no sólo crea al Estado, sino que de hecho, se erige por encima de la voluntad de los ciudadanos, quienes en última instancia la han creado y que, incluso pervive en el orden jurídico y en el ámbito político más allá de su aplicación correcta o incorrecta, incluso de su ignorancia. Carré de Malberg ofrece la siguiente reflexión:

Pero de todas maneras hay una cosa que es imposible concebir: la creación, por actos individuales de voluntad contractual, de potestad dominadora del Estado. Porque la dominación estatal y la sujeción al Estado presuponen esencialmente la existencia de una voluntad superior a los individuos que componen el Estado, voluntad que por eso mismo tiene su base fuera de las convenciones que pudieren intervenir entre ellos. Desde el punto de vista jurídico la base de la potestad estatal es el estatuto orgánico del Estado, su Constitución, y ésta no se analiza en un contrato entre los miembros del Estado, sino que se promulga en nombre del Estado mismo y del solo Estado como un acto de su voluntad unilateral.¹

En todo texto constitucional, por ello, hay extremos intocables; aquellos que contienen la identidad de la Nación y la continuidad del proyecto político; la propia estructura de la supremacía constitucional no puede ser destruida ni modificada, pues de hacerse, se modifica todo el edificio jurídico del Estado y nos encontramos, en los casos en que así ha pasado, con un nuevo Estado que genera sus propias dinámicas y sus propias resistencias. Por este motivo, por el afán de conservación que implica la vigencia constitucional, es necesario que todo texto de esa naturaleza implemente una serie de mecanismos útiles para defender al texto constitucional.

La justicia constitucional, en tal sentido, versa no sólo sobre las controversias basadas en la interpretación y aplicación de preceptos constitucionales, sino sobre todo, en la defensa de esos dos extremos sobre los que se basa la vida de la constitucionalidad: por un lado, la defensa de la integridad del principio de supremacía constitucional, en segundo término, de los preceptos fundamentales que contribuyen a mantener la identidad y el sentido de la nacionalidad y de la vida jurídica, y en sentido más amplio, de toda la sobrevivencia del sistema jurídico del Estado, es decir, de las vías y articulaciones que permiten al sistema en su conjunto funcionar al amparo de la norma constitucional; Martínez Báez, por ejemplo, dudó siempre de la exclusividad del Poder Ejecutivo Federal para conocer de la regularidad de fondo y de la constitucionalidad de las leyes ordinarias; así pues, formuló la siguiente opinión en la *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, en su número 15 de julio de 1942:

¹ Carré de Malberg. R. *Teoría General del Estado*. UNAM. Facultad de Derecho. FCE. México. 1998. Pág. 69.

El artículo 133 de nuestra Constitución contiene el principio de la supremacía del Derecho Federal sobre el Derecho Local y un precepto dirigido a los jueces de los Estados para hacer efectiva esa supremacía; pero implícitamente atribuye a los tribunales locales la facultad de juzgar si las leyes del Congreso de la Unión y los tratados internacionales forman parte de la Ley Suprema de la República, en cuanto “emanan” de la Constitución Federal, o “están de acuerdo con la misma”, y si no llenan dichas leyes y tratados el requisito de constitucionalidad, los jueces de los Estados deben preferir sus respectivas leyes locales que estuvieren en conflicto con aquellas normas federales.²

Desde luego, podemos entender que la supremacía constitucional y con ella la sobrevivencia e integridad de todo el sistema jurídico, tiene su origen en el sujeto que conocemos como Constitución y que, en su personificación, lleva implícitas las características de unidad que corresponden a los individuos entendidos en el sentido ontológico de seres cerrados en sí mismos y suficientes *per se* en su naturaleza.

La racionalidad de la sobrevivencia

En su célebre ensayo “*El Erizo y la Zorra*”, Isaiah Berlin, recuerda un fragmento de un poema de Arquíloco: “la zorra sabe muchas cosas, pero el erizo sabe una importante”³. Si bien, como el propio Berlin comenta, los estudiosos del obscuro verso no han logrado ponerse de acuerdo, son dos las ideas que parecen más aproximadas; la primera y más evidente es que, pese a la astucia de la zorra, a sus artimañas y a su agilidad, nada puede frente a aquello que bien sabe el erizo, sobrevivir. Por otra parte, esta primera lectura puede sucederse por la conclusión de que existen dos maneras de relacionarse con el mundo, ya mediante una visión única, integral, en la que un sistema más o menos congruente, permite la comprensión, el pensamiento y el sentimiento de la realidad, es decir, a través de un principio único universal y organizador que por sí mismo da sentido a todo cuanto se es y se manifiesta⁴; o bien puede intentarse la relación a través de la persecución de muchos fines distintos, no necesariamente conexos, sino hasta contradictorios, generalmente ligados por nexos de

² Martínez Báez, Antonio. *Obras. Tomo I. Político – Constitucionales*. UNAM. México. 1994. Pág. 530.

³ Berlin, Isaiah. *El erizo y la zorra*. Muchnick editores. Barcelona. 1998. Pág. 39.

⁴ Idem.

facto; en ese caso, la voluntad y el ser actúan mediante una fuerza centrífuga que lleva al individuo a apropiarse de fracciones de la realidad y que, desde luego, no pretende una visión interna, inmutable y globalizadora.⁵ A modo de ejemplo, Berlin ubica entre los primeros a Dante, Platón, Lucrecio, Pascal, Hegel, Dostoievski, Nietzsche, Ibsen y Proust y entre los segundos a Shakespeare, - bien podríamos añadir a Cervantes - , Herodoto, Aristóteles, Montaigne, Erasmo, Moliere, Goethe, Pushkin, Balzac y Joyce.⁶

En los sujetos cuya visión de sí mismos y del mundo se basa en el dominio absoluto de un principio ordenador, la racionalidad preponderante es, necesariamente, la sobrevivencia. En tal caso, no se está en el mundo para dominarlo y transformarlo, para ello es necesario siempre abrir varios frentes de batalla, sino persistir en la idea fundamental de la existencia, en la sobrevivencia del individuo pese a los cambios de la realidad y a los retos del tiempo siempre cambiante. Saber sobrevivir, pese a todo y pese a todos, es una facultad derivada de un fuerte sentimiento de unidad. A este principio obedece la personificación del Estado en su Constitución.

La construcción de un lenguaje y, desde luego, de un metalenguaje fundamentado en la práctica política, permite expresarse de la Constitución en términos de su deber ontológico de permanecer; no sólo porque la Constitución, en su aspecto formal de base jurídica, no puede ser destruida por otra norma que, obviamente, deriva de su enunciado principal; sino además, porque ni los actos de la *realpolitik* que atentan contra su vigencia, ni la existencia de leyes anticonstitucionales, ponen en duda su efectividad. Sin el cumplimiento de ese deber ontológico de permanecer, inscrito en la naturaleza jurídica, política y filosófica de la Constitución, el Estado quedaría a merced de la oportunidad y del cálculo de posibilidades de mantenerlo vivo a cada instante.

Desde luego, la exploración de la Constitución y de la Justicia Constitucional a través de la óptica de una concepción más bien filosófica, particularmente ontológica y, si se quiere fenomenológica, implica rebasar el aspecto meramente formal de la norma e inscribir la Constitución como una voluntad que se manifiesta permanente y continuamente en un momento histórico prolongado; la Constitución, ciertamente, es una voluntad que el pueblo manifiesta al depositar su soberanía natural en un órgano colegiado que podemos llamar de modo general Constituyente Originario; tan es así, que en el momento en que el Constituyente manifiesta la voluntad del pueblo, creando la Constitución, desaparece y

⁵ Ibidem.

⁶ Ibidem.

apenas parece que alguna vez existió, esto es por que el texto constitucional ha ocupado el lugar de la soberanía, en ella se encuentra todo el poder y toda la representación del Estado, mientras que las voluntades individuales que le dieron forma y origen, se esfuman en la historia y se desdibujan ante el trabajo que corresponde hacer al Parlamento o al Constituyente Permanente. Volviendo al texto de Berlin:

La voluntad individual puede no ser omnipotente, pero tampoco es del todo impotente y unas son más efectivas que otras. Napoleón puede no ser un semidiós, pero tampoco es el simple epifenómeno de un proceso que, en cualquier caso, se hubiera producido sin él. Las “gentes importantes” no son tan importantes como ellas mismas o los historiadores menos listos creen, pero tampoco son sombras.⁷

Desde este punto de vista, es comprensible que sea la voluntad de los individuos y del pueblo la que de vida a la Constitución, pero una vez que la Constitución ha sido promulgada, que sale de la mano de sus creadores para instituirse como el vértice de un sistema político y jurídico, la importancia de quienes expresaron en ella su voluntad y su facultad de poder real, se ensombrece de tal modo que pareciera completamente innecesaria. En el fondo, la idea de que exista algo que podamos llamar Justicia Constitucional, se basa en el principio natural de que para poder seguir siendo, la Constitución requiere de argumentos, prácticas y órganos que la mantengan en ejercicio. La Justicia Constitucional garantiza que ese impulso constante y perpetuo de la Constitución, de seguir siendo, podrá llevarse a cabo.

Una justicia peculiar

Don Felipe Tena Ramírez, en su ya clásico libro de Derecho Constitucional Mexicano, al tratar el tema de la justicia constitucional, le preocupaba particularmente el tema de la relación entre la política y el derecho o, más bien, de la contaminación de la justicia por la política. Dicha preocupación se formulaba en los siguientes términos:

Sin embargo, el control de la constitucionalidad adquiere indiscutiblemente alcances políticos, porque tiene por objeto

⁷ Berlin, Isaiah. Op. Cit. Pág. 79.

interpretar la ley reguladora de equilibrios políticos; por eso el juicio constitucional es juicio político. De aquí nace el peligro de que la justicia se contamine de política, lo que no es deseable para aquélla, ni para ésta... es preciso, por lo tanto, hacer del Poder Judicial el titular de la defensa constitucional, pero de modo tal que ese poder quede inmunizado en lo posible contra toda ingerencia indeseablemente política.⁸

Sin embargo, conviene aclarar la naturaleza de la Justicia Constitucional para deslindar que es aquello en lo que la política la contamina y que es aquello en lo que ambos términos son correlativos y, si se quiere, simbióticos.

El propio Tena, expone el argumento de Edward Coke sobre la supremacía del Common Law originado en la Carta Magna, era superior a los actos del rey y las leyes del Parlamento, que por la naturaleza soberana de la Carta, pasan a segundo término cuando entran en conflicto con aquella. El argumento de Coke presupone la idea de la supremacía y la supervivencia de la Constitución, sin embargo, en un país como Inglaterra, donde la interpretación del texto constitucional supone cierta paridad entre leyes fundamentales y leyes secundarias, limita el ámbito de la Justicia Constitucional pues impide que una ley sea juzgada a luz de los términos constitucionales como señala Tena Ramírez; por otra parte, de esa misma afirmación puede ser desprendido un corolario: si bien es cierto que en el momento en que Edward Coke enunció su argumento de la supremacía constitucional, ésta no alcanza su total esplendor por la todavía incipiente práctica constitucional, también lo es que su objeto principal es justificar y establecer el primado del poder judicial sobre los demás poderes del Estado en la defensa de la integridad del sistema jurídico y político. Con ello, la idea de la contaminación de la justicia por la política se desvanece en cierto modo, pues es inherente a la función judicial, cuando se trata del orden total e íntegro del Estado y no puede deslindarse con precisión dónde termina un aspecto y donde comienza otro.

Tal vez, si enunciamos la pregunta desde otro ángulo podamos obtener una respuesta más certera. Si cambiamos los términos justicia y política por las ideas de elementos jurídicos y factores de poder, nos encontramos con una expresión acaso más feliz y mejor definida; esto es, en la función de la Justicia Constitucional, la tarea política es no sólo necesaria, sino más bien connatural, al realizarse la Justicia Constitucional estamos en presencia de un ajuste del equilibrio de los actores y prácticas reales de

⁸ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa. México. Págs. 502 y 503.

poder que deben sujetarse a lo mandado por el Poder Judicial; en ello, ocupan el criterio exclusivo los elementos jurídicos mientras que los factores de poder se convierten en objetos secundarios y complementarios de una resolución cuyo objeto final es preservar el orden jurídico y político.

En efecto, cuando la argumentación de Tena Ramírez continúa con la Constitución de los Estados Unidos de América, su atención central se fija en el hecho de que en un sistema de Constitución escrita y rígida, ésta no puede ser modificada por el órgano legislativo ordinario.⁹ Entonces, explica el argumento de John Marshall sobre la supremacía de la Constitución Federal en los Estados Unidos sobre las normas locales, enunciado en 1835 y que se adelanta, como comenta Tena, en un tercio de siglo a la conclusión a que las armas llegarán en la Guerra de Secesión, y remata el argumento con las palabras de Abraham Lincoln:

Si la política del gobierno acerca de cuestiones vitales que afectan a todo el pueblo ha de ser irrevocablemente fijada por las sentencias de la Suprema Corte, en el instante de dictarse las mismas en juicios ordinarios entre partes, dirimiendo acciones personales, el pueblo habrá dejado de ser su propio gobernante, habiendo renunciado prácticamente en la misma extensión a su gobierno, en favor de ese eminente tribunal.¹⁰

Sin embargo, lo que preocupaba a Lincoln, no era el hecho de que la Corte actuara con fines o bajo supuestos políticos, como a Marshall tampoco parecía afectarle especialmente la materia sobre la que versaran las leyes federales que, de cualquier manera serían superiores a las normas locales; sino más bien, en ambos casos, la disfunción se centra en el hecho de que no puede ni debe permitirse el desequilibrio o la paralización del sistema político. Para Marshall y para Lincoln, la Corte es la calificada para juzgar los casos de constitucionalidad y ambos tienen claro que no se puede tratar con idéntica técnica los asuntos propios del conflicto entre particulares y aquellos que caen dentro del ámbito de la justicia constitucional por versar sobre la sobrevivencia y la integridad del sistema constitucional; es decir, no aparece como un óbice el hecho de que la Corte haga política enunciando fallos en determinado sentido, pues cada vez que confirme o destruya un acto en razón de su apego a la Constitución, hará política; sino que la política inherente a la Justicia Constitucional se transfiera también a los casos de la justicia conmutativa entre particulares.

⁹ Idem.

¹⁰ Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. Pág. 504.

Y es que la Justicia Constitucional es una justicia peculiar. Habitados como estamos a las estructuras de justicia enunciadas por Aristóteles: justicia distributiva, justicia rectificadora y justicia igualadora, tendemos a reducir el concepto de Justicia a la que deriva de las relaciones entre individuos, pero de hecho, al aplicarla a los términos constitucionales, no parece cumplir con nuestras expectativas. Porque, en realidad, la Justicia Constitucional no pretende dar a cada quien lo que le corresponde, ni siquiera evitar el exceso vicioso de la injusticia según Aristóteles, que se identifica con el aprovechamiento de la ventaja sobre otro, sino a algo enteramente distinto, a una justicia que sólo tiene un beneficiario siempre y que, finalmente llamamos sólo paradójicamente Justicia, pues su razón de ser es siempre igual en el fondo: el mantenimiento del orden constitucional, la preservación de su ser superior y la sobrevivencia de la norma constitucional.

Javier Moctezuma observa varios puntos críticos a las ideas de justicia de Aristóteles:

Así, la justicia particular consiste en la abstención de la pleonexia, es decir, tomar ventaja para uno mismo de lo que pertenece a otro, su propiedad, su honor, su cargo y demás bienes por el estilo, así como negarle a una persona lo que le es debido, el cumplimiento de una promesa, el pago de una deuda y demás. Pero, como bien observa Rawls, la definición de Aristóteles presupone un esquema con arreglo al cual se determina lo que propiamente pertenece a alguien y aquello que le es debido. Empero, si como parece ser el caso, la respuesta de Aristóteles se da en términos de orden jurídico y moral positivo de su época, entonces procede la objeción formulada por Kelsen en cuanto a que la doctrina de Aristóteles sólo pretendió legitimar el estado de cosas existente en su época.¹¹

Porque en efecto, en la idea de Kelsen, la justicia se identifica con la función judicial que crea derecho a través de la configuración de una norma individualizada que dirime conflictos entre individuos. Desde luego, para que exista justicia no basta con la declaratoria del Estado o del Tribunal, pues como el propio Kelsen afirma, el tribunal descubre y formula el derecho ya concluido como creación y fijo, cerrado ya el proceso de su producción,

¹¹ Moctezuma Barragán, Javier. *La concepción aristotélica de la Justicia*. En Serrano Migallón, Fernando. coord. *Estudios Jurídicos en Memoria de Eduardo García Máynez*. Porrúa. México. 1996. Pág. 401.

con lo que concluye su aspecto declaratorio, sino que además la justicia radica en la aplicación de la norma, de todo el orden jurídico a un caso concreto donde las normas generales tienen cabida real, creando nuevo derecho; pero en cuanto se refiere a la Justicia Constitucional, nos encontramos frente a otra realidad ciertamente distinta.

Como organización política, sostiene Kelsen, el Estado es un orden jurídico. Pero no todo orden jurídico es un Estado. Ni los órdenes jurídicos prestatales de las sociedades primitivas ni el orden jurídico supra o interestatal, del derecho internacional, configuran un Estado. Para llegar a ser un Estado, el orden jurídico tiene que tener el carácter de una organización en el sentido estricto y específico de esa palabra, tiene que instaurar órganos que funcionen con una división del trabajo para la producción y aplicación de las normas que lo constituyen; tiene que exhibir cierto grado de centralización. El Estado es un orden jurídico relativamente centralizado.¹²

Es ahí en donde debemos ubicar la Justicia Constitucional, en el mantenimiento que da origen y permite la continuación del Estado; dicho de otro modo, la Justicia Constitucional es llamada justicia sólo en el sentido analógico del término, pues su objeto no es ni siquiera el dirimir controversias, sino más allá que eso, más que atribuir a cada quien lo que le corresponde, es mantener el orden y la integridad de un sistema jurídico que, remitido sustancialmente a una organización política genera la vida del Estado.

Renovando la racionalidad fundamental

El Estado contemporáneo se identifica con dos ideas fundamentales que son verdaderamente causas de identidad; por un lado, el Estado de Derecho, en los términos que Kelsen asimiló al Estado con el orden jurídico y el Estado democrático, éste último término en cualquiera de las variedades que la imaginación y la circunstancia política pueden generar; pese a la forma que adopten, ningún Estado contemporáneo se asume como antidemocrático, aunque sea únicamente formal y funcional el concepto de democracia que se ejercita en su práctica política.

¹² Kelsen, Hans. *Teoría Pura del Derecho*. UNAM. México. 1986. Pág. 290.

La unión entre orden jurídico, legalidad, constitucionalidad y Justicia Constitucional, es evidente; sin embargo, no lo es tanto respecto de la democracia. Es necesario recomponer la racionalidad que le da origen y sentido a la Justicia Constitucional para imprimirle el dinamismo del Estado contemporáneo, o mejor aún, es necesario comprender las formas y mecanismos de la realidad que están impactando directamente en las nociones de Justicia Constitucional, Control Constitucional e incluso Estado de Derecho.

El proceso de ciudadanía de las sociedades contemporáneas, en el que la masa pasa a segundo y tercer término dentro de las relaciones políticas y emerge la organización ciudadana como actor privilegiado en los equilibrios de poder, abre una brecha entre la exclusividad de la Justicia Constitucional y la participación ciudadana, es decir, si identificamos a la democracia con la posibilidad de que todos los miembros de la comunidad, bajo la regla de la mayoría y el respeto a los derechos de la minoría, participen de la formación de la voluntad pública, qué espacio puede quedar así en para el control judicial que aparentemente es excluyente de la voluntad popular.

Esta dicotomía aparente se resuelve si se redimensiona la idea de la democracia; es decir, si se entiende la democracia como un gran espacio abierto a la discusión en la que los ciudadanos deciden a partir de procesos de diálogo y de encuentro que mesuran los argumentos políticos y los productos de ese diálogo están presentes en la argumentación constitucional que, como hemos dicho, no es sólo la estructura del poder sino el poder mismo preñado de valores sustantivos y colectivos. Así, la personificación de la Constitución adquiere sentido y se manifiesta en el consenso amplio de sociedades que, cada día con mayor intensidad y frecuencia se identifican con la pluralidad y el debate.

Al respecto, comenta Ferreres:

La justicia constitucional puede contribuir a mantener viva la cultura deliberativa, en un doble sentido: en primer lugar, la mayoría se ve obligada a explicitar ante un tribunal cuáles son las razones que justifican la ley que ha aprobado. En segundo lugar, tiene que pechar con la carga de dar respuesta a las contrarrazones que aduce ante el tribunal que impugna la ley. Si quien ha acudido al tribunal es un individuo perteneciente a un grupo cuyas voces pueden haber quedado marginadas en el debate político, el papel del tribunal es entonces especialmente importante.¹³

¹³ Ferreres, Victor. *Justicia Constitucional y Democracia*. En Carbonell, Miguel. coord. *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*. Porrúa. México. 2000. pág. 301.

Dicho de otro modo, la Justicia Constitucional se enfrenta a la disyuntiva que comparte con todo el poder del Estado: aceptar y afianzarse en el concierto de los cambios sociales y políticos de nuestro tiempo o bien persistir en un ejercicio monolítico del poder distanciándose de las bases que conforman la vida política. Apostemos por el primero de esos extremos, de hecho, tanto México como otros Estados de América Latina, están experimentando con las nuevas atribuciones materiales que la consolidación de ejercicios democráticos está trayendo consigo. La Justicia Constitucional, a fin de cuentas, seguirá siendo la garante de la integridad del orden constitucional y de la supremacía de la norma constitucional y por lo tanto del Estado.

La Discusión de una Nueva Constitución

Ignacio Burgoa Orihuela

A lo largo del estudio que desde hace muchos años emprendimos sobre el Derecho Constitucional Mexicano y especialmente por lo que concierne a la Constitución de 1917, hemos refrendado, a través de la evaluación de diversas instituciones que integran el contexto preceptivo de nuestro Código Fundamental, que éste de ninguna manera se opone a la evolución económica, cultural y política de nuestro país. En otras palabras, la Constitución de 1917 no es ningún obstáculo al cambio social.

Este fenómeno debe entenderse como la mutación, variación o alteración que experimenta toda sociedad humana. Dentro de esta idea, el cambio social puede denotar evolución o involución, implicar progreso o regresión, involucrar mejoramiento o empeoramiento de las condiciones vitales en que se encuentren los sectores mayoritarios de la población, traducir revolución o contrarrevolución u operar beneficios colectivos o restauración de privilegios clasistas. Frente a todos estos dilemas que sugiere la idea de cambio social, es lógico que debemos aceptar únicamente las acepciones positivas y rechazar las negativas.

Demarcado así el concepto de cambio social, debe concluirse que nuestra Constitución de 1917, no sólo no lo impide sino que lo ha impulsado y lo proyectará hacia el futuro de México.

El cambio social en su sentido amplio que, según acabamos de indicar, se manifiesta en diversas transformaciones ascendentes, evolucionistas o revolucionarias, puede operar en diferentes ámbitos de la vida popular, a saber: el *político*, el *socioeconómico*, el *humano* y el *cultural*. Esta operatividad debe funcionar equilibradamente en todos ellos, de tal manera que produzca un verdadero desarrollo para los sectores mayoritarios de la sociedad. Sin dicho equilibrio, las transformaciones sociales, *lato sensu*, se concentrarían en uno solo de dichos ámbitos vitales, en detrimento de los demás que

permanecerían sin mutación, e involucionarían o experimentarían una regresión. Por consiguiente, los principios constitucionales que preconicen, posibiliten o incrementen el cambio social, deben referirse a todos ellos dentro de una normación sistematizada y armoniosa. Además, si dichos principios se contrajeran a un solo ámbito vital, sin abarcar los demás, la Constitución no sólo no sería el instrumento jurídico idóneo para la realización de todas las transformaciones sociales que el pueblo requiera, sino que estaría condenada a desaparecer si no se le introdujeran las reformas sustanciales que el cambio social integral exija.

En el *terreno político* nuestra Constitución preconiza como declaración fundamental la *democracia*. Hemos afirmado, sin temor a equivocarnos, que el sistema democrático no ha sido superado por ningún otro régimen, pues en aquél se coordinan los intereses sociales y los individuales en un ideal que se denomina “justicia social”. Sin el equilibrio entre ambos tipos de intereses, que es signo vital de la democracia, se incide fácilmente en las autocracias de derecha o de izquierda y, lo que es peor, en el totalitarismo estatal que degrada al hombre y despoja a los pueblos de su condición de sociedades humanas.

En el *ámbito socio-económico*, nuestra Ley Fundamental de 1917 instituye no sólo *garantías sociales* en favor de las clases obrera y campesina, sino que considera a la propiedad privada como *función social* y, por ende, susceptible de ser objeto de las modalidades que dicte el interés público, haciendo prevalecer los derechos de los sectores mayoritarios de la población sobre los derechos individuales. Además, los recursos naturales, indispensables para el desarrollo económico del país, los estima categóricamente como *bienes de la nación*, o sea, del mismo Estado mexicano, a través de cuyos órganos gubernamentales, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, el pueblo de México realiza su explotación. En otras palabras, desde hace varios lustros en nuestro país se ha implantado la socialización o “estatalización” de dichos recursos, considerándose que éstos no deben ser objeto de propiedad privada ni materia de explotación para satisfacer intereses particulares. En resumen, es en la esfera socioeconómica en la que nuestra Constitución de 1917 presenta gallardamente el aspecto social y no meramente político.

Nuestra Ley Fundamental vigente, por otra parte, es *esencialmente humanista*, carácter que se revela en que exalta la personalidad del hombre, su libertad y su dignidad. Por ello, dicho ordenamiento constitucional es un implacable adversario de todo régimen dictatorial, sea autocrático o totalitario, ya que, al establecer *garantías en favor del gobernado*, impide que el poder público del

Estado se desarrolle arbitrariamente, es decir, sin sujeción a ninguna norma jurídica. Además, sus declaraciones fundamentales estiman al ser humano como un fin de sí mismo para evitar, de esta guisa, su encuadramiento dentro de grupos o masas serviles en los cuales sólo representaría un número como sucedía en los sistemas políticos y económicos fundados sobre la base de la absurda “dictadura del proletariado”. Correlativamente a los derechos subjetivos públicos emanados de la relación jurídica de *supraordinación a subordinación* que entraña la garantía del gobernado, impone a éste *obligaciones públicas y deberes sociales*, constriñéndolo al cumplimiento de unas y de otros en beneficio del Estado y de los sectores mayoritarios de la población y evitando, de este modo, la reincidencia en el liberal-individualismo clásico que fue semilla de la agravación de las desigualdades sociales.

En el *ámbito cultural*, la Constitución mexicana de 1917 es el instrumento que favorece y fomenta todas las actividades del pensamiento, del saber humano, de la ciencia y de la tecnología, al preconizar la libertad de expresión eidética, que es la condición *sine qua non* de la cultura. Dicha preciada libertad no está reñida con la obligación a cargo del Estado consistente en desempeñar la importante *función social educativa* dentro de principios y lineamientos generales constitucionalmente establecidos y cuya observancia exalta y consolida las esencias tradicionales del ser, del modo de ser y del querer ser del pueblo mexicano.

Fácilmente se comprende, por la breve semblanza que hemos reseñado acerca de los aspectos teleológicos fundamentales de nuestra Constitución actual, que quienes no están conformes con ellos son los enemigos del pueblo mexicano. Así, en materia política quisieran destruir el principio democrático por reglas inherentes a los regímenes dictatoriales de izquierda o de derecha; en el ámbito socioeconómico pretenden restaurar privilegios clasistas o convertir al gobierno del Estado en el único árbitro que encauce las relaciones económicas sin posibilidad de mejoramiento de las condiciones vitales de los sectores obrero y agrario; en cuanto al ser humano, tratan de convertirlo en un simple instrumento al servicio de una oligarquía o de un autócrata que le ordene cómo debe desplegar su actividad intelectual y artística; y en lo que atañe al aspecto cultural, anhelan que se eduque al pueblo dentro de los moldes de un servilismo que lo incapaciten para la disensión o la discrepancia de lo que se le ordene.

Ninguna obra humana es perfecta, aunque sí perfectible y superable. Nuestra Constitución Federal vigente, obviamente, participa de estos atributos. Pero una cosa es mejorar nuestra Ley Suprema actual y otra deteriorarla o distorsionarla para después destruirla. El pueblo de México

y los juristas que en una importante dimensión de la vida somos los adalides, tenemos el ingente deber patriótico de preservar nuestra Constitución, advirtiendo desde la cátedra, en la conferencia o en la obra escrita los peligros que se ciernen sobre nuestro país y que provienen de quienes tratan de subvertir el contexto de las declaraciones fundamentales de nuestro ordenamiento constitucional para entronizar un régimen dictatorial en México. De nosotros depende que esta traidora propensión no sea sino un irrealizable propósito perverso y maligno de los enemigos de nuestro pueblo.

Por otra parte, no está por demás advertir que la Constitución vigente requiere una revisión conceptual y terminológica en la mayoría de los preceptos que integran su articulado.

Ante el número de reformas y adiciones que reclama la actualización de nuestra Ley Fundamental, no han faltado quienes sugieran la expedición de una nueva que recoja preceptivamente las transformaciones sociales, económicas, culturales y políticas que se han registrado en México desde 1917. Sin embargo consideramos, por una parte, que no existe necesidad de sustituir nuestro actual Código Suprema por una nueva Constitución, y, por la otra, que la tendencia contraria estaría embarazada por impedimentos jurídicos insuperables. En efecto, las declaraciones fundamentales de diverso contenido que forman el contexto esencial de nuestro ordenamiento constitucional vigente, han permitido y permitirán durante muchos años todavía, que dentro de los cauces que establece la Constitución de 1917 haya operado y siga operando la evolución permanente del pueblo mexicano hacia objetivos de superación en los distingos ámbitos y aspectos de su polifacética vida. Por otro lado, y aún suponiendo sin conceder que nuestra actual Ley Suprema fuese ya obsoleta e impeditiva para propiciar dicha evolución, la expedición de un ordenamiento que la sustituya no podrá lograrse válidamente sin la ruptura cruenta del vigente, que desembocaría en un movimiento revolucionario o contrarrevolucionario. Así, existiría la imposibilidad de que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados se erigiesen, por sí y ante sí, en asamblea constituyente, o de que ésta se convocara por tales órganos o por el Presidente de la República, ya que ni éste ni aquéllos, tienen facultades para lanzar la convocatoria respectiva. En otras palabras, sin la ruptura del actual orden constitucional, provocada por el movimiento que triunfase sobre los defensores posibles y hasta seguros de la Constitución de 1917, ésta no podría reemplazarse por una nueva, la cual, de crearse, tendría el estigma de la ilegalidad, como lo tuvieron los ordenamientos constitucionales del centralismo de 1836 y 1843.

Desde el punto de vista terminológico, nuestra Ley Suprema vigente requiere una revisión total a efecto de que los distintos preceptos que integran su articulado se redacten de modo tal, que su texto recoja el lenguaje jurídico, social, económico y político que ya es usual en la doctrina contemporánea y en la jurisprudencia. Al emprenderse esta tarea, se debe aprovechar la oportunidad para introducir una mejor sistemática a las diferentes disposiciones constitucionales, agrupándolas dentro del contexto de las diversas instituciones y materias cuya regulación básica establece. Estos propósitos, que simplemente nos permitimos enunciar en la presente ocasión, se pueden realizar en los términos del artículo 135 de nuestro ordenamiento supremo, por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, ya que su logro no implicaría ninguna variación substancial a las declaraciones fundamentales sobre las que se asienta la Constitución, y las cuales, según hemos afirmado reiteradamente, solo pueden alterarse o sustituirse mediante el poder constituyente del pueblo, que evidentemente no pertenece a los citados órganos legislativos constituidos ni a ningún partido político.

Debemos advertir, por otra parte, que es un hecho notorio, que no requiere demostración alguna, la circunstancia de que nuestra Constitución ha sufrido más de trescientas reformas y adiciones en múltiples aspectos normativos concernientes a diferentes ámbitos de la vida de la sociedad mexicana. Tales reformas y adiciones, aunque en el fondo no hayan desnaturalizado las declaraciones o principios fundamentales de nuestra Ley Suprema actual, por su número y frecuencia han convertido a dicho ordenamiento en un conjunto de preceptos incongruentes, equívocos, imprecisos y hasta contradictorios. Además, varias de tales reformas y adiciones no se justifican desde el punto de vista de la técnica preceptiva, pues han inscrito, en el texto constitucional, disposiciones atañederas a la legislación secundaria, desatendiendo al principio de que toda Constitución debe contener sólo las normas fundamentales que se refieran a las diferentes esferas de la dinámica social y de la organización del Estado, correspondiendo a las leyes ordinarias su regulación específica o detallada. Además, las reformas y adiciones que a lo largo de su vigencia ha experimentado la Constitución de 1917 se introdujeron en títulos y capítulos que no se adecuan al sentido de las mismas. Las deficiencias inherentes a este fenómeno la han afectado negativamente. Por ende, debe hacerse una correcta agrupación de los preceptos constitucionales dentro del articulado correspondiente a los títulos y capítulos pertinentes.

Como corolario de las consideraciones que anteceden, debemos enfatizar que México no requiere una nueva Constitución, sino imperiosamente la renovación de la vigente. Esta finalidad entrañaría su depuración, perfeccionamiento y actualización para que nuestro país logre, a través de la Constitución renovada, el bienestar que sigue anhelando en los diferentes ámbitos que comprende la dinámica social contemporánea.

Esta tarea la emprendimos a través de un opúsculo denominado *“Renovación de la Constitución de 1917”* que editamos en el año de 1994. Por su parte, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México publicó en marzo de 1999 una obra intitulada *“Hacia una Nueva Constitucionalidad”* que contiene importantes estudios y comentarios serios y substanciales sobre el tema a que nos referimos. Sus autores son constitucionalistas destacados, quienes, en su inmensa mayoría, coinciden con nuestro criterio. Por orden alfabético nos permitimos señalar sus nombres: Eduardo Andrade, Miguel Carbonell, Jorge Carpizo, Carlos Castillo Peraza, Hugo Alejandro Concha Cantú, José Ramón Cossío Díaz, Martín Díaz y Díaz, Héctor Fix Zamudio, Manuel González Oropeza, Raúl González Schmal, Alejandro Lujambio, Mario Melgar Adalid, Emilio O. Rabasa, Amador Rodríguez Lozano, Diego Valadéz, Salvador Valencia Carmona y Francisco Venegas Trejo. Cada uno de estos juristas y bajo diversos títulos, realizaron una enjundiosa investigación sobre la compleja problemática constitucional, y aunque sus ópticas eidéticas sean divergentes sus respetables opiniones se enfocan hacia el objetivo común de que es la tesis que propugnamos. Solo Jaime Cárdenas, Arnaldo Córdova, Víctor Manuel Bulle Goyri y Porfirio Muñoz Ledo disienten de ella a través de sus exposiciones que también se insertan en la citada obra. El dilema entre una nueva Constitución y la renovación de la de 1917 sigue siendo polémico. Conforme a nuestro criterio, esta última postura es la que sostenemos.

El presidente Vicente Fox, se ha inclinado inconsultamente hacia la expedición de una “nueva Constitución”. Creemos que tal propensión, obedece al desconocimiento de la historia jurídico-política de nuestro país, y a la falta de análisis exhaustivo de la vigente Ley Suprema de México. La mencionada declaración admonitoria de don Vicente, independientemente de sus ingentes despropósitos, entrañan una amenaza para la estabilidad de nuestro sistema normativo fundamental al pretender destruirlo en detrimento del pueblo.

Lo “nuevo” implica lo “recién hecho o publicado”, lo que “se hace por primera vez”, lo “distinto o diferente de lo que antes había o se tenía aprendido”, equivalencias a que se refiere la *Enciclopedia del Idioma*, publicada por Martín Alonso y que involucra las ideas de múltiples lingüistas expuestas en numerosísimos léxicos, glosarios y obras de consulta. Para Cicerón, constructor del bello, culto e imprescindible latín, base sólida de las lenguas románticas como el español, “novus, nova, novum” entraña lo “reciente, moderno, sin estirpe”, lo “extraordinario e inaudito”, es decir, lo que no tiene antecedente, según lo indica el *Diccionario Latino-Español* de don Manuel de Valbuena.

Aplicando estas acepciones del concepto “nuevo” a las pretensiones de Fox, se concluye que la “nueva Constitución” a que aspira sería una Constitución “hecha por primera vez”, “reciente”, “distinta y diferente” de la Constitución actual de 1917, lo cual es un colosal absurdo y que rompería la historia constitucional y política de México.

Debe enfatizarse que lo “nuevo” es distinto de lo “renovado”. Esta última idea significa “actualización”, “mejoramiento” y “perfeccionamiento” de nuestro ordenamiento supremo vigente, no su sustitución o abrogación por uno “nuevo”. Por tanto, hablar de una “nueva Constitución” es un dislate conceptual y antihistórico.

Siempre hemos sostenido que lo que se requiere urgentemente es la “renovación de la Constitución vigente”, conservando sus principios fundamentales que expresan lo que el pueblo mexicano es y ha querido ser durante su vida histórica en el ámbito humanístico, político y cultural. Cambiar esos principios, reemplazándolos por otros distintos y contrarios que proclamaran una “nueva Constitución” equivaldría a destruir a la nación.

Debemos recordar que tales principios forman la esencia de nuestra actual Constitución. Conciernen primordialmente al humanismo que recogen las garantías individuales o del gobernado, a su protección jurídica mediante el juicio de amparo, a la forma de gobierno republicano, democrático y representativo, al federalismo, a la autonomía de los pueblos indígenas, a las garantías sociales, a la rectoría económica del Estado en favor de los grupos desvalidos de la sociedad, al laicismo, a la separación de las Iglesias y del Estado, al sistema presidencial y a la división y equilibrio de poderes. La “Nueva Constitución”, para ser tal, implicaría la abrogación de estos principios para sustituirlos por los contrarios o, al menos, diferentes. El solo anuncio de que desaparecieran implica la destrucción de nuestro constitucionalismo, surgido de la vida misma de México.

Las declaraciones fundamentales de nuestra Ley Suprema vigente, que acogen los susodichos principios, han permitido y permitirán durante muchos años que, dentro de los cauces que establece la Constitución de 1917 haya operado y siga operando la evolución permanente del pueblo mexicano hacia objetivos y superación en los distintos ámbitos y aspectos de su polifacética vida. Por otro lado y aún suponiendo sin conceder que nuestra actual Ley Suprema fuese ya obsoleta e impeditiva para propiciar esa evolución, la expedición de un ordenamiento que la sustituya no podrá lograrse válidamente sin la ruptura cruenta del vigente. Así, existiría la imposibilidad de que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados se erigiesen, por sí y ante sí, en asamblea constituyente, o de que ésta se convocara por tales órganos o por el Presidente de la República, pues ni éste ni aquéllos tienen facultades para lanzar la convocatoria respectiva. Hay que reiterarlo; sin la ruptura del actual orden constitucional, la Constitución de 1917 no podría reemplazarse por una “nueva”, la cual de crearse, tendría el estigma de la ilegitimidad, como lo tuvieron los ordenamientos constitucionales del centralismo de 1836 y 1843.

Desde el punto de vista terminológico, nuestra Ley Suprema vigente requiere una revisión total a efecto de que los distintos preceptos que integran su articulado se redacten de modo tal que su texto recoja el lenguaje jurídico, social, económico y político que ya es usual en la doctrina contemporánea y en la jurisprudencia. Al emprenderse esta tarea, se debe aprovechar la oportunidad para introducir una mejor sistemática a las diferentes disposiciones instituciones y materias cuya regulación básica establece. Estos propósitos, que simplemente nos permitieron enunciar, se pueden realizar en los términos del artículo 135 de nuestro ordenamiento supremo, por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, ya que su logro no implicaría ninguna variación sustancial a las declaraciones fundamentales sobre las que se asienta la Constitución y las cuales sólo pueden alterarse o sustituirse mediante el poder constituyente del pueblo, que evidentemente no pertenece a los citados órganos legislativos constituidos ni a ningún partido político.

Como corolario de las consideraciones que anteceden, debemos enfatizar que México no requiere una nueva Constitución, sino imperiosamente la renovación de la vigente. Esta finalidad entrañaría su depuración, perfeccionamiento y actualización para que nuestro país logre a través de su Constitución renovada el bienestar que sigue anhelando en los diversos ámbitos que comprende la dinámica social contemporánea.

Por vía de interpelación, es pertinente formular al Presidente Vicente Fox, la siguiente pregunta a propósito de su proclividad para crear una “nueva Constitución”: ¿En ésta se abolirían los principios fundamentales que proclama nuestro ordenamiento constitucional vigente? Si la respuesta fuese afirmativa, habría una “nueva Constitución” abrogatoria de la actual, y si fuese negativa, la pretendida “nueva Constitución” no sería sino la reiteración de la de 1917 en lo que a su esencia preceptiva atañe. Por consiguiente, en esta última hipótesis la “novedad”, que don Vicente propala no existiría, permitiéndonos recomendarle que, mediante la *sindéresis*, se aparte de la demagogia que involucra su pretensión.

Por último y con todo respeto nos atrevemos a manifestar al Presidente Fox que con base en la Constitución vigente asumió tan elevada calidad política y que en los términos de su artículo 87 rindió ante el Congreso de la Unión la protesta de hacerla cumplir. En consecuencia, sería incongruente que propugne una “nueva Constitución” sustitutiva de la fuente de su alta investidura, apartándose del deber que le impone el invocado precepto en el sentido de “desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República” que el pueblo le ha conferido conforme a la Constitución actual. Con el mismo respeto nos permitimos recordar a don Vicente Fox que no es lo mismo reformar este ordenamiento para renovarlo que abrogarlo y que si “*humanum errare est, sapientium corrigere*”. En este adagio latino fundamos nuestra esperanza de que desista del propósito de crear una antipopular “nueva Constitución” y de que se aleje de las “insidias”, que no precisan en qué aspectos normativos nuestra actual Ley Suprema es contraria al bienestar del pueblo mexicano. Huelga decir que las reformas renovadoras deben ser confeccionadas por juristas que conozcan académica y pragmáticamente el Derecho Constitucional y no por políticos protagónicos que lo ignoren.

El Control de la Constitucionalidad. Fundamentos Teóricos y Sistemas de Control

Miguel Covián Andrade

En este ensayo abordaremos de manera concreta el estudio de los fundamentos teóricos del control de la constitucionalidad — parte del derecho constitucional y estructura de un sistema político democrático, poco explorada en nuestro país hasta la fecha, no obstante la reforma constitucional de 1995, mediante la cual se incluyeron en nuestra constitución nuevas posibilidades en la materia, adicionales al juicio de amparo —, así como el análisis de los sistemas de control que se aplican actualmente en los continentes europeo y americano.

Para comprender los alcances y la importancia del control de la constitucionalidad, revisaremos primero dos cuestiones fundamentales para su análisis:

- a) *El control de la Constitucionalidad y el Estado de Derecho; y*
- b) *El control de la Constitucionalidad y el Poder Político.*

Constitucionalidad y Estado de Derecho

Desde el momento en que ocurren las dos grandes revoluciones del siglo XVIII, la norteamericana y la francesa, los conceptos «Estado de Derecho» y «Constitución» están indisolublemente ligados.

Es de sobra sabido que el «Derecho», entendido en el sentido de normatividad coercitiva, existe prácticamente desde siempre y por ende, antes de las Revoluciones del siglo XVIII. También es conocido el hecho de que constituciones ha habido tantas como Estados o formas de organización política de las sociedades.

Sin embargo, el significado y el contenido de los términos «Estado de Derecho» y «Constitución», adquieren una connotación particular a partir de lo que en la teoría general del Derecho constitucional se conoce como el constitucionalismo clásico.

Si antes del siglo XVIII ya existía el Estado, si las comunidades estaban normativa y políticamente organizadas, y, si, por ende, las sociedades estaban constituidas de determinada manera, ¿en qué consiste lo novedoso de las constituciones de finales de ese siglo?

El nuevo constitucionalismo se caracterizó por la organización del poder político basada en los siguientes elementos:

- a) La titularidad de la soberanía recae en el pueblo.
- b) El origen del poder coactivo del Estado no es divino ni hereditario, sino popular.
- c) Los órganos del Estado están integrados por representantes populares.
- d) El hombre y el ciudadano poseen derechos fundamentales que la ley tutela y garantiza.
- e) El ejercicio del poder se distribuye entre órganos jurídicamente estructurados y dotados de competencias limitadas.
- f) El poder del Estado se ejerce de manera limitada.
- g) Es precisamente el Derecho el que fija los límites del poder, esencialmente por medio de dos instituciones, a saber: 1.- Los Derechos del hombre y del ciudadano; y 2.- La división de poderes.
- h) Toda esta estructura se consagra en una constitución, ley fundamental del Estado y marco de referencia de la validez y de la legalidad del orden jurídico y del ejercicio del poder público.
- i) La constitución determina la génesis, el ejercicio y los límites del poder del Estado.
- j) Los órganos del poder público y los ciudadanos están sometidos a ella.
- k) Todos los actos de autoridad deben respetar los términos constitucionales de forma (estructura de los poderes), de fondo (competencia de cada órgano) y de legalidad (respeto del contenido de las normas).
- l) Las transformaciones del orden constitucional son reguladas previamente por la propia constitución.

En síntesis, se configura de esta manera el Estado Constitucional de Derecho.

Es evidente que el Estado burgués de Derecho, como también se le conoce, encarna la concreción de un proceso histórico y estructural gradual, a lo largo del cual, sus elementos constitutivos fueron consolidándose. La lucha por limitar el ejercicio del poder del Estado puede rastrearse tan lejos como se quiera en la historia de las ideas políticas y muy señaladamente al menos, en el siglo anterior al de la Revolución Francesa. La existencia de parlamentos que se enfrentaban al rey y el reconocimiento de éste de ciertos derechos a favor de sus súbditos, tampoco se registran históricamente sólo en Francia, ni a partir del siglo XVIII. En ocasiones, algunas de las que habrían de ser instituciones inconfundibles del Estado constitucional de Derecho, tuvieron desde mucho tiempo atrás un desarrollo mayor que el que tenían en esa época en Francia, como el caso de los primeros parlamentos ingleses de la etapa feudal. También en Inglaterra como se sabe, ocurrieron un siglo antes que en Francia y en Norteamérica dos revoluciones si no calificables precisamente de republicanas en el sentido actual del término, sí tendientes por lo menos a limitar el poder del rey o en su caso, a sustituirlo por uno «no monárquico».

Al mencionar lo anterior, tratamos de resaltar el hecho de que, si bien es cierto que las estructuras del que sería en breve el Estado constitucional de Derecho, pueden encontrarse por ejemplo, en la forma de gobierno conocida como Monarquía limitada o en las «Repúblicas» efímeras del siglo XVII, en embrión o más o menos desarrolladas, a ningún estudioso del Derecho público se le podría ocurrir afirmar que él existió en algún país del continente europeo o fuera de esa zona antes del siglo XVIII.

No es entonces, sino a finales del siglo XVIII, cuando el Estado de Derecho, estructurado con base en los principios descritos antes, hace su aparición en el mapa de Europa (Francia), de Norteamérica (Estados Unidos) y del Derecho constitucional.

Las dos instituciones básicas de la nueva constitución, es decir, los derechos individuales y la distribución de competencias definen de esta manera, la estructura general del Estado de Derecho dentro del cual los principios de supremacía constitucional y legalidad norman toda la dinámica del ejercicio del poder.

Ahora bien, en el ámbito de la producción, reproducción y aplicación del Derecho, rige la regla del respeto irrestricto de las normas, que se puede resumir en dos vertientes:

- a) *Creación o modificación, de la ley, de conformidad con los procedimientos constitucionalmente previstos al efecto (incluido el de reforma a la constitución) y en función de una jerarquía jurídica que condiciona los contenidos y los alcances normativos de cada conjunto de normas; y*

b) Aplicación de la ley por los distintos órganos en el ámbito exclusivo de sus competencias, fundamentando invariablemente sus actos de autoridad en normas cuyo mandato obligatorio corresponda al caso de que se trate.

El apego de las funciones del Estado, en ambas vertientes, al marco normativo traerá consigo que los actos de gobierno *lato sensu*, sean constitucionalmente válidos.

Expresado en otros términos, cuando exista plena coincidencia entre la descripción constitucional de la organización del Estado y la actuación de los poderes constituidos, nos hallaremos en cada caso concreto y en un sentido genérico, en un estado de constitucionalidad. Sin embargo, toda vez que el ejercicio real del poder no se agota necesariamente en la estructura del marco normativo, esto es, en virtud de que los procesos de realización del poder político son dinámicos y mucho más complejos de lo que una definición constitucional estática puede sugerir, es indispensable analizar el problema de la constitucionalidad a la luz de la praxis del poder y no sólo de la delimitación formal de competencias jurídicas. En este sentido, el juicio sobre la constitucionalidad del ejercicio del poder público para ser válido, debe someter al «Estado de Derecho», al examen de su correspondencia o no correspondencia con el origen, las formas, los mecanismos, los límites e inclusive, las finalidades del poder político, tal cual se manifiestan en la realidad.

Constitucionalidad y Poder Político

A pesar de que pueden encontrarse variaciones importantes de criterio y orientación en el estudio de la Teoría del Estado, del Derecho constitucional y de la Ciencia Política dentro de las diversas corrientes de pensamiento que es posible distinguir en cada una de ellas, cada vez es menos discutible la necesidad de examinar los aspectos estructurales de la constitución en forma paralela al estudio del poder político. Ya no hay duda de que para entender el fenómeno jurídico es indispensable apelar a las categorías de conocimiento de la Ciencia Política, ni de que para comprender la dinámica del poder político, es necesario relacionarla con la estructura normativa que lo encuadra y regula.

Aludimos en el apartado anterior a la necesidad de someter al «Estado de Derecho» a un examen sobre su «constitucionalidad en la práctica». Lo que pretendemos señalar es que a la descripción y prescripción sobre cómo

debe ser ejercido el poder político, contenida en el texto constitucional, ha de añadirse el examen concreto sobre cómo se ejerce efectivamente en el terreno de la realidad.

Hemos dicho ya que cuando la acción de los órganos o poderes constituidos se ajusta a las normas jurídicas que los estructuran y los dotan de competencia nos encontramos en un estado de «constitucionalidad y de legalidad». Aparentemente y desde un punto de vista formal, parece innecesario reexaminar la cuestión planteada bajo el rubro de «Constitucionalidad y Estado de Derecho», ahora en función del poder político, si lo característico del Estado constitucional de Derecho es que el poder se ejerce de manera limitada y normada por la ley.

Si al ejercerse el poder político se respeta el Derecho se cumple el objetivo esencial del Estado constitucional y resulta ocioso preguntarse lo mismo en otros términos, es decir, ¿el poder político que se ajusta a la norma es legal y constitucional? Sin embargo, esta forma de plantearse el problema pierde de vista que el poder político es dinámico y polifacético y que por ende, no puede ser aprehendido en todas sus manifestaciones y vertientes por la norma jurídica.

Mas aún, el desajuste entre la realidad política y la norma constitucional puede darse no sólo en el plano de la elaboración o aplicación de la ley (constitucionalidad, legalidad), sino en el nivel de los principios rectores de la existencia del Estado de Derecho contenidos en la propia constitución, al reformarla o crear otra (soberanía popular, legitimidad del poder).

Las nociones de legitimidad y legalidad, por ejemplo, frecuentemente confundidas, concebidas erróneamente e inmersa la primera en la segunda, son dos marcos de referencia conceptual que permiten destacar la complejidad y multiplicidad de niveles de relación entre lo político y lo jurídico. El derecho y el poder se condicionan recíprocamente, dependen uno del otro en circunstancias de normalidad social y aun se sirven el uno al otro en casos de irregularidad.

Para comprender mejor la problemática que abordamos, es útil preguntarse si es o no posible que el titular de un órgano constituido, manteniéndose dentro del ámbito de su competencia legal, realice actos de autoridad impulsado por razones ideológicas, por intereses específicos o por presiones políticas, que contradigan o hagan inaplicables preceptos constitucionales, aprovechando imprecisiones de la norma, o alternativas de interpretación de la ley demasiado amplias. Probablemente, desde la rígida perspectiva del positivismo jurídico, se respondería que no puede ser «anticonstitucional» el ejercicio del poder que respeta la norma y que

si no existen recursos legales que el propio ordenamiento jurídico contenga para combatir los efectos de un acto de autoridad en las condiciones descritas es porque así lo ha querido el legislador.

Sin embargo, es a todas luces insatisfactoria una respuesta de tal naturaleza y son insatisfactorias también las viejas fórmulas de que el «Derecho es hermético», de que «no hay contradicción posible al interior del orden jurídico, reduciéndose cualquier aparente incongruencia a un problema de interpretación» y de que la voluntad «del supremo legislador queda expresa en la letra de la ley».

Si la estructura descriptiva de la constitución que organiza al Estado garantizara por sí sola la «constitucionalidad», el análisis del poder político quedara reservado para las disquisiciones teóricas y académicas. Sin embargo, la realidad es muy distinta, de tal suerte que la existencia y sobrevivencia del Estado constitucional de Derecho se debate en una lucha permanente entre dos fuerzas que se disputan la hegemonía (Derecho y poder) y no en una armoniosa y automática convivencia entre ellas, derivada de claras, inequívocas e infalibles prescripciones constitucionales.

En este contexto resulta inobjetable la necesidad de controlar permanentemente el poder político y verificar que su ejercicio no conduzca a una violación de fondo de las normas constitucionales. En este nivel del examen de la constitucionalidad de los actos de gobierno *lato sensu*, no es suficiente el análisis de la correspondencia entre ellos y el marco estructural de los órganos del Estado, por medio del cual se les asigna una competencia y se les imponen límites entre sí y con relación al sujeto individual de Derecho. Lo que tiene que controlarse, esto es, la constitucionalidad que también debe salvaguardarse, es la del espíritu, el *telos* y la *ratio* de la constitución.

En síntesis, bien puede ocurrir que se respeten las normas de procedimiento de creación y modificación de las leyes o de aplicación de las mismas por la autoridad competente, pero también puede darse el caso de que el núcleo de la constitución (las Decisiones Políticas Fundamentales en la terminología de C. Schmitt) sea vulnerado por actos de poder anticonstitucionales, cubiertos por una apariencia de legalidad. De ahí que sea oportuno reflexionar sobre los mecanismos de control de constitucionalidad que conjuren el riesgo del ejercicio ilimitado del poder político en cualquiera de sus modalidades y bajo cualquier subterfugio. Junto a la constitucionalidad jurídica debe existir la constitucionalidad política que podríamos concebir como la que se da cuando el detentador de poder político estatal no sólo respeta el marco normativo, sino muy

señaladamente, la esencia y el espíritu constitucional que subyace en cada precepto de la ley fundamental. La constitucionalidad, entendida como la correspondencia de los actos de autoridad con el contenido de la ley suprema que estructura y limita el poder público, es un concepto y una práctica que deben examinarse simultáneamente, en función del marco legal y de la dinámica real del ejercicio del poder político.

El ejercicio real del poder se da en el marco de un sistema político que no necesariamente en todas sus formas y con todos sus componentes está comprendido en las descripciones constitucionales. Los conceptos tipo de Estado y forma de gobierno tienen un lugar indiscutible en la terminología jurídica y en el apartado constitucional tradicionales. No así, en todos los casos, las categorías sistema político, sistema de partidos, sistema electoral, ideología de los detentadores del poder constitucional, grupos de presión, opinión pública, etc., etc. Para captar la realidad del ejercicio del poder político, no sólo su forma, es menester analizarlo en función de estos elementos de conocimiento que no ofrece por cierto la teoría constitucional, sino la Ciencia Política. En suma, la constitucionalidad como condición y estado normal del ejercicio del poder en el marco de la ley fundamental, requiere para su análisis, de un enfoque simultáneamente jurídico-normativo y político-práctico.

Concepto y justificación del control de constitucionalidad

El Estado constitucional de Derecho está organizado bajo los siguientes supuestos:

- a) *El poder está limitado por el Derecho.*
- b) *La constitución organiza y delimita al poder.*
- c) *La constitución es la ley suprema del Estado.*
- d) *Todas las leyes derivan de ella en una sucesión piramidal en cuya cúspide está la ley fundamental.*
- e) *El valor jurídico de superioridad o supremacía constitucional crea y determina la jerarquía de las normas jurídicas, las cuales están subordinadas las unas a las otras (constitución, ley, reglamento, sentencia, etc.).*

La constitución escrita que contiene un procedimiento especial para su revisión distinto al que se emplea para crear o modificar leyes ordinarias, es el caso típico de un ordenamiento legal estructurado sobre la base del

principio de supremacía constitucional. Como consecuencia lógica de este principio, las leyes ordinarias y los reglamentos (respectivamente emanados del poder legislativo y del ejecutivo) deben respetar la constitución desde un punto de vista formal y material. Formalmente, el respeto a la constitución consiste en la observancia de la competencia del órgano que emite la ley o el reglamento y en el respeto puntual del procedimiento legalmente previsto para su emisión. Materialmente, la concordancia con el carácter suprallegal de la constitución se refiere al contenido de la ley o del reglamento, los cuales no pueden ir más lejos, ni menos todavía, en contra de las prescripciones constitucionales.

Un primer mecanismo para salvaguardar el carácter supremo de la constitución se concreta en la norma de rigidez constitucional. Si los preceptos constitucionales pudiesen ser modificados con la celeridad y frecuencia con que ocurre tratándose de cualquiera ley ordinaria, se correría el riesgo de que el fundamento legal del Estado, producto de un acto de soberanía constituyente, pudiese ser fácilmente modificado en su esencia, por un poder constituido, asamblea legislativa o congreso. La constitución, ley superior, sólo puede ser reformada entonces, en circunstancias especiales y con observancia de procedimientos *ad hoc* para su revisión. La rigidez constitucional tiene como objetivo central el de salvaguardar la permanencia de la constitución y su carácter de norma superior de la que deriva el resto del orden jurídico positivo escalonadamente.

Queda claro que desde un punto de vista descriptivo, el respeto al orden constitucional y la vigencia del Estado de Derecho están garantizados fundamentalmente por los siguientes principios:

- a) *Supremacía constitucional;*
- b) *Rigidez constitucional;* y
- c) *Límites al ejercicio del poder político mediante la distribución de competencias y los derechos del hombre, plasmados en la constitución.*

Más aún, en constituciones como la mexicana o la española, los titulares de los poderes constituidos adquieren el compromiso personal con el Estado de desempeñar sus cargos dentro del marco constitucional al protestar guardar y hacer guardar la ley fundamental. (Constitución Mexicana, Arts. 87, 97 in fine y 128; Constitución Española, Art. 61.1).

En apariencia, entonces se requeriría simplemente que los poderes constituidos actuaran dentro de la competencia que les asigna la ley fundamental, que sus titulares cumplieran su juramento solemne de «guardar» la constitución, que se observara plenamente (ahí donde está

prescrito) el principio de rigidez constitucional y consecuentemente, que se respetara de manera constante, en todos los casos y niveles del gobierno, *lato sensu*, el principio de supremacía constitucional, para que la vigencia y la sobrevivencia del Estado de Derecho estuvieran plenamente aseguradas.

No obstante, esta situación ideal de «constitucionalidad espontánea o automática» puede ser suplantada y como se sabe, de hecho en muchas ocasiones lo ha sido, por una condición de anticonstitucionalidad originaria, general y permanente, o bien, puede sufrir por lo menos, alteraciones más o menos importantes o frecuentes derivadas de la no observancia en la práctica, de las prescripciones constitucionales estructuradoras y reguladoras del ejercicio del poder. En el tiempo y en el espacio es demostrable, lamentablemente, que en innumerables ocasiones los órganos de gobierno vulneran los derechos fundamentales, actúan fuera del ámbito que les asigna la constitución, invadiendo la esfera de competencia de otro u otros órganos o de plano subvierten todo el orden constitucional, caso concreto de un golpe de Estado.

Consecuentemente, si la constitucionalidad del ejercicio del poder público estuviese garantizada de manera automática, sería por lo menos ocioso indagar sobre los mecanismos de defensa y protección de la constitución. Como no es el caso, resulta imperioso reflexionar en torno a las formas jurídicamente institucionalizadas idóneas y eficaces para asegurar y preservar la preeminencia de la ley fundamental y del Estado de Derecho. Estas formas de organización normativa de protección constitucional sean preventivas o correctivas, en teoría, nunca tendrían que entrar en funcionamiento, si jamás la constitución fuese vulnerada por actos de autoridad o de gobierno *lato sensu* y si el poder del Estado se detuviera en sus límites legalmente establecidos (Derechos del hombre y distribución de competencias). Sin embargo, la conveniencia de su existencia constitucional y de su oportuna y puntal aplicación en caso necesario, se justifican cabalmente por dos razones fundamentales:

- a) *Es indispensable contar con medios de defensa constitucionalmente previstos que garanticen la vigencia del Estado de Derecho y la consecución de su núcleo esencial que es la limitación del ejercicio del poder político.*
- b) *En casos de irregularidad parcial del orden jurídico, entendiendo por tal su inobservancia momentánea y fragmentaria por actos de gobierno, los sistemas de defensa y de control de constitucionalidad se traducen en el más importante medio de preservación del Estado de Derecho para conjurar los efectos del acto anticonstitucional.*

Los mecanismos de control de constitucionalidad responden a esquemas normativos y estructurales variados y a concepciones teóricas muy diversas, a cuyo análisis dedicaremos la siguiente parte de este ensayo. Su objetivo, sin embargo, es el mismo: proteger a la constitución en caso de inobservancia por un acto de gobierno en sentido amplio.

El control de constitucionalidad se justifica en síntesis, para que las constituciones no sean ensayos inútiles de limitar el poder político, tendiente naturalmente a ser ilimitado. Los medios de defensa de la constitución, estructurados normativamente por ella, cuya finalidad es la anulación o la abrogación de los actos de gobierno contrarios a la ley fundamental y la destrucción de sus efectos jurídicos, constituyen los sistemas de control de constitucionalidad. El control de constitucionalidad es un control de la regularidad o control de la conformidad de los actos de los poderes constituidos con la constitución.

Sistemas y métodos de control de constitucionalidad

En este apartado analizaremos diversos sistemas de control de constitucionalidad con una perspectiva general, haciendo referencia algunos casos concretos, sólo para aclarar algún aspecto relativo a este tema. Existen varias opciones para ordenar una exposición de los sistemas de control de constitucionalidad dependiendo del criterio que se adopte para clasificarlos.

Los criterios pueden ser:

a) Desde el punto de vista del acto de autoridad que se controla:

1. *Control de «constitucionalidad» (legalidad, propiamente dicho) de las normas jurídicas inferiores a la ley ordinaria y de los actos de autoridad por medio de los cuales se aplican.*
2. *Control de constitucionalidad de las leyes y de los actos de autoridad contrarios a la constitución.*

b) Existencia de control normativo o de otros medios de «control», no normados:

1. *Distintos mecanismos de control (político, jurisdiccional) previstos en la constitución.*
2. *Ausencia de control normativo y «control» de la opinión pública.*

c) En función de los alcances de las decisiones del órgano que ejerce el control:

- 1.- *Con efectos erga omnes, abrogando la ley o impidiendo que entre en vigor.*
- 2.- *Con efectos particulares o limitados al caso concreto, sin invalidar o abrogar la ley.*

d) Dependiendo de su procedibilidad:

- 1.- *Ex-oficio, a priori, antes de que entre en vigor la ley.*
- 2.- *A petición de parte, por aplicación excesiva o defectuosa de la ley:*

- a) *En vía de acción.*
- b) *En vía de excepción.*

e) Desde el punto de vista de la naturaleza del órgano que ejerce la función de control de constitucionalidad:

- 1.- *Órgano legislativo*
- 2.- *Órgano político*
- 3.- *Órgano jurisdiccional.*

En realidad cualquiera de estas clasificaciones puede ser útil para abordar nuestro objeto de estudio, aunque de hecho ninguna por sí sola es suficiente. Lo recomendable es tomar alguna de ellas como base y emplear los criterios de las demás según proceda y sea el caso, para lograr un entendimiento cabal del sistema de control de que se trate. Adoptaremos la última de las enunciadas, es decir, la que se refiere a la naturaleza del órgano que realiza la función de control, como base, examinando simultáneamente aspectos tan importantes como el de procedibilidad y el de los efectos jurídicos de la resolución sobre la constitucionalidad del acto de gobierno en sentido amplio, que se examine.

Control por órgano legislativo

En teoría podría pensarse que las constituciones políticas establecen implícitamente mecanismos de defensa de la constitucionalidad de las leyes, fundamentalmente por medio de dos vías: a) La reforma a la constitución; y b) el proceso legislativo. Podría partirse del supuesto de que mediante la observancia de estos procedimientos se garantizaría la constitucionalidad de las leyes conforme al: a) punto de vista del contenido de la reforma

constitucional o de la creación o modificación legislativa; y b) respecto de la forma o procedimiento de su elaboración, en cualquier caso.

En cuanto a lo primero, es de esperarse que el legislador no contravendrá a la constitución que él conoce mejor que nadie y cuyos alcances normativos tiene muy claros, al reformarla o al crear o modificar una ley. Por lo que respecta a lo segundo, la observancia del procedimiento reformador de la constitución o puramente legislativo, es al efecto, garantía del respeto a lo prescrito en la propia ley fundamental. Analicemos hasta dónde son exactos estos planteamientos.

Reforma a la constitución

El tema de la reforma a la constitución es amplio y complejo. Los mecanismos o procedimientos de reforma son tantos como para realizar un estudio o una obra exclusivamente en relación con el asunto. La dicotomía clásica rigidez-flexibilidad es a todas luces apenas una aproximación al vasto campo de investigación, pues dentro de la rigidez hay innumerables variantes, pudiéndose encontrar procedimientos más complicados que otros.

Hay casos como el de la constitución mexicana en que la reforma se realiza sin intervención directa, ni indirecta de la ciudadanía, sino por medio de un procedimiento en el que intervienen tanto órganos constituidos federales (iniciativa presidencial y aprobación del congreso de la Unión, por ejemplo), como locales (aprobación de la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas), sin ninguna limitación aparente —sólo aparente— en cuanto a las normas constitucionales que podrán ser reformadas (Art. 135° de la Constitución Mexicana).

Otras constituciones, como la francesa, establecen un procedimiento rígido, limitan el alcance de la reforma, que no puede atentar en contra de la integridad territorial, ni de la forma de gobierno republicano y apelan además a la voluntad popular mediante el referéndum constitucional (Constitución Francesa, art. 89°). A veces el procedimiento varía, dependiendo de la parte de la constitución que habrá de reformarse, además del sometimiento en cualquier caso al referéndum, una vez aprobado el proyecto de reforma por el poder legislativo. Adicionalmente, pueden fijarse límites al momento en que se pretenda iniciar la reforma, no procediendo en los estados de emergencia o de excepción, como ocurre en España (Art. 167 constitucional).

En suma, los procedimientos pueden ser muy diversos, no siendo nuestro objetivo central el de examinarlos exhaustivamente, sino el de referirnos al tema de la reforma constitucional como medio posible o no, de defensa de la constitución. Al respecto, consideramos que sólo en teoría puede plantearse esta posibilidad, pues al argumento de que la constitución autorregula su reforma, en algunos casos mediante un procedimiento rígido y al hacerlo salvaguarda su permanencia y la de cada uno de sus preceptos, pueden hacerse estas dos objeciones:

- a) *No es aconsejable, ni confiable desde un punto de vista técnico, ni práctico, dejar en las manos del mismo órgano que emite el acto (en la especie reformas constitucionales cuya constitucionalidad debe ser asegurada) esta misión;*
- b) *Nos colocaríamos en el caso de que los congresos o parlamentos serían simultáneamente jueces y partes.*

Proceso legislativo

Similar al caso anterior, está nuestro interés en referirnos al proceso legislativo, constreñido a examinar su viabilidad como medio de control de constitucionalidad de las leyes. En todo Estado de Derecho la función legislativa se confía a órganos colegiados (sistemas unicamerales o bicamerales) siempre de elección popular —al menos uno de ellos—, los cuales con la concurrencia de otros poderes constituidos (ejecutivo, derecho de iniciativa y de veto; asambleas locales, en casos de estados con autonomía de sus provincias, derecho de iniciativa) crean o modifican las leyes mediante procedimientos constitucionalmente prescritos.

Independientemente de su multiplicidad, podría pensarse que estos procedimientos, expresamente normados en las cartas fundamentales, pueden servir como medios de defensa de la constitución en dos vertientes:

- a) *Formalmente respetando el mecanismo jurídico-legislativo; y materialmente impidiendo que la ley anticonstitucional, que en forma de proyecto será discutida, sea aprobada por un parlamento o congreso en un debate en el que su anticonstitucionalidad quede de manifiesto.*
- b) *Políticamente, en virtud de que ningún partido político representado en el poder legislativo deseará cargar sobre sus hombros el peso del desprestigio de haber creado o de haber contribuido a la formación de una ley anticonstitucional. El debate parlamentario sirve para poner de manifiesto públicamente el carácter contrario a la constitución de la ley que se pretende reformar o aprobar.*

En realidad, si se toma en cuenta la dinámica del proceso legislativo en la práctica, el juego y rejuego de intereses que mueven a un parlamento e inclusive, en los sistemas presidencialistas, el peso político de un poder ejecutivo deseoso de que sea aprobada una ley, será fácil percibir que los argumentos a favor del proceso legislativo como medio de control de la constitucionalidad son más bien retóricos y poco defendibles en el terreno de los hechos. Además, son aplicables las objeciones de parcialidad que hicimos al referirnos al tema de la reforma constitucional, pues nuevamente aquí el órgano legislativo actuaría como juez y parte. Descartamos entonces, la posibilidad de que el control de constitucionalidad de las leyes se confíe a un órgano legislativo, no siendo casual, por cierto, que prácticamente todos los tratadistas omitan su análisis al referirse al tema que nos ocupa.

Control por órgano político

Tradicionalmente se conocen dos formas de control constitucional normativamente estructuradas, en cuanto a la naturaleza del órgano que lo ejerce:

- a) *Control por un órgano político; y*
- b) *Control por un órgano jurisdiccional.*

El control por un órgano político se asigna a un organismo distinto a los poderes constituidos que necesariamente se coloca por encima de ellos. A diferencia de un juez que juzga conforme a las leyes, el órgano político juzga a las leyes mismas. Otra opción menos frecuente es que ese órgano sea uno de los poderes públicos ya existentes.

Francia es un Estado que ha tenido una experiencia considerable en la materia, asignando la función de control de constitucionalidad a un órgano político. Entre otros casos son de mencionarse las dos constituciones de los Napoleones (13 de diciembre de 1799 y 14 de enero de 1852) que confiaban la función de control a sendos Senados; el *comité constitucional* previsto en la constitución de la IVª República de 1946, cuyas facultades limitadas a un veto suspensivo, lo hicieron caer en descrédito y el más eficaz y dinámico *conseil constitutionnel* de la constitución francesa vigente de 1958. La constitución alemana de Weimar es otro caso de asignación de la función de control a un órgano político, en la especie, al presidente del

Reich. Sólo que aquí se trata de obviar el peligro de crear un órgano supraordinado a los poderes constituidos, mediante la estructuración de un poder neutro e intermediario al que C. Scmitt en su obra «Der Hüter de Verfassung» (El protector de la constitución), considera al mismo nivel de los órganos constituidos, aunque revestido de atribuciones especiales. México tuvo ya también una experiencia en la materia, en la constitución conservadora de 1836, la que asignaba al *supremo poder conservador* entre otras, atribuciones relativas al control de constitucionalidad.

El órgano político se caracteriza por la forma de selección de sus integrantes, propuestos por los poderes constituidos y porque ante él no se realizan procedimientos jurisdiccionales, formal y legalmente estructurados.

Uno de los puntos más controvertidos sobre los aspectos teóricos y la eficacia práctica del control político se refiere a la imparcialidad e independencia del órgano de control. El problema de fondo consiste en que un órgano de esta naturaleza oscila en cuanto a su imparcialidad y eficacia entre la sumisión al poder político cuyo ejercicio constitucional debe controlar y la supraordinación a los órganos públicos, al absorber una dosis de poder excesiva que le permite anular sus actos y decisiones, colocándose en un plano de superioridad frente a los órganos controlados. Es oportuno apuntar que sí ha podido lograrse un equilibrio entre estos extremos, ejemplo de lo cual es el *Conseil Constitutionnel* francés, de la Va. República, el cual gradualmente ha pasado a la categoría de órgano de control jurisdiccional.

Nos parece que los aspectos de imparcialidad y relación del órgano de control con los poderes constituidos, ciertamente de primera importancia, no son preocupaciones válidas exclusivamente para el tipo de órgano político. Su concreción es indispensable también tratándose del órgano de control jurisdiccional, resultando hasta cierto punto aventurado sostener cualquiera de estas dos tesis:

- a) *Que a todo órgano de control político corresponderán necesariamente las deficiencias de parcialidad y sumisión o en su caso, sometimiento a los poderes constituidos cuyos actos deberá controlar; o bien*
- b) *Que todo órgano de control jurisdiccional está atribuido de imparcialidad y se halla en una posición de equilibrio e independencia frente a los órganos controlados.*

Al examinar con cuidado ciertos fallos de la corte suprema norteamericana, paradigma del control jurisdiccional, observaremos cómo en ocasiones se muestra muy conservadora y en otras más liberal al emitir sus resoluciones (libre empresa o cuestiones raciales, respectivamente) ¿Por razones ideológicas de los jueces solamente? o tal vez también, por presiones del poderoso sector económico-financiero de la unión americana.

El problema a resolver consiste en lograr que el órgano que controla, cualquiera que sea su naturaleza, pueda controlar independiente, eficaz y equilibradamente. Es decir que esté en condición de cumplir con su misión de mantener en ejercicio su competencia constitucionalmente prevista y de contribuir en suma, a la conformidad constitucional de todos los actos de gobierno. El asunto quiérase o no es político, toda vez que se trata de controlar el ejercicio del poder. Como tal no es nuevo, pues participa de la misma complejidad del equilibrio de los propios poderes constituidos, descrito formalmente mediante la técnica constitucional de la distribución de competencias, pero sometido en la realidad, como todo fenómeno de poder, a la permanente tensión que crean los afanes de un órgano por ser superior a los demás.

El sistema perfecto de los *checks and balances* y de la división de poderes sigue vigente tal cual, pero en las concepciones de Montesquieu. En cambio, en el terreno de los hechos, el punto a dilucidar sigue siendo el mismo que inspiró a los clásicos y a toda la corriente constitucionalista que los siguió: ¿cómo lograr establecer límites y controlar a un poder, que tal vez, por su propia naturaleza tiende a ser ilimitado?

El control por órgano jurisdiccional

En este apartado analizaremos el sistema de control sin duda, más difundido y que ofrece un número considerable de variantes. Su examen puede realizarse con base en el órgano que lo efectúa, en cuyo caso distinguiremos entre el control por los tribunales ordinarios o por un tribunal especialmente facultado para ese propósito.

También es factible enfocar el problema en cuanto a la materia objeto del control de constitucionalidad, en donde tendríamos:

- a) Control de la constitucionalidad de las leyes, de los reglamentos y de los actos con fuerza de ley.*
- b) Conflictos de atribuciones de los distintos poderes constituidos entre sí y tratándose de un sistema federal, entre los poderes del Estado y los de las entidades federativas;*
- c) Control de la constitucionalidad de tratados internacionales;*
- d) Protección de los derechos de las personas jurídicas, cuando éstos son violentados por actos de autoridad.*

Otra posibilidad es desde luego, la relativa a los efectos de la resolución del órgano, los cuales pueden ser particulares, es decir, referidos al caso concreto, o generales, esto es, invalidatorios de la ley y por ende, *erga omnes*.

Una opción más sería la de estudiar quiénes son los sujetos legalmente autorizados para solicitar al órgano de control una declaración de anticonstitucionalidad.

Estos pueden ser:

- a) Cualquier persona jurídica con un interés específico y legítimo en el caso concreto (México).*
- b) Los titulares o miembros de los poderes constituidos del Estado (España).*
- c) El juez que, suponiendo una posible anticonstitucionalidad de la ley que debe aplicar al juzgar el litigio del que conoce, se dirige al órgano de control para que éste se pronuncie sobre la constitucionalidad de la misma (Alemania).*

Puede examinarse el asunto también, en cuanto a la forma o al procedimiento que se emplea para presentar la cuestión de constitucionalidad, la cual puede plantearse:

- a) *En vía de acción, promovida por el sujeto de derecho (actor) afectado por el acto de autoridad (lato sensu), el cual inicia un proceso judicial distinto a aquel en el que se produjo la violación de sus derechos, ante una autoridad dotada de jurisdicción especial.*
- b) *En vía de excepción, caso en el que el planteamiento de anticonstitucionalidad se presenta como un incidente dentro del mismo proceso en el que no se realiza un nuevo juicio o un juicio especial, sino se desahoga la cuestión dentro del proceso, ante la misma autoridad que conoce del caso, o ante su superior jerárquico, de conformidad con los recursos procesales establecidos al efecto.*

En realidad, todos estos elementos o criterios de clasificación deben ser tomados muy en cuenta al examinar el tema de control de constitucionalidad jurisdiccional, e inclusive político, si se quiere obtener una perspectiva completa del caso específico que se estudie, además de que, según cada Derecho positivo que estructura normativamente el sistema de control, es fácil advertir que se encuentran combinados o mezclados.

Continuemos nuestra exposición refiriéndonos al órgano que realiza la función de control, esto es, analizando si ésta se confía a los tribunales ordinarios o si en cambio, se asigna a un tribunal especial.

Del tipo de control jurisdiccional efectuado por los tribunales ordinarios, designado también con el término «difuso», precisamente porque está disperso en cada uno de ellos, es paradigma el sistema norteamericano. De esta suerte, nos guiaremos por los rasgos generales del caso norteamericano para referirnos a este tipo concreto de control. La tesis central que apoya el ejercicio del control de constitucionalidad por tribunales ordinarios parte del supuesto de que la revisión de la conformidad de las leyes con la constitución, es un problema jurisdiccional que no presenta *per se*, ninguna originalidad desde el punto de vista de su naturaleza. Por ende, es igualmente natural confiársela a tribunales y a jueces comunes. El mecanismo esencial que emplearán estos jueces para cumplir su misión se basa en el siguiente razonamiento: la función de todo juez, antes de aplicar una ley al caso concreto que se le presenta, es la de interpretarla con fundamento en tres reglas generales de Derecho principalmente:

- a) *La ley superior prevalece sobre la ley inferior;*
b) *La ley específica prevalece sobre la ley general; y*
c) *La ley posterior prevalece sobre la ley anterior.*

En caso de conflicto de leyes de igual jerarquía normativa se aplican los dos últimos principios; tratándose de leyes de distinta fuerza normativa, opera el primero. Así, cualquier juez, ante la opción de aplicar una ley contraria a la constitución, o no aplicarla, tomará la segunda alternativa, salvaguardando la vigencia de la ley fundamental y del principio de superioridad normativa. El problema que nos interesa explorar específicamente (control de constitucionalidad) como podrá observarse, se simplifica enormemente y se reduce a la observancia del principio de que “la ley superior prevalece sobre la ley inferior”, al que debe atenerse cada juez en cada controversia que sea sometida a su jurisdicción. El control de constitucionalidad lo efectúa por consiguiente, un órgano judicial superior, inferior, federal o estatal, porque todo juez debe interpretar la ley y no aceptarla en caso de ser anticonstitucional.

Salta a la vista un serio problema que podría presentarse: ¿qué ocurre si un juez considera anticonstitucional una ley y por lo tanto no la aplica, mientras que otro sí lo hace por no encontrarla contraria a la ley fundamental? Es decir, ¿qué garantía existe de una interpretación o control de constitucionalidad uniforme en un sistema «difuso» de control? Para responder a estas interrogantes es necesario tener en cuenta lo siguiente:

- a) *Este sistema es típico de los países que fueron colonias inglesas, como Estados Unidos, Canadá o Australia, es decir, países de la Commonwealth y de derecho consuetudinario.*
- b) *En estos países rige el principio denominado «Stare decisis».*

En este sistema existe una suprema corte que representa la jurisdicción federal superior que controla y uniforma las tesis de las cortes o tribunales inferiores, correspondiéndole fijar en última instancia la interpretación de la constitución y el pronunciamiento de anticonstitucionalidad. La corte suprema es la institución jurisdiccional garante de la constitución federal en el sistema de «judicial review».

Una opción distinta de control jurisdiccional consiste en conferírsele a un tribunal especial. La base teórica de este sistema es la consideración de que la cuestión de constitucionalidad de las leyes requiere, por su importancia, de jueces dotados de un conocimiento jurídico, de un prestigio y de una independencia superiores a los de los jueces ordinarios. Llevando a sus últimas consecuencias la teoría de la separación de poderes y la supremacía de la constitución y de la ley, resulta insostenible la idea de que los miembros de uno de los poderes públicos, los jueces (civiles, penales, administrativos) puedan invalidar una norma jurídica y no

aplicarla. Los jueces son incompetentes para «juzgar» una ley y su deber de interpretación no debe anular la presunción de validez de la ley que habrán de aplicar.

En suma, su competencia no alcanza la cuestión de constitucionalidad, la cual queda reservada para el tribunal especial competente en la materia. Los jueces ordinarios deben considerar que las leyes no contradicen a la constitución y aplicarlas, esperando a que el tribunal constitucional ratifique o rectifique en su caso, su «apreciación».

Este sistema apareció por vez primera en la constitución austríaca de 1920, obra del eminentísimo Hans Kelsen, razón por la cual algunos teóricos lo denominan «sistema austríaco» y es el predominante en Europa con una presencia cada vez mayor en América, substituyendo gradualmente al sistema “difuso”, al haber demostrado su superioridad y eficacia para proteger a la constitución.

Tribunales constitucionales de gran importancia y prestigio se encuentran en el caso de España, que tiene un tribunal constitucional; de Italia con su *Corte Costituzionale*; de Alemania que cuenta, con el *Bundesverfassungsgericht*; además de Turquía y Portugal. Precedentes de estos tribunales constitucionales *ad hoc*, los encontramos en Checoslovaquia (ley constitucional de 1920); y en los Estados de Baviera (1818) y de Sajonia (1831).

A diferencia del sistema de los países del *common law*, en el que el pronunciamiento de anticonstitucionalidad de la ley tiene efectos particulares, precisamente por el hecho de que cualquier juez puede hacerlo refiriéndose al caso de que conoce exclusivamente, en forma de incidente o por vía de excepción, la resolución de un Tribunal Constitucional tiene efectos *erga omnes*, como regla general. Este sistema ofrece variantes, pues en ocasiones, por ejemplo, la vía de acción que le es característica para plantear la cuestión de constitucionalidad, puede ser acompañada en el caso de un tribunal especial, por la vía de excepción. En Alemania, por ejemplo, un ciudadano tiene acceso al *Bundesverfassungsgericht*, sito en Karlsruhe. En Italia en cambio, los ciudadanos no tienen derecho de acción directa, pero ahí sí existen los dos mecanismos de presentación de la cuestión de constitucionalidad, es decir, la vía de acción y la vía de excepción ante la *Corte Costituzionale*.

Las características de cada sistema podemos resumirlas, así:

- a) Sistema de control de la constitucionalidad por tribunales ordinarios.

- 1.- El sistema es «difuso», pues cualquier juez puede plantear la cuestión de constitucionalidad.
- 2.- Esta se plantea por vía incidental o de excepción.
- 3.- Los alcances de la resolución tienen efectos constreñidos al caso concreto.
- 4.- Rige el principio de «*Stare decisis*».
- 5.- Una corte suprema se pronuncia en última instancia sobre la cuestión de la constitucionalidad, emitiendo jurisprudencia obligatoria para los demás jueces.

b) Sistema de control conferido a un tribunal especial.

- 1.- El sistema es «concentrado», pues la cuestión de constitucionalidad la pronuncia un sólo tribunal, estando limitado el número de instancias que pueden plantearla.
- 2.- Normalmente se presenta la pregunta sobre la constitucionalidad por vía de acción, sin excluir algunos casos de vía de excepción.
- 3.- Los alcances del pronunciamiento tienen efectos *erga omnes*.
- 4.- No rige el principio del «*Stare decisis*», por lo que,
- 5.- Debe ser un solo tribunal el que emita la única resolución obligatoria para todos los casos.

No olvidemos que estos rasgos distintivos pueden eventualmente estar entremezclados, siendo la tipología sugerida, sólo descriptiva en lo general, pero no limitativa.

Es interesante señalar que en el caso de México, no hay división sobre el carácter de control jurisdiccional del control de la constitucionalidad. Sin embargo, en cuanto a cuál de los tipos descritos es el que corresponde a nuestro país, hay quienes consideran que se trata de un «sistema mixto», sobre todo, porque desde 1995 se incluyeron en nuestro sistema, medios de control propios del sistema concentrado, tales como la acción de anticonstitucionalidad, las controversias constitucionales y los procedimientos aplicables a la materia política y electoral. A esto debe agregarse que desde esa fecha, la suprema corte de justicia sólo ejerce atribuciones relativas a la materia constitucional, razón por la que algunos otros estudiosos consideran equivocadamente, que en México existe un tribunal constitucional como los europeos y con un exceso evidente de optimismo, que en nuestro país tenemos ahora un sistema de control de constitucionalidad debidamente estructurado, según el sistema de control “concentrado”, siendo ambos puntos de vista, desde luego, erróneos. (Para mayor información, véanse nuestras obras “Teoría constitucional” y “El control de la constitucionalidad en el Derecho comparado”, ambas publicadas por el CEDIPC, en 2000 y en 2001, respectivamente).

Considerando siempre la importancia de los aspectos de carácter teórico, nos parece más importante resolver cuestiones como las siguientes, relativas a nuestro sistema de control de la constitucionalidad, las que sólo mencionaremos brevemente, sin dejar de señalar que de su adecuado tratamiento dependerá en el futuro, la efectividad del sistema mexicano de control de la constitucionalidad, actualmente plétórico de fallas estructurales y de aplicaciones incongruentes por los ministros de la suprema corte de justicia:

- a) Reestructuración del órgano de control, principalmente, en cuanto al procedimiento de designación de los ministros de la suprema corte y a los requisitos que deben reunir estos jueces;*
- b) Diseño de los medios de control de la constitucionalidad, actualmente llenos de incongruencias, particularmente, los que están previstos en el artículo 105 constitucional;*
- c) Conforme al inciso anterior, modificación de los procedimientos para aplicar los medios de control de constitucionalidad;*
- d) Revisión y corrección de las normas que regulan las resoluciones del órgano de control en nuestro país; y*
- e) Determinación congruente con lo anterior, de los efectos de las sentencias de la suprema corte en cada caso.*

Como es fácil de advertir, un sistema de control que requiere la corrección de todo lo aquí referido, difícilmente puede cumplir con sus dos objetivos genéricos de gran importancia en un Estado democrático de Derecho, a saber:

- a) Controlar el poder político; y*
- b) Proteger a la constitución, destruyendo efectivamente, los actos y las decisiones anticonstitucionales de los detentadores del poder político.*

Estructura del Congreso de la Unión en México -Discusión sobre el Sistema Bicameral o Unicameral-

Rafael Serrano Figueroa

Introducción

Existe una preocupación generalizada en distintos ámbitos de la comunidad nacional e internacional por dar una expresión sistematizada a las nuevas formas que la realidad social, económica y política presentan en el actuar cotidiano de los pueblos, las cuales tienden a buscar espacios que les reflejen fielmente en la estructura formal del Estado, como unidad político-jurídica que es.

El proceso de globalización –en lo fundamental económica– ha acentuado o generado la recomposición de fuerzas al exterior, por una parte, y la democratización y publicitación de los procesos de creación políticos y jurídicos dentro de los Estados miembros de esa comunidad internacional, por otra, esto ha modificado la función paternalista del Estado filantrópico así como la vigilancia estrecha que de él hace una opinión pública más sensible y alerta.

En esta interacción recíproca en el seno del Estado, se han puesto en la mesa de discusión las posibles modificaciones estructurales que pueden efectuarse a los órganos del mismo, a través de los cuales se instrumenta el ejercicio del poder que en él se genera: el político. Con ello, se pretenden lograr las instituciones útiles que den respuesta eficiente a las nuevas exigencias de la sociedad a la que sirven. En el caso del Estado mexicano esta tendencia no ha sido excepción.

Entre los diversos grupos políticos se han generado nuevas discusiones y propuestas, algunas viables, otras idealistas y respetables, pero las más de las veces interesadas todas en generar la posibilidad de que no haya marcha atrás en las conquistas evidentes del quehacer político del país.

Una de las discusiones que se han generado en esta eclosión de entusiasmo político, las más de las veces responsable, es la relativa a la estructura bicameral del Congreso de la Unión en México. La discusión sobre este tema ha sido variada y se ha llegado hasta plantear si el trabajo legislativo podría hacerse tan sólo con una Cámara; si la existencia de Senadores plurinominales distorsiona la génesis política del Senado; si el número de los integrantes de ambas Cámaras es el adecuado.

En la presente monografía se busca dar una panorámica de la organización actual del Congreso de la Unión en México y de la alternativa que se presenta a dicha estructura: el unicameralismo. Sobre esta base pueden estudiarse las posibles ventajas o desventajas que un cambio de esta naturaleza podría aportar al ejercicio del poder político en el seno de la moderna sociedad mexicana.

I. Los Sistemas Unicameral y Bicameral

Dentro del esquema de la obra clásica *Del Espíritu de las Leyes* se ha dado por sentado que el ejercicio del poder político en el Estado ha de instrumentarse a través de tres órganos de gobierno entre los que se cuenta al Órgano Legislativo, encargado principalmente de crear la normatividad, obligatoria por potestad del Estado, y que se denomina genéricamente como Ley. En esto también se ha comprobado que la visión clásica de los pesos y contrapesos sólo opera plenamente en los regímenes de corte presidencial, donde la igual fortaleza de todos determina las conductas responsables.

En cuanto a la función legislativa se refiere, puede efectuarse a través de la creación de una estructura que varía, particularmente en el sentido de estar compuesta por una o dos Cámaras o cuerpos deliberatorios, distintos entre sí por la función particular que desempeñan en el proceso de la creación de dichas normas.

El cumplimiento de la actividad substancial legislativa no deja de lado las otras importantes funciones asignadas a dicho cuerpo colegiado, como son en particular las relativas a las finanzas y a las funciones jurídico políticas de control institucional.

Sea cual fuere su estructura y las diversas facultades que tengan asignadas en conjunto o por separado, la función legislativa ha adquirido por derecho propio una gran preponderancia, con una composición que se ha mostrado cada vez más plural y deliberativa.

A. El Sistema Unicameral

Históricamente los sistemas unicamerales legislativos se han distinguido por estar integrados estructuralmente por un solo cuerpo deliberativo, el cual concentra esa función dentro del Estado.

Esta situación presenta ciertas ventajas por el lado de la coherencia en los criterios que sirven de base en la toma de decisiones, toda vez que los integrantes participan desde un inicio en las discusiones, reflexiones y argumentos que dan lugar al contenido y emisión de las leyes, por lo que se habla de cuerpos compactos que gozan de una marcada coordinación y una imagen generalmente sólida frente a la opinión pública, sin detrimento de que hacia el interior del cuerpo legislativo se efectúen intensas negociaciones y cabildeos para lograr proyectos que pasen fácilmente la prueba definitiva de la votación.

Existen algunos países que han optado por el unicameralismo y han eliminado la *segunda cámara*: "...Nueva Zelandia, aunque considerado país progresista es bastante tranquilo políticamente hablando; bajo un gobierno conservador abolió la segunda cámara en 1950. Dinamarca, que cabe dentro de la misma categoría hizo lo mismo en 1954. Y fue el radicalismo y no el bolchevismo lo que provocó que Queensland, uno de los seis Estados australianos, aboliera en 1922 su segunda cámara, y que Nebraska, único de entre los cincuenta Estados de la Unión Americana, hiciera lo mismo en 1937"¹. También hay casos, en contraste, en los cuales ciertos países, como Suecia, han tenido cuatro Cámaras en su legislatura, o Francia que durante la Cuarta República tuvo una tercera Cámara habilitada como Consejo Económico que continuó durante la quinta como Consejo Económico y Social. No obstante estos ejemplos, cabe señalar que la generalidad de los Estados tiende a una estructura legislativa de dos Cámaras².

En el caso de los sistemas unicamerales se observa una tendencia a la uniformidad de los criterios que puede resultar un riesgo para la comunidad en la cual legisla, toda vez que existe la posibilidad de que se formen camarillas representativas de un sólo sector de dicha comunidad, lo que pondría en riesgo la posibilidad de un gobierno plural y democrático, lo que en consecuencia convertiría al Derecho en un instrumento de la clase hegemónica.

¹ Wheare, K. C., *Legislaturas*, Serie de estudios parlamentarios 2, LI Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1981, p. 149.

² Cfr., Wheare, K. C., *Legislaturas*, pp. 155-160.

Además en los sistemas unicamerales tiende a distinguirse una mayor preponderancia por parte del Ejecutivo sobre el Legislativo, toda vez que cuenta con un mayor margen de maniobra en la negociación y las posibilidades de control.

Adicionalmente, los defensores de los sistemas unicameralistas sostienen que la creación de leyes debe tener un origen puramente popular, en el cual no se da cabida a otros criterios de revisión de las decisiones adoptadas por los legítimos representantes del pueblo.

En todo caso, la distinción entre los responsables del Órgano Legislativo y del Ejecutivo ha venido a significar la piedra angular del ejercicio democrático del poder político, y las ventajas de segundas opiniones formales en el ámbito del Órgano Legislativo –*segundas cámaras*– será motivo de análisis en el siguiente apartado.

B. El Sistema Bicameral

En su mayoría, los Estados hoy día cuentan con Órganos Legislativos estructuralmente bicamerales, aunque el peso de cada una de las Cámaras sea distinto, ya sea por su composición, elección de los integrantes o funciones encomendadas, lo que da por resultado una función política o jurídica diferenciada en influencia o importancia. En general, no hay argumento sólido para apoyar que una de las dos Cámaras sea más importante, que la otra, pero más allá de lo que la Constitución de cada país indique, la importancia depende de la influencia política que en el terreno de los hechos se arroge o consigan los integrantes de cada una de ellas.

Como ya se había enunciado, en particular para el sistema parlamentario, se considera como argumento de peso que si una de las Cámaras representa al pueblo, frente a la cual responde el gobierno que el gobierno es parte de ella, entonces será esta Cámara la de mayor importancia.

Existe además otras implicaciones del sistema bicameral que han aportado ciertos beneficios y riesgos para los gobiernos, lo que en ocasiones sirve para marcar su importancia, como por ejemplo en Italia, donde “La fórmula bicameral ha ofrecido un largo espacio a las presiones de los grupos de intereses y a sus vetos, pero, ha permitido también a la oposición y al mismo gobierno “recuperar” frentes que se les habían escapado, en primer término, de su control”³.

³Mazella, Andrea, *El Parlamento*, Serie: Estudios Parlamentarios, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1987, p.72.

Por ello, se observa también que un sistema bicameral tiene la posibilidad de interrumpir cotos de camarillas, así como mayor representatividad y vigilancia recíproca, aunque estas ventajas pueden verse mermadas por el clientelismo político que los integrantes de dichas Cámaras deban pagar más a sus partidos de origen que a sus electores, donde la representación de los intereses populares se ve ensombrecida por los intereses de grupo y que incluso la existencia de dos Cámaras no logra anular, excepto porque exista un gran descontrol de los partidos políticos.

En el caso de los Estados Federales, el bicameralismo tiene la finalidad de hacer representar en una de las Cámaras a la Nación y en la otra a los Estados Miembros. Esta última “Tiene casi siempre un carácter moderador que tiene esencialmente por objeto corregir los excesos eventuales de la ley del número, que encarna la asamblea que tiene la más amplia base popular”⁴. No obstante el tipo de bicameralismo federal descrito, pueden encontrarse otras modalidades, como el bicameralismo aristocrático, como el sobreviviente histórico que es la Cámara de los Lores, en Inglaterra; o el bicameralismo político o de notables, donde la composición diferente a la de la *primera* Cámara, por la edad o la forma de elección de los Miembros de la segunda Cámara, marcan la posibilidad de dar representación y expresión a grupos minoritarios y les asegura un tipo de influencia política al igual que el bicameralismo económico y social, donde la *segunda* Cámara asegura la representación de grupos económicos y sociales⁵.

En todos los casos bicameralistas el común denominador es la búsqueda del equilibrio y la prudencia en la labor legislativa.

II. Las Funciones del Órgano Legislativo

Este estudio resultaría incompleto si no tomamos en consideración los aspectos fundamentales que sugiere el título de este apartado, ya que, concebir al Órgano Legislativo únicamente como hacedor de leyes, sería menoscabar el sentido real de una sana y verdadera “división de poderes.”

El poder político, como fenómeno social, se realiza en el Estado y mediante el Estado. Esta ficción político-jurídica nos sugiere entonces el estudio del acotamiento de las potestades adquiridas en el ejercicio del poder político; así se entiende entonces la división conceptual de las formas

⁴ Pactet, Pierre, *Institutions politiques Droit Constitutionnel*, Collection Droit-Sciences Économiques, 9ª. edición, Masson, Francia, 1988, p. 120.

⁵ Cfr., Pactet, Pierre, *Institutions politiques Droit Constitutionnel*, pp. 120-121.

de Estado y de gobierno. El objeto es "...evitar la concentración del poder, a través de la distribución equilibrada de las atribuciones públicas entre diversos entes..."⁶. Esta idea no es nueva, ya que fueron consideradas como imprescindibles desde el siglo XVIII, y establecidas en los ideales de la Revolución francesa que afirma en el Artículo 16 de la Declaración de 1789:

"Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni determinada por la separación de los poderes, carece de Constitución"

No obstante que Montesquieu tuvo presente los efectos del despotismo alcanzado por la monarquía francesa, en especial durante el gobierno de Luis XIV, *l'état c'est moi*,⁷ su idea quedó incompleta en el desarrollo natural de las instituciones sociales, ya que el autor del "Espíritu de las Leyes" únicamente sugirió que la división de poderes tuviera las siguientes finalidades: 1) hacer las leyes; 2) celebrar la paz o declarar la guerra, enviar y recibir embajadas, establecer la seguridad pública y prever invasiones; y 3) castigar los delitos y juzgar las diferencias entre particulares.

En este contexto podemos afirmar que el principio de la división de poderes, como ideal y también como objetivo de la comunidad organizada políticamente en el Estado, ha evolucionado a partir de los siguientes dos supuestos:

Primero, la circunstancia de que la historia del poder y su ejercicio presentan como constante la existencia de ciertas fuerzas sociales que han evolucionado en su lucha por mantener posiciones privilegiadas en todos los ámbitos de la actividad social, frente a grupos mayoritarios de población que han luchado, por su parte, para alcanzar los medios compensatorios que les permitan superar su precariedad.

Segundo, que las normas jurídicas de un Estado y sus gobernantes no deben perder de vista que la población está compuesta de seres humanos, mujeres y hombres reales. Con esto se pretende subrayar que la gente es la única fuente de legitimación o descalificación de las leyes y los gobiernos.

En este orden de ideas, la labor del aparato legislativo posee además de la creación de leyes, otra responsabilidad social que es la de servir como contrapeso político a las decisiones de los otros dos poderes, generalmente a la del Ejecutivo, como ya se había mencionado.

⁶ Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho Constitucional*, quinta edición, Porrúa, México, 2000, p. 386.

⁷ Cfr., Rousseau, Juan Jacobo, *El Contrato Social*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978.

La responsabilidad social, a la que se hace mención en el párrafo anterior, halla su realización en funciones como la meramente legislativa, pero también en otras que van en paralelo a la anterior y que están en el terreno de lo financiero y presupuestario, el control, la de dirección política y la jurisdiccional.

Lo anterior es resultado de la transformación del Estado contemporáneo. Antes la actividad de los Congresos era eminentemente legislativa, pero ahora sus funciones se han diversificado y ampliado a otras áreas, debido a la complejidad de las actividades desarrolladas por la comunidad en la realidad cotidiana y de su mayor presencia en el contrapeso y complementación del ejercicio del poder político. En función de su diversidad y cada vez mayor complejidad, parecería en consecuencia que la existencia de dos Cámaras facilitaría, por una parte, y aseguraría, por la otra, una actividad eficaz y razonada.

Ante dicha complejidad de actividades cada vez creciente, existe un consenso sobre las principales funciones que el Congreso tiene en diversos países como en México. Varios autores han llegado a clasificarlas o agruparlas de manera distinta. Esto se entiende en virtud de que el contexto constitucional y político de cada Estado es diferente y, en consecuencia, las diversas funciones asignadas. Para ilustrar esta compleja diversidad, de una manera metodológicamente ordenada, la clasificación que parece idónea para explicar la responsabilidad del Congreso, en el marco del ejercicio del poder del Estado, es como se muestra en los siguientes grupos, y al mostrar su complejidad y trascendencia se podrá tener bases sólidas para opinar sobre la conveniencia o no de que exista sólo una Cámara con las funciones deliberatorias asignadas de Órgano Legislativo:

A. La Función Legislativa

La función legislativa es entendida como la actividad del poder público que se traduce en la producción de normas generales. Ésta es la función que generalmente prevalece para ilustrar la función principal del Órgano Legislativo; sin embargo, este proceso es más complejo que la formulación de enunciados imperativos de características jurídicas, ya que en su elaboración se toman en consideración diversos factores que pretenden desentrañar la voluntad de los gobernados.

El maestro Fernando Santaolalla al respecto, establece que la función legislativa es considerada como la más característica de los Parlamentos,

hasta el punto de que tradicionalmente se ha conocido esta institución como el Poder Legislativo del Estado, o simplemente como el Legislativo⁸.

Esta función, en su opinión, consiste en la aprobación de las normas jurídicas con ampliación general y que integran el primer nivel jerárquico del ordenamiento jurídico. Así, la función legislativa de los Parlamentos da lugar al primer escalón jerárquico del Derecho positivo por debajo de la Constitución.

Por su parte, el jurista Berlin Valenzuela observa que la función legislativa es considerada una de las más importantes entre las que realiza el Parlamento, por ser la creación misma del Derecho, y que se materializa en una función jurídica que consiste en plasmar en textos breves, claros, precisos y coherentes aquello que la costumbre o el querer ser de una Nación han instituido o pretende instituir, como norma para normar conductas o relaciones individuales o colectivas⁹.

A su vez, Susana Thalía Pedroza al referirse a la función legislativa señala que dicha función del Congreso, a grandes rasgos, consiste en que éste en su conjunto -o sus Cámaras- formulan o produzcan, a través de un proceso determinado por la Constitución, normas jurídicas que se aplican a los sujetos a los cuales van dirigidas.

Este proceso por lo general es ordinario y consiste en la formación o creación de leyes o decretos. Cabe observar que en cuanto a las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que es de tipo estricta y rígida, se distingue del procedimiento para la producción normativa ordinaria por una tramitación especial o de un proceso legislativo en muchos aspectos distintos y más difícil que el ordinario.¹⁰

El maestro Héctor Fix-Zamudio apunta que se ha considerado a la función legislativa como la más característica de las funciones desarrolladas o asignadas a los Parlamentos (reconocida así por la doctrina clásica formulada en el siglo XIX). Sin embargo, a raíz de que el Poder Ejecutivo adquirió un predominio frente al ámbito legislativo, se podría afirmar que los Parlamentos han abandonado la tarea que les es propia, porque su papel, en diversas ocasiones, se reduce a revisar con más o menos profundidad los proyectos de Ley que el Ejecutivo presenta, cuando no a ratificarlos sin mayor trámite.¹¹

⁸ Santaolalla, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa Calpe, Madrid, 1990, pp. 235-236.

⁹ Berlin Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 138.

¹⁰ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión, Integración y Regulación*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997, p. 216.

¹¹ Fix-Zamudio, Héctor, Valencia Carmona, Salvador, *Las Funciones del Poder Legislativo*, Porrúa, 1999, México, pp. 668-670.

B. La Función Financiera y Presupuestaria

Dentro de este rubro se aglutinan, según cada autor o corriente académica, las facultades económicas que comprenden a las tributarias, patrimoniales, económicas o de control financiero. Esta facultad se puede concebir como la obligación que tiene el Órgano Legislativo para expedir leyes que tengan, como objeto, establecer las contribuciones necesarias para alcanzar el bienestar general.

Esta función financiera o presupuestaria fue la primera en establecerse en el Parlamento inglés desde 1297, fecha en la que el Poder Legislativo adquirió su real importancia en el delicado papel del equilibrio de poderes.

Actualmente los Congresos, basándose en esta función, están facultados para imponer contribuciones suficientes para cubrir el presupuesto, para determinarle al Ejecutivo los parámetros bajo los cuales podrá celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, y donde se incluye también la facultad de aumentar o disminuir las partidas presupuestales para los empleos públicos, determinar la partida necesaria para sostener a las fuerzas armadas, establecer casa de moneda y todo lo relativo al establecimiento del valor de las monedas extranjeras, y establecer otras contribuciones para poder cubrir ciertas necesidades como las educativas, el servicio público, el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, la aprobación del presupuesto de egresos y revisar la cuenta pública entre otras, dependiendo de cada Constitución.

Es importante mencionar la opinión del maestro Fernando Santaolalla, quien destaca que: “en las Asambleas de nuestro tiempo existen dos circunstancias que caracterizan la función presupuestaria: por un lado, la iniciativa para la preparación y presentación de los proyectos de presupuestos se reconoce exclusivamente al Ejecutivo, excluyendo la iniciativa parlamentaria. Los Presupuestos son la expresión, en cifras, del programa político del Gobierno, por lo que resulta lógico reconocerle esta atribución.

Por otro lado, la mayor parte de los países limita las facultades de enmienda de los parlamentarios en relación con el proyecto de Presupuesto, en el sentido de que pueden proponer la disminución de las cifras consignadas, pero no así su incremento. La interdependencia que existe ante las distintas partidas presupuestarias, su carácter técnico y la necesidad de mantener el equilibrio entre ingresos gastos son los factores explicativos de estas limitaciones”¹².

¹² Santaolalla, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, op. cit., pp. 238-239.

Así, el Maestro Santaolalla nos introduce a la importancia política que se genera en el control de las finanzas presupuestarias, y dicha aseveración evidencia que el poder político está cada vez más relacionado con el control de la infraestructura financiera, en la determinación de una fuerza real de poder trascendente. Al ser el Poder Legislativo quien tiene bajo su potestad la determinación de la viabilidad de los proyectos del Ejecutivo, se crea una dependencia político-económica entre estos poderes.

El maestro Fix-Zamudio, por su parte, observa que el control financiero del Órgano Legislativo es uno de los instrumentos más poderosos que se tienen sobre el Ejecutivo. Esto se entiende en el sentido de que cualquier proyecto que el Ejecutivo genere tendrá que ser evaluado financieramente por el Congreso, y su viabilidad dependerá de la manera en que Congreso y Ejecutivo conduzcan sus negociaciones.

Lo mencionado en el párrafo anterior puede generar un problema de gobernabilidad si las negociaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo llevan a enfrentamientos de posturas antagónicas en la búsqueda de mayor presencia política entre la población.

Ejemplo de lo anterior se encuentra en los debates que recurrentemente se han presentado en la Cámara de Diputados sobre los diferentes proyectos de presupuesto que el Ejecutivo ha enviado, sobre todo desde el año de 1997, en el seno de los cuales no se vislumbran sino intenciones de entrapamiento con lo que se crea no sólo un estado de incertidumbre al Ejecutivo, al cual se pretende combatir, sino en el ánimo de los gobernados y en el de los inversionistas, los cuales ven factores de retroceso.

No obstante que se ha evidenciado la importancia del Congreso en razón del presupuesto, existe otro factor muy interesante para analizar: el concerniente a la obligación que tiene el Legislativo de verificar que el presupuesto aprobado se aplique con los fines y montos autorizados. Esta facultad de verificación se efectúa a través de la Contaduría Mayor del mismo Congreso.

Francisco Berlin Valenzuela considera que esta facultad se ha extendido hasta convertirse en una minuciosa vigilancia al influjo de la obra gubernativa sobre la economía nacional y sus relaciones con las economías de otros países¹³. Esta interpretación, mas allá de describir la circunstancia real que vive nuestro sistema de gobierno, recuerda la complejidad de la actividad gubernativa, y la interdependencia entre lo nacional y lo internacional.

¹³ Cfr., Berlin Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, p. 136.

C. La Función de Control

El Poder Legislativo ejerce la función de control por la vía institucional o de manera difusa, con lo cual se obliga a una responsable actividad gubernamental, y en su caso a tomar las medidas necesarias, directas o indirectas, para reestablecer el equilibrio entre los intereses públicos eventualmente desequilibrados.

De acuerdo con esta idea y de conformidad con la teoría del control parlamentario, para que esta función sea aplicada correctamente es necesario considerar las siguientes interrogantes: ¿Quién realiza dicho control?, ¿Sobre quién es realizado?, ¿Cuáles son los criterios? y ¿cuáles son los fines?.

Esta función es de gran importancia sobre todo en los regímenes presidenciales, debido a que la permanencia del Ejecutivo no depende del Parlamento o Congreso y los mecanismos de control tienen como objetivos supervisar el gasto público.

Susana Thalía Pedroza destaca la importancia de esta función por la cual “El Congreso de la Unión, sus Cámaras o, en sus recesos, la Comisión Permanente, a través de diversos actos, comprueba, inspecciona, registra, revisa, analiza o examina la actividad que realiza el gobierno; es decir, que tiene como tarea efectuar un control político”¹⁴.

El maestro Fernando Santaolalla, al analizar la función que comento, refiere los efectos de la sanción legislativa señalando que “... un control político del Gobierno y de otros órganos estatales, ejercido por el Parlamento, ostenta una potestad de sancionar distintas actuaciones o manifestaciones de los primeros. Esta sanción puede consistir en una aprobación, autorización o corrección de la actividad controlada, que, de esta forma, puede quedar ratificada o denegada”¹⁵.

Sin detrimento de los conceptos que nos proporcionan Pedroza de la Riva y Santaolalla, respecto a la función de control, cabe señalar que esta función es esencialmente una facultad que debe de tener todo Poder Legislativo, para mantener el equilibrio entre los poderes, con el cual controla y fiscaliza las actividades de los otros Órganos del poder político, y que en aquellos países con un marcado presidencialismo dicho control es, con mayor frecuencia, en dirección al Poder Ejecutivo.

Por otro lado, es necesario saber que dentro de la teoría del control existen controles entre los Órganos como pueden ser entre el Legislativo y

¹⁴ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión, Integración y Regulación*, op. cit., p. 233.

¹⁵ Santaolalla Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, op. cit. p. 241.

el Ejecutivo, o entre el Judicial y el Legislativo o el Ejecutivo; es decir, controles horizontales entre poderes u Órganos diversos e independientes. A pesar de que también existan controles en los otros poderes, esta función es esencial del Poder Legislativo, en virtud de que, en dicho poder, está depositada la representación del pueblo, mismo que como titular de la soberanía tiene el derecho de demandar, a través de sus representantes, la buena conducción de los asuntos públicos.

Para poder decir que un Legislativo cuenta con las debidas funciones de control, éste debe tener las siguientes facultades o al menos alguna de ellas:

1. *Revisar y analizar el informe que le deberá rendir el Órgano Ejecutivo.*
2. *El Congreso debe ser el que declare la guerra, previa revisión de la propuesta del Ejecutivo.*
3. *La creación de un Órgano contralor o revisor, tanto de la determinación como la aplicación del presupuesto.*
4. *La participación del Poder Legislativo para la designación de los integrantes de otros poderes, como por ejemplo de los embajadores y de los ministros de la Suprema Corte de Justicia o de los Consejeros de la Judicatura y la ratificación y remoción de ciertos funcionarios.*
5. *La determinación del Legislativo sobre el permiso al Ejecutivo para que realice parte de sus actividades, como viajar al extranjero.*
6. *Ordenar o aprobar la movilización de tropas, celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, intervenir en la política nacional y aprobar tratados internacionales.*
7. *La moción de censura, misma que puede tener como sanción:*
 - a. *La exigencia de responsabilidad colectiva del gobierno.*
 - b. *La cuestión de confianza, la creación de comisiones de investigación.*
 - c. *La responsabilidad política entre otras.*

No obstante la clasificación anterior, otros autores como Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, adoptan los criterios siguientes:

1. *Nombramientos presidenciales.*
2. *Controles sobre la gestión administrativa.*
3. *Control de los actos políticos o de gobierno.*
4. *Control presupuestario¹⁶.*

¹⁶ Cfr., Fix-Zamudio, Héctor, Valencia Carmona, Salvador, *Las Funciones del Poder Legislativo*, p. 675.

La doctrina del control legislativo ha despertado mucho interés, por lo que actualmente ha provocado que existan variadas clasificaciones y tipos de controles, "...no sólo porque el propio término de control es equivoco, sino también por las maneras en que opera dicha función de control. Está, en algunos supuestos, significa verificación o inspección de las actividades de gobierno, en otros implica un verdadero poder de aprobación o de veto y también incluye casos en que participa o colabora en dichas actividades. Sea cual fuere la naturaleza y la tipología del control, es importante destacar que la esencia de esta función, para efectos prácticos, radica en que establece un conjunto de procedimientos e instrumentos de que dispone el Legislativo para supervisar, tanto en lo general como en lo particular, al gobierno, así como actualizar las responsabilidades a que haya lugar si se llegasen a presentar"¹⁷.

En realidad persiste, desde el inicio de esta monografía, la idea de que para que exista un verdadero equilibrio de poderes es indispensable la existencia de esta función de control y, en la medida en que se quiera alcanzar dicho equilibrio, se tendrán que implantar estas funciones controladoras.

La función de control es aplicable en cualquier Estado, aunque se requiere poner atención a que dichos controles estén acordes con los principios consagrados en Ley fundamental y adicionalmente considerar el tipo de régimen o gobierno establecido. Por ello, los controles deberán observar principios de legalidad y de viabilidad política. El exceso de controles puede frustrar los fines para los que fueron creados, primordialmente a través del fraude a la Ley.

Como se ha podido observar internacionalmente, los diversos Estados presentan la tendencia, principalmente como respuesta a las demandas sociales y a sus compromisos internacionales, hacia una ampliación de los casos donde el Poder Legislativo ejerza sus facultades de control.

Dicho criterio se corrobora con lo sostenido por Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, quienes afirman que: "El de control ha venido teniendo mayor importancia en los distintos regímenes presidenciales, pero en México debe considerársele de carácter prioritario porque de él pueden derivarse instrumentos muy necesarios para la transición democrática que venimos experimentando"¹⁸.

Para que esta facultad de control tenga los efectos positivos esperados, es necesario hacerla efectiva a través de una cultura de la responsabilidad

¹⁷ Fix-Zamudio, Héctor, Valencia Carmona, Salvador, *Las Funciones del Poder Legislativo*, op. cit., pp. 674 -675.

¹⁸ Fix-Zamudio, Héctor, Valencia Carmona, Salvador, *Las Funciones del Poder Legislativo*, ibid.

en el servicio público para que el sujeto que sea controlado, es decir, el Poder Ejecutivo, no siempre le resulte ingrato estar sujeto al escrutinio directo. Adicionalmente, esta actividad de control puede apoyarse sólidamente en mecanismos bien estructurados que garanticen un control difuso; es decir, que las inspecciones y los desacuerdos que existan entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo se canalicen a instancias de vigilancia incrustadas en la misma actividad que puede ser motivo de desacuerdo.

De este tipo de control surge la definición inglesa de control parlamentario, la cual nos dice que "...ejercitar el control significa ejercitar una influencia y no un poder directo, aconsejar y no mandar; criticar pero no impedir"¹⁹.

D. La Función Jurisdiccional

La explicación de esta función tiene su mejor expresión si se atiende a su historia, ya que anteriormente era considerada de mayor utilidad pero actualmente se considera residual. Lo anterior halla su explicación en el hecho de que el Poder Judicial ha tomado por completo la función jurisdiccional, dejando por exclusión para el Congreso una función muy limitada y especial en cuanto a actos jurisdiccionales se refiere. No obstante lo anterior, las funciones jurisdiccionales que el Congreso conserva son de la mayor importancia y trascendencia.

Anteriormente era común que el propio Legislativo conociera de los asuntos electorales; sin embargo, actualmente se han creado instancias judiciales que han suplido con mayor especialidad y ventaja la calificación y conocimiento de los procesos electorales y sus posibles delitos. Ejemplo de lo anterior en México ha sido la creación del Tribunal Federal Electoral o lo que en algunos países se conoce bajo la nomenclatura de *Tribunal Constitucional*.

Si bien es cierto que las instituciones jurídicas han encontrado maneras diversas de lograr sus fines y sin necesidad de activar las funciones tácitas del Congreso o Legislativo, existen algunas otras que guardan todavía la necesidad de ser éste el Poder que tenga conocimiento en caso de presentarse asuntos controvertidos. Tal es el caso del examen de compatibilidades que pueden afectar a cada uno de sus miembros o bien, el enjuiciamiento de los delitos cometidos por sus propios miembros o los del gobierno.

¹⁹ Manzella, Andrea, *El Parlamento*, op. cit., p. 366.

El Poder Legislativo puede realizar “actos que crean circunstancias particulares, concretas, individuales, que dirimen una controversia, declaran la existencia de un deber o derecho, o que culminan con una resolución de la institución representativa, la cual es inatacable”²⁰, a estas circunstancias se le pueden denominar funciones jurisdiccionales, las cuales se pueden dividir principalmente en la declaración de improcedencia y en el juicio político. Por lo que hace a la primera función jurisdiccional, Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona observan:

“La declaración de procedencia se refiere a la materia penal, antes era conocida en nuestra tradición parlamentaria como desafuero. Sigue un procedimiento similar a la anterior, pero se ventila solamente ante la Cámara de Diputados, misma que en el pleno tiene que dictaminar si ha lugar a proceder o no contra el inculpado, si el resultado fuera adverso a éste será destituido de su cargo y se le pondrá a disposición de los tribunales competentes”²¹.

Por lo que hace a la segunda función, es decir al juicio político, tiene un origen inglés, surgido cuando el Parlamento encabezado por Cromwell, en 1649, ordenó la decapitación del rey Carlos I. A partir de entonces se definió que el titular del gobierno puede ser juzgado por el órgano Legislativo. En nuestro sistema constitucional, de acuerdo con el artículo 110, el juicio político comprende como justiciables:

1. *Los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión.*
2. *Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*
3. *Los Consejeros de la Judicatura Federal.*
4. *Los Secretarios de Despacho.*
5. *Los Magistrados de la Sala superior del Tribunal Electoral,*
6. *Los Jefes de Departamento Administrativo.*
7. *Los Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.*
8. *El Jefe de Gobierno de esa entidad, el Procurador General de la República.*
9. *El Procurador General de Justicia del Distrito Federal.*
10. *Los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Distrito Federal.*
11. *Los Consejeros de la Judicatura de esa entidad federativa, los Directores Generales o equivalentes del sector paraestatal de la federación.*
12. *Los Gobernadores de los Estados.*
13. *Diputados Locales.*
14. *Magistrados de Tribunales Superiores de Justicia.*
15. *Los miembros de los Consejos de las Judicaturas estatales.*

²⁰ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión, Integración y Regulación*, op. cit., p. 241.

²¹ Fix-Zamudio, Héctor, Valencia Carmona, Salvador, *Las Funciones del Poder Legislativo*, op. cit., p. 684.

La misma norma fundamental ofrece acción ciudadana para iniciar el juicio político, en el cual la Cámara de Diputados determinará su procedencia y, con los elementos de que disponga, presentará el procedimiento ante el Senado de la República, quien resolverá, después de haber oído al inculpado. Como resultado de dicho proceso, el presunto inculpado puede ser absuelto, pero si se le condena, habrá de declararse la destitución y la inhabilitación correspondiente, sin perjuicio de que el responsable sea sometido a algún proceso ordinario penal.

Finalmente puede señalarse que existen otras actividades que puede efectuar el Poder Legislativo y que también tienen naturaleza jurisdiccional o, cuando menos, están relacionadas con la actividad jurisdiccional.

Dichos actos pueden presentarse cuando el Poder Legislativo o parte de él declare fundada y motivada la renuncia tácita de un integrante del mismo Poder Legislativo, en virtud de alguna acción del integrante que se encuadre en algún supuesto normativo que así lo establezca, o por el mismo motivo el Poder Legislativo o parte de éste ordene una sanción económica a un integrante del mismo Poder.

Otros ejemplos podrían ser el supuesto de que el Congreso deba conocer de las diferencias relativas a los límites territoriales de los Estados, siempre y cuando dichas diferencias no sean contenciosas; cuando el Congreso suprime restricciones al comercio entre Estados; cuando define los delitos y faltas contra la Federación, fijando también los castigos para tales actos; en el supuesto de que el Congreso conceda amnistía por delitos, cuyo conocimiento sea de jurisdicción federal; la determinación de responsabilidad a causa de discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas del presupuesto. También se está frente a actividades de naturaleza jurisdiccional cuando se determina la procedencia de juicio contra servidores públicos que incurran en delitos, ya como órgano de acusación o como jurado de sentencia en juicios políticos. En ello está la acusación al Presidente de la República por traición a la patria y delitos del orden común, la resolución de cuestiones políticas que surjan entre los Poderes de un Estado, la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público del Distrito Federal.

Por último, otro ejemplo de función jurisdiccional es cuando el Poder Legislativo o parte de él funge excepcionalmente como Tribunal de Apelación en materia civil y en materia penal, como es el caso de la Cámara de los Lores, en Inglaterra.

E. La Función de Representación

Esta función puede ser también considerada como la más importante. Generalmente en los países donde existen dos Cámaras, una representa al Pueblo y la otra a las entidades que conforman dicha Nación. En el caso concreto de México, desde el punto de vista estructural, la Cámara de Senadores corresponde a la naturaleza de Órgano representativo de los intereses de los Estados de la Federación, aunque en la actualidad esto ha entrado en un debate ante la errónea estructura que incluye Senadores de carácter plurinominal que vicia la representatividad al provocar que haya Estados que cuentan con una ventajosa representación de sus intereses. En nuestra opinión no es verdad que la representación de los intereses de los Estados en la Cámara de Senadores haya desaparecido o se haya anulado, sino que la existencia de Senadores plurinominales ha desvirtuado su naturaleza y fin.

Por otra parte cabe señalar que existen autores que al hablar de la función de representación, aglutinan los conceptos de representación y de orientación política, como por ejemplo Fernando Santaolalla quien señala: "...es la función consistente en la determinación de los objetivos de la política nacional y de los medios o instrumentos para conseguirlos"²².

En opinión de otros autores, "La función de dirección política parlamentaria se refiere a que el Congreso participe en la determinación de los objetivos de la política nacional y seleccione los instrumentos para alcanzarla. Es la delimitación de los objetivos globales que deben alcanzarse o de actuaciones puntuales que deben desarrollarse; es decir, se preocupa por lo que ha de realizarse, condicionando la acción del gobierno para determinados fines y estableciendo obligaciones que este debe cumplir"²³.

Ejemplos de la función relativa a la orientación política, podemos numerar los siguientes casos:

- 1. Expedición de leyes dirigidas a la función social educativa entre la Federación, los Estados y los municipios.*
- 2. Expedición de leyes para reglamentar el desarrollo integral del Estado.*
- 3. Expedición de leyes que regulan las condiciones sobre las cuales debe prestarse el servicio público condicionado.*
- 4. Regulación de los precios máximos de los productos necesarios para la economía nacional y el consumo popular.*

²² Santaolalla, Fernando, Derecho Parlamentario Español, op. cit., p. 245.

²³ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión, Integración y Regulación*, op. cit., p. 239.

5. Expedición de leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.
6. Emisión de leyes de programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de naturaleza económica.
7. Elaboración de leyes para la promoción de inversión mexicana.
8. Regulación de la inversión extranjera y para la transferencia de tecnología que requiere el desarrollo nacional.

Hay quienes consideran que la función representativa y la función de orientación política, son las mismas ya que la "...visión de la función representativa del Legislativo corresponde a la del súbdito de un imperio, pero en el fondo conceptualmente es la misma que esbozó de manera más romántica Rousseau, cuando habló de la "voluntad general", expresión de la soberanía del pueblo y la hizo recaer substancialmente en la asamblea legislativa"²⁴.

Existen otras opiniones relativas a que esta función de representación política y orientación política son en realidad distintas. Sin detrimento de lo anteriormente expuesto, es conveniente proporcionar el significado adecuado de la palabra *representar*, la cual según el Diccionario de la Real Academia corresponde a "sustituir a alguien o hacer sus veces, desempeñar su función o la de una entidad, empresa, etc."²⁵.

Sobre el mismo punto, refiriéndose a la función de representación, Francisco Berlin Valenzuela comenta que: "Nació esta función de los factores cualitativos que fue experimentando el hombre en su evolución social y porque en la actualidad resultaría imposible que las multitudes que constituyen la mayoría de una Nación acudieran a reunirse para participar en la elaboración de las leyes o en la toma de decisiones que afectan a la población, lo que nos trae a la mente el pensamiento de Juan Jacobo Rousseau, quien manifestó, respecto a la representación, que es la forma de resolver los problemas de muchos por unos cuantos"²⁶. Analizado este punto y como ya se había enunciado, se puede asegurar que la función de representación puede válidamente considerarse como la base de las mencionadas en el desarrollo de esta monografía, pues es la que otorga el fundamento filosófico, político y jurídico de la naturaleza del Poder Legislativo.

²⁴ Fix-Zamudio, Héctor, Valencia Carmona, Salvador, *Las Funciones del Poder Legislativo*, op. cit., p. 691.

²⁵ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, tomo II, vigésima segunda edición, Espasa-Calpe, España, 2001, p. 1951.

²⁶ Berlin Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, p. 130.

Conclusión

Las diferentes funciones que el Congreso tiene asignadas, giran alrededor del ser depositario de la representación de la Nación parte de la estructura del Estado.

La existencia de dos Cámaras realza la actividad democrática dentro del Congreso, toda vez que se encuentra dividida la capacidad decisoria en dos cuerpos deliberativos que pueden en todo momento, ser contrapeso interno de posibles manipulaciones.

Bibliografía

Berlin Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1990.

Fix-Zamudio, Héctor, Valencia Carmona, Salvador, *Las Funciones del Poder Legislativo*, Porrúa, México, 1999.

Heck, Philipp, *El Problema de la Creación del Derecho*, Colofón, México, 1994.

Manzella, Andrea, *El Parlamento*, Serie: Estudios Parlamentarios, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1987.

Pactet, Pierre, *Institutions Politiques-Droit Constitutionnel*, Collection Droit-Sciences Économiques, novena edición, Masson, Francia, 1988.

Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión, Integración y Regulación*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Espasa-Calpe, España, 2001.

Rousseau, Juan Jacobo, *El Contrato Social*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1978.

Sanchez Bringas, Enrique, *Derecho Constitucional*, quinta edición, Porrúa, México, 2000.

Santaolalla, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990.

Wheare, K.C., *Legislaturas*, Serie de Estudios Parlamentarios 2, L1 Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1981.

El Régimen Jurídico de Responsabilidad de los Servidores Públicos

Jorge Fernández Ruiz

1. Etimología y concepto de responsabilidad

El vocablo castellano responsabilidad deriva del latín *respondo, es, ere*, compuesto de *re* y *spondeo, es, ere*-que es traducible como estar obligado-; se trata de una voz anfibológica, dadas sus diversas interpretaciones, cuales son: i) calidad de responsable; ii) deuda, obligación de responder; iii) cargo u obligación moral que resulta del posible yerro en cosa o asunto determinado; iiiii) capacidad existente de todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un acto suyo inteligente y libre.¹

Se puede entender la responsabilidad como la relación de causalidad que vincula a un sujeto con los actos que realiza, e incluso, como la capacidad de un sujeto para responder por la posible realización de hechos aún no ocurridos. Un concepto más preciso explica que la responsabilidad se traduce en el surgimiento de una obligación o merecimiento de una pena en un caso determinado o determinable, como resultado de la ejecución de un acto específico.

Asimismo se puede entender por responsabilidad, la obligación que tiene una persona de subsanar el perjuicio producido, o el daño causado a un tercero, porque así lo disponga una ley, lo requiera una convención originaria, lo estipule un contrato, o se desprenda de ciertos hechos ocurridos, independientemente de que en ellos exista o no culpa del obligado a subsanarla.

¹ Vid Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 21ª ed., Madrid, España Calpe, 1999 t. II, p. 1784.

2. Responsabilidad jurídica

La responsabilidad puede ser moral o jurídica, ésta última es la que atañe al presente ensayo. Hablamos de responsabilidad jurídica cuando los hechos quedan sometidos a la reacción jurídica contra el daño producido; la finalidad de tal reacción consiste en la represión del mal causado, y se alcanza a través del derecho mediante el traslado de la carga del perjuicio a un sujeto distinto del agraviado; tal sujeto diferente habrá de sufrir —con, sin y aun contra su voluntad— la referida reacción jurídica, por encontrarse en situación de responsabilidad.

3. Clasificación de la responsabilidad jurídica

En la concierne a los servidores públicos es dable distinguir, a la luz del derecho, diversas categorías de responsabilidad jurídica, cuáles son la política, la penal, la civil y la administrativa.

Importa enfatizar que cada una de los diferentes tipos de responsabilidad no excluye a los demás; por ejemplo, el administrador de un centro de salud del sector público que niega indebidamente el servicio médico a una parturienta derechohabiente en un caso de urgencia, además de su responsabilidad penal por el delito en que incurre, es civilmente responsable del perjuicio originado a dicha persona, por cuya razón, la pena que se le imponga por la comisión del delito de abuso de autoridad previsto en la fracción III del Código Penal Federal, no le libera de reparar los perjuicios derivados de los gastos que hubo de realizar, la víctima a efecto de ser atendida en un sanatorio particular. En este orden de ideas, el citado artículo 109 constitucional dispone al respecto:

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Acerca del régimen jurídico de responsabilidades de los servidores públicos, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido:

RESPONSABILIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A) La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. B) La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito. C) La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D) La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

Amparo en revisión 237/94 Federico Vega Copca y otro, 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, tomo III, abril de 1996, pág. 128.

A. Responsabilidad Política

Específicamente en la fracción I del artículo 109 constitucional se alude a la responsabilidad política para hacer referencia a la categoría específica, de responsabilidad imputable a ciertos servidores públicos de alta rango, siempre que en el ejercicio de sus funciones realicen actos u omisiones que vulneren los intereses públicos fundamentales o deterioren su buen despacho. Sobre este particular, la Ley Federal de Responsabilidades de

los Servidores Públicos -reglamentaria del Título Cuarto Constitucional-, establece todo un catálogo de tales actos y omisiones, al disponer:

Artículo 7° Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;
- V. La usurpación de atribuciones;
- VI. Cualquier infracción a la Constitución a las leyes federales cuando cause perjuicio grave a la Federación, a uno a varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII. Las omisiones de carácter grave en los términos de la fracción anterior, y
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

La responsabilidad política se finca mediante el juicio político —del que se realiza su análisis en el apartado 7 de este mismo capítulo—, cuyas bases y procedimiento se inspira en el *impeachment* anglosajón.

B. Responsabilidad Penal

Siempre que se vulneran o ponen en riesgo los fundamentos que dan sustento a la sociedad, ésta reacciona mediante castigos impuestos a quienes realizaron tales atentados, salvo que esas conductas indebidas no sean deliberadas, es decir, los autores no sean penalmente responsables; por tanto, la responsabilidad penal reclama investigar la culpabilidad del agente antisocial o cuando menos comprobar el carácter socialmente peligroso que dicho sujeto o sus actos pueden significar, para imponer penas o adoptar medidas de seguridad en contra de quienes, responsables o no, la ponen en peligro y, en todo caso, procurar la rehabilitación y

readaptación de tales personas. El artículo 109 constitucional, en su fracción II previene:

La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.

En su título décimo, artículos del 214 al 224, el Código Penal Federal tipifica once delitos —sancionados con pena de prisión, multa, destitución e inhabilitación para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos— que sólo pueden cometer los servidores públicos, a saber:

- Ejercicio indebido del servicio público
- Abuso de autoridad
- Coalición de servidores públicos
- Uso indebido de atribuciones y facultades
- Concusión
- Intimidación
- Ejercicio abusivo de funciones
- Tráfico de influencia
- Cohecho
- Peculado
- Enriquecimiento ilícito

Por su parte, el título decimoprimer del Código Penal Federal, en su Artículo 225, determina veintiocho delitos contra la administración de justicia que también solo pueden ser cometidos por servidores públicos, —todos sancionados con penas de prisión, multa, destitución e inhabilitación para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos—, los cuales son:

- I. Conocer de negocios para los cuales tengan impedimento legal o abstenerse de conocer de los que les corresponda, sin tener impedimento legal para ello;
- II. Desempeñar algún otro empleo oficial o un puesto o cargo particular que la ley les prohíba;
- III. Litigar por si o por interpósita persona, cuando la ley les prohíba el ejercicio de su profesión;
- IV. Dirigir o aconsejar a las personas que ante ellos litiguen;
- V. No cumplir una disposición que legalmente se les comunique por su superior competente, sin causa fundada para ello;

- VI. Dictar, a sabiendas, una resolución de fondo o una sentencia definitiva que sean ilícitas por violar algún precepto terminante de la ley, o ser contrarias a las actuaciones seguidas en juicio o al veredicto de un jurado u omitir dictar una resolución de trámite, de fondo a una sentencia definitiva lícita, dentro de los términos dispuestos en la ley;
- VII. Ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan un daño o concedan a alguien una ventaja indebidos;
- VIII. Retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia la administración de justicia;
- IX. Abstenerse injustificadamente de hacer la consignación que corresponda de una persona que se encuentre detenida a su disposición como probable responsable de un delito, cuando esta sea procedente conforme a la Constitución y a las leyes de la materia, en los casos en que la ley imponga esa obligación; o ejercitar la acción penal cuando no preceda denuncia, acusación o querrela;
- X. Detener a un individuo durante la averiguación previa fuera de los casos señalados por la ley; o retenerlo por más tiempo del señalado por el párrafo séptimo del artículo 16 constitucional;
- XI. No otorgar, cuando se solicite la libertad caucional, si procede legalmente;
- XII. Obligar al inculcado a declarar, usando la incomunicación, intimidación o tortura;
- XIII. No tomar al inculcado su declaración preparatoria dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación sin causa justificada, u ocultar el nombre del acusador, la naturaleza y causa de la imputación o el delito que se le atribuye;
- XIV. Prolongar la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motive el proceso;
- XV. Imponer gabelas o contribuciones en cualesquiera lugares de detención o internamiento;
- XVI. Demorar injustificadamente el cumplimiento de las providencias judiciales, en las que se ordene poner en libertad a un detenido;
- XVII. No dictar auto de formal prisión o de libertad de un detenido, dentro de las setenta y dos horas siguientes a que lo pongan a su disposición, a no ser que el inculcado haya solicitado ampliación del plazo, caso en el cual se estará al nuevo plazo;

- XXVIII. Ordenar o practicar cateos o visitas domiciliarias fuera de los casos autorizados por la ley;
- XXIX. Abrir un proceso penal contra un servidor público, con fuero, sin haberse retirado éste previamente, conforme a lo dispuesta por la ley;
- XX. Ordenar la aprehensión de un individuo por delito que no amerite pena privativa de libertad, o en casos en que no preceda denuncia, acusación o querrela; a realizar la aprehensión sin poner al detenido a disposición del juez en el término señalado por el párrafo tercero del artículo 16 de la Constitución;
- XXI. A los encargados o empleados de lugares declusión o internamiento que cobren cualquier cantidad a los internos o a sus familiares, a cambio de proporcionarles bienes o servicios que gratuitamente brinde el Estado para otorgarles condiciones de privilegio en el alojamiento alimentación o régimen;
- XXII. Rematar, en favor de ellos mismos, por sí o por interpósita persona, los bienes objeto de un remate en cuyo juicio hubieren intervenido;
- XXIII. Admitir o nombrar un depositario o entregar a éste los bienes secuestrados, sin el cumplimiento de los requisitos legales correspondientes;
- XXIV. Hacer conocer al demandado indebidamente, la providencia de embargo decretada en su contra;
- XXV. Nombrar síndico o interventor en un concurso a quiebra, a una persona que sea deudor, pariente o que halla sido abogado del fallido, o persona que tenga con el funcionario relación de parentesco, estrecha amistad o esté ligada con él por negocios de interés común;
- XXVI. Permitir, fuera de los casos previstos por la ley, la salida temporal de las personas que estén reclusas, y
- XXVII. No ordenar la libertad de un procesado, decretando su sujeción a proceso, cuando sea acusado por delito o modalidad que tenga señalada pena no privativa de libertad o alternativa, y
- XXVIII. Dar a conocer a quien no tenga derecho, documentos, constancias o información que obran en una averiguación previa o en un proceso penal y que por disposición de la ley o resolución de la autoridad judicial, sean confidenciales.

Tratándose de ciertos servidores públicos de alto rango, la responsabilidad penal solo se puede tramitar, previa autorización de la Cámara de Diputados, otorgada como resultado del procedimiento de *declaración de procedencia* —que se analiza en el apartado 8 de este mismo capítulo—, previsto en el artículo 111 constitucional; si la Cámara resuelve en sentido negativo, deberá suspenderse el procedimiento, lo que no impide que cuando el acusado termine el ejercicio de su encargo oficial, pueda ser encausado penalmente. Por el contrario, cuando la Cámara declara que ha lugar a proceder, el acusado queda a disposición de las autoridades competentes para que actúen conforme a la ley.

C. Responsabilidad Civil

A diferencia de la penal, la responsabilidad civil no tiene como punto de partida un daño social sino un mal inflingido a un individuo o a varios en lo particular, mas como, desde el surgimiento del Estado y del derecho, el perjudicado no puede, por sí, aplicar un castigo al autor de dicho mal, deberá limitarse a solicitar, ante los tribunales competentes, la reparación del daño o perjuicio ocasionado.

En la responsabilidad civil, tiene escasa relevancia que el acto pernicioso para un particular ponga o no en riesgo los intereses de la sociedad, ni si el autor del daño tiene o no imputabilidad, puesto que lo único que se necesita es determinar si existe un nexo jurídico de obligación entre dos sujetos, que los pueda convertir a uno en acreedor y a otro en deudor.

D. Responsabilidad Administrativa

Se entiende por responsabilidad administrativa la derivada de faltas administrativas, es decir, infracciones o contravenciones a preceptos legales dirigidos a preservar a la administración pública, que no están tipificadas como delitos; se trata, como explica el doctor Sergio García Ramírez, de conductas ilícitas relativamente leves, que pueden dar lugar a sanciones también menores, impuestas por las autoridades administrativas sin que intervenga necesariamente el aparato judicial.²

Tales ilícitos pueden ser cometidos tanto por particulares como por servidores de la misma administración pública.

Quiere decir lo anterior —apunta el profesor colombiano Jesús Bernal Pinzón— que la administración pública puede ser

² Trueba Urbina, Alberto, *Nuevo derecho procesal del trabajo*, 4ª ed., México, Porrúa, 1978 p. 369.

lesionada por la conducta delictuosa de sus propios representantes, es decir desde «dentro», y entonces su autor será un *intraneus*; o también puede ser perjudicada desde fuera, y en su relación con los terceros o particulares, y entonces el autor de la infracción será un *extraneus*.³

En su fracción III, el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé:

Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

4. Marco jurídico de la responsabilidad de los servidores públicos

La responsabilidad jurídica de quienes laboran al servicio del Estado, es decir, de los servidores públicos, está sujeta a una normativa jurídica específica, contenida en la Constitución, en la legislación secundaria y en otros ordenamientos jurídicos, que permiten distinguir un marco constitucional, un marco legal, un marco estatutario y un marco complementario de la responsabilidad de los servidores públicos.

A) Marco Constitucional

Básicamente, el marco constitucional de la responsabilidad de los servidores públicos está contenido en el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, compuesto por siete artículos: del 108 al 114.

B) Marco Legal

Queda comprendido el marco legal de la responsabilidad jurídica de los servidores públicos, principalmente en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; en los títulos décimo y undécimo del libro segundo del Código Penal Federal; en los artículos 1830, 1910, 1913, 1915, 1916, 2108, 2109 y 2116 del Código Civil Federal; y, en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

³ García Ramírez, Sergio, *La responsabilidad penal del médico*, México, Porrúa-UNAM, 2001, p. 96.

C) Marco Estatutario

Conforman el marco jurídico estatutario de la responsabilidad de los servidores públicos los estatutos jurídicos que bajo diversas denominaciones rigen la actuación del personal perteneciente al servicio civil de carrera en diversas áreas del sector público.

D) Marco Complementario

Fundamentalmente integran el marco jurídico complementario de la responsabilidad de los servidores públicos las condiciones generales de trabajo de cada área del mismo sector, fijadas por el titular de la misma, tomando en cuenta la opinión de éste.

Para el maestro Alberto Trueba Urbina, las condiciones generales de trabajo «son las normas que fijan los requisitos para la defensa de la salud y la vida de los trabajadores en los establecimientos y lugares de trabajo y las que determinan las prestaciones que deben percibir los hombres por su trabajo.»⁴

5. Concepto de servidor público

Se puede entender por servidor público toda persona física, contratada, o designada mediante elección o nombramiento, para desempeñar actividades atribuidas al Estado, a sus órganos gubernamentales o a los de la administración pública, mediante una remuneración. En opinión del doctor Carlos A. Morales Paulín: «doctrinalmente el servidor público es toda persona física que independientemente de su nivel jerárquico presta su esfuerzo físico o intelectual a cambio de un salario a los órganos del Estado.»⁵

Respecto de los servidores públicos, nuestra Ley Fundamental establece el universo de los servidores públicos en los siguientes términos:

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así

⁴ Bernal Pinzón Jesús, *Delitos contra la Administración Pública*, Bogotá, Temis, 1977, p. 4.

⁵ Morales Paulín, Carlos A., *Derecho Burocrático*, México, Porrúa, 1995, p. 87.

como a los servidores del Instituto Federal Electoral quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Llama la atención que en el referido universo de los servidores públicos establecido en el artículo 108 constitucional no se incluya a todo el personal del Poder Legislativo —sólo a los diputados y senadores—, ni al personal del Banco de México, ni al de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, lo cual es indebido.

6. Clasificación de los servidores públicos

Los servidores públicos pueden ser clasificados de acuerdo a diferentes criterios, entre otros, en atención a su denominación y en razón de su *status laboral* los cuales se comentan a continuación.

A. Clasificación en atención a su denominación

En el universo de servidores públicos, el derecho positivo y la doctrina aluden al funcionario público con una connotación diferente a la de empleado público; así, la doctrina distingue expresamente al funcionario — y dentro de esta categoría al alto funcionario — del empleado.

a) El funcionario público

Se entiende por funcionario público, la persona física elegida, nombrada o contratada para ocupar un cargo público cuyo desempeño implica el ejercicio, en nombre del Estado, de sus órganos gubernamentales o de la administración pública, de funciones, actividades, facultades o poderes, de representación, de iniciativa, de decisión y de mando; además, dentro de los funcionarios, el inciso *j* del artículo 72 constitucional establece un tipo especial: el alto funcionario en opinión del profesor argentino Rafael Bielsa:

Funcionario público es el que en virtud de designación especial y legal, ya por decreto ejecutivo, ya por elección y de una manera continua, bajo formas y condiciones determinadas en una esfera de competencia, constituye o concurre a constituir y expresar o ejercitar la voluntad del Estado, cuando esa voluntad se dirige a la realización de un fin público, ya sea actividad jurídica a social.⁶

⁶ Bielsa, Rafael, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Editorial Roque de Palma, 1964, t. III, pp. 263 y 269.

b) El empleado público

En cambio, el empleado público es la persona física que, mediante nombramiento, contrata o mecanismo equivalente, desempeña un cargo en alguno de los órganos gubernamentales o de la administración pública, sin contar con facultades o poderes de decisión o de mando, ni representar al órgano, dependencia o institución en que labora. Según el doctor Andrés Serra Rojas: «el empleado público se caracteriza, por no tener atribución especial designada en la ley». ⁷

Los artículos constitucionales 8, 97 y 108 al referirse a funcionarios y empleados públicos, implícitamente también hacen distingo entre ellos; en tanto que, los artículos 74 fracción V, 109 fracciones I, II y III, 110, 112, 113, 114, 127 y 134 de la Constitución General de la República, mencionan, sin señalar diferencia, al género de servidor público.

Por su parte, los artículos constitucionales 3º, fracción VIII, 76, fracciones V y VIII, 99-IV, 100, 101, 102-A, 116-I, 122 cuarta IV, 124 y 128, hablan de funcionarios, en tanto que, como acabo de señalarlo, el artículo 72, inciso j, se refiere específicamente a los altos funcionarios, lo cual significa una subclasificación de los mismos.

Algunas constituciones particulares de los Estados, como la de Querétaro —en su artículo 95, por ejemplo—, a semejanza de la Constitución General de la República, distinguen a los funcionarios y a los empleados públicos, como sendas especies del género de servidores públicos.

En Venezuela, la Ley de Carrera Administrativa, en su artículo primero previene: «A los efectos de la presente Ley las expresiones funcionario público y servidor público tendrán un mismo fin y significado.»

B. Clasificación en razón de su estatus laboral

De conformidad con su status laboral los servidores públicos se clasifican en servidores públicos de base y servidores públicos de confianza los cuales, de acuerdo con una subclasificación de relativa reciente creación, pueden ser de carrera o de libre designación.

a) Servidores públicos de confianza

No existe un criterio definido para determinar la calidad de servidor público de confianza, porque como explica el jurista Santiago Barajas Montes de Oca:

⁷ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 14ª ed., México, Porrúa, 1988, t. I. P. 359.

la propia Suprema Corte de Justicia ha sustentado criterios diversos respecto de la catalogación de los empleados de confianza, con base en el hecho de que, si bien es cierto que los servidores públicos en general se encuentran protegidos por una legislación que sustenta avanzados principios sociales, en materia de puestos de confianza constituye una excepción que debe ser rigurosamente atendida tanto debido a sus efectos limitativos como la calificación de las funciones que en la propia ley se consignan en las cuales queda incluida una extensa gama de situaciones que al quedar aclaradas en el nombramiento que se expide a cada persona, han de ser atendidas en su carácter y contenido. ⁸

A la luz del artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, en términos generales, se consideran como servidores públicos de confianza:

- Los adscritos a la Presidencia de la República
- Los que desempeñen funciones de dirección, investigación o fiscalización
- Los que tienen a su cargo el manejo de fondos y valores
- Los que desempeñen de manera exclusiva y permanente funciones de auditoría
- Los que tengan facultad para decidir sobre compras y adquisiciones, o que apoyen con elementos técnicos tales decisiones
- Los responsables de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores en almacenes, o de darlos de alta o baja en los inventarios
- Los asesores y consultores de servidores públicos de alto rango
- Los secretarios particulares
- Los adscritos a las secretarías particulares y ayudantías
- Los agentes del Ministerio Público Federal
- Los agentes de la policía judicial
- Los miembros de la policía preventiva

⁸ Barajas Montes de Oca, Santiago, «*Trabajadores de confianza*», Nuevo diccionario jurídico mexicano, México, UNAM- Porrúa, p. 369.

i. Servidores públicos de carrera

Se consideran servidores públicos de carrera los de confianza adscritos al servicio civil de carrera — cualquiera que sea su denominación— de algún órgano, dependencia o área del sector público, en virtud de su profesionalización y del cumplimiento de los demás requisitos específicos correspondientes.

ii. Servidores públicos de libre designación

Se entiende por plazas de confianza de libre designación aquéllas susceptibles de ser ocupadas por servidores públicos de confianza que puedan ser designados —y en su caso removidos— libremente por el titular del órgano, dependencia o área del sector público respectivo.

b) Servidores públicos de base

Doctrinariamente, los servidores públicos de base se pueden identificar con los empleados públicos, al caracterizarse por carecer de facultades o poderes de decisión o de mando, así como por no representar al órgano, dependencia o institución en que labora.

De conformidad con la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, que en los términos del apartado B del artículo 123 constitucional debe regir entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, son servidores públicos de base — y en consecuencia inamovibles después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente — los no incluidos en el catálogo del artículo 59 de dicho ordenamiento legal.

7. El juicio político

En el orden jurídico mexicano se entiende por juicio político el procedimiento de naturaleza jurisdiccional seguido en sede legislativa en contra de servidores públicos de alto rango para dilucidar su responsabilidad política ante acusaciones de incurrir en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, que puede ser resuelto en el sentido de absolver al inculcado o destituirlo de su cargo y, además, inhabilitarlo para el desempeño de todo empleo, cargo o comisión en el servicio público.

A. Antecedentes Históricos de la Responsabilidad de Funcionarios

El procedimiento, actualmente vigente en México, para fincar responsabilidad oficial a servidores públicos de alto rango encuentra sus antecedentes históricos en el *juicio de residencia español* y en el *impeachment* o *juicio político anglosajón*.

a) El juicio de residencia

Establecido desde las Siete Partidas de Alfonso el Sabio como un procedimiento para juzgar — una vez concluida la coacción que conlleva el ejercicio de la autoridad —, el comportamiento de los altos servidores públicos, en México tuvo amplia aplicación durante el dominio español; sin ser el primer residenciado — el primero lo fue el Gobernador de Indias Francisco de Bobadilla, al ser relevado en el cargo por su sucesor Nicolás Ovando en 1521 — Hernán Cortés, en los inicios de la Nueva España, estuvo sujeto a juicio de residencia, pues fue el medio de que se valía el monarca para recordar a sus funcionarios que la autoridad que ejercían era delegada y no propia, en consecuencia debían dar cuenta de su actuación al rey.⁹

El juicio de residencia se desarrollaba en dos etapas, la primera iniciaba con la publicación de edictos a través de los cuales se hacía invitación abierta a toda la población a formular denuncias contra el residenciado y sus colaboradores; recibidas las demandas o quejas, de oficio y de manera reservada, el juez de residencia recababa pruebas e informes. En la segunda etapa, el juez, en su caso, formulaba cargos específicos contra el residenciado a quien le corría traslado para que éste formulara su escrito de defensa, hecho lo cual el juez emitía su sentencia que absolvía o condenaba al residenciado, en este último caso, las penas podían ser de multa, destitución del cargo, inhabilitación perpetua o temporal para desempeñar otro cargo en el gobierno, destierro y confiscación de bienes.

b) El impeachment

En México, el juicio político se inspira en el *impeachment* anglosajón, incoado en 1376 en Inglaterra, por primera vez, en contra de Lord William Latimer, consejero privado del rey Eduardo II, acusado ante la Cámara de los Lores por la Cámara de los Comunes, de mala conducta — *misdeemeanor* —

⁹ Esquivel Obregón, Toribio, *Apuntes para la Historia del Derecho en México*, 2ª ed., México, Porrúa, 1984, t. I, pp. 373 y 374.

consistente en malversación vergonzosa y fraudes financieros colosales, fue declarado culpable y, en consecuencia, se le separó de su cargo, se le encarceló y se le impuso una multa; mas, posteriormente, el monarca lo reincorporó en su antiguo empleo, por cuya razón la Cámara de los Comunes, ya en el reinado de Enrique III, presionó para que los privados de sus cargos a consecuencia de *impeachment*, no pudieran recuperarlo, lo que dio origen a la inhabilitación.¹⁰

De Inglaterra, el *impeachment* pasó a Estados Unidos, donde las sanciones imponibles quedaron reducidas a las de carácter político, consistentes en la separación del servidor público indigno y a su inhabilitación para ocupar cargos públicos. En los números LXV y LXVI de *El Federalista*, correspondientes a los días 7 y 11 de marzo de 1788, Alexander Hamilton defiende el *impeachment* estadounidense — el cual sirvió de modelo para nuestro juicio político — y acota su cobertura, al apuntar. «Su jurisdicción comprende aquellos delitos que proceden de la conducta indebida de los hombres públicos o, en otras palabras, del abuso o violación de un cargo público.»¹¹

En la actualidad, el sistema político mexicano, de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 110 Constitucional, pueden ser sujetos de juicio político:

- Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión
- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- Los Consejeros de la Judicatura Federal
- Los Secretarios de despacho
- Los Jefes de Departamento Administrativo
- Los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal
- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal
- El Procurador General de la República
- El Procurador General de Justicia del Distrito Federal
- Los Magistrados de circuito y Jueces de distrito
- Los Magistrados y Jueces del fuero común del Distrito Federal
- Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal
- El Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral
- Los Magistrados del Tribunal Electoral
- Los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

¹⁰ Vid. Benítez Lugo, José Luis, *El juicio Político en México*, tesis doctoral, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1999, p. 2.

¹¹ Hamilton, Alexander y otros, *EL FEDERALISTA*, trad. Gustavo R. Velasco, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, p. 277.

Los titulares del Banco de México y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos no figuran en la relación de servidores públicos políticamente enjuiciables, contenida en el artículo 110 constitucional, empero, tal omisión se subsana en el párrafo séptimo *in fine* del artículo 28 constitucional, que previene: «Las personas encargadas de la conducción del banco central podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto en el artículo 110 de esta Constitución.» En tanto que la parte final del antepenúltimo párrafo del apartado «B» del artículo 102 constitucional se establece que el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del título cuarto de la propia Constitución.

El segundo párrafo del artículo 108 constitucional, implícitamente exenta al presidente de la República de responsabilidad política y, además,, le otorga inmunidad durante el tiempo que dure en el cargo respecto de casi todas las conductas delictuosas contempladas en la legislación penal, en consecuencia, sólo puede incurrir en responsabilidad penal por traición a la patria y delitos graves del orden común, lo cual se cuestiona cada vez con más insistencia, a efecto de que pueda ser enjuiciado políticamente por conductas que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, y se amplíe el catálogo de conductas delictuosas por las que se le pueda fincar responsabilidad penal.

Los gobernadores de los Estados, los diputados a los Congresos estatales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales pueden ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución y leyes federales o por el manejo indebido de fondos y recursos federales, en cuyo caso la resolución del juicio respectivo será sólo declarativa y se dará a conocer al Poder Legislativo local correspondiente a fin de que proceda como corresponda, en ejercicio de sus atribuciones.

B. El Procedimiento en el juicio político

En su último párrafo, el artículo 109 constitucional concede acción popular — lo reitera el artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos—, en cuya virtud cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas de los servidores públicos políticamente enjuiciables que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, o acerca de la conducta de cualquier servidor público que implique responsabilidad penal o administrativa.

Llama la atención que sólo los ciudadanos — que difícilmente llegan a tener elementos de prueba — puedan presentar denuncias respecto de las actuaciones de los servidores públicos que impliquen responsabilidad política, mas no tengan ese derecho las personas jurídicas como los sindicatos, las organizaciones obreras y campesinas, las cámaras de comercio y demás corporaciones empresariales, las organizaciones no gubernamentales y los partidos políticos, por citar algunas, quienes están en mayor posibilidad de contar con pruebas que acrediten tal responsabilidad, por lo que debiera facultarse a presentar denuncia contra los servidores públicos políticamente enjuiciables, a toda persona física o moral que tuviese pruebas de su presunta responsabilidad.

El procedimiento previsto para el desarrollo del juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después, y se divide en dos etapas, la primera a cargo de la Cámara de Diputados y la segunda encomendada al Senado.

a) La etapa a cargo de la Cámara de Diputados

Toda denuncia contra servidores públicos que implique presunta responsabilidad política de los mismos deberá presentarse por escrito ante la Cámara de Diputados, la cual, durante la primera etapa del juicio político, como lo previenen los artículos 74, fracción V y 110 de la Constitución, y 10 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se erige en órgano instructor y de acusación, en cuyo desempeño se encarga de sustanciar el procedimiento, por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación, de Puntos Constitucionales y de Justicia, mismas que al instalarse deber designar de entre sus miembros a quienes integren la Subcomisión de Examen Previo de Denuncias de Juicios Políticos, asimismo, debe integrarse la Sección Instructora en la Cámara de Diputados, prevista en el artículo 11 del citado ordenamiento legal.

Ratificada que sea la denuncia, ante la Cámara de Diputados, se turna para su trámite a la Subcomisión de Examen Previo, lo cual se debe informar a las coordinaciones de los grupos partidistas representados en la Cámara; dentro de un plazo no mayor a treinta días hábiles, dicha subcomisión debe determinar si el denunciado es un servidor público, si la denuncia contiene elementos de prueba que acrediten que la conducta atribuida redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, y si procede iniciar el procedimiento de juicio político, porque las pruebas hacen presumir la existencia de la infracción

y la presunta responsabilidad del denunciado; de lo contrario, deberá ser desechada la denuncia.

La resolución de la Subcomisión de Examen Previo que declara procedente la denuncia se turna, a través de las Comisiones Unidas, a la Sección Instructora de la Cámara, la que deberá informar al denunciado sobre la materia de la denuncia, haciéndale saber su garantía de defensa, y que dentro de los siete días siguientes a la notificación deberá comparecer o informar por escrito; así mismo, la Sección Instructora abrirá un período de pruebas de treinta días naturales para desahogar las pruebas ofrecidas por el denunciante y el denunciado, y las demás que la Sección estime necesarias, por estar facultada para practicar todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta denunciada o hecho materia de la misma.

Concluida la instrucción del procedimiento, el expediente se pone a la vista del denunciante y del denunciado, a efecto de que puedan recabar los datos necesarios para formular sus respectivos alegatos que deberán presentar dentro de un plazo previsto en el artículo 15 de la ley de la materia, transcurrido el cual, con o sin alegatos, la Sección Instructora debe formular sus conclusiones, las que debidamente fundadas podrán proponer dar por terminado el procedimiento o, por el contrario, plantear de acuerdo con el artículo 17 de la Ley de la materia, la aprobación de las tres puntos siguientes

- I. Que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia;
- II. Que se encuentra acreditada la responsabilidad del denunciado.
- III. La sanción que deba imponerse de conformidad con el artículo 8° de la Ley de referencia.
- IV. Que de aprobarse las conclusiones se remita al Senado la declaración respectiva, en calidad de acusación, para los efectos legales correspondientes.

Dentro de un plazo de sesenta días naturales, contados desde el día siguiente al que le fue turnada la denuncia, la Sección Instructora debe practicar todas las diligencias y entregar sus conclusiones a los Secretarios de la Cámara, a fin de que ésta se erija en órgano de acusación, hecho lo cual, en la sesión respectiva, la Secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o un resumen de las mismas, así como a las conclusiones de la Sección Instructora, tras lo cual se debe conceder el uso de la palabra al denunciante y al denunciado para que aleguen lo que a su derecho convenga, tras lo cual, se pondrán a discusión y votación las conclusiones de la Sección instructora.

Si la Cámara considera improcedente acusar al denunciado, éste continuará en el ejercicio de su cargo, de lo contrario deberá ser separado del mismo y puesto a disposición del Senado, a cuyo efecto se le debe enviar a dicha Cámara la acusación respectiva, misma que habrá de sostener ante el Senado una comisión integrada por tres diputados.

b) La etapa encomendada al Senado

Recibida la acusación en el Senado se debe turnar a la Sección de Enjuiciamiento la que emplazará tanto a la Comisión de Diputados a cuyo cargo esté la acusación, como al acusado y a su defensor para que, dentro del término de cinco días naturales siguientes al emplazamiento, presenten por escrito sus alegatos; transcurrido tal plazo, con o sin alegatos, la Sección de Enjuiciamiento del Senado habrá de entregar a la Secretaría del Senado sus conclusiones debidamente fundadas, las que deberán contener la propuesta de sanción que corresponda imponer al denunciado, misma que no podrá ser distinta a destitución e inhabilitación.

Recibidas las conclusiones en el Senado, éste debe erigirse en Jurado de Sentencia dentro del término de veinticuatro horas siguientes a la entrega de las conclusiones, por lo que se deberá citar a la sesión respectiva, tanto a la Comisión de Diputados que sostendrá la acusación, como al acusado y a su defensor.

El día y hora previstos, el presidente del Senado lo declarará erigido en Jurado de Sentencia y, acto seguido la Secretaría dará lectura las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento, hecho lo cual se concederá la palabra sucesivamente a la Comisión de Diputados, al denunciado y a su defensor, tras lo cual, ya sin la presencia del denunciado y su defensor, se pasará a discutir y votar las conclusiones y aprobar los respectivos puntos de acuerdo, para que, finalmente, el presidente del Senado formule la declaratoria resolutive correspondiente.

c) Definitividad de la resolución del juicio político

El artículo 110 constitucional que, como se ha visto, diseña el esquema del juicio político mexicano, en su último párrafo erige como inatacables a las declaraciones y resoluciones de ambas cámaras legislativas, por lo que no son impugnables en la vía de amparar las resoluciones emitidas en el juicio político.

Además, los servidores públicos sancionados mediante el juicio político no pueden ser beneficiarios de indulto, habida cuenta que en los términos

del capítulo IV del Código Penal Federal, el indulto no podrá otorgarse respecto de la ocupación de cargo a empleo público.

De la misma manera, los altos funcionarios sancionados a través de juicio político tampoco pueden beneficiarse a través de la figura de la amnistía, dado que de acuerdo con la fracción XXII de la Constitución, el Congreso tiene facultad para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación, supuesto que no se surte en el caso del juicio político, por no ser éste de la competencia de los referidos tribunales.

Por último, conviene tener presente que el titular del Poder Ejecutivo no puede vetar las resoluciones emitidas por las cámaras del Congreso en un juicio político, en virtud de la disposición expresa del inciso *j) del artículo 72* constitucional que a la letra dice:

El Ejecutivo no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

8. La declaración de procedencia

La figura de la *declaración de procedencia* esta destinada a garantizar la inmunidad — o fuero constitucional — de determinados servidores públicos de alto rango, de la que se les inviste no tanto con el afán de proteger su persona sino con el de asegurar el adecuado funcionamiento de las instituciones públicas; se trata pues de un acta administrativa emitida en sede legislativa, en cuya virtud se retira el obstáculo jurídico establecido para la realización de ciertos actos jurídicos cuales son, en la especie, el ejercicio de la acción penal en contra de un servidor público investido de inmunidad y su sujeción a un proceso penal.

En los términos del artículo 111 constitucional, para proceder penalmente contra determinados funcionarios públicos por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, se requiere que la Cámara de Diputados formule previamente, por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, la respectiva declaración de procedencia, en cuyo caso, el acusado será separado de su cargo y quedará a disposición de las autoridades competentes; si la sentencia en el proceso penal fuese absolutoria, el acusado podrá, en su caso, reasumir su función; mas si fuese condenatoria y versare sobre un delito cometido durante el periodo de su encargo, no podrá beneficiarse con la gracia del indulto.

De no emitirse la declaración de responsabilidad solicitada, una vez que termine el acusado el ejercicio de su cargo, la imputación por la comisión del delito por el que se le acusa, seguirá su curso, dado que la resolución de la Cámara, — cualquiera que sea su sentido —, no prejuzga los fundamentos de la imputación. Los plazos de prescripción, según previene el artículo 114 constitucional, se interrumpen en tanto el servidor público desempeña el cargo que le confiere inmunidad.

De conformidad con el artículo 114 constitucional se requiere la previa declaración de procedencia de la Cámara de Diputados para proceder penalmente contra cualquiera de los servidores públicos siguientes:

- Diputados y Senadores al Congreso de la Unión
- Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- Consejeros de la Judicatura Federal
- Secretarios de despacho
- Jefes de Departamento Administrativo
- Diputados a la Asamblea del Distrito Federal
- Jefe de Gobierno del Distrito Federal
- Procurador General de la República
- Procurador General de Justicia del Distrito Federal
- Consejero Presidente y Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral

De la comparación de la relación de servidores públicos políticamente enjuiciables contenida en el artículo 110 constitucional con la lista del artículo 111 de los que están investidos de inmunidad y, por ende, se requiere de declaración de procedencia de la Cámara de Diputados para proceder penalmente contra de ellos, se advierte que los listados a continuación son políticamente enjuiciables y carecen de inmunidad, por lo que pueden ser procesados penalmente sin necesidad de declaración de procedencia de la Cámara de Diputados:

- Los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito
- Los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal
- Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal
- El Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral
- Los Magistrados del Tribunal Electoral
- Los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los titulares del Banco de México y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos —vengo de decirlo— son políticamente enjuiciables pese a no figurar en la relación contenida en el artículo 110 constitucional, en virtud de sendas disposiciones contenidas en los artículos 28 y 102, apartado B de la Constitución, y no se requiere de declaración de procedencia emitida por la Cámara de Diputados para, en su caso, ser procesados penalmente.

9. La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

El día 5 de abril de 2001 se presentó en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la iniciativa de *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, que propuso disociar a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en dos ordenamientos legales para regular por separado la responsabilidad administrativa y la responsabilidad política de los servidores públicos; el contenido en la iniciativa en comentario es el relativo a la primera.

La iniciativa de referencia fue turnada a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de origen que emitió el dictamen respectivo que incluyó el proyecto de decreto relativo a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos misma que, aprobado por el Pleno de la Cámara el 26 de abril de 2001, fue remitido para su discusión y, en su caso, aprobación, al Senado de la República.

El Pleno de la Cámara de Senadores aprobó, el 29 de noviembre de 2001, el proyecto de decreto a que se refiere el párrafo anterior, por lo que se envió al Ejecutivo Federal para sus efectos constitucionales; empero, con apoyo en el artículo 72 constitucional, el Presidente de la República formuló observaciones al mencionado decreto aprobado por el Congreso de la Unión, mismas que remitió a la Cámara de su origen, mediante oficio de 13 de diciembre de 2001, observaciones relativas al artículo sexto transitorio de la ley de referencia, por ser "jurídicamente imposible que al inicio de la nueva legislación federal en materia de responsabilidades administrativas, algún procedimiento conforme a esa nueva ley se encuentre en trámite o pendiente de resolución», por lo que sugirió la revisión de dicho artículo transitorio, al que propuso adicionarle un segundo párrafo.

La Comisión dictaminadora de la Cámara de Diputados se allanó con las observaciones presidenciales, por lo que en su correspondiente dictamen

corrigió el artículo sexto transitorio al que, para mayor claridad, le adicionó un segundo párrafo; en tales términos dicho dictamen fue aprobado por el Pleno de la Cámara de Diputados el 14 de diciembre de 2001 y remitido a continuación a la Cámara de Senadores, la que ya no alcanzó a tramitarlo en el periodo ordinario concluido el 15 de diciembre.

El Congreso aprobó el 13 de marzo del 2002 la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas que derogó el título primero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en lo concerniente a responsabilidades administrativas, y también sus títulos tercero y cuarto por cuanto ve al ámbito federal; en consecuencia, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirá siendo aplicable a los servidores públicos de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial de carácter local del Distrito Federal.

La Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidoras Públicos, contiene cincuenta y un artículos — sin contar los transitorios — distribuidos en cuatro títulos, todos de un solo capítulo, excepto el segundo que tiene dos; entre sus innovaciones destacan:

- La inclusión, entre las autoridades competentes para aplicar la Ley, de los Tribunales Agrarios, el Instituto Federal Electoral, la Auditoría Superior de la Federación, el Banco de México y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- La inclusión, dentro de los servidores públicos obligados a presentar declaración patrimonial, de los de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y del Banco de México, desde el nivel de jefe de departamento hasta el titular; además, de todos los miembros de la Policía Federal Preventiva.
- Se suprimen las sanciones administrativas de apercibimiento privado y público.
- Se amplían los plazos de prescripción de las facultades de las autoridades para imponer sanciones administrativas: o cinco años para las infracciones graves, y tres años para las que no lo sean.
- Se amplía a dos años el plazo del que disponen los particulares para exigir la responsabilidad civil de los servidores públicos mediante la indemnización de daños y perjuicios por la comisión de faltas administrativas.
- Se crea un Registro Público de Servidores Públicos en el que se deberán inscribir los datos curriculares de los obligados a presentar declaración patrimonial, así como, en su caso, los procedimientos administrativos instaurados en su contra y las sanciones que se les impongan.

- Se faculta al titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como a los subsecretarios de esa dependencia a solicitar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la información relacionada con los servidores públicos con la finalidad de verificar la evolución de su patrimonio.
- Se dispone que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo emita un Código de Ética que contenga reglas claras para, que en la actuación de los servidores públicos impere una conducta digna.

10. Reflexión final

El desdoblamiento de la legislación secundaria en dos ordenamientos legales, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, constituyen el marco legal vigente. La Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, contiene innovaciones que mejoran de manera significativa la legislación de la materia, por lo que constituyen una importante contribución al combate a la corrupción.

Lo anterior no impide perfeccionar el contenido de la nueva ley en ciertos aspectos poco claros, como el de la disposición contenida en su artículo 43, en el sentido de que sólo el titular de la Secretaría o los subsecretarios de la misma, podrán solicitar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la información bancaria, habida cuenta que —como dispone dicho artículo en su primer párrafo— las dependencias, entidades e instituciones públicas están obligadas a proporcionar a la Secretaría la información fiscal, inmobiliaria o de cualquier otro tipo, relacionada con los servidores públicos.

Evidentemente el precepto contenido en el referido artículo 43 pretende establecer, —según se expresó en el dictamen respectivo—, una excepción al secreto bancario, sin embargo la disposición no es clara y puede no ser eficaz, porque la Comisión Nacional Bancaria no maneja la información de las cuentas bancarias de los servidores públicos, la cual está a cargo de las instituciones de crédito privadas —de las que ellos sean cuenta-habientes—, las que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito deben respetar el secreto bancario, salvo que se trate de información requerida por autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio en el que el titular sea parte o acusado, o bien, que se

trate de requerimiento de las autoridades hacendarías federales por conducto de la Comisión Nacional Bancaria, PARA FINES FISCALES, sin perjuicio de la obligación que tienen de proporcionar a la referida Comisión toda clase de información y documentos que, EN EJERCICIO DE SUS FUNCIONES DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA, les solicite en relación con las operaciones que celebren y los servicios que presten.

Es obvio que el artículo 43 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no obliga a las instituciones de crédito a proporcionar información protegida por el secreto bancario, ni autoriza, y mucho menos obliga, a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a solicitar a dichas instituciones, para los pretendidos fines, tal información protegida, sino que sólo autoriza al titular y a los subsecretarios de la Secretaría de Controlaría y Desarrollo Administrativo a solicitarla; y dado que la Comisión de referencia no tiene el manejo de dicha información, no podrá proporcionarla.

Bibliografía

Benítez Lugo, José Luis, *El juicio político en México*, tesis doctoral, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1999.

Bernal Pinzón, Jesús, *Delitos contra la Administración pública*, Bogotá, Temis, 1977.

Bielsa, Rafael, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Editorial Roque de Palma, 1964.

Esquivel Obregón, Toribio, *Apuntes para la Historia del derecho en México*, 2ª ed., México, Porrúa 1984.

García Ramírez, Sergio, *La responsabilidad penal del médico*, México, Porrúa -UNAM, 2001.

Hamilton, Alexander y otros, *EL FEDERALISTA*, trad. Gustavo R. Velasco, México, Fondo de Cultura Económica, 1957.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM - Porrúa.

Morales Paulin, Carlos A., *Derecho burocrático*, México, Porrúa, 1995.

Serra Rojas, Andrés, *Nuevo derecho procesal del trabajo*, 14ª ed., México, Porrúa, 1988.

Trueba Urbina, Alberto, *Nuevo derecho procesal del trabajo*, 4ª ed., México, Porrúa, 1978.

Síntesis Biográficas

ANDRES LIRA: Maestro en Historia por El Colegio de México y Doctor en la misma disciplina por la Universidad Estatal de Nueva York, Stony Brook. Profesor-investigador de El Colegio de México. Presidente de El Colegio de Michoacán de 1985 a 1991. Se reintegró a El Colegio de México en 1993 y a partir de septiembre de 1995 es Presidente del mismo. Ha escrito numerosos libros y artículos relacionados con las ideas e instituciones jurídicas y políticas mexicanas.

FERNANDO SERRANO MIGALLÓN: Abogado y economista por la UNAM, donde también obtuvo el grado de Doctor en Historia. Es profesor en El Colegio de México, y en la Facultad de Derecho de la UNAM donde imparte la cátedra de Derecho Constitucional. Autor de libros sobre derecho e historia. Se ha desempeñado como Coordinador General Jurídico del Departamento del Distrito Federal, Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Director General del Instituto Nacional del Derecho de Autor, y Abogado General de la UNAM. Actualmente ocupa el cargo de Director de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, y es Consejero Ciudadano Propietario en el Instituto Electoral del Distrito Federal.

IGNACIO BURGOA: Profesor Emérito de la Facultad de Derecho de la UNAM, donde obtuvo el grado de Doctor en Derecho, y donde imparte las cátedras de Garantías Individuales y Amparo. Autor de una vasta obra en materia de Derecho Constitucional.

MIGUEL COVIAN: Doctor en Derecho y en Ciencia Política por la UNAM. Profesor de Derecho Constitucional y Ciencia Política en la Facultad de Derecho de la UNAM. Autor de varias obras en materia de Justicia Constitucional.

CÉSAR BENEDICTO CALLEJAS: Abogado por la Universidad Iberoamericana. Ha sido Coordinador de Asesores del Director General del Instituto Nacional de Derechos de Autor y del Abogado General de la UNAM. Actualmente se desempeña como profesor de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la UNAM, donde imparte las materias de Teoría Política y Filosofía del Derecho.

RAFAEL SERRANO: Economista por la Universidad Iberoamericana y abogado por la UNAM. Posgrado en Administración Pública en el Instituto Internacional de Administración Pública, en París, Francia. Doctor en Derecho por la UNAM. Profesor de Derecho Constitucional, Derecho Internacional, y de Relaciones Económicas, en la Licenciatura y en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM.

JORGE FERNÁNDEZ RUIZ: Abogado por la Universidad de Guadalajara y economista por el Instituto Politécnico Nacional. Maestro en Administración Pública por el Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública. Doctor en Derecho por la UNAM. Ocupa la Cátedra Especial “Antonio Carrillo Flores” de la Facultad de Derecho de la UNAM, es investigador titular “C” definitivo de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel III. Autor de varios libros en materia de Derecho Administrativo.