

FRANCISCO VALDÉS UGALDE
LA REGLA AUSENTE

Democracia y conflicto constitucional en México



gedisa
editorial

Prohibida su reproducción

Francisco Valdés Ugalde

LA REGLA AUSENTE

ROSANNA CASIGOLI

Morada y memoria

Antropología y poética del habitar humano

EDUARDO IBARRA COLADO (COORD.)

Estudios institucionales: caracterización, perspectivas y problemas

La crisis de las instituciones modernas

EDUARDO RABOSI

En el comienzo Dios creó el canon

Biblia Berolinensis

MARÍA PÍA LARA

Narrar el mal

Una teoría posmetafísica del juicio reflexionante

JOSÉ NUN (COMP.) Y ALEJANDRO GRIMSON (COLAB.)

Debates de mayo: nación, cultura y política

FRANCISCO DELICH

Sociedades invisibles

La cultura de la ingobernabilidad en América Latina

RAMÓN ALCOBERRO (COORD.)

Ética, economía y empresa

La dimensión moral de la economía

MANUEL CRUZ (COORD.)

Odio, violencia, emancipación

WALTER MIGNOLO

La idea de América Latina

TEUN VAN DIJK (COORD.)

Racismo y discurso en América Latina

FRANCISCO DELICH

Repensar América Latina

XABIER ZABALTA PÉREZ-NIEVAS

Una historia de las lenguas y los nacionalismos

LA REGLA AUSENTE

*Democracia y conflicto
constitucional en México*

Francisco Valdés Ugalde



Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación por académicos externos de acuerdo con las normas establecidas por el Consejo Editorial de las Colecciones de Libros del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Comité Editorial de la Flacso México.

© Francisco Valdés Ugalde, 2010

Diseño de cubierta: Kaffa

Primera edición: mayo 2010, Barcelona

Reservados todos los derechos de esta versión castellana de la obra

© Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales,
Sede México, Carretera al Ajusco núm. 377,
col. Héroes de Padierna, 14200 Tlalpan, México, D.F.
www.flacso.edu.mx

© Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Sociales
Ciudad Universitaria, 04510, México, D.F.
<http://www.iis.unam.mx>

© Editorial Gedisa, S.A.
Avda. del Tibidabo, 12, 3.º
08022 Barcelona (España)
Tel. 93 253 09 04
Fax 93 253 09 05
Correo electrónico: gedisa@gedisa.com
<http://www.gedisa.com>

Preimpresión:
Editor Service, S.L.
Diagonal 299, entlo. 1ª
08013 Barcelona

ISBN: 978-84-9784-539-7 (Gedisa)

Impreso en México
Printed in México

Queda prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio de impresión, en forma idéntica, extractada o modificada, de esta versión castellana de la obra.

*A mis padres,
Francisco Valdés y Félix
y
María Luisa Ugalde González*

Índice

Introducción	11
Capítulo 1. Constitución y ciencia política. Reglas de decisión, régimen de poder y coordinación estratégica	19
Capítulo 2. La cooperación por cooptación: el sistema presidencialista de partido hegemónico	49
Capítulo 3. La deserción por conveniencia: la democracia pluralista incompleta	75
Capítulo 4. La regla ausente	117
Conclusiones	147
Bibliografía	151
Notas	157
Apéndice 1	169
Apéndice 2. Datos estadísticos electorales	171

Apéndice 3. Reformas constitucionales por periodo presidencial	177
Apéndice 4. Reforma de las leyes federales vigentes: 1997-2008	183
Apéndice 5. La reformabilidad de la Constitución y el régimen político	219
Apéndice 6. Iniciativa de decreto que adiciona un artículo vigésimo transitorio a la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos	229
Apéndice 7. Constitución de 1917	235

Introducción

La sociedad mexicana ha dado un paso trascendente en su historia: ha adoptado la legalidad como fuente de toda legitimidad. Desde luego, no puede decirse que esta decisión colectiva abarque a la totalidad de la sociedad, pero sí a sus núcleos y tendencias predominantes. Este cambio se refleja no solamente en la esfera de la política, sino en otras muchas dimensiones. Es un paso de consecuencias importantes para la economía, la sociedad y la cultura: habrá que modificar viejas estructuras y evidenciar fórmulas de acción que tuvieron legitimidad en el pasado pero que tenderán a desaparecer por ser incapaces de adaptarse a esta nueva circunstancia histórica.

En el libro que el lector tiene en sus manos se aborda el impacto actual —y probablemente futuro— de este fenómeno en el sistema político, particularmente en lo que denominamos *constitucionalidad*. Como es natural, este impacto se produce en múltiples niveles y dimensiones de los procesos político, económico, social y cultural. Ejemplo de ello son las batallas por una mejor regulación económica del Estado, la creciente creación de organizaciones en la sociedad civil o la aparición de manifestaciones identitarias de las «minorías» (mujeres, jóvenes, personas con capacidades diferentes o preferencias sexuales distintas a las tradicionales).

La democratización del sistema político se ha producido dentro de un proceso más abarcador, la búsqueda del principio de legalidad. A pesar de los problemas de diversos tipos que las circunstancias nacionales e internacionales han causado en la sociedad mexicana, el *principio de legalidad como fuente de legitimidad* se ha inscrito en los diferentes ámbitos de acción colectiva.

El siglo XX mexicano estuvo dominado por el autoritarismo político fundamentado en una Constitución formulada en 1917,¹ bajo las condiciones sociopolíticas de una revolución social en que los grupos triunfantes impusieron con su victoria una nueva legalidad, la misma que fue transformada posteriormente de manera drástica entre 1928 y 1933; luego, se continuó desarrollando sin modificar su sentido esencial hasta que se inició el último cuarto de siglo.

Aquella Constitución de 1917 reflejaba en su convulso preámbulo las dificultades políticas de las que había emergido.

El C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, con esta fecha se ha servido dirigirme el siguiente decreto: Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, hago saber:

Que el Congreso Constituyente reunido en esta ciudad [Querétaro] el 1.º de diciembre de 1916, en virtud del decreto de convocatoria de 19 de septiembre del mismo año, expedido por la Primera Jefatura, de conformidad con lo prevenido en el artículo 4.º de las modificaciones que el 14 del citado mes se hicieron al decreto de 12 de diciembre de 1914, dado en la H. Veracruz, adicionando el Plan de Guadalupe, de 26 de marzo de 1913, ha tenido a bien expedir la siguiente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857.

En febrero de ese año, el licenciado Manuel Aguirre Berlanga, subsecretario interino de Gobernación del Gobierno provisional de Venustiano Carranza, la firmó para promulgarla.

El documento era un instrumento para crear un gobierno presidencialista fuerte, pero, a la vez, contenía disposiciones que favorecían, al menos en las reglas escritas, el equilibrio de poderes, un sistema de justicia robusto y un federalismo equilibrado.

Empero, luego de promulgarse la Constitución se abrió una década de inestabilidad e ingobernabilidad que culminó, entre 1928 y 1933, cuando se intervino la Constitución con cirugía mayor para eliminar de ella sus equilibrios democráticos y abrir paso a un sistema presidencialista sustentado en un partido hegemónico.

En las páginas que siguen se presentan varias facetas de la evolución del sistema político mexicano a partir de esa Constitución. Se trata de un estudio en dos tiempos: en uno se recogen las transformaciones de la Carta Magna entre 1928 y 1933, que fueron la piedra angular del edificio autoritario y del sistema presidencialista de partido hegemónico; en el segundo se dibuja la transformación democrática del sistema electoral y de partidos. Luego se procede a una

comparación de ambos estudios con la finalidad de extraer las consecuencias del problema central identificado, a saber, que la democratización política operada desde 1977 para modificar el autoritarismo y transitar hacia un sistema democrático cohabita de manera conflictiva con las reglas autoritarias establecidas en la Constitución en el primer periodo referido arriba, y que, sin una transformación de dichas reglas, la precaria democracia mexicana está condenada a involucionar y a entrar en contradicción con el rasgo que señalamos arriba: la expectativa social de construir un sistema cuya legitimidad derive de la legalidad y no del arbitrio intermitente de poderes de hecho.

Esta obra se inició hace varios años en el contexto de una investigación sobre los empresarios y la política en México (Valdés, 1997). En ella descubrí una constante en la historia vigesémica de este sector social, consistente en una presión creciente para conseguir que el poder político realizara cambios en el marco constitucional. Sus baterías se dirigieron principalmente hacia aquellas disposiciones de la Carta Magna que limitaban «derechos» empresariales o asignaban al Estado amplias facultades en el desarrollo económico o un papel protector, gestor o promotor de los derechos de grupos corporativos que supuestamente representaban sectores sociales en desventaja.

Partiendo de esta constatación, que fue documentada en el libro citado, llevé a cabo observaciones más amplias sobre las manifestaciones ideológicas de distintos sectores sociales y actores políticos en relación con el mismo problema. Cada vez con más frecuencia he ido hallando un cambio y una creciente controversia entre lo que esos actores postulan como intereses propios, la evolución de las políticas públicas y los elementos definitorios de los acuerdos políticos más o menos explícitos en la Constitución y en la ideología del Estado.

El trabajo anterior me llevó a realizar las primeras incursiones en el tema de la «reforma del Estado» (Valdés, 1993). Al analizar los cambios operados por la Administración del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-94) bajo la cobertura de aquella expresión, descubrí que las reformas así instrumentadas operaban una doble contradicción en la política nacional. Por una parte, alteraban el equilibrio constitucional, pues el presidente hacía uso de sus poderes reformadores de la Carta Magna basándose en una amplia mayoría priísta y el consenso del Partido Acción Nacional. Por la otra, la tensión generada por este desequilibrio era sometida a sordina, con el reforzamiento del control político y el hábil aliento de una liberalización política que no se concretaba en una verdadera reforma democrática. Ese fue el sentido primordial de la *perestroika* sin *glasnost* del salinato y constituyó un escudo protector contra el balance de fuerzas no admitido por el «sistema» (en concreto, «caído») en las elecciones presidenciales de 1988.

No obstante, en 1994 se produjeron varios «accidentes» no contemplados por esta dirección política. El levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, el asesinato de varias personalidades de la vida pública —la principal de ellas, Luis Donaldo Colosio, candidato presidencial del PRI— y la drástica crisis económica que azotó al país en 1995 llevaron al grupo dirigente a pactar una democratización expresada en la legislación electoral de 1996, que condujo al fin de la mayoría absoluta del PRI y a un régimen competitivo de partidos con alternancia en todos los puestos de elección popular.

Desde entonces, las disfuncionalidades del régimen político mexicano en su conjunto y la incapacidad de las fuerzas políticas para responder al reclamo de instaurar un Estado democrático de derecho que supere las fórmulas preexistentes han dominado la vida política mexicana. En su centro está la contradicción, moral y políticamente irresoluble, que existe entre las reglas del régimen instaurado por el Partido Nacional Revolucionario, bajo la dirección de Plutarco Elías Calles, y las normas de competencia democrática y pluralismo inauguradas en 1996. Sin una transformación profunda del «callismo» constitucional la democracia mexicana no trascenderá una de las limitaciones que le impone su pasado.

Este trabajo tiene una historia larga y, como todos los relatos, ha acumulado deudas en sus casi doce años de existencia. A riesgo de no ser justo, quiero agradecer a quienes en un momento o en otro, individual o institucionalmente, me apoyaron en esta empresa. Karina Ansolabehere, Jorge Balmaceda, Moisés Pérez Vega, Alba María Ruibal, Citlali Villafranco y Gisela Zaremberg me asistieron en distintos momentos en la elaboración de bases de datos, preparación de bibliografías y, desde luego, compartiendo conmigo sus observaciones y críticas, las cuales redundaron en sucesivas revisiones de las ideas y el texto. Agradezco a Karina Valencia que haya compartido sus bases de datos sobre las finanzas públicas para penetrar en el acertijo financiero del federalismo después del año 2000 y a Diego Reynoso el acceso a su base de datos sobre elecciones locales.

Un agradecimiento especial va para el David Rockefeller Center for Latin American and Caribbean Studies de la Universidad de Harvard y su entonces director, John Coatsworth, por su hospitalidad en el año académico 1997-98, en donde disfruté de un año sabático y de extraordinarias condiciones para la investigación y el diálogo académico. La Universidad Nacional Autónoma de México y la Fundación Harvard en México me asistieron con una beca para poder realizar esa estancia. Entre los muchos ámbitos académicos en los que expuse algunas de las ideas que contiene este libro, agradezco en especial a Claudio Lomnitz por su hospitalidad en su seminario de la New School for Social

Research de Nueva York, donde pude compartir con él y sus estudiantes avanzados algunas de las principales tesis. También me beneficié de los comentarios de los miembros del Seminario de Sociología del Derecho que coordina Antonio Azuela en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, así como de mis estudiantes de los seminarios de tesis doctoral «Economía política de las instituciones», «Estado, cambio normativo y actores políticos» y «Estado de derecho en las democracias latinoamericanas», impartidos sucesivamente en la Sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales entre 1996 y la actualidad.

A Roger Bartra e Ilán Semo les agradezco haber leído el manuscrito y hecho agudas observaciones que traté de recoger en la medida de lo posible. Varios de los temas discutidos con ellos han sido la inspiración para trabajos ulteriores que verán la luz después de la publicación de este libro.

En agosto de 2000 tuve la oportunidad de discutir varios de los temas relacionados con la reforma del Estado con los miembros de la Comisión para la Reforma del Estado, convocada por el presidente electo Vicente Fox, y con su coordinador Porfirio Muñoz Ledo.² Debo un reconocimiento especial a Gregorio Castillo Porras, cuya asistencia fue invaluable a la hora de organizar los Foros para la Revisión Integral de la Constitución realizados en el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana en 2001, y a los casi 2.000 participantes que hubo en ellos, entre los que se contaban autoridades de diversas instituciones de los órdenes federal, estatal y local, así como académicos e intelectuales.³ La impresionante cantidad de propuestas surgidas en esos foros para transformar el Estado mexicano, pero, sobre todo, la coincidencia de la abrumadora mayoría de los participantes en la pertinencia de una reforma integral de la Constitución que la actualice a las necesidades de la democracia y de los problemas actuales de la sociedad mexicana reafirmaron mi convicción de que existe una voluntad colectiva, aún difusa y hasta informe, pero ampliamente extendida de reinventarnos como país más que de reeditar artefactos que nos trajeron estabilidad y conformidad, aunque también pesadillas. Esta reinención transitará por el imperativo de reconocer la legitimidad únicamente donde se satisfacen las condiciones de la legalidad y de una justicia constitucional en construcción, que habrá de ir cambiando las bases arbitrarias del ejercicio del poder, de la impunidad y de la emisión de la legalidad que nos obscurió el autoritarismo, predominante en la mayor parte de nuestra vida independiente. Debo a los participantes en esos foros un aprendizaje extenso y profundo de los temas constitucionales y de los problemas para aplicarlos, a los que la presente obra no puede referirse en toda su magnitud.

Dos lectores anónimos revisaron el trabajo haciendo críticas y sugiriendo cambios que fueron de utilidad en la revisión final. A ellos también va mi agradecimiento. Muchos de los aciertos que puede tener esta obra se deben indudablemente a ellos, mientras que los errores de hecho o de interpretación son de mi exclusiva responsabilidad.

Al final, pero no en último lugar, a mi esposa Claudia y a mi hija Natalia debo un insustituible aliento intelectual y afectivo, sin el cual me hubiera sido imposible llevar este trabajo a término.

En las condiciones actuales cada vez más preocupantes de México, la disyuntiva entre profundización de la democracia o involución autoritaria se presentarán más temprano que tarde. Espero que esta modesta contribución pueda ayudar a la reflexión sobre su grave trascendencia para el futuro de los mexicanos.

Subyace en este trabajo la convicción de que la democracia representativa en el mundo está en pañales; le pesan demasiado sus ropajes dieciochescos y decimonónicos. Además, su evolución sufrió en el siglo XX severos estancamientos, atrasos y regresiones debidas al comunismo y el fascismo, ambos formas del totalitarismo, y los diversos autoritarismos en los que América Latina, Asia y África llevamos la delantera (sin excluir a España, Grecia y Portugal).

La democracia representativa se encuentra en una etapa de desarrollo incipiente y tiene por delante una gama enorme de posibilidades inexploradas a las que hay que abrirse. Una forma de cerrarse es quedarse fijos en la dicotomía entre formación de mayorías frente a fidelidad de la representatividad o democracia representativa frente a democracia directa, cualquiera que sea el lado que se escoja. Es como quedarse encerrados en los mismos términos de la discusión a la que dieron origen Jean Jacques Rousseau y Alexander Hamilton.

La representación no excluye la participación o intervención, y menos si tomamos en cuenta las tecnologías de la comunicación. En el ámbito de la democracia representativa, el mundo ha avanzado sobre todo hacia sistemas que incrementan la calidad de la representación y la proporcionalidad de la misma. En ellos, la representación proporcional tiende a ser preferida y preferible a la regla de la mayoría. Buena parte de los sistemas parlamentarios son ejemplares en el asunto y tienden a coincidir, curiosamente, con situaciones de mayor igualdad y desarrollo. Existe una correlación significativa entre una mayor representación proporcional del electorado en los órganos legislativos y ejecutivos de gobierno y la solución de grandes problemas sociales como el desempleo y la distribución de la renta nacional. Se puede objetar que esta es una

correlación y no una causalidad, pero antes de la objeción vale más prestar atención al asunto de fondo.

A medida que la representación política refleja más y mejor la diversidad de preferencias sociales, se produce una mayor negociación política sobre los temas de importancia para el cuerpo social. En las sociedades muy heterogéneas, aproximarse a esta situación es altamente favorable para modificar situaciones de pobreza, extrema desigualdad, exclusión, discriminación y formación de poderes particulares sin control que medran con la debilidad de la gran mayoría de los ciudadanos.

1

Constitución y ciencia política. Reglas de decisión, régimen de poder y coordinación estratégica

Soberanía, representación y Constitución democrática

El dominio de estudio de las constituciones se ha ampliado de la ciencia jurídica a otras disciplinas. La preocupación por la extensión de las formas normativas compartida por la sociología, la economía, la ciencia política y la filosofía ha sido una de las causas fundamentales de esta ampliación (Voigt, 1999; Sartori, 2001; Hardin, 1999; Elster, 2000; Rawls, 1993 y 2001; Habermas, 1998). Parte de esta preocupación emerge de los cambios que han afectado los fundamentos y la organización del Estado, con la extensión geográfica (física y humana) y la profundización política de regímenes democráticos.

Ya sea bajo el lenguaje del derecho, la filosofía, la ciencia política u otras disciplinas, el trabajo especializado y el debate público reconocen en las constituciones una problemática que afecta a la sociedad contemporánea. Los cambios que modificaron la estructura del orden de la segunda posguerra mundial han afectado al sentido, la organización y la vigencia de la normatividad de las sociedades contemporáneas. Y ello impacta a las constituciones, por cuanto estas contienen valores y pactos políticos, conjuntamente con las normas a que ambos dan lugar, las cuales vertebran al Estado en fórmulas de obligación política y en un orden institucional determinado. La magnitud de los cambios requeridos reclama el ajuste de valores y normas.

La dinámica cotidiana de la soberanía y la representación no se inicia con las operaciones electivas e instituyentes definidas en la Constitución, sino con los dispositivos que ella crea para designar sus ordenamientos y para referirse a ellos con lenguajes distintos pero a la vez mutuamente implicados. Por ejemplo, las Cortes con atribuciones constitucionales son intérpretes en última instancia de la constitucionalidad de leyes y actos de gobierno, pero los «productores» de la Constitución son también aquellos grupos colegiados que tienen facultades para emitir o reformar constituciones (asambleas constituyentes) o reformarlas (poderes constituyentes o constituyentes «permanentes», cuando los hay), etc. Con la excepción de las situaciones de ruptura constitucional en las que se formulan nuevas constituciones, los sistemas democráticos tienden a estipular, dentro de las constituciones, mecanismos para su transformación. Estos definen quiénes, bajo qué circunstancias, con qué límites y mediante qué procedimientos pueden modificar o sustituir las constituciones.

Todo régimen político se funda en una voluntad soberana que instituye las normas fundamentales, y la cadena de regulación del conflicto en torno a ellas culmina en las decisiones de última instancia que no admiten apelación, como una sentencia de la Corte Constitucional o de un tribunal internacional. Pero no en todos los sistemas constitucionales se admite de la misma forma la soberanía, ni los intérpretes de la ley tienen el mismo poder sobre ella y sus consecuencias. Esto quiere decir que, en cuanto al problema del origen, la interpretación y la aplicación de las leyes puede identificarse un continuo que admite diferentes grados y modalidades de actuación de la soberanía y de poderes de última instancia sobre la constitucionalidad de las leyes y los actos de autoridad. Por ejemplo, una monarquía o una dictadura no actúan desprovistas de una legitimidad identificada en estatutos constitucionales y legales en los que se especifica al soberano y se define la forma en que procede para legislar; lo mismo ocurre con los distintos sistemas políticos caracterizados como democráticos. Este hecho identifica a todos los regímenes políticos con una matriz común que remite su legitimidad a acuerdos y normas, si bien cada forma de legitimidad es distinta en cuanto a la manera de definir su relación con la legalidad y el grado de profundidad con que se arraiga en la sociedad. Una de las distinciones fundamentales para el origen de las formas de legitimidad reside en quién es identificado como soberano y a través de qué medios y procedimientos puede emitir normas vinculantes, sobre qué asuntos, con qué extensión y estabilidad de su autoridad, para qué finalidades y con qué limitaciones.

En el fondo, esta estipulación consiste en un «lenguaje» o código mediante el cual se reconocen las características de otro lenguaje. En este caso, una dis-

posición legal obligatoria es reconocida como válida o legítima en virtud de una «metarregla» que hace posible reconocerla. La regla de validación de la legitimidad de las normas vinculantes es una metarregla que estipula la autoridad del emisor de esas normas para formularlas y la obligación de los demás de respetarlas.

La regla de reconocimiento: jurídica y política

Uno de los más importantes teóricos del derecho del siglo XX, H. L. A. Hart (1998), llama «regla de reconocimiento» al procedimiento fundamental del que deriva la legitimidad de las normas. La regla de reconocimiento es un tipo de norma orientada a la reducción de incertidumbre de la validez de acompañar una ley con hechos coercitivos que son legítimos gracias a ella. Especifica la característica de reconocimiento de la ley que debe ser obedecida; es una indicación concluyente de que efectivamente se trata de una norma de un grupo apoyada por la presión social del mismo. Su característica fundamental es servir de referencia para el reconocimiento de las normas obligatorias y de instrumento apropiado para elucidar las dudas sobre su validez. Se trata de «una regla para la identificación concluyente de las reglas básicas de obligación» (Hart, 1998 [1961]: 95). A contrario sensu, las «normas» que no cumplen con esta condición pueden ser desconocidas y no acatadas.

Pero el revolucionario concepto de Hart en la teoría política requiere ser ampliado. La regla de reconocimiento «identifica quién es el soberano y, por consiguiente, quién tiene el poder de decidir los conflictos en un régimen» (Hampton, 1994: 24). El reconocimiento de la legitimidad de un orden jurídico se funda en el acuerdo de quién decide en última instancia sobre su naturaleza. «Crear un sistema político es como crear un juego: los creadores establecen las reglas que perfilan los roles que cada persona puede desempeñar en el juego (y la mayoría de nosotros ejerce el rol de gobernado [*ruled*] en el sistema político), y cada uno juega su parte mientras un número suficiente está satisfecho con su decurso [...] Un sistema político es enteramente una institución humana cuya existencia depende en muchas formas del comportamiento de los que la constituyen» (Hampton, 1994: 30).

De acuerdo con este principio, la legitimidad de un régimen político constitucional deriva del establecimiento colectivo de unas reglas de reconocimiento que definen quién es el soberano y de qué manera se puede identificar una voluntad, ya sea de una persona o un grupo, cuyos designios son recono-

cidos legítimamente como ley válida que debe ser obedecida. Solamente de la presencia de esta regla puede resultar el establecimiento de un sistema político y jurídico.

En el constitucionalismo moderno aparece sistemáticamente una separación entre la residencia de la soberanía y el ejercicio de la autoridad gubernamental. La soberanía ha tenido en la historia varios lugares de residencia: un texto sagrado, un monarca o dictador o el pueblo.⁴ En los sistemas democráticos este papel reside en la ciudadanía o en el pueblo, y se transfiere para el ejercicio del gobierno a los gobernantes electos o designados. De este modo se introduce la distinción entre gobernantes y gobernados, así como las relaciones entre ellos, estructuradas por las facultades o poderes de cada uno. Los gobernados son la última instancia de validación de la legitimidad de un régimen jurídico-político, de ahí que la regla de reconocimiento, tal y como la concibe H. L. A. Hart (1998) y como es reelaborada por Hampton (1986, 1994) es susceptible de modificarse en el tiempo de acuerdo con las transformaciones en la percepción colectiva de la legitimidad.

La solución a la paradoja de Hobbes⁵ (Hampton, 1994: 28 y ss.; Valdés, 2000), en la cual participan ambos filósofos de la política y el derecho, puede enunciarse así: si cada norma susceptible de aplicarse a los gobernados requiere de una justificación para ser obedecida ¿cuál es su última justificación? En *El Leviatán*, Thomas Hobbes no consiguió resolver el dilema, prisionero como estaba de la ambivalencia entre la soberanía del rey y la del pueblo, que lo lleva a depositar en aquel la última instancia de la soberanía. No es sino cuando el obstáculo del absolutismo cede al pensamiento que sobreviene la idea de que a toda forma legítima de gobierno subyace la aceptación de los gobernados a su forma; el *reconocimiento* de los gobernados a la modalidad de gobierno a la que se someten. Esta aceptación no es necesariamente unánime, como mostraron Buchanan y Tullock (1962), sino mayoritaria o dominante, aunque para efectos de la constitución de un sistema político se trata de una «regla de unanimidad». Pero la esencia del problema está en que la justificación del reconocimiento a la autoridad política se transformó a partir de la idea de que la soberanía no deriva de Dios sino del pueblo. En ambas situaciones hay una regla de reconocimiento acerca de quién está facultado para conformar el sistema político y, en consecuencia, para emitir normas de cumplimiento obligatorio. Pero el contenido cultural y sociológico del reconocimiento es diametralmente opuesto en un caso y en el otro.⁶

Para entender la regla de reconocimiento como definitoria de un régimen político debe atribuírsele un determinado contenido, a saber: cómo «la regla de

reconocimiento socialmente reconocida y aceptada debe identificar el derecho si ha de crearse un gobierno: es decir, que debe especificar el derecho como producto de algún tipo de voluntad humana» (Hampton, 1994: 25).

Entre las relaciones más relevantes de gobernantes y gobernados derivadas del tipo de régimen aceptado están: que los gobernados obedecen a sus gobernantes; que esa decisión responde a métodos especificados que pueden variar de un sistema a otro;⁷ que ambos pueden realizar determinados actos (tales como legislar o garantizar la aplicación de la ley), mientras que tienen prohibido realizar otros (en el caso de la autoridad, aquellos que no le están expresamente permitidos; en el de los gobernados, la acción contra terceros o la desobediencia a la autoridad legalmente reconocida, etc.); que los gobernantes pueden ser depuestos bajo ciertas circunstancias y así, sucesivamente.

Si nos atenemos estrictamente a la formulación de Hart, la regla de reconocimiento es una regla secundaria que estipula quiénes y bajo qué condiciones son aceptados para emitir las reglas de cumplimiento obligatorio y cómo pueden ser controlados o depuestos: las metarreglas y las reglas objeto. Pero las democracias modernas, al menos las más desarrolladas, incluyen una tercera regla que, en palabras de Hampton (1994: 36), es de carácter terciario y por la cual «el pueblo no solamente define el objeto del juego político, sino que también determina el sistema mediante el cual puede revisar ese juego y bajo qué circunstancias tiene el derecho de hacerlo». Para fundamentar esto in extenso:

Actualmente, todas las sociedades políticas tienen una estructura de tres niveles. Lo que hace diferentes a las sociedades democráticas es que *el modo en que uno se embarca en actividades del tercer nivel está ahora gobernado por reglas*. Esto es, en un régimen no democrático el papel del ciudadano como miembro de la población que crea, mantiene o destruye la regla de reconocimiento que define el juego objeto está poco definido, frecuentemente mal entendido y diluido por el gobernante al máximo posible [...] En una democracia moderna el ciudadano no juega únicamente un papel en el juego objeto o como miembro de la población que crea, mantiene y cambia la regla de reconocimiento que define al primer juego, sino que desempeña este último papel de acuerdo con procedimientos bien definidos, diseñados en otras dimensiones de la regla de reconocimiento, unos procedimientos que pueden incluir elecciones, plebiscitos, congresos constituyentes, etcétera (Hampton, 1994: 36).

La regla de reconocimiento en la democracia es, en consecuencia, aquella que subsume la legitimidad de toda forma de transformación a la del cambio democrático acordado. Deja fuera, por tanto, formas de cambio no democráticas que, por este solo hecho, no son legítimas. Si la regla de reconocimiento esta-

blecida en una constitución define quiénes y bajo qué procedimiento están facultados para iniciar actividades tendientes al cambio de las estructuras políticas del régimen, es posible dar legitimidad al cambio no solamente dentro de las estructuras vigentes, sino también «fuera de ellas», es decir que, bajo ciertas circunstancias, puede legitimarse una acción democrática, pacífica y razonable para cambiar no solo *el* régimen político, sino *de* régimen político.

La regla de reconocimiento y su relación con la soberanía no es solamente materia de explicitación verbal en el texto de la constitución, sino que se entrelaza con prácticas concretas que sirven de soporte a su ejercicio en el transcurso del tiempo en cada sistema político.

En sentido estricto, el primer problema para la operación de la regla de reconocimiento en las constituciones lo ofrece el hecho de que estas son «acuerdos» transgeneracionales que, por la intrínseca contradicción que implica la mera presunción de que generaciones distantes en el tiempo deliberen entre sí, hace de ellas un artefacto peculiar mediante el cual los acuerdos políticos cristalizados en un momento del tiempo se plasman en textos que formulan valores, preferencias, órdenes y procedimientos políticos relacionados con lo que una sociedad considera como propiedad o derecho de sí misma y que distribuye entre sus miembros de un modo particular. Son, así, sistemas complejos de reglas para la decisión y la acción colectivas.

En los sistemas democráticos se reconoce que la soberanía es un derecho inalienable de sus titulares. Pero en sentido práctico, esta no es siempre igual y va cambiando ineluctablemente con las transformaciones de la sociedad. La memoria de quienes han tomado decisiones en el pasado, cuyas consecuencias han hecho que estos trasciendan en el tiempo, no puede, en términos de un principio consecuentemente democrático, ser el motivo para obstaculizar el derecho de los vivos a su autodeterminación. Sin embargo, dado el carácter de acuerdos políticos fundacionales que tienen las constituciones, suelen inscribirse en ellas condiciones que hacen difícil su transformación para que su variación se mantenga fuera del alcance del capricho individual, de la voluntad de una minoría e, inclusive, de la decisión de mayorías insuficientemente calificadas para representar de manera legítima la unanimidad del conjunto social. Se entiende aquí *unanimidad* en el sentido antes mencionado de la regla de unanimidad formulada por Buchanan y Tullock (1962: 85-96). Este concepto define a las constituciones como reglas de decisión fundamentales, que, por ser de aceptación general, disminuyen los costes de la toma de decisiones y hacen que el disenso sea irrelevante para su funcionamiento, una vez que las instituciones que fundan han sido creadas y puestas en movimiento. Inversamente, cuando la

Constitución pierde legitimidad, el coste de decisión reaparece como si no existiera regla de unanimidad o esta estuviera puesta en cuestión por los actores políticos relevantes. Cuando se presenta una situación de este tipo, la erosión de esta regla de unanimidad llama a su reformulación.

Pero si la durabilidad de la constitución tiene un fundamento legítimo, este depende de si pone al alcance de las generaciones vivas los medios para que, de acuerdo con ciertas condiciones y procedimientos, la soberanía pueda cambiar o sustituir el régimen político constitucional, los derechos contenidos en ella, las estructuras del régimen y su entramado de facultades, relaciones y poderes, así como los mismos procedimientos para llevar a cabo la transformación de sus estructuras fundamentales.

Además de expresarse en una materialidad jurídica, la regla de reconocimiento es también un hecho cultural y político. El reconocimiento de la legitimidad de las normas primarias, de las metarreglas secundarias y de las reglas de las prácticas «terciarias» solo puede producirse si ha arraigado la regla secundaria que hace que el grupo social respalde los actos de autoridad del Estado que se desprenden de ella. Igualmente, el grado y la forma que adquiere este arraigo repercuten en la fortaleza del Estado de derecho como «vehículo» para la realización de las preferencias sociales, la solución de conflictos, la producción de deliberación, consenso y disenso, y la formación de cohesión social. Y esto último solo es susceptible de afianzarse si las actividades legítimas para cambiar *el* régimen o *de* régimen están debidamente codificadas.⁸

Democracia constitucional

¿Debe haber algún límite a la libertad de la soberanía para cambiar la estructura política? La teoría democrática tiene dos vertientes de respuesta a esta pregunta. Por un lado, la que sostiene que la democracia es el gobierno de la mayoría, y que esta no puede conocer otro límite que su propia voluntad. La otra vertiente sostiene que la mayoría no puede tomar decisiones que afecten a los derechos de las minorías o los derechos básicos de los individuos.⁹ Esta distinción ha conducido, en su forma más estilizada, a dos tradiciones de pensamiento distintas y opuestas. La primera adjudica a la soberanía una libertad completa para imponerse como «voluntad general», no solamente en la elección del gobierno, sino en cualquier tema de decisión colectiva. La segunda limita la soberanía a la elección de gobierno y al establecimiento de contrapesos entre los poderes que lo ejercen, y deja la política pública en manos de los fun-

cionarios y la decisión de deponer o mantener a los gobernantes en los electores a través de comicios periódicos, sin intervenciones decisivas (excepto en forma de «opinión pública») entre estos.

La primera vertiente enfatiza la voluntad mayoritaria, mientras que la segunda la limita e interpone un principio contramayoritario. El razonamiento de la segunda es más complejo que el de la primera, pues si bien reconoce que la mayoría elige a los gobernantes y «toma» las decisiones constitucionales, también advierte que las decisiones mayoritarias y su ejecución por los gobernantes pueden violar derechos fundamentales o marcar retrocesos en la organización de las instituciones políticas. De ahí que se imponga un principio para proteger derechos fundamentales contra los excesos de la mayoría, la cual, de este modo, ve limitado el campo de dominio de la soberanía.

John Rawls responde a este problema señalando que la distinción entre una y otra visión de los límites de decisión democrática corresponde a la diferencia entre «democracia procedimental» y «democracia constitucional». «[Una democracia] constitucional es aquella en que las leyes y estatutos deben ser consistentes con ciertos derechos y libertades fundamentales, por ejemplo, aquellos comprendidos por el primer principio de justicia.¹⁰ En ella prevalece una constitución (no necesariamente escrita) con una declaración de derechos que especifica esas libertades y es interpretada por las Cortes como los límites constitucionales de la legislación» (Rawls 2001: 145).

En cambio, en una democracia procedimental en sentido puro no hay límites constitucionales para la decisión mayoritaria. El único que se establece es aquel marcado por la regla de reconocimiento, en los términos definidos por Hart, que señala como único requisito el procedimiento de decisión legislativa legítimo, de acuerdo con la propia regla de reconocimiento.¹¹ Pero, tal y como advierte Rawls, si este límite no incluye los derechos básicos, como los de los dos primeros principios de justicia, se dejaría abierta la posibilidad de que una mayoría o coalición legislara en contra de las libertades y derechos fundamentales, lo que podría dar lugar a regresiones constitucionales que vulneraran la condición de los ciudadanos. Se han planteado algunas soluciones a este conflicto. Una de ellas es declarar inmodificables ciertos principios constitucionales, que serían, así, considerados como un dogma. Por ejemplo, los derechos humanos, la democracia representativa, las instituciones republicanas, la separación de poderes, el laicismo del Estado, etc. Otra solución ha sido la de diferenciar entre el tipo de consenso necesario y los procedimientos requeridos para modificar los diferentes tipos de disposiciones. Por ejemplo, los derechos fundamentales irían por un lado y la organización del régimen político, por otro, y

ambos tendrían un rango distinto desde el punto de vista del acuerdo requerido para su alteración. Mientras que los primeros exigirían un consenso mayor y procedimientos más complejos, la segunda podría ser objeto de una mayoría calificada pero menos estricta.

Sin embargo, establecer en los contenidos textuales de la regla de reconocimiento la prohibición absoluta de cambio de algunas estructuras constitucionales contraría dos principios, uno de carácter político y otro de orden científico. La primera contrariedad es al principio de soberanía, ya no desde el punto de vista de limitar los excesos de la mayoría, sino desde la perspectiva del derecho de los vivos a modificar la herencia dejada por los muertos, un derecho reconocido como supremo por la teoría democrática (y el sentido común). En segundo lugar, tal prohibición sería un obstáculo para la innovación que naturalmente emana de la evolución del conocimiento de la sociedad y la política y de la reflexividad social. Tal evolución no puede ser predicha ni, por consiguiente, preestablecida. Esta dificultad supondría, por ejemplo, que un sistema político no pudiera ser reformado en sus componentes y dinámica básica sin recurrir a procedimientos extraconstitucionales.

De ahí que, a pesar de sus limitaciones, la solución más aceptable es estipular en la regla de reconocimiento la inviolabilidad de los principios de justicia (derechos a las libertades e igualdades básicas)¹² y, al mismo tiempo, dejar abierta la puerta para que, mediante procedimientos bien descritos, los ciudadanos y sus representantes puedan emprender, y eventualmente culminar, actividades de cambio que mejoren el contenido y la estructura de los derechos, así como la del régimen constitucional en su conjunto.

En la medida que esta clase de actividades sea definida y aceptada *como derechos* que implican una concepción de la persona y la sociedad, puede plasmarse en la declaración constitucional de garantías, cumpliendo así la condición de publicidad de los principios y valores y confiriéndole a este hecho una función de educación y cultura constitucional que formaría parte del contenido normativo de la Constitución.¹³ De este modo, la democracia procedimental, o, mejor dicho, las fórmulas de procedimiento democráticas, quedan ordenadas por la preeminencia de principios que forman parte de la democracia constitucional.

La implicación que esto tiene para la regla de reconocimiento en la constitución es que la legitimidad de las decisiones de la soberanía en torno al cambio constitucional se valora por el carácter democrático de la constitucionalidad, que incluye los principios de justicia, y no solamente por el derecho de la mayoría a decidir el cambio legislativo. También implica que la regla de reco-

nocimiento esté fundamentada en una cultura democrática en la que, a pesar de las diferencias de opinión, haya posibilidad de acuerdo en «la interpretación de aquellos componentes de tercer o cuarto nivel de la regla de reconocimiento que establecen procedimientos para resolver la controversia a favor de una sola de las partes» (Hampton, 1994: 40).

Cuando se pasa de una situación o momento constitucional a otro, no existe ninguna salvaguarda o garantía de permanencia de los principios constitucionales democráticos, en el sentido en que Rawls los define. En otras palabras, la regla de reconocimiento en un régimen democrático es incompatible con establecer un límite supraconstitucional que impida la decisión de la mayoría y, por consiguiente, del poder legislativo en el futuro. La única previsión aceptable es la precedencia de tradiciones constitucionales y reglas que explícitamente se refieren a la forma y límites que pueden adoptar los cambios fundamentales, fundadas en principios de justicia arraigados sólidamente en la experiencia histórica, la cultura política y la razón pública de un pueblo.

Como se sabe, el problema de encontrar o definir las vías legítimas para cambiar los fundamentos políticos del Estado ha ocupado a la filosofía y a la ciencia política desde sus orígenes y, notablemente, desde el fin del absolutismo y el nacimiento de la Ilustración.¹⁴ Toda forma de imponer una garantía de «no retroceso» implica poner un candado a la decisión presente o futura de los vivos. La garantía de no retroceder es, al mismo tiempo, una obstaculización potencial de la transformación innovadora de los regímenes políticos. En otras palabras, la hipotética imposición de una restricción a la decisión colectiva para preservar los derechos fundamentales o ciertas estructuras consideradas en un momento dado «superiores» implicaría contravenir una norma primaria: el derecho soberano a la libre decisión colectiva, regido por una regla secundaria. Paradójicamente, ambos principios tienden a hacer presente una contradicción en las constituciones al dar el inevitable paso de la declaración de la soberanía en el pueblo o los ciudadanos hacia la selección de una forma de gobierno que estipula los procedimientos de control y reforma del gobierno mismo. De esta suerte, el derecho fundamental a la elección del sistema político queda restringido inevitablemente por la modalidad elegida para la selección de los gobernantes.

La única vía para apoyar la preservación de los derechos alcanzados sin cerrar el horizonte a las posibilidades de la decisión colectiva es mediante su arraigo cultural, político e institucional. Este es, a la vez, un indicador de la vigencia de esos derechos y de los procedimientos para convertirlos en una realidad palpable para los ciudadanos. Rawls señala dos medios por los cuales se afianza este arraigo: mediante la incorporación a la constitución de los derechos

y libertades básicos que limitan la posibilidad de legislar contra ellos y a través de la interpretación judicial «de la fuerza constitucional de esas libertades» (Rawls, 2001: 147).

Un supuesto central en la demarcación de estas limitaciones es el de la democracia representativa. Sin entrar en los detalles de la extensa bibliografía sobre el tema (Urbinati, 2006), hay que señalar que otro de los parámetros de valoración de un sistema democrático es su carácter representativo. El argumento que lo valida consiste en que la complejidad social hace imposible la democracia directa en gran escala¹⁵ y que, bajo estas condiciones, el régimen político solamente puede ser democrático si es representativo. Por lo demás, aunque desde un punto de vista lógico es imposible garantizar que jamás ocurra una regresión en materia de derechos y gobierno, la historia del constitucionalismo muestra una tendencia hacia la expansión de la esfera de los derechos de ciudadanía y la limitación de la autoridad, a la cual se somete a controles (Lane, 1996: 17-86).¹⁶

El origen de las reglas (constitucionales y no)

Imagine el lector un mundo fantástico donde la conducta de los otros fuera completamente imprevisible, hasta el grado de que no hubiera otro recurso para guiarse en él que los escasos medios puestos directamente a disposición del individuo, los mismos que se vería forzado a usar, las más de las veces, en contra de los otros para no morir aplastado o ser condenado al aislamiento. En ese mundo las interacciones entre las personas serían azarosas, no estarían estructuradas sobre ninguna pauta o memoria que las ordenase y sus resultados serían caóticos vistos desde fuera y absurdos mirados desde dentro.

El mundo real no es así. Pero por extraño que parezca hay situaciones sociales y épocas históricas que, sin llegar a esos extremos, suelen acercarse a esa descripción y despiertan en la imaginación proyecciones de la realidad que se asemejan a ese mundo fantástico. Se trata de periodos de la vida social en que las instituciones diseñadas para conseguir el acuerdo y la cooperación políticos han dejado de funcionar satisfactoriamente a ojos de los que viven con ellas. En consecuencia, aparece una y otra vez la necesidad de reformular su estructura y su funcionamiento, una tarea que puede darse de súbito, como en las grandes conmociones revolucionarias, o gradual y ordenadamente, como en las transiciones pacíficas que han conseguido producir modelos más o menos democráticos.

Estos periodos de la vida política se distinguen porque los actores del espacio público toman como objeto privilegiado de su pensamiento y acción las instituciones que pautan su actuación. Aunque la sociedad revisa permanentemente sus instituciones, los periodos del tipo al que nos referimos otorgan un lugar especial a la revisión y reforma de las instituciones, de tal manera que no pueden descansar hasta que las han arreglado de un modo nuevo, más adecuado a las preferencias y exigencias de la época, y pueden entonces, por decirlo así, acoger en su ser al futuro que se espera y dejar de ser mero reflejo y atavismo de un pasado irreconciliable.

En estos periodos de la vida social, el pensamiento constitucional y las constituciones como sistemas de acuerdos políticos y reglas jurídicas de última instancia son objeto de escrutinio, reflexión, debate y, finalmente, de transformaciones que pueden ser exitosas o fallidas, de acuerdo con muy diversas circunstancias.

Hay otras etapas de la vida social diferentes de aquellas que se distinguen por la estabilidad de sus instituciones y la naturalidad con que son vistas por la gente. En estas circunstancias las instituciones juegan, finalmente, su rol fundamental: la regulación de trasfondo de la vida colectiva.

Las constituciones son combinaciones de acuerdos políticos formulados como reglas para tomar decisiones en los aspectos de la vida colectiva que una sociedad considera esenciales. Dicho sintéticamente, son instituciones que crean instituciones. Por esta razón son fundamentales; si consiguen ser estables, garantizan el cumplimiento de los acuerdos durante periodos prolongados de tiempo. La dinámica institucional de las constituciones puede analizarse a partir de la consideración de ambos elementos —acuerdos políticos y reglas para cumplirlos— cuya interacción define su dinámica.

Desde esta perspectiva, las constituciones representan un desafío a las teorías de los bienes públicos porque, entendidas como convenciones políticas con impactos normativos vinculantes, establecen estándares sociales y políticos diferentes en cada sociedad y, en la medida en que los valores a los que responden se difunden más allá de sus fronteras, impactan en otros ordenamientos constitucionales a lo largo del tiempo y de la geografía. Baste considerar que, vistas las constituciones como engendradoras de bienes públicos, pueden dar ocasión a codificaciones distintas de los derechos. Por ejemplo, en el plano de los derechos fundamentales hay ordenamientos constitucionales que han permitido la esclavitud o la explotación infantil y, a raíz de los conflictos ocasionados por estos derechos, han sido enmendadas. Otro ejemplo de cuño más reciente es el de los derechos ambientales, que obligan a los agentes económicos

a cumplir con reglas de protección ecológica que alteran sustancialmente los costes de producción y, por consiguiente, el funcionamiento de los mercados.

Así, las constituciones han evolucionado en diferentes direcciones, pero a largo plazo y en los sistemas democráticos, tienden a converger para garantizar derechos fundamentales que anteriormente carecían de reconocimiento. Una consecuencia de esto ha sido que, bajo ciertas condiciones de vigencia del derecho, el Estado modula aspectos importantes de las relaciones económicas y sociales. Esta modulación admite variantes que van desde el uso frecuente de mecanismos coercitivos para someter conductas desviadas del orden del derecho hasta fórmulas más tenues en que las convenciones culturales y la moral individual «absorben» la coerción mediante la autorregulación.

De esta manera, puede decirse que las constituciones son bienes públicos que ordenan, a su vez, la producción de bienes, tanto públicos como privados, mediante acuerdos políticos de impacto normativo.

Lo anterior implica asumir que la naturaleza de las constituciones es la codificación de pactos entre los miembros de la comunidad política que plasman principios de cooperación social.¹⁷ Las constituciones son, pues, acuerdos de mutuo beneficio que instituyen reglas para la realización legítima de actividades en provecho propio. Sin remontarme aquí a los detalles del significado de esta opción teórica (Valdés Ugalde, 2003), es conveniente señalar algunas de las implicaciones de este enfoque. Las constituciones son hechas para operar *como si* fueran el resultado de un acuerdo voluntario entre las partes que están sometidas a ella; de otra forma serían inoperantes. Independientemente de si hay una racionalidad social subyacente y anterior al acuerdo constitucional, los arreglos políticos y los contratos que se derivan o apoyan en él obtienen reconocimiento, consistencia, legitimidad y legalidad merced a la constitución misma. Ello los hace motivo de cumplimiento obligatorio.

Con independencia de la visión que se postule de la naturaleza de los individuos concurrentes y de la sociedad que los rodea, la existencia de los contratos presupone libertad de decisión y responsabilidad en su cumplimiento. Esto ha sido considerado erróneo por algunos críticos. A diferencia de la asociación o el intercambio voluntario, la adscripción social comienza por el nacimiento y termina con la muerte. Sin embargo, las constituciones operan en ambos niveles: *constituyen* y obligan a los miembros de la sociedad, pero son a la vez códigos hechos para normar las relaciones políticas de la convivencia en diferencias irreductibles de condiciones e intereses. Los ciudadanos están obligados a cumplirlas, pero a la vez, sus derechos, si la Constitución es democrática, incluyen la prerrogativa de debatirla y, eventualmente, cambiarla. La obligación

de cumplir la ley y las instituciones de coerción destinadas a garantizar esta exigencia son el artefacto que hace que los acuerdos y su cumplimiento tengan vigencia, pero tales pactos incluyen fórmulas para que estos sean sometidos a procesos de transformación (Hardin, 1999: 82-118).

Las constituciones no se limitan a fórmulas escritas. Si bien son sistemas de reglas, su estructura no se reduce al texto expreso de su articulado. El concepto de constitucionalidad hace referencia a una primera instancia de extratextualidad de lo constitucional. La jurisprudencia derivada de los juicios de constitucionalidad, los tratados internacionales admitidos y sancionados por la constitución, los debates de la asamblea constituyente y de las instancias reformadoras de la constitución —que sirven de referencia a la interpretación de la constitución, de las leyes y las normas— y, por último pero no menos importante, las prácticas consuetudinarias consideradas parte de las rutinas constitucionales «al uso» y la «cultura» constitucional son componentes de la constitucionalidad (Lane, 1996: 5-13).

Ahora bien, para analizar los acuerdos de carácter constitucional necesitamos conceptos referidos a la producción de bienes públicos, a los juegos de cooperación y deserción social, y a las reglas y costes de decisión política, para señalar, finalmente, las implicaciones que todos estos conceptos tienen en el estudio concreto de la realidad política.

Constituciones, bienes públicos y cooperación social

La ciencia política utiliza dos premisas básicas para explicar las constituciones modernas. En primer lugar, las constituciones son *reglas de decisión legítimas* construidas por las sociedades y por los Estados con el objeto de definir la manera de producir bienes públicos en contextos en los que hacerlo es costoso y no puede lograrse sin coacción.¹⁸ Desde este denominador común surgen posiciones diferentes que pueden tipificarse ubicando en un extremo a las perspectivas de la denominada *ingeniería constitucional* y, en otro, a los enfoques que conciben las constituciones más como programas de acción que, o conjuntamente con estas, como reglas precisas de cooperación. En el primer caso, la preocupación fundamental se centra en la mayor efectividad posible de la menor cantidad de reglas. En el segundo, el interés radica en la extensa incorporación de finalidades que deben perseguir las instituciones que constituyen el orden político, en el sentido de un programa para la acción. En el primer caso, el acento se pone en las instituciones como reglas y, en el segundo, a las reglas

se agregan determinadas aspiraciones colectivas de realización particular, con frecuencia intangibles. Esta diferencia suele ir acompañada de ciertas consecuencias; la primera forma presupone la libertad de los individuos en la esfera de sus derechos y obligaciones; en este sentido, la constitución no les impone preferencias preestablecidas, excepto aquellas que encarnan los valores axiomáticos del Estado liberal democrático. En cambio, la segunda forma suele asociarse con la imposición de finalidades colectivas que limitan los derechos individuales que estarían garantizados bajo la primera concepción.¹⁹

La segunda premisa señala que en toda Constitución subyace el supuesto de que los acuerdos y derechos que esta consagra se encuentran por encima del juego político cotidiano²⁰ y requieren de la presencia de una *entidad* que haga efectivos los *principios de cooperación* limitando y canalizando la acción de los agentes políticos y sociales en su búsqueda natural por alcanzar unos intereses propios que, en principio, no exigen lógicamente la cooperación. Esa entidad es el Estado y las instituciones que lo integran.

Sin embargo, este principio de cooperación implícito en las constituciones (que hace de ellas un método de decisión cooperativo) se presenta como necesario porque —como analizaremos más adelante— individuos y grupos, en el largo plazo, deben encontrar modos de cooperar socialmente para evitar resultados de la acción contrarios a sus finalidades e intereses. En este sentido, la metáfora de los fundadores de la ciencia política contractualista, relacionada íntimamente con la temática de las constituciones, resulta elocuente. Mientras los individuos no encuentren formas benéficas de cooperación en el largo plazo, su sistema de relaciones se tambalea e incurre sistemáticamente en fallas que repercuten de manera negativa sobre el conjunto del cuerpo social.²¹

La teoría política clásica ha definido dos grandes formas de entender el origen de este principio de cooperación. Por una parte, desde la publicación de *El Leviatán* de Thomas Hobbes, se ha pensado en la cooperación como el resultado de la necesidad de seguridad y el miedo a la desprotección, a quedar sometidos al poder arbitrario de otros hombres en el ejercicio ilimitado de cada soberanía individual. Esto recibió el nombre de *estado de naturaleza*. Por otra parte, con base en la concepción jurídica de Kant, que desemboca en la organización conceptual de la política mediante el derecho y la justicia, la otra corriente ha dirigido su atención al hecho de que la cooperación tiene su origen en el *reconocimiento* mutuo. En ambos casos se admite el origen de la cooperación en la conveniencia y la necesidad de seguridad; la diferencia estriba en que, en un caso, el Estado que satisface estas necesidades se fundamenta en la organización colectiva del miedo, mediante la investidura de un gobernante au-

toritario que contenga a los hombres, mientras que, en el segundo, el Estado se construye como un sistema de reconocimiento mutuo de derechos y deberes en que el autoritarismo no es lógicamente indispensable, sino más bien contrario al principio de reconocimiento mutuo.²²

Con base en esta perspectiva podemos especificar que, por regla general, las constituciones producen varios tipos de bienes públicos. Estos son fundamentalmente: a) los derechos fundamentales, individuales y sociales; b) el gobierno y la forma de organización del proceso político; c) las limitaciones del poder que definen esferas en que la intervención del gobierno está excluida, como la vida privada de los ciudadanos y las actividades de libre iniciativa de la sociedad civil, y d) las obligaciones del gobierno para producir bienes públicos.²³

Por lo general, el primer elemento está conformado por las prerrogativas de los individuos, los ciudadanos y la sociedad en su conjunto. En una constitución democrática, los dos valores fundamentales que organizan los derechos son la libertad y la igualdad. Por eso se vincula con las limitaciones y salvedades que se establecen para que el gobierno pueda interferir en la esfera privada de los individuos o en sus actividades sociales libremente practicadas y las disposiciones para asegurar los mismos derechos, y su justiciabilidad para todos.

El segundo componente contiene las previsiones acerca de la organización del gobierno y la manera de constituirlo. Los principios que subyacen en las constituciones democráticas son la soberanía y la representación, los cuales, combinados, estatuyen la forma de delegación del poder a través de la institucionalización de procedimientos de representación directos e indirectos. Asimismo, en el funcionamiento del gobierno prevalece el principio de sujeción de la autoridad a la soberanía mediante mecanismos de control del poder y procedimientos de cambio de quienes ocupan los cargos de autoridad en el Estado.

La limitación del ejercicio que las autoridades hacen del poder es el tercer componente. Este control se instituye mediante elecciones periódicas, la especificación de potestades y facultades de los cargos públicos, así como por normas y mecanismos de regulación de los procesos de decisión y acción de los organismos gubernamentales.

Estos elementos provienen históricamente de los acontecimientos que tuvieron lugar entre los siglos XVII y XIX y que fueron conformando un definido proceso de evolución constitucional, el cual fue produciendo los parámetros que definen lo que no se le permite llevar a cabo a la autoridad política y que conforman una parte de lo que Isaiah Berlin denomina *libertad negativa* (1969: 118-

172). Este proceso es el resultado de una prolongada lucha histórica, que incluye las guerras de religión en Europa continental y Gran Bretaña, además de otras experiencias políticas de la Edad Media y el Renacimiento, en las cuales la limitación de la autoridad fue el común denominador que propició el desarrollo del Estado en las formas básicas que condujeron, a la postre, al establecimiento del Estado democrático.²⁴ En este primer aspecto, por lo tanto, se presenta una restricción, es decir, una norma que restringe la autoridad estipulando cómo se constituye esta y cuáles son los límites que tiene que observar y las facultades que está obligada a ejercer.

Pero el desarrollo posterior del constitucionalismo condujo a segundas y terceras generaciones de derechos en los cuales aparecieron obligaciones de acción, no solo de prohibición, que competen al Estado, es decir, *libertades positivas* que condujeron a que el mismo fuera concebido como la entidad que debía llevar a cabo cierto tipo de acciones que ningún agente social en la esfera privada o social podía llevar a cabo. En la esfera de estas responsabilidades que algunas constituciones atribuyen al Estado se incluyen desde los servicios públicos hasta la promoción del desarrollo económico.

La Constitución mexicana se inscribe en este último modelo. Presenta una parte dogmática que establece los derechos individuales, pero también «derechos sociales» y los denominados *derechos de tercera y cuarta generación*, además de otra parte conocida como *orgánica*, la cual delinea la organización del gobierno. La sección de derechos, denominada *de las garantías individuales*, comprende, además de los de carácter individual: obligaciones del Estado respecto de lo que en nuestra tradición se denomina derechos de la nación o de grupos especialmente protegidos, como los campesinos y los obreros, y áreas de la economía consideradas de carácter estratégico, cuyo ejercicio, administración y distribución de productos están restringidos al Estado. En cuanto a los derechos de tercera generación, en los que la diferenciación social empieza a ser admitida por el derecho constitucional, se cuentan algunos de carácter especial que el Estado debe tutelar en grupos con características particulares (etnias, infancia, personas con capacidades diferentes, mujeres, etc.), que se encuentran en posiciones de desventaja en relación con el conjunto de la sociedad y cuyos derechos en el pacto político deben ser tutelados.

De esta forma, el gobierno y los derechos comprendidos dentro de las llamadas *libertades negativas* (que restringen actos) y *positivas* (que posibilitan la acción del Estado en favor de ciertos grupos o del conjunto social) conforman los bienes públicos básicos que proveen estas reglas de decisión legítima socialmente construidas a las que denominamos *constituciones*.

Coordinación y conflicto cooperativo en la lógica de la constitución

Régimen formal y régimen real de poder

La organización de los derechos y el poder descrita en las constituciones no se corresponde necesariamente con la disposición del orden factual. Entre los valores, ideales y normas que contiene una constitución y la realidad política y social se mantiene siempre una distancia que varía según el caso. Algunas veces esta distancia es extrema y produce situaciones contradictorias y conflictivas, otras es menor y da lugar a un mayor apego de las conductas efectivas a las reglas convenidas.

Hay dos formas equivocadas de ver la relación entre estos dos regímenes. La primera y más obvia es la creencia de que la realidad se apega, sin más, a los «dictados» de la constitución. La segunda admite una autonomía de «lo real» respecto del orden normativo, según la cual este no tendría otra justificación que el de mera superestructura. Cada una de ellas, en sus diferentes versiones, falla a la hora de explicar qué significado y eficacia tiene la presencia de un sistema de normas constituyente, que, por lo demás, es una presencia históricamente regular.

Recordemos que el constitucionalismo es la convergencia de varios procesos en la creación de instituciones normativas del más alto nivel. Lo esencial de esta convergencia es que las constituciones son decisiones políticas con arreglo a las cuales se deciden las alternativas y orientación del rumbo de la sociedad. Son decisiones sociales instituidas para normar la toma de decisiones.

Las normas constitucionales son motivo de controversia y conflicto más o menos constante, según la situación histórica concreta. Una de las razones principales de esta tensión proviene del distanciamiento relativo que las relaciones efectivas de poder mantienen con el esquema constitucional vigente, y de la «capacidad» disponible para que este sistema se cumpla. En este punto yace la cuestión crucial de si hay actores que cuentan con el poder para adaptarlo unilateralmente y forzar los mecanismos de transformación que provee una constitución o simplemente pasar por encima de ella.

Desde esta perspectiva, se pueden distinguir dos contextos de la constitucionalidad (Lane, 1996: 10-16). De una parte se ubica el texto de la ley constitucional, su análisis y la interpretación de documentos; en una palabra, se trata del lado «hermenéutico» de la constitución. Por la otra, se identifica un segundo contexto, consistente en el funcionamiento real del régimen en que el análisis se concentra en los pactos políticos y las modalidades de la dinámica del sistema político. De un lado, el texto y sus interpretaciones; del otro, el régimen y sus

peculiaridades concretas. El desafío consiste en explicar las características de la interacción entre ambos aspectos del régimen constitucional, con su grado de separación o concordancia, sus protocolos formales, sus modelos conductuales y subjetivos reales. Por lo mismo, es importante descifrar las modalidades de toma de decisiones «constitucionales» o que parten de la constitución, en que los actores se sitúan y el modo en que el propio sistema constitucional las moldea.

Modelos para armar los dilemas de conflicto y cooperación

Para explicar esta distancia entre constitución formal y real es necesario contar con hipótesis sobre el comportamiento de los actores y las instituciones asociados a la vigencia de un sistema constitucional. La pregunta de cómo y por qué se construyen las reglas fundamentales de decisión remite a un área de la ciencia política que ha merecido una creciente atención, y que se ocupa de investigar los orígenes de la cooperación y de las decisiones sociales centrándose en los sistemas de normas que la hacen posible o la dificultan. Dentro de este campo, la teoría de juegos, a partir de modelos estratégicos como el dilema del prisionero, especifica las condiciones bajo las cuales es posible generar formas de cooperación social a partir de comportamientos no cooperativos.²⁵

En el dilema del prisionero se parte del supuesto de que, en el conjunto social, el interés propio predomina como motivación de los agentes sociales, tanto individuales como colectivos. El altruismo no es una constante, sino un componente excepcional. Los límites al interés propio surgen como resultado de ese mismo interés puesto en interacción, que se convierte así en interés común.²⁶

El argumento elemental del dilema del prisionero puede ser descrito de varios modos, pero en esencia consiste en lo siguiente (Ordeshook, 1995: 206-210): dos individuos (P_i y P_{ii}) han cometido un crimen y son capturados y encerrados en celdas distintas. Ambos saben que deben elegir entre dos estrategias: negar el crimen (E_1) o confesar (E_2). El fiscal ve la oportunidad de extraerles una confesión si los mantiene separados y les ofrece algunas ventajas para hacerlo. Sabe que es dudoso que se pueda probar su culpabilidad y condena, por lo cual los amenaza con hacerles la vida difícil tomando en cuenta sus antecedentes criminales, los cuales le permitirían conseguir una sentencia, digamos, de 10 años de cárcel para ambos. Pero, si uno de ellos confiesa y el otro no, el que lo haga podría recibir la gracia de una libertad condicional en 8 años y el que no, una condena a 20 años sin derecho a libertad condicional. Si los dos confesaran el crimen, el fiscal se vería menos comprometido a cumplir con los incentivos ofrecidos y los dos serían condenados a 15 años de cárcel.

Así,

Cuadro 1

Matriz del dilema del prisionero. Recompensas a los prisioneros i y ii

	P_{ii}	
	(E ₁) No confesar	(E ₂) Confesar
P_i		
E ₁	-10, -10	-20, -8
E ₂	-8, -20	-15, -15

Esta matriz puede expresarse también en valores ordinales que indican la jerarquía de las preferencias, donde 1 es la primera preferencia y 4 la última.

Cuadro 2

Matriz del dilema del prisionero en valores ordinales

	P_{ii}	
	(E ₁) No confesar	(E ₂) Confesar
P_i		
E ₁	2, 2	4, 1
E ₂	1, 4	3, 3

NOTA: en cada casillero el primer valor se asigna al jugador de fila (en este caso P_i) y el segundo, al de columna (en este caso P_{ii}).

Lo peculiar de este juego consiste en que ambos prisioneros tienen E_2 como estrategia dominante. A ambos les conviene confesar para evitar el peor resultado, pero si lo hacen (que es lo que quiere el fiscal), el resultado que obtienen será inferior en comparación con no hacerlo y abrumadoramente perjudicial para el que no confiesa si el otro lo hace.

En lo esencial, este juego tiene tres características importantes para la toma de decisiones de ambos jugadores. La primera es que, dados los incentivos, cada uno tiene una estrategia dominante (E_2); la segunda es que si cada prisionero usa esa estrategia, el resultado es inferior comparado con la posibilidad de tener una estrategia conjunta previamente acordada, y la tercera es que si no pueden obligarse mutuamente para llevar a cabo esta estrategia conjunta, cada uno tendrá mayores motivos para abandonarla (desertar). La matriz de recompensas nos muestra que, desde la perspectiva de cada uno de los jugadores, existe un fuerte incentivo para «desertar», porque si uno decide confesar (desertar) y

el otro decide no hacerlo, el que confiesa se lleva la máxima ganancia (-8 ó preferencia 1), mientras que el que no confiesa se lleva la máxima pérdida (-20 ó preferencia 4), lo que da al primero una gran ventaja en comparación con el segundo. Bajo esta lógica, si los dos escogen su mejor estrategia, la desertión (confesar), obtienen un resultado inferior que si optaran por cooperar (no confesar). En esto consiste el dilema.²⁷

Pero las cosas ocurren así solamente si el juego se juega en una sola ocasión, es decir, si nos enfrentamos a una situación de «una sola partida» (*one shot game*) que no se volverá a repetir. En este caso, la mejor estrategia es tratar de obtener la máxima ganancia posible (y hacer que el otro alcance la máxima pérdida), porque estamos frente a un juego de suma cero, donde el que gana lo obtiene todo y el que pierde se queda sin nada, a sabiendas de que el juego no volverá a disputarse. Sin embargo, el esquema se transforma cuando el juego se repite reiteradamente.²⁸

Para ilustrar la afirmación anterior, una variante de los cuadros precedentes es la siguiente, expresada en términos cualitativos:

Cuadro 3

Matriz del dilema del prisionero en términos cualitativos

		P_{ij}	
		(E ₁) Cooperar	(E ₂) No cooperar
P_i	E ₁	R:R	V:T
	E ₂	T:V	C:C

C: castigo. R: recompensa. T: tentación. V: víctima. >: mayor que.

Donde $T > R > C > V$ ²⁹

Si en estos casos se juega con la estrategia descrita (E₂, E₂), entonces obtenemos un juego no cooperativo de carácter permanente en el cual la incertidumbre se hace presente de una manera «perversa», es decir, de una forma en la cual cada jugador tendrá cada vez menos capacidad (e incentivos) para prever cómo responderá el otro y, por lo tanto, tendrá que aumentar la varianza de sus posibilidades de respuesta, a fin de aumentar sus probabilidades de ganar o de evitar perder. Esta incertidumbre, en el largo plazo, es insostenible o, en todo caso, endémicamente perjudicial para el desempeño social.

Esta diferencia entre juegos «de una sola partida» (finitos) y juegos repetitivos (de duración indefinida) es crucial para la conceptualización de las cons-

tuciones, entendidas como reglas de decisión que perduran en el tiempo. Por lo tanto, para contar con una conexión adecuada entre los modelos planteados y la problemática constitucional analizaremos con más detenimiento las nociones de regla de decisión, restricción y cooperación en relación con la finitud e infinitud del juego, así como con respecto a la naturaleza propia del tipo de cooperación y conflicto característicos de un sistema de reglas fundamentales.

Reglas de decisión, finitud, restricción y cooperación

El interés del dilema del prisionero como modelo para predecir conductas sobre la base de los supuestos que cada jugador asume acerca de las estrategias que pueden esperarse del otro reside en que contiene las posibilidades básicas para definir la selección de reglas, esto es, la selección de instituciones.

Recapitulando lo explicitado en el apartado anterior, podemos concluir que las posibilidades de que un jugador deserte y el otro coopere se consideran propiamente equilibradas en un juego de una sola partida. Pero la desertión de ambos jugadores en el largo plazo implica que ambos obtengan la máxima pérdida, lo que es socialmente ineficiente. En cambio, la opción cooperar-cooperar es una solución que brinda mayores beneficios de conjunto, si bien representa sacrificios individuales. En aquellos lugares donde ambos deciden cooperar se produce una situación en la que cada uno gana menos, pero ese beneficio es más conveniente que la mayor pérdida, como se observa en la matriz anterior.

En cambio, en los juegos de «una sola partida» se llega a situaciones en que la desertión es la estrategia dominante. Ambos jugadores desertan y los dos obtienen la máxima pérdida (-15, -15 en el cuadro 1). La desertión se mantiene como la estrategia dominante porque, en esta situación —en la cual los jugadores intentan obtener el máximo beneficio ya que saben que el juego no se repetirá—, aun si se intenta cooperar, solo se hará si se presume que el otro también va a hacerlo y por el contrario, se desertará si se asume que el otro va a hacer lo mismo. Cooperar asumiendo que el otro desertará es una estrategia no racional desde el punto de vista de los valores que contiene la función de utilidad especificada en el juego.

Sin embargo, si el juego describe una relación repetitiva entre los jugadores, representa unos vínculos entre agentes que se prolongan indefinidamente en el tiempo. La solución social resulta equivalente: nadie puede salir de la sociedad, ningún individuo puede desertar de manera definitiva porque ello implicaría altísimos riesgos tanto para la integridad física como material de ese individuo o

porque sencillamente es imposible. Por lo tanto, si en una sociedad y un sistema político concretos tenemos, por definición, agentes que interactúan sabiendo que van a prolongar sus vínculos en el tiempo (podríamos decir, al estilo de Sartre, que están «condenados» a vivir juntos), resulta inevitable asumir que nuestros dos jugadores aprenderán el uno del otro, tanto si quieren minimizar perjuicios como si prefieren maximizar beneficios.³⁰ De este modo puede decirse que las instituciones del Estado son soluciones al dilema del prisionero; de ahí su naturaleza, sus variedades y su perdurabilidad.

La esencia de este aprendizaje reside en disponer de una descripción de las propiedades estratégicas de cada situación del juego y de que esta relación será siempre un artefacto que simplifique la regresión infinita de la suposición de los movimientos de cada jugador. Un juego de este tipo, no finito (y a este punto nos interesa llegar), es el que más se acerca a un concepto acabado de las constituciones, porque estas pueden entenderse como decisiones que definen reglas de decisión pensadas, generalmente para el largo plazo, aunque haya distintos tipos de rigidez respecto al cambio constitucional. En este sentido, las constituciones pueden ser concebidas como decisiones transgeneracionales. Desde esta perspectiva, podemos definir la tarea de un constituyente como aquella que se propone prolongar cierta situación ideal de relación entre los agentes políticos y sociales en el tiempo, dadas las condiciones del momento en que se está produciendo la norma derivada de un pacto político, lo que por esencia conforma una constitución.³¹

En este punto es importante advertir que cuando los juegos son finitos pueden ser desagregados en diferentes jugadas. Todos los jugadores tienen derecho a hacer una jugada y a responder a los movimientos del otro hasta un punto final. Lo destacable consiste en que, como el agente prevé que el juego concluirá, buscará desde el primer movimiento las estrategias que le permitan llegar a la última jugada obteniendo la mayor ganancia posible. En otras palabras, cuando los jugadores pueden prever que el juego terminará, buscarán desde el comienzo, por definición, que la estrategia dominante sea la obtención de la máxima ganancia posible incluso a costa de terceros. A ello se agrega una característica adicional de la última jugada, en que la previsión de obtener la máxima ganancia, dada la finitud del juego, se agudiza. De esta manera, podríamos decir que esta última jugada hace las veces de un intento de «estocada» o «golpe final». Esto genera, desde el punto de vista de ciertas situaciones políticas, soluciones subóptimas para la cooperación en el largo plazo; suelen ser problemas que «preocupan» a la opinión pública y, cuando persisten, erosionan la legitimidad de la política.

Por el contrario y también a modo de ejemplo, en un juego no finito como el que caracteriza las relaciones internacionales, las burocracias estatales tienden a ubicar a sus respectivos países en un contexto en el que lo más probable es que los otros Estados permanezcan en el escenario. Esto significa que parten del supuesto de que todo lo que se encuentra en dicho contexto subsistirá en el tiempo, ya que sería insensato suponer la súbita desaparición de un actor. En estas situaciones, al no poder preverse una última ronda de juego se genera un incentivo para la cooperación porque, al estar «obligados» a relacionarnos, aunque nuestra ganancia será probablemente menor que el beneficio total que podríamos obtener si desertáramos, resulta mayor si cooperamos que si continuamente estuviéramos desertando. Visto a distancia, este fue el juego en la Alemania nazi: su ganancia previsible total era mayor que invadir Checoslovaquia y Polonia bajo el erróneo supuesto de que no volverían a la mesa de juego sin tomar en consideración o minusvalorar la decisión de otras potencias de no permitir jugadas «ilegales» e intolerables.

Esta conclusión es también aplicable a las situaciones de oportunismo, en las que se juega a convertir un juego infinito en uno finito aplicando en la práctica una forma de desertar, alentada por diferentes incentivos (por ejemplo, ausencia o altos costes de monitorización). Pero si no se presentan esas facilidades, en una situación de estabilidad y permanencia el oportunismo solo será posible ocasionalmente, ya que implicaría en las siguientes rondas del juego una pérdida mayor a las ganancias de un golpe oportunista. De esta manera, se produce una situación en que el refuerzo de la tradición, la costumbre o el código de conducta de las formas de cooperación se vuelven la clave de buena parte de la convivencia social, y afectan a las reglas formales de convivencia coordinada —incluidas las constitucionales— y las informales.

De acuerdo con lo especificado en el apartado anterior, podemos inferir que, en juegos repetitivos, las bases elementales de la cooperación se presentan axiomáticamente sin recurso necesario a la coerción externa, si bien de una manera imperfecta que requiere adaptaciones adicionales, que en este caso sí son de naturaleza coercitiva.

Esto quiere decir que el Estado no impone en toda las ocasiones las reglas constitucionales externas porque en las conductas y las formas de coordinación «horizontal» existen valores y creencias acordes con ellas. Más aún, la posibilidad de que las normas «externas», típicamente especificadas en la Constitución y la ley, sean «honradas», es decir, cumplidas por la mayor parte del grupo sometido a ellas, depende en gran medida de su aceptación interna, del grado en que formen parte de las creencias y valores efectivos compartidos por el grupo.

Este es un tema significativo para el análisis de las constituciones —y en general de cualquier orden legal—, ya que está relacionado con el coste de hacer cumplir las leyes. La bibliografía sobre el coste de transacción trata en buena medida de los sistemas jurídicos, porque desde este punto de vista pueden caracterizarse por una eficacia que encarece o disminuye los costes, según la internalización de la norma, esto es, la creencia de la sociedad en que la norma sea digna de ser obedecida; si esto es así, por lo tanto, el coste de hacerla cumplir se considera socialmente absorbido.

En este sentido, el interés de la ciencia política en la aparición de modos de cooperación implícitos en dilemas del prisionero repetitivos, que puede rastrearse desde los autores clásicos,³² radica en encontrar formas de cooperación que sustituyan el control autoritario del gobierno para resolver conflictos relativos a la producción de bienes públicos. Estas contribuciones pueden modificar a la postre nuestra visión de lo que los gobiernos deben hacer y nuestra perspectiva acerca de los dilemas mismos que aquellos inducen en la sociedad.

Pero ¿por qué, sin embargo, se hace necesario el Estado y qué relación tiene esta reflexión en torno a los juegos cooperativos voluntarios, en contraposición a los derivados de la coacción, con respecto a las constituciones? Para responder a esta pregunta resulta de utilidad recapitular brevemente los aportes que nos ofrece el modelo del dilema del prisionero. Este posee un gran potencial para explicar por qué bajo determinadas circunstancias dos o más personas pueden beneficiarse al colaborar, pero también para mostrar cómo pueden beneficiarse aún más del hecho de lograr ventaja de que los otros se apeguen a los términos de la colaboración, mientras el jugador que obtiene la mayor ventaja lo hace porque deserta del juego. En otras palabras, este modelo nos muestra que siempre puede ser atractivo lograr una ganancia mayor mediante trampas.

Por definición, la posibilidad de hacer trampas consiste en obtener una mayor ventaja a través de un comportamiento oportunista, dada la existencia de un nicho que se aprovecha para ello. Pero lo que queremos destacar es que, en los grupos grandes como las sociedades nacionales, este problema crece exponencialmente, pues precisamente en ellos la relación directa entre los individuos no es suficiente para resolver los problemas de coordinación y de organización social que evitan el oportunismo. De esta manera, se hace necesaria la formulación de normas generales y abstractas que gocen de vigencia y de sistemas que hagan cumplir esas normas, independientemente de las relaciones subjetivas. Como hemos dicho antes, la coordinación cooperativa puede ser espontánea, pero solamente a un nivel elemental. A partir de la espontaneidad, la idea de «bien público» constituye un constructo complejo de creación de instituciones

que estimulan la cooperación mediante incentivos positivos o negativos, reducen los márgenes de oportunismo y establecen niveles de certeza y seguridad que hacen más ventajosa la cooperación que la deserción.

A lo expuesto anteriormente se puede agregar el tema de la medición de los costes de un esquema de cooperación y, consiguientemente, la valoración de su idoneidad. En todo grupo grande (N) la contribución individual de un miembro es marginal, esto es, si uno de los integrantes desaparece, el funcionamiento conjunto del grupo no se altera significativamente. La situación de $N-1$ significa que, en la medida en que el grupo es lo suficientemente grande para asegurar la cooperación, será siempre racional que un individuo deserte, dado que puede obtener beneficios sin pagar ningún coste y pasar desapercibido, pues considera que el tamaño del grupo es lo bastante grande.³³

A la inversa, la relación $1/N$ implica que cuando un individuo contribuye a un grupo de tal modo que se alcanza un beneficio mutuo, tendrá que compartir las ganancias con todos los demás; de ahí la aparición de una ambigüedad. Por un lado, si cooperamos podemos ser más productivos y obtener mayores beneficios, pero una de las reglas de esta situación es que nos obliga a compartir y, por lo tanto, a reducir las perspectivas de mayores ganancias en el corto plazo. Si el grupo es grande, la participación individual será pequeña en conjunto, por lo que los individuos tendrán bajos incentivos para promover los beneficios colectivos que comparte todo el grupo. De esta forma, tanto el problema del «grupo menos uno» ($N-1$) como el de «uno sobre el grupo» ($1/N$) resultan en realidad dos caras de la misma moneda: la primera vista desde el individuo, la segunda considerada desde el grupo. Ambas formulaciones sirven para ilustrar un aspecto central de la sociedad, a saber, su fuerte orientación hacia el uso de normas y el empleo de la coerción para sostener el cumplimiento de esas normas.

Dicho de otra manera, y parafraseando a Mancur Olson, estamos ante un problema de acción colectiva en contextos de grandes grupos que, para solucionarse, requiere de un sistema de incentivos selectivos entre los que se encuentra presente la amenaza creíble de la coerción. Para mantener la institucionalización de la interacción social es necesario que se produzcan normas y formas coercitivas de hacerlas cumplir que se conviertan en incentivos negativos contra la no cooperación en asuntos considerados de importancia colectiva. Desde el punto de vista de la ciencia política eso es lo que las constituciones buscan resolver y lo que explica su naturaleza profunda.

Conclusión

Reglas fundamentales, autoritarismo, democracia y optimalidad

La sociedad conforma un fenómeno altamente institucionalizado, que está enmarcado por reglas o normas sostenidas por sanciones o por la amenaza de aplicarlas. En este sentido, el intercambio voluntario es una de las formas más elementales de la interacción, pero el de carácter involuntario o la reciprocidad social son insostenibles sin el apoyo de las instituciones. Estas son los sistemas de reglas que pueden restringir a los individuos para que actúen en función de modalidades de cooperación. Cuando las instituciones fallan por su diseño o funcionamiento sobrevienen formas de crisis de los sistemas de cooperación y se da vía libre a fórmulas de satisfacción del interés propio cuyas consecuencias son la descoordinación social y la ausencia de la cooperación necesaria para mejorar el desempeño colectivo. Ante situaciones de esta naturaleza, se suele producir una degeneración de las instituciones políticas esenciales o bien un endurecimiento de quienes ejercen el poder. Se crean así, situaciones de suboptimalidad.³⁴

¿Cómo puede, por lo tanto, darse una combinación óptima entre acción voluntaria y coacción estatal en grandes grupos como las sociedades nacionales? Aquí es donde encajan las constituciones, entendidas como la respuesta a un problema de combinación entre pactos y normas, entre acuerdos políticos y reglas para hacerlos cumplir, entre libertad y restricción, entre voluntad y coacción. De esta manera, si bien la necesidad del Estado queda lógicamente establecida, su estructura y su funcionamiento requieren de una explicación adicional relativa a las reglas de decisión fundamentales. En este sentido, resulta de gran utilidad ver las constituciones como inventarios de reglas de decisión relativos a cuestiones vitales para la vida en sociedad. Entre estas, resulta primordial la forma en que se estipula la relación gobernante-gobernado. El Estado como fenómeno moderno realiza funciones que requieren justificaciones y el punto inicial de las mismas reside en cómo este inventario de principios, acuerdos y procedimientos que denominamos constitución define la relación entre gobernante y gobernado.

En la democracia,³⁵ la decisión de quién gobierna, qué actividades puede o no desempeñar el gobierno, bajo qué circunstancias los funcionarios pueden ser removidos, etc., son asuntos que implican decisiones fundamentales de coordinación entre entidades que a veces tienen intereses en común y, en ocasiones, intereses encontrados. De ahí la necesidad de establecer constitucionalmente el modo en que los intereses de los ciudadanos serán protegidos y defendidos y la forma en que los funcionarios del Estado dirigen la organización estatal para

instrumentar las decisiones y políticas públicas. Desde esta perspectiva, la constitución es un arreglo a largo plazo entre gobernantes y gobernados que especifica las condiciones bajo las cuales los agentes de la sociedad y del Estado pueden ejercer el poder a fin de modular intereses distintos.

De esta manera, las reglas de una constitución comprenden fundamentalmente cuatro aspectos. En primer lugar, se ocupan de identificar y especificar los objetivos comunes existentes entre gobernantes y gobernados.³⁶ En segundo término, las constituciones estipulan qué actividades no debe de llevar a cabo un agente, sea gobernante o gobernado. En tercer lugar, definen cómo se instrumentan las políticas³⁷ y, en cuarto lugar, establecen cómo deben resolverse los conflictos de interpretación de la constitución. Así como las instituciones cumplen el papel de restringir el comportamiento humano, las constituciones son restricciones de la actuación de los gobernantes, con relación al modo en que estos interpretan, construyen y aplican las reglas.

En este contexto existen muchas variantes constitucionales. Por ejemplo, Inglaterra solo ha tenido una constitución escrita, la Carta Magna de 1215, que simplemente es una declaración de derechos fundamentales, mientras que otros países han tenido múltiples experiencias constitucionales que ensayan diferentes formas de gobierno, tipos de derechos individuales y sociales, niveles y fórmulas de cambio o rigidez constitucional, etc. Dentro de esta variedad, es importante advertir que no todas las constituciones son democráticas, pero aquellas que se adscriben a ese régimen se caracterizan por resolver mejor los problemas de costes de cooperación.

Pero a partir de este criterio básico, la pregunta positiva es si un orden constitucional definido «resuelve» y de qué modo —con qué capacidades, limitaciones o insuficiencias— los problemas colectivos de cooperación para conseguir el bien público o bienestar general, que es su finalidad más importante.

El desarrollo histórico del constitucionalismo democrático está asociado a la expansión de la libertad y la limitación concomitante de las formas de control autoritario (Lane, 1996: 17-86). Sin embargo, este proceso adquiere distintas formas de institucionalización.

En México, durante el siglo XX se «resolvió» este conflicto mediante la construcción de una forma monopólica de control político.³⁸ No suprimió el constitucionalismo, ni tampoco eliminó las formas democráticas de los ordenamientos estatales. Más bien las fuerzas dominantes adaptaron en un proceso continuo de reforma constitucional sus elementos y su estructura para hacer compatible la constitución con la edificación de un modelo hegemónico centrado en el control autoritario de la sociedad y en el cálculo orientado a evitar la organización

de formas competitivas de organización política.³⁹ La Constitución de 1917 se transformó, así, en autoritaria.

El deterioro y progresivo cambio de este modelo hegemónico de carácter monopólico dieron origen a una peculiar transformación del sistema político hacia una forma democrática que incluye la formación de un sistema competitivo de partidos y de instituciones electorales independientes. En contraste, el sistema de gobierno, que se adaptó igualmente a las necesidades del monopolio político, ha sufrido pocos cambios significativos a fin de adaptarse a las exigencias de una relación democrática entre la sociedad y el Estado, así como entre los diversos órganos de este, ocupados por autoridades y actores provenientes de diferentes partidos. Este hecho deja ver una contradicción entre el desarrollo democrático electoral y las instituciones de gobierno, que, en ausencia de una reforma de fondo, siguen caracterizadas por reglas y normas que podían aplicarse bajo la situación monopólica anterior pero que son inapropiadas para el funcionamiento de una democracia constitucional y que, al seguir vigentes de una u otra forma, producen resultados «perversos» en el ejercicio de gobierno, tanto respecto a la coordinación entre los diferentes órganos y niveles como al servicio debido a los gobernados. Los capítulos siguientes están dedicados a estudiar esta problemática. Para concluir este primer capítulo, nos referiremos a algunos corolarios complementarios.

El conflicto constitucional consiste en la creciente disposición estratégica de los actores políticos respecto de las normas que definen el llamado *pacto constitucional*. Si aceptamos que este constituye un arreglo estable bajo ciertas condiciones, la presencia de situaciones más o menos permanentes de conflicto en su seno supone una crisis de la estabilidad del arreglo, definida por la irrupción de fuerzas con poder para alterar las reglas y términos del pacto constitucional. Cuando ocurre algo semejante, estamos frente a una crisis de equilibrio en que las fuerzas activas en él buscan condiciones y estrategias para crear un nuevo punto de equilibrio.

La peculiaridad de la situación mexicana es su carácter *sui generis* respecto a la norma anterior, pues el equilibrio precedente del pacto constitucional residió en lo que, sin temor, podría caracterizarse como un arreglo a la Hobbes: durante 71 años la estabilidad del pacto dotó de esta misma cualidad al presidencialismo autoritario y, como consecuencia lógica, las demás instituciones políticas padecieron de inestabilidad y precariedad.

Esta condición, anómala solamente en apariencia, puede esclarecerse con el lenguaje de la teoría de los juegos. El equilibrio del pacto político constitucional incluía, como solución hobbesiana, la «cesión voluntaria» de los derechos ciudadanos a la decisión sobre la orientación del Estado en un soberano que

ejerció el poder elevando el carisma republicano de la presidencia a un ejercicio unipersonal de mando y transformación no pocas veces manipuladora de las instituciones. Entre 1917 y 2008 la Constitución fue modificada 456 veces, y 372 de estos cambios se produjeron únicamente en los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas. En total, cinco reformas o adiciones anuales de promedio durante 91 años.

Haciendo por ahora a un lado el problema del método de cambio constitucional, que abordaremos más adelante (véase *infra*, cap. 4), la necesidad de una constitución democrática es imperativa para México. La vigente en la actualidad combina reglas democráticas con otras autoritarias y, en particular, define un modelo de gobierno que no opera adecuadamente bajo las condiciones del pluralismo político. Dicho en el lenguaje que hemos utilizado en este capítulo, la regla de reconocimiento constitucional combina elementos que apuntan parcialmente a aspectos democráticos de la regla de reconocimiento y, por otra parte, a elementos autoritarios que subyacen al diseño institucional del sistema de gobierno, tanto por lo que se refiere al vínculo entre Estado y sociedad, como por lo que respecta a la relación entre las instituciones de gobierno.

Si volvemos a la diferencia entre el planteamiento clásico de la construcción del Estado de derecho según Hobbes y Kant, la cooperación política entre los miembros de un Estado puede estar basada en el temor (Hobbes) o en el reconocimiento mutuo de los derechos fundamentales (Kant). En el primer caso la realidad del ciudadano queda ocluida por la selección de un tipo de gobierno que, por acuerdo y cesión de la soberanía en una autoridad «absoluta», sea esta una asamblea (parlamento) o un dictador (el monarca, en los términos de Hobbes). En el segundo, la entidad de los ciudadanos es plenamente reconocida y la racionalidad de la conformación de la autoridad pública se basa en el reconocimiento de que la soberanía reside permanentemente en ellos. Es indudable que la «solución» kantiana a este dilema del prisionero superó históricamente a la ofrecida por Hobbes, si bien en ambos hay una identificación del problema básico que subyace a la institucionalización de la autoridad pública.

En el caso de México, el problema de fondo, puesto en términos característicos de la teoría clásica, es cómo pasar de una solución del estilo de Hobbes, encarnada en el autoritarismo propio del monopolio político de la representación, a otra basada en el reconocimiento mutuo y el diseño de sistemas de colaboración interconstruidos en las instituciones políticas, que tenga la capacidad de representar a la soberanía en forma plenamente democrática y de establecer nuevas reglas de concurrencia de los órganos de gobierno que eviten una prolongación de la pluralidad en forma de conflicto en el funcionamiento de las instituciones y en las relaciones entre Estado y sociedad.

2

La cooperación por cooptación: el sistema presidencialista de partido hegemónico

Preámbulo: el choque en los fundamentos

El proceso político de México se ha caracterizado, al menos durante dos décadas, por debates y disputas en torno al fundamento de las instituciones en general y las del Estado en particular. Por una parte, ha sido notorio que en todas las campañas electorales presidenciales desde 1988 se haya planteado el tema de la necesidad de ajustar el sistema político a sus bases constitucionales o bien, como ha ocurrido cada vez más, a medida que nos acercamos al presente, de replantear algunos componentes esenciales de esas bases y de la organización institucional del Estado. A pesar de lo anterior, es evidente que ningún actor político por sí solo o en conjunción con otros ha conseguido llevar a cabo exitosamente este proceso ni dar por concluida la pugna por las relaciones entre el régimen real de poder y su estructura formal.

Un componente importante para comprender este fenómeno es que los cambios estructurales de las relaciones entre el Estado y la economía fueron emprendidos en el ocaso del régimen autoritario pero aún bajo el control del grupo que lo dominaba. Al consumarse la transición democrática hacia un sistema electoral competitivo, la legitimidad de estos cambios ha sido puesta en cuestión por los grupos que, debido a haberse opuesto a ellas desde el primer momento, fueron excluidos de la posibilidad de participar en las decisiones públicas

a través de la competencia electoral. De ahí que, a pesar de que han transcurrido más de dos décadas desde que estos cambios se iniciaron, para un sector relevante de la clase política siguen siendo motivo de desacuerdo en lo fundamental y su transformación es materia de la contienda política (Valdés Ugalde, 1997: 203-240).

Por lo que se refiere a la apertura del sistema político mexicano ha persistido una tendencia a la confusión de dos planos de la realidad política: el *cambio parcial dentro* de dicho sistema y el *cambio de su estructura de conjunto*. Durante un prolongado periodo de tiempo, que abarca cuatro décadas, desde 1964⁴⁰ hasta mediados de los años noventa, distintos grupos y partidos opositores ensayaron diversas formas para conseguir una apertura plural y competitiva del escenario político. Pusieron el énfasis en el cambio de la normatividad electoral, que incluyó la ampliación de los derechos políticos en la Constitución, la ley y los reglamentos electorales, tanto a nivel federal como estatal, y la consecuente evolución de un sistema de partidos políticos. El año 1977 fue un parteluz en esta trayectoria, pues en ese año se produjo un giro decisivo para la apertura política y el inicio de un proceso de cambio progresivo, si bien todavía con la predominancia de un partido oficial. En 1988 se presenta una situación que precipitó el reconocimiento colectivo de que era factible pasar de una etapa de participación de la oposición en procesos electorales con escasas posibilidades de triunfo y de reconocimiento de sus triunfos, a otra en que aquella obtuviese en las urnas los puestos de gobierno. Entre la última fecha y el año 2000 se producen múltiples cambios que llevan finalmente a un esquema de equidad en la contienda electoral de tal naturaleza que se hace posible por primera vez el triunfo de partidos distintos al PRI en todos los niveles de gobierno. Se consiguió, así, un esquema político de democracia electoral que, aunque insuficiente en muchos aspectos, hizo posible el acceso al poder de diferentes partidos.⁴¹

En la última década, a medida que la oposición se abrió camino para alcanzar posiciones reales de poder a través de las elecciones, la agenda política comenzó a incluir problemas que hasta entonces habían recibido escasa consideración. El común denominador de estos problemas es que se ubican en dos planos. Uno es la relación entre elecciones y estructura del régimen político y otro, la estructura y funcionamiento del gobierno y sus vínculos con la sociedad. Es decir, se trata de la estructura misma del Estado y sus relaciones con la sociedad. Aunque estos asuntos se han situado en la discusión pública, esto ha ocurrido, con pocas excepciones, de manera parcial y esporádica. Los partidos políticos, que algunas veces incorporan los temas de reforma institucional, han realizado escasos intentos sistemáticos para abordarlos en su conjunto.

El gobierno de Vicente Fox (2000-2006), el primero que en setenta años provenía de un partido distinto del Partido Revolucionario Institucional (PRI), se propuso inicialmente emprender este proceso para poner fin a tan larga espera, y tomó como parte de su programa de acción la reforma del Estado y una revisión integral de la Constitución. En agosto de 2000 el presidente electo creó una «Comisión de Estudios para la Reforma del Estado», presidida por Porfirio Muñoz Ledo (2001). Esta comisión formuló más de 160 recomendaciones de reforma institucional. Una vez iniciada la acción de gobierno, entre marzo y agosto de 2001 se celebraron nueve Foros para la Revisión Integral de la Constitución en el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, como parte de los trabajos encaminados a la reforma del Estado (Valdés, 2002). Esta revisión del texto constitucional convocó a cientos de especialistas, representantes de partidos políticos y organizaciones no gubernamentales, además de autoridades federales y locales de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. A lo largo de siete meses, más de 2.000 personas participaron en amplias sesiones de trabajo, cinco celebradas en la ciudad de México y cuatro en localidades fuera de la capital. Luego de estas participaciones, que sumaron sesiones que duraron en conjunto unas 500 horas de discusión, se identificaron 420 propuestas de reforma de la Constitución, las cuales afectarían a 75 de los 136 artículos totales y que comprenderían tanto su parte «dogmática» como la «orgánica» y la «procedimental». Además de estas propuestas, hay en el Congreso en espera o proceso de revisión un sinnúmero de iniciativas de reformas constitucionales presentadas por distintos partidos políticos en los últimos años. La mayor parte ha sido desechada o espera lentamente su revisión por comisiones. Con independencia de que todas estas propuestas de reforma, haciendo abstracción del hecho de que muchas de ellas pueden ser alternativas o contradictorias entre sí,⁴² fuesen viables o eventualmente se aprobaran aquellas que podrían tener sentido para las fuerzas políticas representadas en el poder constituyente,⁴³ el hecho es que su sola presencia refleja una fuerte tensión en torno a la forma y calidad con que se rigen las instituciones vigentes, e introduce dudas y desconciertos sobre la necesidad, viabilidad y características que debe asumir su transformación.

Como todo proceso de reordenamiento institucional, el actual reclama una reflexión explícita sobre las instituciones que, mientras resultaron eficientes para sus propósitos originales, reposaban sin gran dificultad en las rutinas que prefiguraban y gobernaban. El cambio político ha minado una gran cantidad de esas costumbres y ha puesto en cuestión el funcionamiento de las instituciones.

La actualización de pactos y derechos que resulta de las transformaciones políticas hace que las constituciones sean motivo de disputas y deliberaciones orientadas al encuentro de arreglos satisfactorios, admisibles o, por lo menos, aceptables para una mayoría suficientemente representativa del cuerpo social.⁴⁴ De ahí que, en periodos de cambio constitucional, el coste de decisión aumenta y obstaculice por ese solo hecho la toma de decisiones, mientras que, paradójicamente, no se vuelve a encontrar una regla de unanimidad satisfactoria que se exprese en instituciones nuevas o reformadas.

En este proceso aparece el problema de que para transformar los ordenamientos constitucionales que están en cuestión o disputa se requiere de una instancia de legitimación de la reforma que las constituciones no siempre prevén o si lo hacen, es bajo la condición de dificultar su cambio.⁴⁵ Y así es porque los valores, pactos y ordenamientos imaginados y plasmados en una constitución por la asamblea constituyente se hacen para perdurar y resistir el cambio, para dificultar su alteración en sentidos considerados inaceptables por las mentalidades de las épocas en que son dadas a luz.

Las constituciones son, así, diseño de aspiraciones que se concreta en procedimientos orgánicos del Estado. Pero cuando han de ser cambiadas, el proceso para hacerlo suele hacer presente aquella frase de Marx en *El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*: «la tradición de todas las generaciones muertas oprime como una pesadilla el cerebro de los vivos». Las realidades actuales desafían la idea de que ciertos valores y normas vigentes puedan sostenerse sin alteración si la «realidad» lo exigiera y la soberanía lo decide. El asunto que tiene precedencia es, por tanto, uno de reglas para facilitar el cambio de las instituciones del Estado en el sentido de hacer posible que «procesen» adecuadamente las realidades a las que hoy se enfrentan.

La consolidación democrática que debiera seguir al término del sistema presidencialista de partido hegemónico no ha visto llegada su hora. El momento actual está aún caracterizado por una pugna por reformar o mantener las instituciones fundamentales heredadas del régimen autoritario. Las condiciones prevalecientes, tanto en la disposición de los actores como en el régimen político heredado, han hecho aparentemente inviable un proceso de reforma institucional que logre llevar a buen puerto la construcción de un nuevo régimen político, democrático en sus cimientos y formas de funcionamiento y, por consiguiente, diferenciado con claridad de los elementos constitutivos del presidencialismo de partido hegemónico que se mantienen insertos tanto en el régimen político como en las prácticas de los actores. El porqué es la pregunta que buscamos responder.

El dilema de la cooperación

El problema que es necesario formular y esclarecer es el que gira en torno a la diferencia de las formas de coordinación política bajo el **sistema presidencialista de partido hegemónico**⁴⁶ y la **democracia pluralista incompleta**, respectivamente.

El elemento fundamental de esta problemática es que el sistema presidencialista de partido hegemónico ha sido rebasado por la presión de la oposición política, que dio lugar, durante la década de los noventa, a un vuelco de 180 grados en la conformación de la institución electoral y el sistema de partidos. Este giro hizo posible la competencia electoral y la alternancia de varios partidos en los puestos de elección popular.⁴⁷

Como consecuencia, hoy se tiene una distribución del poder en los órganos de gobierno que establece un equilibrio distinto al del sistema presidencialista, pero esta es discordante con los mecanismos de ordenamiento constitucional del gobierno. La hipótesis que se sostiene es que existe una contradicción entre la distribución del poder y los instrumentos constitucionales que prevén la relación entre poderes, las funciones del gobierno y la relación entre Estado y sociedad.

Como veremos, mientras que la naturaleza de la competencia política está marcada por la emergencia del pluralismo político, a partir de las reformas de los años noventa, la organización del régimen político sigue definida por una estructura diseñada para convertir en funcional el sistema presidencialista de partido hegemónico. Tenemos, así, un choque constante entre la distribución plural del poder entre diferentes opciones electorales y la arquitectura de un régimen político que no induce a los actores, una vez que están ubicados en los órganos del poder público, a la negociación y al acuerdo, sino a la confrontación y la desavenencia. De ahí que, una vez entrados en el juego democrático, la ausencia de reglas que obliguen a la toma de decisiones que el servicio público requiere de las diferentes instancias de gobierno conduce a que estas instancias se conviertan en plataformas de lucha política continua en la que se anteponen extralimitadamente el cálculo electoral y el tratamiento de los gobernantes entre sí como adversarios políticos excluyentes, es decir, como enemigos.

Esta contradicción es irresoluble sin una transformación y reordenamiento de los instrumentos que ordenan el régimen político y permiten que las naturales diferencias políticas entre las opciones de cada partido detengan el proceso de gobierno, al encontrar en las normas constitucionales hoy vigentes los medios de paralizar el proceso de gobierno en función de la competencia por el poder.

La sustitución del sistema presidencialista de partido hegemónico por una democracia competitiva ha implicado la desaparición de un actor central situado por encima de todos los demás y que tenía la capacidad para inducir equilibrios⁴⁸ de cooperación y coordinación del sistema político. Aunque ese antiguo rol del *ogro filantrópico*, como llamara Octavio Paz al Estado mexicano de la posrevolución, ya no puede ser ejercido en las condiciones actuales, el perfil de su nuevo papel, así como el de los actores e instituciones de la política, no ha sido todavía delineado por la clase política, que a través de los puestos de representación y autoridad tiene en sus manos las llaves de entrada al rediseño institucional del Estado. No hay en el gobierno, el Congreso, los partidos o los sectores organizados de la sociedad algún grupo o coalición que profile una alternativa con capacidad de poder orientada en esa dirección. En el nuevo contexto de democracia competitiva se evidencia más bien que hay incentivos que alientan un bajo nivel de cooperación entre actores y ofrecen ventajas para la acción orientada a obtener recompensas que no solo obvian los acuerdos y compromisos cooperativos con los demás actores en función del resultado de la acción gubernativa,⁴⁹ sino que pasan por la construcción de barreras infranqueables. Dicho en términos de la teoría de los juegos, la dinámica de la democracia pluralista incompleta ofrece más ventajas para la deserción que para la cooperación, tanto en el sistema de partidos como en los órganos de gobierno del Estado.

En este capítulo se analizará el sistema presidencialista de partido hegemónico desde el punto de vista de los incentivos de cooperación que generaba. En el siguiente se abordará dicho sistema de incentivos en el nuevo contexto de democracia competitiva, para justificar por qué se trata de un sistema incompleto.

El sentido en el que se usa aquí el concepto de cooperación es el mismo que se ha delineado en el capítulo precedente. Este concepto no implica que partidos o políticos que compiten entre sí tengan una actitud cooperativa en asuntos que son, precisamente, motivo de competencia. Es obvio que asuntos como los programas de gobierno, las promesas de campaña política, etc., son motivos por los cuales las partes compiten entre sí como adversarios en un juego de suma cero: lo que gana uno (las elecciones) lo pierden los demás. Pero las características de este juego no son comprensibles ni admisibles sin su vinculación con otro, que es el papel de los actores en su carácter de gobernantes en ejercicio de los cargos de poder del Estado. En consecuencia, tenemos dos tipos de reglas contradictorias pero que actúan simultáneamente: de un lado aquellas que regulan la competencia política para acceder al poder y, por otro, las

que regulan el ejercicio del poder una vez que se ha llegado a él. En ambos casos el objetivo de las reglas es delimitar «jugadas» legales e ilegales. Las características y contornos de estas delimitaciones se expresan en procedimientos, facultades, capacidades y prohibiciones. Los dos conjuntos de reglas están circunscritas a otras de mayor alcance, de tipo constitucional, que requieren de la aceptación previa de los actores en competencia.

Las causas de esta ausencia de cooperación en **cuestiones básicas de organización de la República** hay que buscarlas en la situación del régimen político, que incluye las facultades, competencias y relaciones entre los poderes, el sistema de gobierno, los distintos niveles de organización del federalismo, así como los derechos ciudadanos, que en su configuración actual todavía están marcados fundamentalmente por la adaptación (*constituyente*) del sistema constitucional al presidencialismo de partido hegemónico.

Las páginas siguientes ofrecen un acercamiento al problema de la cooperación en el sistema presidencial de partido hegemónico (SPPH) que recurre, primero, a la narración histórica y, en una segunda parte, a un análisis de los momentos centrales de esa historia. Por una parte, una narrativa de la evolución política y constitucional de México y, por otra, una caracterización, más analítica que descriptiva, del sistema de cooperación política en el sistema autoritario del que se ha salido parcialmente para establecer algunas de las bases de lo que se abordará en el siguiente capítulo, a saber, el modelo de no cooperación en el sistema de democracia pluralista incompleta, la cual sigue lastrada por el peso muerto del pasado. En primer lugar se expondrá una narración de la historia política y constitucional; en segundo término, los argumentos analíticos acerca del éxito de los incentivos para la cooperación. Se trata de dos formas de acercamiento al problema distintas pero complementarias.

¿Cuáles fueron las características del SPPH que permitieron una cooperación exitosa? Para contestar esta pregunta hay que hacer un poco de historia.

Las bases constitucionales del presidencialismo de partido hegemónico

En 1928 y 1933 tienen lugar dos momentos de reforma constitucional que transformaron el sistema de poder estatal en México. Para comprenderlos es necesario comparar estas transformaciones con el contenido de las disposiciones constitucionales respectivas en el texto de la Constitución de 1917.

Cuadro 4
Grandes cambios en el régimen: 1917-1933

	1917	1928-1933
Motivo		Reformas políticas para garantizar la eficacia de un sistema de partido hegemónico.
Artículos y capítulos reformados		Arts. 51, 55, 56, 58 y 59: DE LA ELECCIÓN E INSTALACIÓN DEL CONGRESO (TÍTULO III, CAPÍTULO II DEL PODER LEGISLATIVO, SECCIÓN I) Art. 73 (5.ª reforma, 6.ª reforma): DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO (TÍTULO III, CAPÍTULO II DEL PODER LEGISLATIVO, SECCIÓN III DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO) Art. 79: DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (TÍTULO III, CAPÍTULO II DEL PODER LEGISLATIVO, SECCIÓN V) Arts. 83, 84 y 85: DEL PODER EJECUTIVO (TÍTULO III, CAPÍTULO III) Art. 115: DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN Y DEL DISTRITO FEDERAL (TÍTULO V) Art. 123: DEL TRABAJO Y DE LA PREVISIÓN SOCIAL (TÍTULO VI)
Presidencia	Elección popular 4 años sin reelección	1927: Reelección no consecutiva (4 años) 1928: No reelección (4 años) 1933: No reelección (6 años)
Suprema Corte de Justicia de la Nación	Legislaturas estatales + Congreso general	Presidente + Senado
Magistrados y jueces	SCJN	Presidente + diputados
Gobernadores	Elección popular 4 años sin reelección	1933: Gobernadores 6 años sin reelección
Distrito Federal	Elección popular 4 años sin reelección	Designación presidencial
Diputados y senadores	Elección con reelección consecutiva e indefinida (2 años y 4 años)	1933: No reelección consecutiva (3 años y 6 años)
Autoridades municipales	Elección con reelección consecutiva e indefinida (según legislatura)	1933: No reelección consecutiva (3 años)
Legislaturas locales	Reelección consecutiva	1933: No reelección consecutiva (3 años)

Fuente: elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados.

De la comparación surge la posibilidad de evaluar algunos aspectos fundamentales de la dinámica política que, además de ser fundamentales para entender el contexto en que dichas reformas se produjeron, también son esenciales para comprender en una perspectiva de conjunto la lógica del funcionamiento del sistema político a partir de entonces, sobre todo porque se trata de reglas que siguen vigentes.

Dichas reformas no tuvieron solo un carácter acumulativo en relación con la historia constitucional previa, sino que corresponden a una situación constituyente o reconstituyente, con efectos de refundación del poder del Estado, orientado a concentrarlo progresivamente en el Ejecutivo, al que se subordinan otros poderes y órdenes de gobierno.

Podría objetarse a la aseveración anterior que el resultado de tales reformas prolonga, bajo condiciones nuevas, el comportamiento del sistema político anterior, el de la dictadura porfirista y, como trasfondo, la imposibilidad de instaurar una república democrática con equilibrio de poderes a lo largo de todo el siglo XIX. Sin embargo, si dejamos de lado esta hipótesis poco plausible, lo cierto es que a pesar de que el periodo 1920-1940 ha recibido abundante atención por parte de historiadores y politólogos, ha sido poco estudiado desde el ángulo del cambio de la estructura constitucional que se produce en ese momento y de la dinámica que induce esta al conjunto del sistema político.⁵⁰

La descripción que exponemos de estos cambios no tiene como objetivo ofrecer una explicación alternativa de su racionalidad en el contexto político del momento en que ocurrió cada uno de esos cambios, sino ofrecer una visión de los «diseños» o estructuras institucionales en los que resultan, con la finalidad de fundamentar el argumento central de que la dinámica que presenta el comportamiento de los actores tiene, entre sus rasgos característicos, su origen en las reglas definidas por las instituciones descritas. Esto no quiere decir que no ofrezcamos elementos de contexto para hacer más comprensible el carácter de cada una de las reformas constitucionales descritas. Tampoco se excluye que las modificaciones político-constitucionales estudiadas tengan su origen en los modelos subjetivos y conductuales predominantes de la época. Es evidente que esto puede afirmarse con toda certidumbre: el modelo político se ajustó a los verdaderos propósitos de los hombres de una época, al «espíritu del pueblo», que, aunque fuera inducido de arriba abajo, encontró una legitimidad ascendente en las raíces políticas de una sociedad propicia a una dominación no democrática, al haber desaparecido por la fuerza de las armas o por la dispersión política los elementos que podrían haber conducido el proceso político en una evolución democrática. La evidencia histórica está representada por la formación de un

partido político que agrupó a todas las fuerzas significativas y que, al no tener contrincante alguno de relevancia o haber hecho desaparecer las posibilidades de que este se formara, hubo de adaptar el régimen político a la presencia y perpetuación de un solo partido. De este modo se fundó un equilibrio diferente al establecido por la Constituyente de 1917.

Primeros cambios

En 1924 el general Álvaro Obregón deja la presidencia de México al terminar el periodo de cuatro años para el que había sido electo y es sucedido por Plutarco Elías Calles. Mediante la reforma constitucional del 22 de enero de 1927 se hizo posible la reelección presidencial por un segundo mandato no consecutivo, una disposición que fue revertida en 1928. Álvaro Obregón fue electo presidente con esa condición en julio de ese mismo año. Tres meses antes, en abril, por vía de algunos de sus partidarios,⁵¹ a la sazón diputados federales, el candidato Obregón envió al Congreso una iniciativa para reformar varios artículos constitucionales concernientes a la integración y funcionamiento del Poder Judicial.⁵² En la iniciativa, Obregón propuso que los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fueran realizados por el presidente de la República, el cual los sometería al Senado para su aprobación; la designación de los magistrados y jueces del Distrito Federal y de los territorios también la haría el mismo presidente, con el concurso de la Cámara de Diputados. La misma iniciativa agregó otros mecanismos de control sobre los magistrados y jueces mencionados, como la atribución presidencial de solicitar su destitución en caso de «mala conducta» y de conceder a los ministros de la Corte Suprema las licencias que se prolongaran más de un mes, con la concurrencia de las cámaras respectivas.

El argumento principal esgrimido por Álvaro Obregón en la exposición de motivos de la iniciativa para justificar esta enmienda fue la necesidad que tenía «la Revolución» de depurar el sistema de justicia de los «malos» jueces y ministros de la Suprema Corte provenientes del pasado, que permanecían en la estructura del sistema judicial y que «la Revolución» no había podido deponer. A la nueva mecánica del nombramiento de jueces y ministros se agregaba la instauración de un sistema de denuncia de los malos funcionarios con el objeto de hacer más fácil su remoción por el presidente con la concurrencia del Congreso, a partir de quejas del público que podían manifestarse simplemente de forma oral.

En la fórmula prevista por la Constitución antes de la reforma existía el principio de la inamovilidad judicial, es decir, que los jueces no podrían ser removidos de su cargo sino por la misma Corte. Al producirse la modificación, se abrió la remoción judicial como una puerta para castigar las conductas de jueces considerados corruptos o «malos impartidores de justicia». En la exposición de motivos enviada por Obregón al Congreso y respaldada en él por un grupo de diputados adictos, se señala que «aun cuando debe respetarse la inamovilidad judicial por ser una conquista de la doctrina constitucional incorporada por la Revolución a nuestro código político, el procedimiento para garantizar la justicia contra la mala conducta de los jueces debe ser más expedito y accesible [...] La enmienda [...] da al presidente de la República la facultad de acusar ante la Cámara de Diputados la mala conducta de los ministros de la Suprema Corte, magistrados del Tribunal Superior y jueces de 1.^a Instancia del Distrito Federal y Territorios...». ⁵³ Así, se daba al presidente la facultad acusatoria ante la Cámara de Diputados para deponer jueces denunciados por «mala conducta». Al iniciar el proceso de una impugnación, esta Cámara, conjuntamente con el Senado, podía declarar procedente la destitución del funcionario. Las acusaciones podían provenir del presidente o bien de la «acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación». ⁵⁴

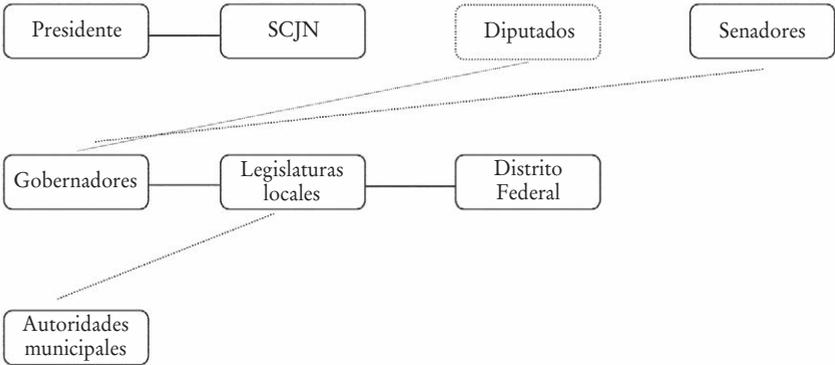
El cambio introducido consistía en alterar la arquitectura constitucional vigente, arrebatando la facultad de nombramiento de los ministros de la SCJN a ambas cámaras del Congreso. Según estipulaba el artículo 96 en la redacción del Constituyente de 1917, esta potestad correspondía al poder legislativo mediante el método siguiente: cada legislatura estatal debía proponer un candidato a ministro de la SCJN al Congreso. Este, reunido en funciones de colegio electoral con un quórum de al menos dos terceras partes de sus miembros y por mayoría absoluta de votos, debía designar a los ministros. En el caso de los magistrados y jueces del Distrito Federal, cuya designación pasó a manos del presidente con la reforma de 1928, estos eran previamente nombrados por la Suprema Corte.

Conjuntamente con la iniciativa anterior, Obregón hizo llegar otra de reforma constitucional para cambiar el régimen municipal en el Distrito Federal. Con el argumento de que el sistema municipal en la capital había resultado inadecuado para las características de la ciudad de México y por el hecho de que en ella tienen su residencia los poderes federales, se propuso suprimir los ayuntamientos de elección directa y sustituirlos por un gobernador designado por el presidente de la República. La figura del gobernador del Distrito y los

territorios federales estaba presente en la Constitución de 1917, como también lo estaba la organización municipal de los mismos. Al suprimirse esta última a partir del 1 de enero de 1929, la organización política de la capital y los territorios federales quedó exclusivamente bajo la autoridad de gobernadores designados directamente por el presidente de la República, sin intermediación de ningún otro poder del Estado.⁵⁵

No deja de ser significativa la argumentación expuesta por Obregón y defendida por los diputados de su bloque parlamentario, en el sentido de que la competencia electoral en los municipios del Distrito Federal se había convertido en una fuente de conflicto político incompatible con la estabilidad requerida por los poderes federales.

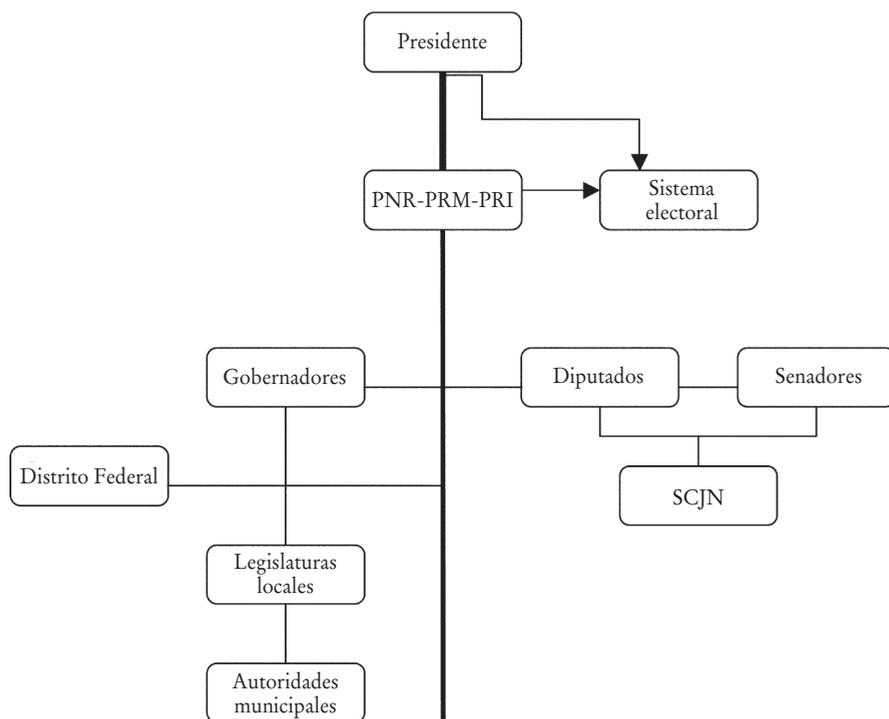
Gráfico 1
Esquema de la Constitución de 1917



Como se puede observar en los gráficos 1 y 2 el equilibrio de poderes se modificó sustancialmente. Con el cambio de forma de la designación, el poder judicial pasó a tener una relación de dependencia respecto al Ejecutivo de la siguiente manera: el presidente presenta candidatos a ministros de la Suprema Corte al Senado, el cual está conformado en su totalidad o en su abrumadora mayoría por miembros de un solo partido, cuyo jefe real es el propio presidente; en caso de «mala conducta», los magistrados y jueces pueden ser acusados expeditamente por el presidente ante una Cámara Baja que también se encuentra bajo su control.

Por lo que se refiere al Distrito y los territorios federales, al suprimir los municipios, el poder del presidente se proyectó completamente a través de go-

Gráfico 2
Esquema de la Constitución 1927-1933



bernadores designados por él, sin que quedara entre ellos la intermediación de la autoridad municipal electa por los ciudadanos. De este modo, al elegir estos últimos al presidente, «escogían» indirectamente a su autoridad territorial inmediata.

El debate que el dictamen del proyecto de reforma suscitó en la Cámara de Diputados resulta especialmente significativo, en particular por la contraposición de argumentos que se dio entre dos insignes diputados: Vicente Lombardo Toledano y Antonio Soto y Gama. El primero señaló, en un largo discurso⁵⁶ destinado a aclarar las bases democráticas de la Constitución de 1917, que el sentido último de la reforma era el sometimiento de los jueces al presidente, y que así se transformaban radicalmente las bases del poder judicial en el sistema constitucional. A pesar de que se preveía la intervención del Senado en la aceptación de los nombramientos, Lombardo señaló con toda claridad que el poder ejecutivo, al adquirir esta facultad, reducía a su esfera al judicial. Soto y Gama re-

plicó mediante la exposición del argumento predominante: el proyecto de reforma se centraba en la intención del general Obregón de reponer la justicia denegada a la sociedad durante el porfiriato. Desde luego, fue el argumento revolucionario el que prevaleció en la votación que dio efecto a la reforma.

1932-1933: la reforma revolucionaria de la democracia constitucional

A los cambios anteriores vinieron a sumarse otros, que profundizaron la tendencia de la concentración de poder en el presidente de la República. Esta vez no se realizó en aras de una depuración del sistema de justicia, ni de la gobernabilidad de la capital del país, sino con el objeto de implantar en el régimen político en su conjunto el «principio revolucionario de la no reelección».

Pasados los episodios de la reelección y el asesinato de Obregón, el país experimentó una crisis política que desembocó en un reforzamiento del control constitucional del presidente sobre el conjunto del proceso político. Esto se hizo primero, «informalmente», por la vía del naciente Partido Nacional Revolucionario y después, «formalmente», por las cámaras legislativas, compuestas, en ese momento, de manera casi exclusiva por miembros de ese partido. En otras palabras, se institucionalizó el partido hegemónico.

El general Manuel Pérez Treviño, fundador y primer dirigente nacional del PNR, expuso programáticamente la idea de las reformas necesarias para dejar plasmado en la Constitución el principio de la no reelección. Poco después de la fundación del partido, se buscó la unificación de la legislación electoral de las entidades federativas con la nacional. El motivo de conseguir este objetivo era que, a los ojos de los dirigentes del PNR, desde la reelección de Obregón, que fue posible gracias a la modificación del artículo 83 de la Constitución revertida posteriormente, varios gobernadores habían caído en la tentación de recurrir a la reelección y las disputas, con frecuencia violentas, por los cargos de elección popular se habían convertido en una práctica habitual.

El año 1932 marca un hito en este proceso; en enero, el general Pérez Treviño se dirigió al Comité Directivo Nacional del PNR con un discurso en el que marca las líneas que habrían de seguirse para institucionalizar el principio de la no reelección. Su primera reflexión se refirió al fracaso que había significado procesar estos cambios a través de un «Congreso de Legislaturas» reunido el año anterior. Este Congreso fue conformado por legisladores de todas las entidades federativas y, en él, se revisó un proyecto de unificación de la legisla-

ción electoral orientado al propósito señalado. Sin embargo, los diputados locales allí reunidos no llegaron a ningún acuerdo. Por esta razón, en su discurso ante el Comité Directivo, Pérez Treviño propone un nuevo intento y convoca una convención del partido.

En esta convención el principio de la no reelección se aplicará «en forma estricta para todas las autoridades del país, desde los presidentes municipales hasta el presidente de la República». De ese modo, pensaba, se podría «entonces sí» convertir en obligación el que «los bloques camerales que pertenezcan al partido, si tienen la mayoría en las Cámaras, inicien y lleven a cabo las reformas constitucionales y legales que sean necesarias para establecer rígidamente el principio de la no reelección» (Pérez Treviño, 1974 [1932]: 10).

Ya en el seno de la Convención Nacional Extraordinaria, Pérez Treviño se dirigió al pleno (31 de octubre de 1932) para convencer a sus integrantes de la necesidad y bondades del dictamen que contenía el proyecto para instituir el principio de la no reelección. Entre los argumentos centrales de su arenga estuvieron los siguientes: «Es, a mi juicio, fundamental, que el principio esté por encima del derecho. La posibilidad de reelegirse es un derecho del ciudadano; la necesidad de renovarse es un principio de la Revolución. El derecho de los individuos se encuentra por debajo del derecho de las multitudes. Venimos, pues, a quemar un derecho en aras de un principio. Un derecho indiscutible, un derecho de ciudadanos. Por encima de los derechos de los ciudadanos, repito, están los principios, que son el derecho de las multitudes». Más adelante agregó: «La obra que estamos realizando será obra positiva, será obra meritoria, porque está fundada esencialmente en actos de sinceridad y de renunciación de derechos. [...] saldremos de aquí habiendo cumplido con nuestro deber de ciudadanos, con la conciencia limpia y el pensamiento alto, porque hemos, repito, sacrificado o quemado un derecho en aras de un principio» (Pérez Treviño, 1974 [1932]: 15).

La Convención Extraordinaria del PNR aprobó el dictamen, que debería traducirse en un proyecto de reformas constitucionales. Este dictamen fue remitido a la Cámara de Diputados en su forma íntegra, con una exposición de motivos que reproducía y ampliaba los argumentos de la denominada Convención de Aguascalientes del PNR. Como se verá, la intención del Partido Nacional Revolucionario en el Congreso, que estaba formado por la casi totalidad de los diputados y senadores, fue de carácter reconstituyente y enmendaba en profundidad los motivos e intenciones del Congreso Constituyente de 1917.

Para entender la profundidad de este cambio conviene comparar, primero, las disposiciones de la Constitución de 1917 con los cambios introducidos en

ella en 1932-33.⁵⁷ Luego de esta comparación podremos observar algunas particularidades de esta reforma desde el punto de vista de las consecuencias que tuvo y tiene actualmente para la lógica de funcionamiento del sistema político.

El artículo 51 establecía desde 1917 que la Cámara de Diputados se compondría de representantes electos cada dos años. En 1933 el periodo se cambió a tres años. El artículo 55, que establece los requisitos para ser diputado, permaneció casi idéntico; solamente se agregó el requisito de la «separación definitiva del cargo» 90 días antes de la elección para el caso de secretarios y subsecretarios de Estado, ministros de la Suprema Corte, gobernadores y sus secretarios, así como jueces federales y estatales.

El artículo 56 estipulaba la elección de dos senadores por cada estado para un periodo de cuatro años; con la reforma, este término se amplió a seis años. Junto con los cambios del artículo 58, se eliminó la renovación de la mitad del Senado cada dos años, para disponer su elección en forma completa cada seis. Asimismo, la redacción original del artículo 56 establecía que «la legislatura de cada estado declarará electo al [candidato a senador] que hubiere obtenido la mayoría de los votos emitidos». Esta facultad declaratoria de validez electoral que tenían las legislaturas estatales se eliminó con la reforma de 1933.⁵⁸

El artículo 59 fue modificado para albergar la disposición fundamental que buscaba establecer el PNR y que señalaba que los diputados y senadores no podrían ser reelectos para el periodo inmediato y que los diputados y senadores suplentes podrían serlo si no habían ocupado el cargo en algún momento, mientras que los ocupantes del cargo no podrían ser reelectos como suplentes en el periodo consecutivo.

La modificación del artículo 83 a la que aludimos antes tuvo por objeto reforzar el carácter absoluto de la no reelección del presidente y cerró el paso a ambigüedades que hacían posible interpretaciones reeleccionistas del texto de 1917. De forma tajante y hasta obsesiva, la redacción de la enmienda deja ver la intención de cerrar para siempre el paso a la reelección presidencial que había conseguido Obregón: «El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República, electo popularmente o con el carácter de interino, provisional o substituto en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar el puesto».

Hay que recordar, empero, que, en 1928, de manera independiente pero precursora de la reforma de 1933, este artículo constitucional había sido modificado para extender el periodo presidencial a seis años, una duración que se mantuvo en 1933. En la reforma de 1928 se eliminó el párrafo que autorizaba de forma expresa la reelección presidencial para un periodo no consecutivo, aun-

que dejaba abierta esta posibilidad al prohibir solo la reelección *consecutiva* del primer mandatario.

Los cambios del artículo 84 consistieron en una adecuación del mecanismo de sustitución presidencial en caso de ausencia o renuncia, bajo la nueva duración de seis años del periodo presidencial, para establecer la competencia del Congreso General o, en su caso, de la Comisión Permanente para nombrar un presidente provisional (si la ausencia del mismo ocurriese durante los dos primeros años del mandato) o sustituto (si tuviese lugar en los cuatro últimos años). Otro tanto ocurrió con los artículos 73, 79 y 85 en lo tocante a las facultades y mecanismos del Congreso para suplir al presidente si no se presentase a asumir el cargo o se ausentara por más de treinta días.

En conjunto con las modificaciones anteriores, las reformas correspondientes al artículo 115 cambiaron de raíz la base territorial de la representación política. En su redacción original de 1917, este artículo estipulaba que los estados adoptarían para su régimen interior «la forma de gobierno republicana, representativa, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su división política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes...». Dichas bases otorgaban libertad y capacidad a los municipios, que la reforma de 1933 vino a restringir. En efecto, la reforma de este artículo que se produjo en esa fecha aplicó de manera simétrica la disposición relativa a la no reelección legislativa a todos aquellos cargos de elección popular a nivel municipal y a los legisladores estatales.⁵⁹

Legitimidad revolucionaria

Como se desprende del discurso del general Pérez Treviño y de la estructura y sentido de los cambios constitucionales, a partir de la entrada en vigor de los mismos se establecieron los fundamentos de un sistema político basado en el monopolio de un solo partido, en una coordinación central con eje en la autoridad presidencial y en una legitimidad revolucionaria que justificó su carácter no democrático. Con el cambio de las reglas constitucionales descritas, se sustituyó en el sistema político a los preceptos y mecanismos democráticos que estaban presentes en el equilibrio de poderes y su forma de organización en la Constitución de 1917.

La configuración de la realidad, que culminaba la experiencia política y de gobierno en los 15 años que van de la entrada en vigor de la Carta de 1917 hasta 1933, conducía a la perspectiva de un partido único, revolucionario y «amplio»,

que, para mantener la dinámica de un sistema constitucional que había sido formulado previendo la pluralidad político-electoral, requirió de la adaptación de la Constitución a su imagen y semejanza. A este respecto no deja lugar a dudas lo dicho con fervor reconstituyente en el dictamen de las comisiones primera de Puntos Constitucionales y primera de Gobernación:⁶⁰ «Que esas resoluciones son las que el Comité Ejecutivo Nacional del Partido, por el obligado conducto del Bloque Nacional Revolucionario de esta Cámara, somete a vuestra consideración para que, de ser aprobadas, *se incorporen en nuestra Carta Magna de una manera definitiva y firme, y si fuere posible en forma tal que nada ni nadie sea capaz, en lo sucesivo, de atentar contra ese principio que podemos considerar sine qua non de nuestra vida institucional*».

Entre los motivos que el dictamen recoge para validar la no reelección absoluta o consecutiva, según el cargo de que se trate, estaban los siguientes. En primer lugar, complementar la eficacia del «sufragio efectivo» con la no reelección, para impedir «la imposición» de una sola voluntad, como había ocurrido con Santa Anna y Porfirio Díaz. El segundo motivo era favorecer la movilidad de los funcionarios municipales de elección popular, entendida como una «escuela democrática, que servirá para prepararlos para que puedan aspirar a mayores dignidades de la Administración Pública». A continuación el dictamen se refiere, por supuesto, sin hacerlo notar, a la contradicción fundamental que la reforma introdujo en el texto de la Constitución al limitar mediante la no reelección generalizada la «libertad» y «soberanía» de los estados «en todo lo concerniente a su régimen interior» (art. 40). Es cierto que esta libertad tenía sus límites en la Constitución, pero, a diferencia del espíritu del Constituyente de 1917, la reforma de 1932-33 introdujo de manera general una modalidad al sistema republicano que extralimitaba la presencia del gobierno central en el pacto federal en un sentido restrictivo y centralizador.

En cuanto a la no reelección de los legisladores, los diputados se vieron en dificultades para justificarla en el dictamen. Reconocieron que «no hay antecedentes en nuestra historia y realmente pudiera representar algunas dificultades, porque los pueblos necesitan conservar en la persona de sus representantes el espíritu de la ley y la jurisprudencia, y a ello se opone la movilidad de esos funcionarios; *pero es necesario buscar la manera de cohesionar la conservación de las tradiciones con las evidentes ventajas de la no reelección* [por lo que] procede aceptarla como una medida de orden político que, como todas las leyes de esta índole, se dan a los pueblos cuando las han menester, cuando las pueden utilizar o cuando están preparados para practicarlas o ejercitarlas, siendo ingente la medida en el momento histórico presente en que la opinión pública nacio-

nal la reclama, pues se oye un clamor insistente que pide la renovación absoluta de hombres en el poder legislativo».

Las objeciones de algunos parlamentarios al proyecto de reforma constitucional fueron por lo demás elocuentes. Empecemos por los más moderados. Desde la presentación del mismo dictamen, las comisiones mencionadas establecieron algunas sugerencias de moderación de las medidas que se pretendían adoptar, como la de mantener la duración del cargo de diputados y senadores en dos y cuatro años, respectivamente. Dos razones se adujeron en este sentido: la primera, permitir «que vuelvan al ejercicio de sus funciones representativas los elementos de mayor arraigo en la opinión pública, y aquellos que en su gestión legislativa se hubieran distinguido con las luces de su experiencia», y la segunda, evitar el peligro de inestabilidad entre los poderes ejecutivo y legislativo en caso de que una Cámara hostil, especialmente en el caso del Senado, coincidiese durante el mismo tiempo del mandato de seis años del titular del Ejecutivo.

Las objeciones democráticas

A pesar de su aprobación, esta reforma fue objetada parcialmente por varios legisladores durante los debates que tuvieron lugar en ambas cámaras en noviembre y diciembre de 1932. En consonancia con el reconocimiento de Pérez Treviño de que la implantación del principio de no reelección implicaba «quemar» un derecho, el diputado Ezequiel Padilla señaló que las reformas, «traídas aquí por una ola impetuosa de la opinión pública, están encontradas con los principios de la doctrina constitucional. Con estas reformas vamos a poner cortapisas a la voluntad del pueblo; [...] a vulnerar uno de los sistemas más ciertos que tiene [...] para revisar la actitud de sus representantes en el Parlamento, enviando, reeligiendo a aquellos que representan aún su opinión o rechazando a los que ya no la representan; pero era necesario eso: un sacrificio a la doctrina constitucional —que será transitorio, porque no es posible violar perennemente lo que es esencia de sabiduría constitucional—, era necesario porque el continuismo, la reelección, habían expulsado de la cámara el sufragio efectivo; era necesario porque se necesita un puente entre el fraude electoral —que era en lo que se había convertido cada nueva legislatura— y el verdadero gobierno de opinión pública».

Lo mismo se tradujo en el discurso de Gonzalo Bautista: «Las distintas reformas constitucionales relativas a la organización del poder público han venido determinando invariablemente una depresión de la fuerzas del poder le-

gislativo. Juzgo que algunas de las disposiciones contenidas en la ponencia [...] pueden disminuir todavía más esta fuerza». Para contrarrestar esta pérdida de poder del Congreso propuso aumentar el número de representantes, así como el de sesiones al año.⁶¹ Ninguno de estos atenuantes se aplicó.

Con ocasión de estas reformas no aparece en las cámaras del Congreso ninguna objeción frontal al proyecto. Parte de las consideraciones hechas por varios diputados son relevantes porque indican que algunos percibieron con toda claridad la naturaleza de la transformación constitucional que estaba en juego y las consecuencias que tenía para el futuro de la democracia en el país. En la mencionada intervención, probablemente la más relevante que se dio en el debate, el diputado Ezequiel Padilla trazó un panorama del significado de los cambios constitucionales. Señaló que la no reelección legislativa se justificaba, además de lo antes señalado, en función de que las fuerzas de la Revolución se habían agrupado en un solo partido político, pero que era de esperarse que se formara otro, el de los enemigos de la Revolución, el partido reaccionario. Dijo: «Nosotros esperamos que se constituya también el partido de la oposición, porque vuelvo a repetir que una democracia sin partido de oposición es una comedia [...] Si en las próximas cámaras no se sientan en estos escaños elementos de la oposición, creo que habrá comenzado el fracaso de este esfuerzo de vida institucional. [...] De manera que teniendo un Partido Nacional Revolucionario, teniendo después un partido de oposición, la base para una verdadera democracia comienza, pero no basta». El faltante, en su opinión, era la «democracia funcional» que permitiera la representación de las clases sociales organizadas y en la que «los elementos de la Revolución» no se confundieran con los de la reacción ni fueran relegados electoralmente por estos últimos.⁶²

En el debate sobre las reformas se aludió con frecuencia a la dificultad de sostener un sistema democrático con un solo partido político, y en varias ocasiones estas alusiones se refirieron a la necesidad de que «la reacción» se organizara como partido político y dejara atrás la vieja costumbre de «enamorar a los hombres claudicantes, a los progresistas débiles, para dividirlos, y sumar [...] a la facción progresista claudicante o traidora las fuerzas de la reacción, para contender con los que se conservan leales a la vieja bandera».⁶³ La mayor preocupación consistía en que con esta reforma en discusión, así como con la que se produjo en 1928, la fuerza del Congreso disminuiría y el equilibrio de poderes terminaría por perderse. No obstante esta inquietud, las objeciones o reparos al proyecto de reformas que, como hemos visto, venían desde las comisiones dictaminadoras, no se abrieron paso. Por el contrario, en palabras del diputado oaxaqueño M. Rueda Magro, en respuesta a las reclamaciones for-

muladas a los miembros de las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Gobernación para que ampliaran sus reservas sobre la iniciativa: «Yo preguntaría al señor compañero Trigo que es lo que quiere que yo aclare, porque si lee con detenimiento el proyecto, verá que las Comisiones hacen declaraciones en el sentido de que no debía ampliarse el periodo de los señores diputados, pero por disciplina a la ponencia del Partido, la aceptan tal y como fue presentada».

De modo incontestable, el Partido Nacional Revolucionario establecía la disciplina parlamentaria de un solo partido, que habría de transformar al presidente en el gran legislador y el centro de la coordinación política nacional. Al ser remitido para la discusión en el Senado se dispensaron los trámites, no se presentó discusión y, en el más holgazán de los desaseos, se reservó para su votación «en conjunto», después de la lectura y aprobación de un trámite legislativo favorable a la solicitud de pensión de una huérfana de un coronel revolucionario. En la misma votación en que se aprobó la reforma de once artículos constitucionales que sellaron el destino autoritario de la República por casi setenta años, se aprobó una pensión de dos pesos y cincuenta centavos para la hija del militar desaparecido. El general Manuel Pérez Treviño era ya, para entonces, senador de esa República refundada.

Las implicaciones

Con la aprobación de las reformas que entraron en vigor en abril de 1933 se sentaron las bases constitucionales del sistema presidencialista de partido hegemónico. A ellas se agregó poco tiempo después un componente adicional, que fue la organización de masas dentro del Partido de la Revolución Mexicana. En suma, las implicaciones de las reformas de 1928 y 1933 fueron: 1) institucionalización de una presidencia dotada de un poder constitucional extraordinario; 2) investimiento de este cargo de capacidades «metaconstitucionales», brindadas por el control del conjunto de la dinámica política con base en la rotación obligatoria de la clase política a partir de la no reelección. Jorge Carpizo ha señalado que las facultades metaconstitucionales del presidente eran cuatro: 1) la jefatura real del partido oficial, 2) la designación de su sucesor, 3) el nombramiento de los gobernadores y 4) la remoción de estos últimos (Carpizo, 1979: 190-199).

La primera de estas facultades no escritas incluía una alta capacidad para concentrar las decisiones de designación de candidatos del partido en todos los niveles de elección. Pero lo que es más importante observar es que estas faculta-

des no constitucionales del presidente solo pueden entenderse como resultado de la concentración de poder constitucional en la presidencia, hecho resultante de las reformas que modificaron principios y procedimientos existentes en el texto de 1917. Los que señala Carpizo son poderes metaconstitucionales que, gracias a esas reformas, tienen su base en la Constitución escrita y que no podrían haber existido sin las alteraciones constituyentes de 1928 y 1933. Estamos, pues, frente a un poder que se basa en reglas escritas y no exclusivamente, como se ha interpretado de manera generalizada, ante el ejercicio de un poder «informal» centrado en las reglas «no escritas», como si estas operaran *por encima* y no *a resultas* de las reformas constitucionales.

La segunda implicación es la concentración de la dinámica del sistema político en una polaridad dominante. En este aspecto no se trata solamente de la presidencia, aunque, como es obvio, esta institución funcionó como un eje articulador fundamental. El partido único, los tres poderes del Estado y la Administración Pública en todos los niveles de gobierno tendieron, gracias a las reformas, a operar unificadamente y a resolver sus conflictos y contradicciones a partir de un solo eje articulador, consistente en la subordinación a la presidencia de todos ellos y al carácter fáctico pero casi siempre *legal* de sus procedimientos y decisiones.

La tercera implicación consiste en que las reformas constitucionales adaptaron el régimen político para actuar con un solo partido político que reuniera a todas las «facciones» revolucionarias en torno al eje articulador del poder. Las transformaciones recibidas por el sistema constitucional y legal hicieron posible, asimismo, esta regla «no escrita», pero bien inscrita en la arquitectura constitucional del sistema político. Un componente básico de esta implicación fue la creación de un sistema de incentivos que favoreció una circulación constante del personal político no supeditada a la calidad del desempeño gubernativo. El sistema descansaba en el presidente, su equipo cercano y los mecanismos de control que estos ejercían sobre los factores clave del sistema político, especialmente los gobernadores, que, entre otras funciones, hacían las veces de correas de transmisión del presidente a los ámbitos locales. Como en un espejo, la movilidad de la clase política organizada en un solo partido político indujo una fuerte disciplina que, teniendo como jefe al presidente, hizo que los políticos actuaran con un grado alto de unidad en torno a él y sirvieran como eslabón en la relación entre el poder público y los grupos sociales. La lealtad era reductible, mientras que el error grave o la deslealtad eran letales.

Una cuarta implicación de los cambios de 1928-33 consiste en que el poder de la presidencia para realizar adecuaciones en el sistema legal se convirtió en una

herramienta de adaptación del sistema jurídico a las orientaciones del poder político. Este no actuaba en un sentido puramente fáctico, sino que sus decisiones pragmáticas adquirieron por lo general una forma legal que las legitimaba y les daba la formalidad jurídica por la que adquirían plena validez. No es casual que en el lenguaje político tradicional se usara el término *régimen* y no *Gobierno* para referirse a un periodo sexenal; solía decirse «el régimen del presidente Fulano». Este uso léxico no es un simple error denotativo, sino que estaba bien fundado en el hecho de que cada presidente, a partir de las reformas de 1933 y hasta 1991, pudo reformar la Constitución, es decir, el régimen político, para dar la orientación deseada a sus objetivos políticos en el periodo que le correspondía.

Cuadro 5
Reformas constitucionales en cada periodo presidencial

Periodo	Presidente	Total artículos reformados
1920-1924	Álvaro Obregón	8
1924-1928	Plutarco Elías Calles Campuzano	18
1928-1930	Emilio Portes Gil	2
1930-1932	Pascual Ortiz Rubio	4
1932-1934	Abelardo L. Rodríguez	22
1934-1940	Lázaro Cárdenas del Río	15
1940-1946	Manuel Ávila Camacho	18
1946-1952	Miguel Alemán Valdés	20
1952-1958	Adolfo Ruiz Cortines	2
1958-1964	Adolfo López Mateos	11
1964-1970	Gustavo Díaz Ordaz	19
1970-1976	Luis Echeverría Álvarez	40
1976-1982	José López Portillo y Pacheco	34
1982-1988	Miguel de la Madrid Hurtado	66
1988-1994	Carlos Salinas de Gortari	55
1994-2000	Ernesto Zedillo Ponce de León	77
2000-2006	Vicente Fox Quesada	31
2006-2012	Felipe de Jesús Calderón Hinojosa	58 al 24 de agosto de 2009

Fuente: Cámara de Diputados en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum-per.htm>

Dinámicas políticas derivadas de las transformaciones del régimen

Los cambios experimentados por las reglas constitucionales entre 1917 y 1933 dan por resultado la transformación de un régimen diseñado para funcionar bajo condiciones democráticas, si bien con una presidencia fuerte, en otro que se ajusta a procedimientos autoritarios. En contra de la creencia ampliamente difundida, desde 1917, de que el Ejecutivo disponía de poderes extraordinarios para hacer frente a la situación de guerra civil que finalizaba en el país y a los asedios externos, resulta del todo claro que la Constitución promulgada el 5 de febrero de ese año garantizaba el pluralismo político, la división y el equilibrio de poderes, así como el federalismo. Su diseño propiciaba la construcción de un Congreso fuerte, capaz de balancear a los poderes ejecutivo y judicial, en cuya formación no intervenía el presidente de la República ni un puñado de senadores que accedían a sus puestos con el beneplácito del primero.

La reelección legislativa en todos los niveles, la reelección municipal, y la facultad de las legislaturas estatales para moldear su propio régimen interno y controlar a los ejecutivos locales eran todos instrumentos que, de haberse consolidado de acuerdo con la letra y el espíritu de la Constitución de 1917, habrían hecho posible un sistema de competencia electoral con varios partidos. Este sistema fue el ingrediente que faltó para hacer realidad el proyecto del Constituyente de 1917, como hicieron notar en su momento diversos políticos e intelectuales, entre otros Ezequiel Padilla, Vicente Lombardo Toledano y Manuel Gómez Morín.

La estrategia dominante de los actores que se habían adherido a alguna de las facciones de la Revolución fue buscar un liderazgo único; al mismo tiempo, los dirigentes máximos de cada facción buscaron imponerse a toda costa a las demás facciones. Quien lo consiguió finalmente fue el general Álvaro Obregón, que, en un intento por perpetuar su caudillato, hizo modificar la Constitución para reelegirse por un periodo más después de su primera presidencia, es decir, para suceder a Plutarco Elías Calles.

Tras su reelección, su cruenta muerte abrió paso a tres presidencias de corta duración, a la formación en 1929 del Partido Nacional Revolucionario, al aplastamiento del movimiento que postulaba a José Vasconcelos para la presidencia y a las reformas de 1932-33 que hemos descrito. Esta conjunción de hechos puede entenderse, simultáneamente, como el acontecimiento que dilató varias décadas el surgimiento del bipartidismo que la Constitución de 1917

suponía axiomáticamente y como uno de los cimientos políticos para erigir un partido hegemónico.

Bajo las condiciones jurídicas establecidas por las reformas de 1933, destinadas a cumplir el objetivo general de la no reelección, se abre el camino para la institucionalización de varios procesos que van a ser centrales en lo sucesivo para el funcionamiento del régimen: una instancia central para la coordinación del sistema político en todos sus niveles compuesta por el binomio presidencia-partido; una clase política «revolvente» que pasa de un cargo a otro, de diputado a senador o munícipe, de gobernador a diputado o secretario de Estado, y así sucesivamente. Ninguno de los miembros de la clase política puede consolidarse en el cumplimiento de una función a medio o largo plazo a través de puestos de elección popular,⁶⁴ ni puede ser ratificado o removido del cargo ejercido mediante el voto por los ciudadanos.

Esta función democrática elemental fue monopolizada por el partido político hegemónico y los grupos internos que, alternativamente, ejercieron dominio sobre él. En la cúspide, el señor presidente, el «primer magistrado del país», el hombre que cada seis años encabezaría un *régimen* «propio» se transforma en el eje que centraliza la autoridad pero, más importante aún, el que permite la coordinación de las instituciones y los actores políticos precisamente bajo una modalidad hegemónica que concentra los hilos del poder en formas centralizadas y piramidales.

La Constitución de 1933 es sustancialmente diferente a la de 1917: se trata de un momento constituyente. Desde el punto de vista de su organización da lugar a un sistema político muy diferente al de 1917 aunque este no hubiera podido implantarse y, precisamente por ello, sus componentes fundamentales, descritos anteriormente, ponen de manifiesto este hecho inequívoco.

El sentido práctico de una constitución es regir ciertas conductas y áreas de acción de la sociedad en la que impera. Este imperio fue modificado en 1928 y 1932-33 por medio de los mecanismos previstos por la Constitución para su «enmienda o reforma». El cambio fue de tal envergadura que, en la práctica, el poder constituyente descrito en el artículo 135 actuó precisamente como tal, sin más límites a su capacidad de decisión que los instituidos por el método reformista de la Constitución de 1917 (y que provienen de la de 1857).⁶⁵ Al proceder de esta manera, el propio Congreso de la Unión, en consonancia con las legislaturas estatales, estableció un antecedente para transformar el régimen constitucional de forma si no constante, sí por lo menos habitual.

La lógica de acción colectiva de la clase política en el sistema presidencialista de partido hegemónico quedó caracterizada por dos grandes aspectos. El pri-

mero fue la estrategia dominante para llegar a los cargos públicos, mientras el segundo fue la estrategia dominante para efectuar cambios en las reglas del sistema político.

La estrategia para llegar a los cargos públicos consiste en un sistema de cooptación a cambio de la participación en el poder y sus beneficios. Las rentas, el prestigio y las expectativas de una carrera política descansan en la disciplina de partido, en la integración de «grupos políticos» y corporaciones, y en el beneplácito de la estructura piramidal ascendente, así como en la eficacia del agente para administrar los peldaños inferiores de la misma pirámide correspondientes a su esfera de poder.

La estrategia para el cambio de reglas, tal como muestra el caso de las reformas constitucionales de 1933, está conformada por las necesidades de constituir y reproducir un sistema de partido hegemónico. La negociación de las reglas constitucionales y, en un sentido más amplio, del sistema jurídico, a partir del momento en que se transforma el sistema constitucional, es el de una «negociación por implicación», entendiéndolo por ello que la aquiescencia de los actores subordinados en el sistema de poder implica la aceptación de los cambios del régimen constitucional y jurídico a cambio de mantenerse como beneficiarios de los puestos de gobierno, del partido y de las organizaciones pertenecientes al partido hegemónico.

Más adelante (véase *infra*, capítulo 4) expondremos de forma más extensa esta lógica de la acción política, al compararla con la del sistema que surge con la liberalización democrática y pluralista de la hegemonía.

Por ahora concluiremos citando las palabras publicadas por Giovanni Sartori hacia 1976, justo cuando esta historia empezaba a llegar al principio de su final: «Lo que importa es que la disposición hegemónica mantiene unido al PRI y que el paso a un sistema competitivo pondría en peligro su unidad, porque eliminaría las sanciones prohibitivas infligidas por la fórmula hegemónica a las escisiones y las rupturas de partido. Como democracia, México es, en el mejor de los casos, una “cuasi” democracia o una democracia “esotérica”. Digo en el mejor de los casos, porque, de momento, México no es ni siquiera un falso sistema de partido predominante, sino un claro caso de partido hegemónico que permite partidos de segunda clase mientras, y en la medida en que, sigan siendo lo que son» (Sartori, 1980 [1976]: 285).

El detalle faltante en la descripción sartoriana de esta hegemonía es que esto hubiese sido impensable sin unas reglas constitucionales escritas.

3

La deserción por conveniencia: la democracia pluralista incompleta

¿Qué ha ocasionado que los principales actores del liderazgo nacional, a pesar de reconocer su necesidad, aplacen cambios conducentes a un sistema de cooperación política alternativo al sistema presidencialista de partido hegemónico y que vaya más allá de la estructura electoral?

Hay tres principales grupos de respuestas a esta pregunta. El primero de ellos alude al **ritmo** del cambio y a las dimensiones del problema. Según este enfoque (Lujambio, 2000; Woldenberg, 2002, entre otros), el cambio político que condujo a la transición ha sido gradual y ha dejado este rasgo como impronta de las negociaciones políticas que condujeron a las reformas electorales.

El segundo grupo de explicaciones invoca la **ausencia** de reglas. Mientras que en el momento previo a la alternancia en la presidencia de la República prevalecían las viejas reglas del sistema presidencialista, en el nuevo escenario no se ha procurado la instauración de nuevas normas que las sustituyan. Por esta razón, en la nueva situación se carece de normas o de reglas «claras» y adecuadas (Schettino, 2001). Otra vertiente de esta misma explicación es la ausencia de voluntad política para llevar a cabo los cambios que requiere el sistema mexicano.

El tercer tipo de explicación, más abundante en el plano político que en el académico, se refiere a la **oposición** al cambio por parte de fuerzas que dentro y fuera del gobierno actúan poniendo obstáculos para conseguir el establecimiento de una nueva estructura institucional del régimen político.

La primera forma de explicación enfatiza correctamente una característica del proceso político mexicano: su dependencia de hechos del pasado que mantienen una huella en su presente y que constriñen los márgenes del cambio. Sin embargo, de esa dependencia se infiere, a mi parecer incorrectamente, la inviabilidad de transformaciones mayores que impliquen cambios institucionales rápidos y profundos. Detrás de esta inferencia se aloja una preferencia por el cambio lento, más que la constatación de esa lentitud o el pronóstico debidamente fundado de que no puede ser de otra manera. Esa preferencia se define por oposición a quienes sostienen la conveniencia y la viabilidad de las opciones de cambios de mayor calado, los cuales, desde esa perspectiva, se asocian incorrectamente a peligros de inestabilidad y desorden, o a la presunción de que es preferible no realizar transformaciones que puedan acarrear consecuencias desconocidas.

La segunda interpretación reconoce adecuadamente que existe un desfase entre las reglas que gobernaban el viejo régimen y la nueva situación. Sin embargo, no valora suficientemente la acción efectiva de esas viejas reglas en la conformación del proceso político actual. En rigor, es imposible que haya una «ausencia» de reglas, pues, como se sabe, toda situación política está regulada por normas traslapadas o por combinaciones, contradictorias o armónicas, de pautas de acción con un tipo y un origen diferentes. Por lo que se refiere a la falta de voluntad de cambio, esta variante interpretativa de la **ausencia** apunta efectivamente a un hecho innegable, pero no se pregunta acerca de si esto es un efecto o una causa del comportamiento actual del sistema político.

Con la tercera versión interpretativa, la de la **oposición** al cambio, ocurre algo parecido a lo anterior. Efectivamente, puede constatarse la presencia de fuerzas que se oponen a los cambios, entendiendo por estos algunos de los que ha enunciado o propuesto el Gobierno y que pudieran afectar negativamente a la posición actual de esas fuerzas en el sistema. Sin embargo, esto parece ser más un efecto que una causa del carácter incompleto de una democracia incipiente y aún precaria.

Ninguna de estas variantes interpretativas parece suficiente; es necesario encontrar una explicación alternativa. Propongo que esta se encuentra en la descripción analítica de la mecánica de la acción política y su relación con el orden institucional existente. Existen razones suficientes para pensar que, en esta interrelación, se puede encontrar una explicación de por qué cierto tipo de prácticas o patrones de comportamiento predominan como estrategias mayoritarias en el sistema político y por qué, en consecuencia, no se convierten en dominantes las estrategias de cambio que conducirían a la transforma-

ción de las instituciones de acuerdo con el canon democrático, entendido en su sentido amplio.

La hipótesis que propongo recoge elementos de las explicaciones anteriores pero se separa de ellas en un aspecto que a mi juicio es central, a saber, que a pesar de haber arribado a una situación de democracia pluralista y competitiva, aún siguen vigentes y operantes condiciones y reglas de ejercicio del gobierno correspondientes al sistema presidencialista de partido hegemónico y que conviven con un sistema electoral democrático.

En otras palabras, no estamos ante una situación de *ausencia* de reglas, pero tampoco podemos constatar la *presencia* contundente y consolidada de nuevas instituciones. Más bien existe una situación en que el sistema electoral y de partidos ha evolucionado y se ha producido una ruptura con el pasado de hegemonía de un solo partido y predominio de la institución presidencial; no obstante, al mismo tiempo se mantiene un régimen de gobierno, organización y funcionamiento de los poderes, marcado por muchas de las reglas que lo hacían operante bajo el sistema previo y lo convierten en disfuncional en una situación democrática. Las reglas de acceso al poder cambiaron, no así las de su ejercicio. Por eso denominamos dicha situación como democracia pluralista y competitiva (pero) incompleta.

Así, la situación actual del sistema político se caracteriza por la institucionalización de nuevas reglas electorales de acceso al poder y la permanencia del núcleo fundamental de las reglas de ejercicio del gobierno que se construyeron en el autoritarismo. Esto abarca a la forma en que el gobierno organiza la «protección» de las garantías y los derechos humanos, civiles y políticos, las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso, entre el Gobierno federal y los estados, y entre ambos y los municipios. Además, la organización interna actual del poder ejecutivo y del Congreso corresponde aún en gran medida a la forma que les impuso el sistema presidencialista. El poder judicial, por su parte, ha sido objeto de varias reformas (Ansolabehere, 2006), que le han dado nuevas y mejores competencias y lo ubican como el poder del Estado que mayor desarrollo institucional relativo ha experimentado, a pesar de las limitaciones que todavía tiene.

La transición mexicana a la democracia tiene la marca original de ser una negociación de cambio de reglas electorales por medio de sucesivas etapas en las que la creciente posibilidad de acceso al poder ejecutivo por parte de los antiguos actores de la oposición ha significado la adaptación de estos a las reglas de gobierno. Esto ha hecho posible la competencia y la formación de un sistema de partidos. Pero las reglas que han sido cambiadas son solo una pequeña pro-

porción de las que generó el sistema presidencialista de partido hegemónico para el funcionamiento del régimen efectivo de poder. ¿Cuáles son las reglas fundamentales que generó el SPPH? ¿Cuál es la dinámica de interacción entre las reglas de acceso y las del ejercicio del poder? Circunscribiremos el universo normativo de referencia a dos sistemas: a) las reglas codificadas en la constitución escrita, y b) las reglas (no siempre explícitas) que organizan el régimen de poder efectivo, pero que no son indiferentes a las reglas escritas, como mostramos en el capítulo precedente. Por consiguiente, al referirnos a los dos tipos de reglas consideraremos también la relación que mantienen entre sí.

Esta forma de plantear el problema consiste principalmente en que las recompensas a la acción política son distintas bajo las reglas del SPPH y la democracia pluralista incompleta (DPI) y que, expresadas en valores cualitativos, inducen estrategias dominantes contrapuestas. En el primer sistema, la cooperación política era ventajosa porque las reglas del régimen de poder efectivo se subordinaron y amoldaron a las del sistema formal de la Constitución.

En el sistema de DPI, sujeto aún a las reglas de gobierno heredadas del presidencialismo de partido hegemónico, la cooperación política es menos ventajosa que su acción contraria: la desertión. Se entiende por esta última la preferencia por obtener ganancias mayores con actividades no cooperativas que redundan en mayores beneficios unilaterales sobre la cooperación con otros actores, que rinde menores ganancias individuales pero que asegura beneficios a medio y largo plazo. Esta desertión no se produce solamente por la competencia política, pues, como es obvio, cada actor buscará siempre una ventaja mayor para sus partidos, candidatos y miembros en el Gobierno. Los incentivos para la desertión provienen principalmente de las reglas del sistema político a las que no afectaron las reformas políticas que condujeron al nuevo sistema electoral entre 1977 y 1996.

Para nuestros fines, asumimos que, en los sistemas políticos, la cooperación o su ausencia se da entre un actor subordinante y otro subordinado, que en este caso específico se traduce en Gobierno y oposición. Esta denominación es relativamente móvil en cuanto al tipo de actores que abarca, pues en determinadas circunstancias un actor puede ser Gobierno y en otras, oposición, o en unas ocupar una posición de poder (Parlamento) enfrentada a otra (Ejecutivo), etc. Así, cada situación política puede describirse en función de una interacción entre un par de actores. De cualquier modo, el ejercicio muestra que, al situarse en una u otra posición, los actores tienden a reproducir la misma estrategia, que equivale en el viejo sistema a un equilibrio de cooperación y en el nuevo a un equilibrio sin cooperación.

El Ejecutivo y el Congreso

La relación disfuncional más notable que se ha percibido en el panorama político después de la generalización de la alternancia en los puestos de elección ha sido la que se da entre el Ejecutivo federal y el Congreso de la Unión. A partir de la tendencia electoral declinante del PRI y la emergencia de nuevos partidos se ha inscrito en el escenario político una distribución del poder nunca antes vista. Desde la presidencia de la República hasta el último municipio, pasando por los escaños de las cámaras legislativas y la burocracia gubernamental, la fórmula de control vertical inventada por el sistema de partido hegemónico se pulverizó y ha tomado su lugar una poliarquía (Dahl, 1971).

Este hecho ha producido muy variados efectos pero, en esencia, ha puesto de manifiesto la inoperancia de una presidencia fuerte, debilitada por carecer de mayoría congresual, y un Congreso fuerte desde el punto de vista de su capacidad de veto, pero débil en su facultad legislativa para hacer viable la conducción del país, dada la inexistencia de una mayoría afín o contraria al presidente, pero mayoría al fin, o de coaliciones estables sobre una perspectiva amplia de acuerdos de gobierno. Esto es lo que algunos, adoptando el término de la academia anglosajona, han llamado *gobierno dividido* y que se ha presentado en México desde 1997.

A primera vista, el efecto más contundente de la nueva realidad político-electoral ha sido la afirmación de la división de poderes en un sistema en el que esta tenía una existencia muy precaria. Considerando aparte la evolución del poder judicial, la separación efectiva de los poderes del Congreso y la presidencia es hoy una realidad.

La poliarquía mexicana se caracteriza por un sistema de partidos plural: entre 1997 y 2006 han convivido ocho organizaciones políticas que han concurrido en las elecciones federales solas o en alianza electoral. El equilibrio resultante se ha caracterizado por el hecho de que ningún partido político ha podido alcanzar por sí solo la mayoría parlamentaria. Para el partido en el Gobierno esto ha implicado la necesidad de crear consensos con otros partidos para llevar adelante la legislación requerida para su actuación. Dicha necesidad ha representado altos costes, consensos de baja intensidad y una deserción de alta intensidad.

Desde 1997 hasta la fecha, la composición de las cámaras del Congreso ha sido la siguiente:

Cuadro 6
Integración de la Cámara de Diputados: legislaturas LVII-LX
(elecciones de 1997, 2000, 2003 y 2006)

Partido	Legislatura LVII	% LVII	Legislatura LVIII	% LVIII	Legislatura LIX	% LIX	Legislatura LX	% LX
PAN	121	24,20	207	41,40	148	29,60	207	41,40
PRD	125	25	51	10,20	97	19,40	127	25,40
PRI	239	47,80	211	42,20	222	44,40	106	21,20
CONVERGENCIA			2	0,40	5	1,00	18	3,60
PVEM	6	1,20	16	3,20	17	3,40	17	3,40
PT			8	1,60	6	1,60	11	2,20
NUEVA ALIANZA							9	1,80
ALTERNATIVA							5	1
OTROS	9	1,80	5	1,00	5	1,00		
TOTAL	500	100	500	100	500	100	500	100

PAN: Partido Acción Nacional. PRD: Partido de la Revolución Democrática. PRI: Partido Revolucionario Institucional. PVEM: Partido Verde Ecologista de México. PT: Partido del Trabajo.

Fuente: elaboración propia con información de la Cámara de Diputados, Álbum fotográfico de diputados, secretaría general y secretaría de servicios parlamentarios.

Esta composición revela varios rasgos que entran en conflicto con las características aún presentes del sistema presidencial mexicano, tal como fue estructurado a partir de la refundación de 1928-33. En primer lugar, la tendencia, frecuente en el pluripartidismo, a dividir la representación parlamentaria en fracciones, de las cuales ninguna alcanza mayoría absoluta, ya sea en solitario o en coalición. Esta composición choca continuamente con la necesidad de formar consensos legislativos para gobernar e incrementa de manera considerable los costes de negociación. A pesar de la cantidad de leyes aprobadas desde 1997⁶⁶ se mantiene una gran dificultad para llevar al seno del Congreso proyectos de cambio de la envergadura necesaria para superar obstáculos estructurales al desarrollo del país. Entre estos sobresalen cinco temas: energía, trabajo (incluido el

Cuadro 7

Integración de la Cámara de Senadores: legislaturas LVII, LVIII-LIX y LX
(elecciones de 1997, 2000 y 2006)

Partido	Legislatura LVII	% LVII	Legislatura LVIII y LIX	% LVIII y LIX	Legislatura LX	% LX
PAN	34	26,56	46	35,93	52	40,62
PRD	17	13,28	15	11,71	29	22,65
PRI	75	58,59	60	46,87	33	25,78
CONVERGENCIA			1	0,78	5	3,90
PVEM	1	0,78	5	3,90%	6	4,68%
PT	1	0,78	1	0,78%		
NUEVA ALIANZA						
ALTERNATIVA						
OTROS					3	2,34%
TOTAL	128	100%	128	100%	128	100%

PAN: Partido Acción Nacional. PRD: Partido de la Revolución Democrática. PRI: Partido Revolucionario Institucional. PVEM: Partido Verde Ecologista de México. PT: Partido del Trabajo.

Fuente: elaboración propia con información del calendario de legislaturas e integrantes, 1875-2006, Senado de la República.

régimen de pensiones), impuestos, educación e instituciones del mismo sistema político.⁶⁷

Aun sin considerar temas también mayores pero que, a diferencia de estos últimos, no han sido centrales en el debate público, como el retraso agrario y los renglones que involucra como los sistemas de propiedad y tenencia de la tierra, financiamiento y productividad, etc., en todos los casos se trata de cuestiones de primera importancia en la agenda de Gobierno. Ninguno de ellos se ha podido mejorar con garantías: inclusive aquellos en los que se ha conseguido avanzar, como los relativos a los temas fiscal y energético, muestran una gran insuficiencia, refrendada por observadores y analistas nacionales y extranjeros.

La explicación de este desencuentro tiene varias dimensiones. La primera es que ni la Constitución ni las leyes que regulan el funcionamiento del Congreso y sus relaciones con el poder ejecutivo incluyen dispositivos de inducción del consenso parlamentario ni tampoco entre los poderes legislativo y ejecutivo.

Giovanni Sartori (2001) observó esta dificultad de los sistemas presidenciales latinoamericanos y en particular del mexicano; en especial, se produce en aquellos con multiplicidad de partidos políticos, es decir pluralistas y no bipartidistas. A diferencia del sistema parlamentario inglés, el presidencialismo estadounidense o el sistema mixto francés, la Constitución mexicana no establece mecanismos de inducción de las decisiones legislativas. Aquellos tres sistemas tienen previsiones que obligan al consenso decisivo en tiempo y forma cuando no se consiguen acuerdos de mayoría que hagan viable la legislación que solicita el Gobierno (o que inicia el propio Parlamento). Todos ellos consisten en la suspensión de la acción legislativa, los sistemas de veto y/o la disolución-renovación del Gobierno cuando se llega a una situación de parálisis de los acuerdos.⁶⁸ En cambio, el sistema mexicano propicia lo que los anglófonos solían llamar *filibusterismo* en una de sus dos acepciones en inglés: la prolongación de los discursos y debates parlamentarios con el fin de retrasar o impedir la decisión de legislar.

Este estancamiento típico del Gobierno dividido se debe, en el caso particular de México, a varios factores. El primero de ellos es el tipo de sistema de partidos que se ha construido para sustituir al sistema de partido hegemónico y dar un salto hacia un modelo diferente de distribución del poder político. Con la finalidad de abrir el sistema de partido hegemónico a la participación de las corrientes opositoras, tanto de la izquierda como de la derecha y, al mismo tiempo, mantener la viabilidad del viejo partido autoritario de la Revolución mexicana, se construyó un sistema electoral y de partidos con dos características principales. El sistema electoral se edificó a prueba de fraudes, para luchar contra la anterior práctica consuetudinaria de controlar los resultados de las elecciones desde el Gobierno. En segundo lugar, el sistema de partidos fue edificado para convertirlo en «extrafuerte»,⁶⁹ con un umbral de acceso alto y sin la posibilidad de organizar partidos regionales sin la facultad de competir a nivel nacional, ni de presentar candidaturas independientes. El financiamiento de los partidos es casi exclusivamente público y el poder de fiscalización de las conductas y del gasto partidario por parte de la autoridad electoral es muy débil.

Los resultados principales de esta decisión política, plasmada en la reforma electoral de 1996 y reforzada en 2007, han sido: 1) un sistema de partidos fuerte y diferenciado; 2) la dinámica de este sistema moldea el funcionamiento del Congreso según el cálculo estratégico de los partidos y, en particular, de algunos de sus grupos dirigentes fuera del Parlamento, más que con una agenda legislativa de trascendencia; 3) el sistema gravita fuertemente en el mantenimiento de una burocracia partidaria profesional y «a tiempo completo»; 4) en

consecuencia, esto debilita al poder legislativo, pero hace posible que los actores en él representados tengan poder de veto mientras no se presente una alianza bipartidista que lo impida. Cada uno de estos efectos merece un comentario por separado.

Un sistema de partidos fuerte y diferenciado

Un sistema de partidos diferenciado y fuerte ha permitido la presencia de ocho partidos. De ellos, tres representan más del 80% de la votación en el periodo en consideración (1997-2006),⁷⁰ aunque el resto se ha mantenido con registros gracias a sus alianzas electorales con los tres más grandes. De estos tres, se distingue con la mayor nitidez el PAN, que ha sido el partido en el Gobierno desde el año 2000; el PAN ha ido consolidando sus bases electorales y ha registrado cierta estabilidad en sus resultados en las urnas. Este no es el caso del PRI y el PRD, en los cuales se percibe todavía una oscilación electoral que espere definiciones.

Cuadro 8
Promedio de votación en elecciones federales por partido (%)

Partido	Promedio elección presidencial 2000-2006	Promedio congresual (diputados más senadores)
Partido Acción Nacional	39,15	36,33
Partido Revolucionario Institucional	29,15	27,13
Partido de la Revolución Democrática	25,95	23,1
Total	94,25	86,56

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Federal Electoral.⁷¹

De acuerdo con las cifras anteriores, en las dos últimas elecciones presidenciales y en las tres últimas legislativas, celebradas entre 2000 y 2006, la preferencia electoral denota, primero, una reducción de la diferencia competitiva entre los tres grandes partidos en competencia (en ese orden PAN, PRI y PRD) (véase cuadros 6-8). En segundo lugar, una distribución pluralista de las preferencias electorales. Aun tomando en cuenta los comicios desde 1997, el elec-

torado se ha diferenciado en tres grandes grupos que culminan, a nivel federal, en la distribución del poder entre tres partidos y sus aliados menores. En tercer lugar, pese a las alianzas electorales, estos tres partidos tienden a ser dominantes en la distribución de votos y sus aliados se mantienen como conjuntos menores que gravitan en torno a los primeros para mantener las cuotas y, sobre todo, las franquicias electorales. Finalmente, ninguno de los tres partidos o grupos recibe la mayoría absoluta de los votos, ni en la elección presidencial ni en ninguna de las congresuales. El efecto ulterior de este resultado es que la ausencia de una mayoría definida por parte de quien es electo presidente o de sus apoyos parlamentarios se mantiene de forma persistente.

Con independencia de las tensiones inherentes a este modelo pluralista competitivo incompleto y a la eventual reducción de uno de sus tercios a la irrelevancia política, todo indica que un esquema así se mantendrá por dos razones principales: la distribución de las preferencias electorales en tres conglomerados persistentes y los incentivos que brinda el sistema electoral para mantener la cohesión interna en cada uno de sus integrantes, la cual les permite proteger su acceso a las posibilidades distributivas de este esquema.

Los partidos y el Congreso

La segunda consecuencia señalada es que esta dinámica moldea el funcionamiento del Congreso más en función del cálculo estratégico de los partidos y, en particular, de algunos de sus grupos dirigentes fuera del Parlamento que de acuerdo con la agenda legislativa. En efecto, en un sistema democrático bien ordenado debe producirse un grado satisfactorio de convergencia o empate entre las ambiciones personales y grupales, y el resultado de la acción de gobierno. Desde sus orígenes, la teoría de la democracia admite que los actores de la política tienen intereses propios que no colocarán por debajo de los valores colectivos que dicen representar o intermediar a menos que se establezcan unas normas internas y/o externas (vinculantes) que deriven en patrones adecuados al servicio de esos valores y que los obliguen a anteponerlos a los primeros. En el caso de estudio existe una contraposición entre los resultados que los actores políticos buscan individualmente y el fortalecimiento del Estado como «voluntad» colectiva. Dicho de otro modo, los parámetros⁷² contenidos en los valores de la convivencia social, el bienestar general, el desarrollo y la seguridad nacionales, la gobernabilidad democrática, etc., no tienen una influencia decisiva en los actores a la hora de moderar sus acciones encaminadas a satisfacer sus objetivos, ni tampoco las motivaciones por la prioridad de unos «resulta-

dos comprensivos» (Sen, 1997) de mayor importancia que sus objetivos particulares (o «resultados de culminación»). Más aún, en la lucha política los actores conciben sus objetivos particulares de culminación como idénticos al mejor «resultado comprensivo» posible para el conjunto del país, mientras las finalidades de los otros representan opuestos equivalentes. Como efecto de esto tenemos que los resultados de culminación de cada uno no se cruzan con los resultados comprensivos para el conjunto del interés público. En el siguiente capítulo exploraremos el significado de esta idea y describiremos la dinámica que la caracteriza.

Esta segunda consecuencia impacta directamente en la dinámica del Congreso. Según esta lógica, la oposición ha tendido a darle a este organismo una independencia extralimitada del Ejecutivo. De manera más que simbólica, el Congreso ha aceptado la reforma que elimina la obligación del titular del poder ejecutivo de presentarse a la apertura de sesiones ordinarias del Congreso para rendir su informe sobre la Administración Pública.⁷³ Algunas posturas de dirigentes políticos suelen insistir en la independencia del poder legislativo como si este no se encontrara integrado en un sistema de gobierno en que el Ejecutivo juega un rol fundamental para el sistema en su conjunto. Pero quizá lo más relevante son las características de la «eficiencia» legislativa. Si se mide por la cantidad de leyes o reformas aprobadas en las Cámaras, es evidente que el Congreso ha generado una producción importante. Sin embargo, si se toma en consideración la cantidad de iniciativas de ley colocadas en el «congelador» del Congreso⁷⁴ y las dificultades para parlamentar sobre las reformas consideradas «estratégicas» o «estructurales» para el desarrollo del país, el panorama cambia.

En el periodo 1997-2006, es decir durante las legislaturas LVII-LIX, el Ejecutivo envió 3.177 iniciativas al poder legislativo, de las cuales: 2.536 fueron aprobadas, 24 fueron desechadas y 617 quedaron en la categoría de pendientes. El legislativo aprobó el 79,82% de las iniciativas enviadas por el Ejecutivo.

Sin embargo, el grado de relevancia de estas iniciativas y, por lo tanto, la importancia de su aprobación es muy variado y puede incluir desde la emisión de una moneda conmemorativa por la llegada del año 2000 y el inicio del tercer milenio, presentada el dos de diciembre de 1999 y publicada el 6 de enero del 2000, hasta reformas de trascendencia como la energética.

Para distinguir ambos niveles realizamos una clasificación de las iniciativas distinguiendo entre reformas legales y constitucionales que implican cambios en el sistema político y de Estado y otras que no lo hacen, con el siguiente resultado:

Cuadro 9
Comparación de iniciativas estructurales y no estructurales presentadas por el ejecutivo

Presentadores	Iniciativas LVII-LX											
	Presentadas estructurales	Presentadas estructurales -presentadas estructurales	Proporción estructurales -presentadas estructurales	Pendientes estructurales	Pendientes estructurales -presentadas estructurales	Aprobadas estructurales	Aprobadas estructurales -presentadas estructurales	Proporción aprobadas estructurales -presentadas estructurales	Desechadas Estructurales	Desechadas estructurales -presentadas estructurales		
Poder ejecutivo LVII (1997-2000)	56	16	28,57	6	4	25,00	49	11	68,75	1	1	6,25
Poder ejecutivo LVIII (2000-2003)	86	26	33,22	13	9	34,62	71	17	65,38	2	0	0
Poder ejecutivo LIX (2003-2006)	77	16	20,78	20	7	43,75	51	5	31,25	6	4	25
Total	219	58		39	20		171	33		9	5	

Fuente: elaboración propia con base en el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

Cuadro 10
Iniciativas estructurales clasificadas

Temas	Iniciativas LVII					Iniciativas LVIII					Iniciativas LIX			
	Presentadas	Pendientes	Aprobadas	Desechadas		Presentadas	Pendientes	Aprobadas	Desechadas		Presentadas	Pendientes	Aprobadas	Desechadas
Poder judicial	4	1				2		2						
Privatizaciones	2	1				1	1	0						
Ciencia y tecnología	1		3					0						
Reforma fiscal	1		1	1		4	1	3			6		3	3
Sistema financiero	5	1	1			2		2			1		1	
Reforma indígena	1	1	0			1		1						
Derechos humanos	2		4			1		1						
Reforma eléctrica			0			5	5	0						
Funciones del Estado			2			2	1	1						
Federalismo fiscal						2	1	1						
Política social						1		1						
Ley de transparencia						1		1						
Relación ejec.-leg.						1		1			1		0	1
Reforma del Estado						3		3						
Impartición de justicia											2	2	0	
Reforma energética											3	3	0	
Reforma electoral											3	2	1	
Totales	16	4	11	1		26	9	17			16	7	5	4

Fuente: elaboración propia con base en el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

La clasificación de las 58 iniciativas estructurales es la siguiente:⁷⁵

Cuadro 11
Iniciativas de reformas «estructurales»

Tema	Presentada en Legislatura	Estatus	Clasificación
Poder judicial (modificaciones)	LVII	Pendiente	4
Funciones económicas del Estado	LVII	Publicada	3
Fomento a la investigación	LVII	Publicada	1
Impartición de justicia	LVII	Publicada	2
Fiscal (código fiscal)	LVII	Desechada	2
Fiscal (recaudación)	LVII	Publicada	3
Sistema financiero	LVII	Publicada	2
Sistema financiero (Banco de México)	LVII	Pendiente	4
Sistema financiero (Comisión Bancaria)	LVII	Publicada	4
Sistema financiero (Banco BNCI)	LVII	Publicada	4
Federalismo fiscal	LVII	Publicada	3
Sistema financiero internacional	LVII	Publicada	2
Reforma eléctrica	LVII	Pendiente	5
Poder judicial	LVII	Publicada	4
Reforma indígena	LVII	Pendiente	3
Impartición de justicia	LVII	Publicada	2
Federalismo fiscal	LVIII	Pendiente	3
Fiscal (recaudación)	LVIII	Publicada	2
Ley vs. Discriminación	LVIII	Publicada	2
Funciones del Estado	LVIII	Pendiente	3
Reforma social (pensiones)	LVIII	Publicada	1
Reforma eléctrica	LVIII	Pendiente	5
Reforma eléctrica	LVIII	Pendiente	5
Reforma eléctrica	LVIII	Pendiente	5
Reforma eléctrica	LVIII	Pendiente	5
Funciones del Estado	LVIII	Publicada	3
Reforma social (seguro popular)	LVIII	Publicada	1
Ley de Transparencia	LVIII	Publicada	4
Impartición de justicia	LVIII	Publicada	2
Reforma social (IMSS)	LVIII	Publicada	2
Reforma social (Afores)	LVIII	Publicada	2

Tema	Presentada en Legislatura	Estatus	Clasificación
Sistema financiero	LVIII	Publicada	1
Sistema financiero	LVIII	Publicada	1
Sistema financiero	LVIII	Publicada	1
Fiscal (recaudación)	LVIII	Pendiente	3
Reforma fiscal	LVIII	Publicada	3
Fiscal (recaudación)	LVIII	Publicada	2
Federalismo fiscal	LVIII	Pendiente	3
Reforma eléctrica	LVIII	Pendiente	5
Impartición de justicia	LVIII	Publicada	4
Reforma indígena	LVIII	Publicada	3
Relación entre poderes (ejec.-leg.)	LVIII	Publicada	4
Reforma energética	LIX	Pendiente	5
Reforma energética	LIX	Pendiente	5
Reforma electoral (voto en extranjero)	LIX	Rechazada	3
Fiscal (recaudación)	LIX	Publicada	2
Fiscal (recaudación)	LIX	Publicada	2
Sistema financiero	LIX	Publicada	2
Reforma electoral (partidos y medios)	LIX	Pendiente	3
Fiscal (recaudación)	LIX	Desechada	2
Fiscal (recaudación)	LIX	Desechada	2
Impartición de justicia	LIX	Pendiente	2
Fiscal (recaudación)	LIX	Desechada	2
Fiscal (recaudación)	LIX	Publicada	3
Reforma energética	LIX	Pendiente	5
Reforma electoral (partidos y medios)	LIX	Pendiente	3
Relación entre poderes (ejec.-leg.)	LIX	Desechada	2
Impartición de justicia	LIX	Pendiente	4
Total/promedio de importancia		58	2,9
Total/promedio de importancia publicadas		32	2,4

Fuente: elaboración propia con base en el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

De las iniciativas estructurales presentadas en el transcurso de las tres legislaturas consideradas (1997-2006) solamente fueron aprobadas el 55% de las mismas.

Se observa además una clara declinación entre cada legislatura (de casi el 70% al 30%) en la aprobación de legislación de gran calado, como muestra el cuadro 10.

Además, si del total de reformas consideramos únicamente las 32 que fueron publicadas, el promedio de su importancia en la escala de 5 es de 2,4. Este promedio subiría solo ligeramente (hasta el 2,9) si hubiesen sido promulgadas las 58 en su totalidad.

Es de notar que la proporción de iniciativas de fondo respecto del total va disminuyendo con el tiempo y algunas de ellas se atascan en el Congreso, que tiene la facultad de dejarlas en la «congeladora», como se le denomina coloquialmente en el lenguaje político mexicano.

La intensificación del poder del Congreso también deriva de la ampliación de sus periodos de trabajo. Son dos los artículos que determinan los periodos de sesiones y su duración: el 65 y 66 de la Constitución. El 65 ha sufrido cuatro modificaciones: cuando se produjo la primera de ellas, realizada en 1977, solamente existía un periodo de sesiones que debía iniciarse el primero de septiembre de cada año;⁷⁶ en 1986 se incorporó un segundo periodo de sesiones: «el Congreso se reunirá a partir del 1.º de noviembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 15 de abril de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones».⁷⁷ Complementariamente, en el artículo 66 se determinaba que «cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario [...] Pero el primero no podrá prolongarse más que hasta el 31 de diciembre del mismo año y el segundo hasta el 15 de julio del mismo año».⁷⁸

En 1993 ambos artículos fueron reformados y se modificó la fecha de inicio de los periodos ordinarios de sesiones: «el Congreso se reunirá a partir del 1.º de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir el 15 de marzo de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones».⁷⁹ Por supuesto, en el artículo 66 se modificaron las fechas de terminación de los periodos ordinarios de sesiones: «El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre del mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año».⁸⁰

Con la modificación de 2004, se alarga aún más la duración de los periodos ordinarios de sesiones: «El Congreso se reunirá a partir del 1.º de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 1.º de febrero de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias».⁸¹ Las fechas de finalización quedan igual, con lo cual se alarga 45 días la duración de los periodos ordinarios de sesiones.⁸²

Uno de los aspectos que evidencia esta dinámica legislativa es que los partidos políticos tienen un fuerte peso dentro del poder legislativo en todo lo que corresponde a las negociaciones con el Ejecutivo para la aprobación de leyes y reformas. La presencia de unos partidos fuertes dotados de abundantes recursos financieros⁸³ y la ausencia de reelección legislativa generan una fuerte dependencia del legislador respecto de su partido político. Todo legislador sabe que, al término de su periodo, no podrá presentarse de nuevo como candidato al mismo escaño. De ello derivan dos efectos adicionales. El primero es que para continuar su carrera política depende por completo de su partido y no de una base ciudadana que lo apoye o lo remueva; el «jefe» del legislador es el partido, no el ciudadano. El segundo consiste en que, en este esquema, los incentivos para un buen desempeño legislativo son muy bajos. En el caso de quienes no han ocupado previamente un escaño, su curva de aprendizaje dura por lo menos un periodo de sesiones. Basándonos en ello, su atención efectiva en el desempeño profesional de las funciones legislativas dura escasamente un año o año y medio, en el caso de diputados federales y locales, y el doble en el caso de los senadores, pues, aparte de la curva de aprendizaje, tienen que tomar en consideración su futuro político después de este cargo, lo que implica que, al menos durante el último año de su función como legisladores, se ocuparán de intensificar sus relaciones con las instancias partidarias u otras que pueden ofrecerle o concederle una nueva posición política, ya sea de elección popular, de designación en el Gobierno o como funcionario del partido. Esta condición fuerza a la interrupción sincopada de la función legislativa. Cada tres años, en el caso de los diputados, y cada seis en el caso del Senado, casi todo empieza de nuevo. No existen elementos de continuidad que den solidez a las funciones legislativas del Congreso, institución que por ello se mantiene débil, no por su independencia, que es grande dentro del sistema, sino por su desempeño, que es subóptimo. Correlativamente, la soberanía del ciudadano permanece mutilada. La intermediación de los partidos entre ciudadanos y legisladores es una fórmula enemiga de la democratización de las funciones política y pública, pues al quitar al ciudadano el poder de controlar al legislador y trasladarlo a los partidos políticos, se esteriliza un potente dispositivo de aprendizaje cívico y político, y de control social del poder.

El peso de los partidos

La tercera consecuencia no es menos importante: la gravitación de los partidos políticos en el mantenimiento de una burocracia partidaria profesional y «a tiempo completo». La lógica del régimen de Gobierno y Estado, combinada con las características de la legislación electoral emitida a partir de 1996, ha hecho de los partidos políticos los ejes fundamentales del funcionamiento de los Gobiernos.

La información sobre su financiamiento es la siguiente:

Cuadro 12

Financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos 1997-2006
(en miles de pesos)

	1997	% 1997*	1998	% 1998	1999	% 1999	2000	% 2000	2001
Partido Acción Nacional	259.956.829	25,20	252.014.358	25,06	298.938.596	23,87	335.767.829	22,38	619.250.614
Partido Revolucionario Institucional	437.011.759	42,36	341.623.709	33,97	405.199.885	32,35	455.120.507	30,33	689.794.184
Partido de la Revolución Democrática	194.531.524	18,85	245.256.701	24,39	290.869.936	23,23	326.705.110	21,77	273.198.588
Partido del Trabajo	92.994.947	9,01	78.919.783	7,85	93.618.824	7,48	105.152.662	7,01	137.992.580
Partido Cardenista	15.751.921	1,53							
Partido Verde Ecologista de México	15.751.921	1,53	87.789.208	8,73	104.119.356	8,31	116.946.860	7,79	176.310.747
Partido Popular Socialista	7.875.960	0,76							
Partido Demócrata Mexicano	7.875.960	0,76							
Convergencia por la Democracia					9.939.555	0,79	26.793.859	1,79	113.638.343
Partido de Centro Democrático					9.939.555	0,79	26.793.859	1,79	
Partido de la Sociedad Nacionalista					9.939.555	0,79	26.793.859	1,79	98.192.354
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana					9.939.555	0,79	26.793.859	1,79	
Partido Alianza Social					9.939.555	0,79	26.793.859	1,79	98.192.354
Democracia Social PPN					\$9.939.555	0,79	\$26.793.859	1,79	
Partido Liberal Mexicano									
México Posible									
Fuerza Ciudadana									
Nueva Alianza									
Alternativa Socialdemócrata y Campesina									
Total	1.031.750.821	100	1.005.603.760	100	1.252.383.927	100	1.500.456.125	100	2.206.569.763

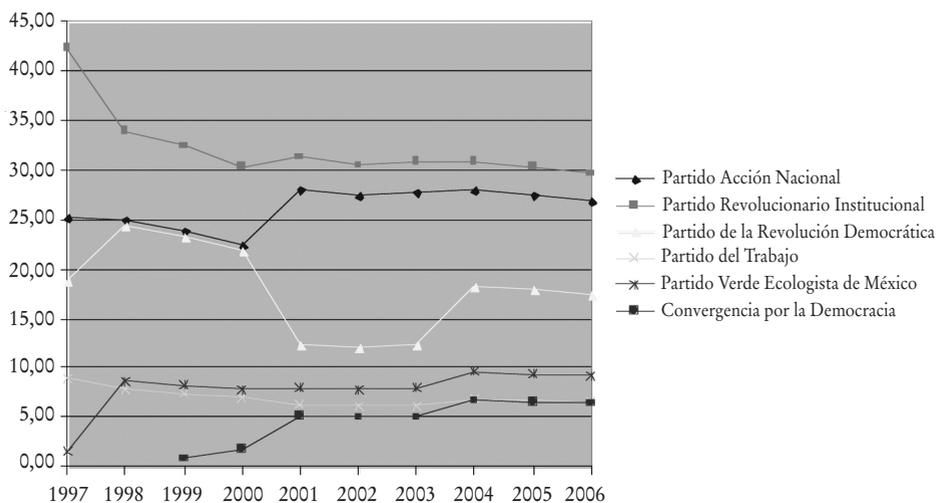
Fuente: Elaboración propia con información de http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DEPPP/PartidosPoliticoyFinanciamiento/DEPPP-financiamiento/DEPPP-financiamiento-estaticos/FPPPN-1997_2008.pdf* Financiamiento público otorgado a los partidos dividido entre el total de financiamiento público para gastos ordinarios de los partidos políticos para el año de que se trate.

	% 2001	2002	% 2002	2003	% 2003	2004	% 2004	2005	% 2005	2006	%2006
	28,06	646.497.591	27,38	641.132.020	27,78	499.131.089	27,95	546.037.429	27,49	555.866.538	26,87
	31,26	720.145.034	30,50	714.168.268	30,94	550.797.173	30,84	602.558.884	30,34	613.405.425	29,66
	12,38	285.219.385	12,08	282.852.142	12,25	323.894.252	18,14	354.332.536	17,84	360.710.804	17,44
	6,25	144.064.327	6,10	142.868.589	6,19	121.285.135	6,79	132.683.026	6,68	135.071.426	6,53
	7,99	184.068.422	7,80	182.540.740	7,91	171.206.971	9,59	187.296.317	9,43	190.667.800	9,22
	5,15	118.638.429	5,02	117.653.788	5,10	119.515.566	6,69	130.747.160	6,58	133.100.713	6,44
	4,45	102.512.818	4,34	67.774.674	2,94						
	4,45	102.512.818	4,34	67.774.674	2,94						
		19.197.157	0,81	30.460.528	1,32						
		19.197.157	0,81	30.460.528	1,32						
		19.197.157	0,81	30.460.528	1,32						
								16.280.461	0,82	39.766.454	1,92
								16.280.461	0,82	39.766.454	1,92
	100	2.361.250.295	100	2.308.146.477	100	1.785.830.186	100	1.986.216.274	100	2.068.355.614	100

Observemos ahora la evolución del financiamiento ordinario que reciben los partidos políticos que han mantenido su registro durante el periodo 1997-2006:

Gráfico 3

Evolución del financiamiento ordinario de los partidos políticos (% del total)



Fuente: elaboración propia con información del Instituto Federal Electoral.

Una característica sobresaliente de las reglas electorales formuladas en 1996, y no obstante la supresión de los recursos para compra directa de publicidad electoral en medios electrónicos que entró en vigor en 2007, es que los partidos se mantienen en campaña permanente. Además de hacerlo en los periodos propiamente electorales, las épocas de gobierno registran un alto nivel de impregnación de la lógica electoral.

Es una verdad elemental que cuando un político o un grupo gobierna, entre sus prioridades está la de mantenerse personalmente o que su partido conserve su posición en las siguientes elecciones. En la reforma de 2007 se introdujo una reducción del financiamiento por la vía de la eliminación del gasto directo en propaganda pagada en los medios electrónicos de comunicación. La nueva redacción de la legislación electoral establece que los partidos o candidatos no pueden «contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Tampoco podrán contratar los dirigentes y afiliados a un partido político, o cualquier ciudadano, para su promoción personal con fines electorales» (COFIPE, art. 49, fracción 3). De igual

Cuadro 13

Financiamiento del gasto ordinario y de campaña de los partidos políticos. 2000-2006 (en miles de pesos)

Partido	Gasto ord. 2000	Gasto campaña	GO/GC 2000	Gasto ord. 2003	Gasto campaña	GO/GC 2003	Gasto ord. 2006	Gasto campaña	GO/GC 2006
Partido Acción Nacional	\$391.081.105	\$466.798.686	83,78	\$697.891.415	\$211.644.201	329,75	\$629.268.181	\$1.063.962.229	59,14
Partido Revolucionario Institucional	\$378.584.203	\$899.349.682	42,10	\$1.448.663.946	\$225.929.984	641,20	\$427.619.576	\$1.054.843.994	40,54
Partido de la Revolución Democrática	\$326.705.110	\$326.705.110	100,00	\$452.286.015	\$216.876.777	208,55	\$338.461.025	\$503.021.261	67,29
Partido del Trabajo	\$104.391.471	\$120.726.732	86,47	\$156.997.823	\$143.480.150	109,42	\$115.230.971	\$132.592.601	86,91
Partido Cardenista									
Partido Verde Ecologista de México	\$91.628.304	\$127.474.085	71,88	\$223.061.678	\$162.469.037	137,29	\$64.663.300	\$74.436.793	86,87
Partido Popular Socialista									
Partido Demócrata Mexicano									
Convergencia por la Democracia	\$33.036.952	\$30.384.978	108,73	\$102.284.785	\$125.465.420	81,52	\$164.425.230	\$134.273.039	122,46
Partido de Centro Democrático	\$22.187.448	\$26.491.841	83,75						
Partido de la Sociedad Nacionalista	\$17.495.078	\$26.793.859	100,65	No presentó					
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	\$13.607.972	\$28.612.643	47,56						
Partido Alianza Social	\$24.836.637	\$30.753.666	80,76	\$60.481.638	\$87.866.318	68,83			
Democracia Social PPN	\$16.471.950	\$28.010.494	58,81						
Partido Liberal Mexicano				\$18.845.521	\$48.217.946	59,08			
México Posible				\$47.664.276	\$40.751.774	116,96			
Fuerza Ciudadana				\$26.838.385	\$60.233.468	44,56			
Nueva Alianza							\$52.317.125	\$137.238.094	38,12
Alternativa Socialdemócrata y Campesina							\$48.100.611	\$74.062.762	64,95

Fuente: elaboración propia con información de los informes de gastos anuales presentados por los partidos políticos en: <http://www.ife.org.mx/>

modo, el Instituto Federal Electoral quedó investido como la «autoridad única para administrar el tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, destinado a los fines propios del Instituto y a los de otras autoridades electorales, así como al ejercicio de las prerrogativas a los partidos políticos en esta materia. Se faculta al Instituto como autoridad única para la administración de estas prerrogativas» (COFIPE, art. 49, fracción 5).

Como puede verse, el peso del gasto ordinario de los partidos gravita fuertemente sobre el total, lo que genera una atracción centrípeta sobre profesionales y clientelas. Debe resaltarse que, a este respecto, la decisión legislativa de fortalecer a los partidos dotándolos de una personalidad jurídica según la cual (art. 41 de la Constitución) son organismos «de interés público» convalida legalmente la transferencia de recursos públicos y, a la vez, los coloca en una posición limítrofe entre las funciones públicas y los intereses particulares. Al ser una de sus funciones primordiales competir unos con otros es natural que se resistan a someterse a los principios de publicidad y responsabilidad, y se coaliguen implícitamente para evitarlo, como ha quedado de manifiesto en sus estrategias para resistir la autoridad del Instituto Federal Electoral sobre ellos.

Esta situación jurídica debe entenderse cabalmente como una decisión que no se desprende de forma directa del fortalecimiento de la ciudadanía que condujo a la transformación democrática del sistema político-electoral. Con frecuencia se confunden ambas cosas. La decisión de fortalecer el sistema de partidos en la forma adoptada no es una consecuencia necesaria del impulso social que condujo a la democratización electoral del régimen autoritario y que alimentó la pluralización de las opciones partidarias. En efecto, existen varios modelos que podrían seguirse y no únicamente el que conocemos hoy. La hipótesis en la que se debería indagar para ahondar en el tema se relaciona con las negociaciones de 1995-1996 para arribar a la reforma política de la última fecha. La evidencia disponible pone de manifiesto que en esa coyuntura se produjo una negociación que daba una «salida honorable» al hasta entonces partido oficial, de modo que, en lugar de ser desplazado y forzado a transformar su estructura corporativa por una más moderna, los nuevos convidados al poder se le asemejarían y, de este modo, se adaptarían a las costumbres prevalentes del ejercicio del poder político.

No obstante lo anterior, la intensidad con la que el juego estratégico de los partidos se imprime en las funciones de gobierno puede variar. Si adquiere una baja intensidad, se debe a que existen controles y sanciones (que pueden ir desde los culturales hasta los jurídicos) que inhiben esta práctica. Si sucede lo contrario, es que dichos controles y sanciones están ausentes o son insuficientes.

Este componente de las reglas políticas complementa el efecto señalado previamente. La fuerza de las organizaciones partidarias gravita de modo no complementario con las instituciones de gobierno. La lógica de la acción carga las tintas en las instituciones de Gobierno para que sirvan al interés partidario. No hay una separación bien construida, propiamente moderna y democrática, entre partidos políticos e instituciones de gobierno.

Debilidad del poder legislativo

Finalmente llegamos a la cuarta consecuencia: el hecho de que los actores representados en el poder legislativo tengan capacidad para neutralizarse unos a otros mientras no se presente una alianza bipartidista que lo impida, persista el gobierno dividido o bien se forme una mayoría simultánea en Gobierno y Congreso que resuelva la neutralización mutua. En efecto, el factor que sella con la cre el círculo vicioso de la combinación entre el viejo régimen político y el nuevo sistema electoral es la capacidad de las fracciones parlamentarias de anularse mutuamente, que predomina sobre el diálogo y la construcción de acuerdos. Como muestra la valoración de las reformas estructurales presentadas entre 1997 y 2006, la capacidad de transformación legislativa se ha quedado atrás respecto a la capacidad para modificar la distribución del poder. Al mediocre calado de las reformas aprobadas hay que añadir lo que, a pesar de su vigencia en la opinión pública y política, se ha dejado simplemente de lado en el camino, como la reforma del Estado o la revisión integral de la Constitución propuestas al inicio de su mandato por el presidente Vicente Fox.

Este clima introducido en la dinámica legislativa revela que, dada la estructura del sistema político, los incentivos para vetar y paralizar la legislación son mayores que los que llevarían al acuerdo negociado, solución de equilibrio de todo sistema pluralista, especialmente cuando es pluripartidista. En el tiempo transcurrido entre procesos electorales no se llega a una situación que derive plenamente hacia las tareas legislativas, sino que estas continúan supeditadas a los objetivos partidarios a corto plazo. La batalla en el legislativo es la prolongación de la lucha electoral y desemboca en ella. Aunque esto es connatural a todos los sistemas políticos democráticos, a causa de las características del nuestro, principalmente debido a su carácter presidencialista, a la ausencia de reelección legislativa y a la preeminencia de los partidos sobre los legisladores, esta lucha impregna las funciones legislativas, disminuye la autoridad (y la reputación) de los miembros del Congreso e impide que sean las agendas legislativas las que impregnen la vida ordinaria de los partidos políticos.

No obstante, hay aspectos en que los actores principales sí han tenido interés en acordar. Entre ellos se puede mencionar la Ley de Transparencia e Información Pública Gubernamental, la Ley del Servicio Civil de Carrera, la Ley de Radio y Televisión y otras.⁸⁴

Como podemos ver, estos acuerdos constituyen convergencias de las que podemos llamar «preferencias débiles» de los actores. Todas constituyen, como se acepta comúnmente, avances respecto del *statu quo ante*. Sin embargo, la definición de los problemas y la jerarquía en que deben ser atendidos son objeto de divergencias de interés más profundas que revelan situaciones de imposibilidad para el acuerdo y en que los incentivos de los actores para abordar cambios negociados y convergentes son muy bajos. Hasta ahora, el entorno no ha generado presiones e incentivos que incrementen los costos de la no negociación o, planteado a la inversa, que aumenten sus incentivos para el acuerdo en asuntos mayores de reconstrucción del Estado.

Por el contrario, la voluntad de acordar a partir de «preferencias débiles», o la interacción en torno a preferencias fuertes o intensas ha estado marcada por el conflicto, la imposibilidad y la exclusión mutua, como puede observarse en la calificación de las iniciativas de reforma o en su estatus (desechadas, aprobadas o pendientes)

La presencia de unos partidos fuertes, un gobierno dividido y unos legisladores débiles, aunados con una dispersión territorial del poder, resulta, así, en una combinación que debilita al Estado, favorece las conductas oportunistas (*free riding*) y margina directa e indirectamente a los ciudadanos en las decisiones colectivas, tanto electorales como de política pública.

El problema judicial

Quizá con ventaja respecto de los demás poderes, el poder judicial, particularmente la Suprema Corte, ha experimentado cambios que le dan un nuevo papel en la estructura institucional del Estado. La característica principal de estas transformaciones es que le han otorgado mayor poder para arbitrar entre los diversos poderes políticos, y solo ocasionalmente ha abandonado esta prioridad de concentrarse en la justicia dedicada al poder y ha atendido la que se enfoca a los ciudadanos (Cossío, 2007: 79-87).

Otro tanto puede decirse de la procuración de justicia a partir de los ministerios públicos. Aunque en tiempos recientes se han introducido los juicios orales en algunos estados y una tibia reforma del ministerio público, el acceso

a la procuración de justicia sigue siendo una rareza para la mayoría de la población.

En el poder judicial se deposita la impartición de la justicia.⁸⁵ Asimismo, subsume la función de tribunal constitucional y, por tanto, de protector de los derechos fundamentales y árbitro que dirime las controversias. En décadas recientes, se han concretado reformas del marco constitucional (1994, 1996 y 1999) que le han otorgado atribuciones para la resolución de controversias suscitadas *entre poderes y autoridades públicas*, y se ha recalcado la función de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional.

*La Reforma de 1994*⁸⁶

Esta reforma es considerada la más importante por su profundidad en el periodo reciente (Ansolabere, 2007: 117-118). Sus elementos más importantes fueron la incorporación de la figura de acción de inconstitucionalidad como facultad exclusiva de la Corte; esta facultad, bajo ciertas condiciones, a los legisladores federales y estatales, así como al procurador general de la República y a las Comisiones de Defensa de los Derechos Humanos a disputar la constitucionalidad de normas generales. También afinó la regulación de la controversia constitucional entre diversos poderes e incorporó a los municipios entre los organismos que tienen capacidad de ejercer la potestad. Asimismo, modificó algunas de las condiciones para ocupar el cargo, entre ellas su carácter vitalicio, y redujo la tenencia del cargo a 15 años.⁸⁷

Una innovación importante de la reforma es la creación del Consejo de la Judicatura Federal como órgano del poder judicial «con independencia técnica, de gestión y para emitir resoluciones», al cual se le atribuyen funciones de designación, remoción, ratificación y ascenso de los jueces y magistrados y la responsabilidad de la administración del Poder Judicial Federal.

*La Reforma de 1996*⁸⁸

Esta reforma fue principalmente un ajuste de las funciones jurisdiccionales en materia electoral. Se creó el hoy denominado Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y se agregaron las normas electorales a las consideradas por el artículo 105 de la Constitución como materia de acciones de inconstitucionalidad. Se ajustó el mismo artículo a fin de facultar a los partidos políticos registrados para emprender estas acciones (Ansolabehere, 2007: 119).

*La Reforma de 1999*⁸⁹

Esta reforma se encaminó básicamente a fortalecer la posición de la Corte frente al Consejo de la Judicatura (y por añadidura de las instancias inferiores del poder judicial). Se declaró el Consejo como órgano autónomo con independencia técnica y de gestión, pero bajo el control de la Corte, y se aumentó su capacidad para administrar, vigilar y controlar a las instancias inferiores del poder judicial. Además, se realizaron, al igual que en las reformas previas, algunos ajustes a las atribuciones de la Corte para delegar causas a los tribunales inferiores y para alcanzar la no recursividad de las sentencias de los tribunales colegiados en algunas materias.

Hay valoraciones positivas y negativas de tales reformas. Entre las primeras se encuentran la del ex ministro de la SCJN, Juventino Castro, para quien dichas reformas «fueron vivamente propuestas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vista la necesidad de clarificar las relaciones entre la propia Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal que nació en 1995, así como para obtener para la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación atribuciones que le permitan cumplir con su cometido de Tribunal de Constitucionalidad» (Castro, 1999: 71).

Por otro lado, también existen balances críticos. Para Cossío (2001: 111), «significó el regreso a algunas de las condiciones prevalecientes en 1994, que, en su momento, permitieron la supresión del denominado “máximo tribunal de la República”». Para Cárdenas Gracia (2000: XV) los aspectos negativos del decreto son mayores que sus avances, puesto que «el Consejo de la Judicatura pierde autonomía frente a la Corte, toda vez que esta podrá revisar y revocar los acuerdos generales del Consejo, además de poder solicitarle la expedición de acuerdos generales, los mismos que posteriormente podrán ser modificados».

Acceso a la justicia y derechos ciudadanos

Las reformas anteriores han proporcionado instrumentos y atribuciones a la Suprema Corte para la resolución de controversias entre poderes públicos y niveles de gobierno, o en otras palabras, han intentado fortalecer la justicia político-constitucional, que es aquella que contribuye a definir las relaciones generales del derecho con la política (Fix Fierro, 1999: 168). No obstante, el sistema de procuración e impartición de justicia no ha evolucionado al mismo

ritmo ni con igual eficacia respecto al acceso a la justicia y la protección que el Estado debe brindar a los ciudadanos. Empero, se pueden observar algunos cambios legales en años recientes en materia de impartición y procuración de justicia y defensa de derechos fundamentales de los ciudadanos.

Juicio de amparo y derechos ciudadanos

El juicio de amparo es el instrumento para la protección de los derechos constitucionales del ciudadano contra los actos de la autoridad. A nivel constitucional se han modificado, en 1994 y 1999, diversos aspectos del artículo 107, el cual establece las bases de aplicación del juicio de amparo. Con las reformas constitucionales de diciembre de 1994, se modificó el artículo 107, fracción XVI, respecto a que si ya se ha concedido un amparo, si la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado, tal insistencia puede ser excusable y se regula esta posible excusa (Cámara de Diputados, 1994: 251).

Asimismo, se dispone la caducidad por inactividad procesal por falta de promoción de la parte interesada en procedimientos relativos al cumplimiento de sentencias de amparo (*ibid.*). Estas modificaciones no trajeron novedades en la materia (Fix Fierro, 1999: 211). En 1999, se modificó la fracción IX del artículo 107, en la que determinan las hipótesis en que procederá el planteamiento del recurso de revisión ante la Suprema Corte en aquellas resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito. No obstante estas modificaciones, prevalecen serias limitaciones en el juicio de amparo como instrumento protector de los derechos fundamentales, entre las que se encuentran las *causas de improcedencia* del amparo y los *efectos relativos de la sentencia* en el amparo contra leyes (Fix Fierro, 1999: 180).

Por otro lado, un cambio positivo en materia de derechos ciudadanos se dio a partir de la reforma de 1996, mediante la cual se crearon dos nuevas garantías constitucionales, similares a un amparo en materia electoral: el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el juicio de revisión constitucional electoral, que son competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Procuración e impartición de justicia

No obstante lo anterior, existen enormes retrasos en materia de procuración de justicia que provocan serios obstáculos para que la mayoría de la población acceda a una justicia pronta y oportuna. En este aspecto, destaca la justicia penal, en la que es crucial el funcionamiento del ministerio público, institución en-

cargada de la investigación y persecución de los delitos. En esta materia, en la década de los noventa se han realizado varias reformas constitucionales que han buscado una mayor eficacia en la procuración de justicia. Mencionamos las principales, centrándonos en los artículos 16 y 19 de la Constitución, que tienen relación directa con las funciones de investigación y acusación del ministerio público.

El 8 de noviembre de 1993 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las reformas de los artículos 16 y 19 de la Constitución. En el primero se establece que se deben acreditar los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del investigado. Aquí se sustituye el concepto clásico del cuerpo del delito por el de «elementos de tipo penal», lo que comprende de manera sustancial las averiguaciones previas que debe realizar la policía bajo la dirección del ministerio público (Fix-Zamudio, 2002: 148-149). Asimismo, se establece: a) que el ministerio público no podrá retener a ningún indiciado *por más de 48 horas*, aunque este plazo podrá duplicarse en aquellos casos en que se prevea delincuencia organizada (antes de esta reforma, no existía tal plazo), y b) se faculta al ministerio público para ordenar la detención del indiciado tratándose de delitos graves y temor a que este se sustraiga a la acción de la justicia, aunque el ministerio público debe fundamentar y motivar su proceder (Cámara de Diputados, 1994: 42). En el artículo 19 se faculta al juez penal para dictar el auto de prisión formal o sujeción al proceso, *cuando se acredite la plena existencia de los elementos del tipo penal, y la probable existencia de los demás elementos del delito que se trate, así como la factible responsabilidad del investigado*.

Se produce un cambio importante con la reforma de 1994, mediante la cual se suprime el monopolio del ministerio público sobre el ejercicio de la acción penal al establecer en el artículo 21 de la Constitución que: «Las resoluciones del ministerio público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley». En opinión de Jorge Carpizo, dicha modificación es adecuada, ya que «todo acto administrativo, como regla general, debe ser susceptible de revisión judicial para el control de su constitucionalidad y legalidad: esto es parte esencial en un Estado de derecho [...] Desde luego que si no hay elementos suficientes para probar la presunta responsabilidad, por ningún motivo se debe consignar, pero siendo este un acto administrativo de especial delicadeza, acertado es que el mismo pueda ser recurrido jurisdiccionalmente» (Carpizo, 1995: 372). Carpizo reflexiona sobre el hecho de que esta nueva disposición puede ayudar mucho a la mejora de la procuración de justicia en el país.

Para el constitucionalista Fix-Zamudio: «Las reformas constitucionales y legales que se realizaron entre 1991 y 1996 tuvieron como propósito establecer límites al ministerio público y a la policía judicial en su actuación en la investigación previa, suprimieron el monopolio absoluto en el ejercicio de la acción penal del primero y otorgaron al referido ministerio atribuciones de detención y retención en los supuestos de flagrancia y de urgencia que eran indispensables» (Fix-Zamudio, 2002: 155). Sin embargo, para este jurista, las reformas no han logrado el ansiado equilibrio entre las funciones de procuración e impartición de justicia. Asimismo, Fix-Zamudio argumenta que «a pesar de que las diversas reformas han buscado que la función investigadora del ministerio público sea más eficaz (a fin de lograr, con pleno respeto a los derechos de los acusados y de las víctimas, la obtención de los elementos necesarios para el ejercicio de la acción penal), este objetivo está lejos de lograrse».

Ante las limitaciones de las reformas previas, se realizaron nuevas modificaciones en la materia, dentro del marco constitucional. Así, con la finalidad de lograr un mayor equilibrio entre la acción persecutoria del delito y el derecho de libertad de los gobernados, se aprobaron modificaciones a los artículos constitucionales, las cuales fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 8 de marzo de 1999. En el artículo 16 se eliminó la exigencia constitucional de acreditar los elementos del tipo penal como necesarios para el ejercicio de la acción penal y se volvió al viejo concepto del «cuerpo del delito» (Adato, 2001: 217). Es decir, se flexibilizaron los requisitos para obtener una orden de aprehensión. En el artículo 19 se precisan los requisitos que deben cumplirse para proceder a dictar el auto de prisión formal y se sustituye la exigencia de acreditar los elementos del tipo penal y hacer probable la responsabilidad del investigado por los datos que arroje la averiguación previa, los cuales deberán ser suficientes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del investigado (*ibid.*: 218). En suma, la reforma de 1999 significó un regreso a las reglas procesales penales que estaban vigentes hasta 1993. Con la reforma de 1999 se pretendió atenuar la carga probatoria que recaía en el ministerio público en 1993, tanto para ejercitar la acción penal como para presentar los elementos de convicción necesarios a fin de que el juez de la causa pueda dictar el auto de prisión formal o de sujeción a proceso. Se trata, pues, de una regresión en materia de derechos fundamentales.

La más reciente reforma constitucional en materia de justicia y de seguridad pública es un nuevo intento por mejorar el sistema de procuración e impartición de justicia. El decreto de reforma fue aprobado el 6 de marzo de 2008 por el Senado para seguir su camino de reforma constitucional. De acuerdo con

el dictamen del Senado, las reformas tienen por objeto «regular el sistema procesal penal acusatorio en nuestro derecho mexicano, así como aplicar diversas modificaciones al sistema penitenciario y de seguridad pública, con el fin de dotar al Estado de elementos suficientes que permitan combatir la criminalidad, la impunidad, así como procurar e impartir justicia en forma pronta, clara y expedita, garantizándose de esta forma la seguridad y sistemas de impartición de justicia a la población en general». La reforma establece un nuevo sistema de justicia penal, que incluye la aplicación de juicios orales en un plazo de ocho años, y se basa en el reconocimiento de garantías básicas en el proceso judicial, como la presunción de inocencia. También contempla la creación de jueces de control que resolverán, de forma inmediata y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, para que la autoridad puedan actuar con oportunidad contra presuntos delincuentes y garantizar los derechos de los inculcados.

De acuerdo con Ana Laura Magaloni (2008) la reforma tiene dos grandes objetivos de política pública: 1) restablecer el equilibrio en la batalla procesal entre el acusado y el ministerio público y 2) reducir las altas dosis de arbitrariedad con la que actúan cotidianamente los operadores del sistema. En opinión de esta especialista: «Con ello se pretende, en primer término, generar incentivos para que la investigación de los delitos por parte del ministerio público se profesionalice. Ello, en el mediano plazo, permitirá reducir la alta tasa de impunidad. Además, la reforma también busca incentivar a que las instituciones operen conforme a los estándares internacionales en materia de debido proceso. La apuesta última es tener un sistema penal efectivo justo».

Durante estos años lo que no ha cambiado en materia del poder judicial es el hecho de que el ministerio público subsiste como una institución manejada directamente desde el poder ejecutivo, con una gran capacidad de arbitrariedad en el ejercicio de la acción penal. A pesar de recientes reformas que reducen este margen de arbitrariedad y la obligan a actuar en ciertas circunstancias, el nivel de impunidad es sumamente alto. Según la Comisión Nacional de Derechos Humanos: «La impunidad generada por el incumplimiento de la ley se sitúa en niveles del 98 al 99%, esto es, solo el 1% de las víctimas del delito aspiran a recibir justicia; si se consideran las cifras negras, se observa que solo uno de cada diez delitos se denuncia y, en el caso específico del secuestro, uno de cada cuatro» (CNDH, 2008: 16).

La permanencia del dominio del fuero común en las entidades federativas permite que este esquema se reproduzca en los estados de la república de manera exponencial. Este factor no solamente refuerza el poder de los goberna-

dores frente a la Federación, sino que hace posible una gran dispersión y desigualdad en las formas de procuración de justicia. Además, esta distribución de facultades permite la proliferación de la impunidad al dar a los gobernadores la capacidad de controlar la procuración, generalmente en un contexto en el que el balance de poderes entre legislativo, ejecutivo y judicial en el ámbito local es sumamente precario o en definitiva inexistente.

Las principales reformas que el poder judicial ha recibido en los últimos 15 años se han orientado principalmente a dirimir controversias entre los principales factores de poder. Municipios, gobiernos estatales, legislaturas y partidos políticos han sido los principales titulares del avance de los derechos en los que el poder judicial y específicamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación juega un papel arbitral. En cambio, los derechos ciudadanos y los derechos individuales han avanzado poco comparativamente. En particular, sobresale una gran lentitud para remodelar el juicio de amparo como órgano privilegiado de defensa de los individuos frente a las acciones del poder y la simple procuración de justicia, así como su impartición en los ámbitos del derecho penal y civil.

Esto refleja con toda claridad un atraso del sistema de justicia en relación con la sociedad en general. Es reveladora la situación que permite observar que a la protección de los intereses enquistados en el Estado, así como la extensión de los derechos a los poderes gubernamentales y partidarios establecidos, contrasta severamente con el acceso a la justicia por parte de los individuos y ciudadanos comunes.

En consecuencia de lo anterior y a pesar de innegables mejoras en el fortalecimiento de la independencia del poder judicial, en especial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el acceso a la justicia por parte del ciudadano medio, así como la confianza en él por parte de la sociedad, no ha mejorado hasta el grado de invertir en un sentido democrático las prácticas que dan a los más poderosos mejores condiciones de acceso y a los menos favorecidos, las peores. Desde luego, no se puede pensar en una situación utópica en la que la igualdad jurídica llegue a ser absoluta entre todos los miembros de la sociedad o que no existan fallos en los sistemas de procuración e impartición de justicia. Pero el dato más desalentador es que no se ve una decisión política consistente por parte de los partidos que dominan la política para dar pasos hacia un sistema de justicia efectiva que recupere la confianza del ciudadano y lo libere de ataduras patrimonialistas y clientelares para resolver sus conflictos a través de un sistema creíble, impersonal, universal y de libre acceso para todos.⁹⁰

El federalismo disfuncional para la democracia

En el capítulo anterior describimos cómo en las reformas de 1933 se modificó radicalmente el artículo 115 de la Constitución. Con este cambio se pasó de un modelo federalista construido bajo el supuesto, predominante en el Constituyente, de que un sistema político democrático tomaría el lugar de la dictadura porfirista a otro sistema en el que dicha idea cambió. El personalismo de los caudillos de la Revolución mexicana, especialmente de Álvaro Obregón, es uno de los factores que alejaron el proceso político del cauce institucional previsto. No hubo disposición por parte de los grupos triunfantes en la Revolución a sustentar el modelo político de 1917 y sí, en cambio, a sustituirlo por el sistema presidencialista del partido hegemónico. Esto incluyó, además de la supresión de la reelección legislativa y municipal, y del predominio del Ejecutivo sobre la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la eliminación del municipio libre y la cadena de articulaciones del sistema federal, al menos como era representado sobre el papel en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917; es decir, se produjo la supresión de la reelección municipal y legislativa a nivel local, además de la centralización constitucional en el Gobierno federal de la regulación normativa del municipio.

Como pequeños espejos del presidencialismo, los poderes ejecutivos estatales predominan sobre los demás, con lo que se pierde el equilibrio entre diferentes órdenes de gobierno y se facilita a nivel local, como ramificaciones del poder central, el control político y una administración prácticamente centralizada de las entidades federativas a través de los gobernadores.⁹¹

Luego de la alternancia en la presidencia en 2000, se inició un reacomodo de los poderes estatales. Nuevamente, en este terreno observamos otro efecto de la descentralización del poder efectuada por el cambio democrático y, a la vez, las contradicciones que genera al quedar este encerrado en el viejo régimen político. El primer epifenómeno de esta causa se evidencia en la emergencia de una autonomía de los gobiernos estatales, en concreto los gobernadores, que adquirieron poderes y márgenes de autonomía política con el nuevo equilibrio. El presidente de la República y su partido, otrora *factota* del control centralizado, ya no están presentes. Los gobernadores incrementan su poder territorial y sobre los factores de la política en las entidades federativas y sus localidades y, finalmente, emergen como un cuerpo con su propia estructura corporativa y que hoy conocemos como Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO).

Los objetivos de esta asociación fueron avivar el federalismo, impulsar el desarrollo regional y proponer a la Federación nuevos esquemas de interrela-

ción entre el Gobierno federal y los ejecutivos estatales. En sus inicios, la Asociación Nacional de Gobernadores (ANAGO) se centró en la realización de trabajos de manera conjunta con los mandatarios estatales del PAN para solicitar al Ejecutivo y al legislativo federal la asignación de mayores recursos para los estados. Sus primeras gestiones derivaron en la creación del Programa de Apoyo y Fortalecimiento a Entidades Federativas (PAFEF), a través del cual se destinaron recursos extraordinarios a las 32 entidades, aplicables a educación, salud, infraestructura y deuda pública. La CONAGO se constituyó⁹² como una nueva instancia para reflejar acuerdos, intereses y consensos en los planteamientos y requerimientos de los estados con el fin de establecer un frente ante la Federación que «empoderara» los intereses locales ante el Gobierno central, especialmente en lo referente a la distribución de los recursos fiscales.⁹³

La ANAGO y después la CONAGO constituyen estructuras que se colocan en el filo de la navaja constitucional. La fracción primera del artículo 117 de la Constitución establece que los estados no pueden «celebrar alianza, tratado o coalición con otro estado ni con las potencias extranjeras». No obstante, los gobernadores se han coaligado frente al Gobierno federal en una estructura paralela a la constitucional.

El motivo más importante, como se desprende de la definición de sus objetivos declarados, es disputar la asignación de recursos fiscales, principalmente en busca de una mayor participación en el presupuesto de la Federación, para establecer definiciones legales de aquello que debe entregar el gobierno federal de sus recursos recaudados por distintas vías y de los criterios de distribución para las diferentes entidades.

Con independencia de lo que pasa dentro de cada entidad federativa, el efecto en el conjunto es la emergencia de un bloque organizado de gobernadores que negocia en conjunto con el Gobierno federal bajo condiciones anteriormente inexistentes. En el presente, la diferencia radica en la presencia de un nuevo poder unificado que les permite a los gobiernos de los estados obtener mayores participaciones federales y evitar el coste de promulgar medidas impositivas altamente impopulares por cuenta propia.

De manera sintética, la historia de esta estructura de organización es la siguiente. Cinco gobernadores del PRD tomaron la iniciativa de crear una conferencia nacional de carácter permanente. Aunque al principio esta fue una iniciativa que reunió a una minoría, poco a poco fueron integrándose Ejecutivos locales que habían sido reacios a incorporarse previamente.

El 23 de octubre de 1999, en la ciudad de Tlaxcala, se constituyó la ANAGO, cuyos miembros fundadores fueron Ricardo Monreal Ávila (Zacatecas), Rosario

Cuadro 14
Recursos federalizados (en millones de pesos)

Entidad	2002 Fed.	2002 Ing. prop.	2002 Proporción	2003 Fed.	2003 Ing. prop.	2003 Proporción	2004 Fed.	2004 Ing. prop.
Aguascalientes	5.872	184	3,13	6.403	208	3,25	7.303	248
Baja California	13.638	1.290	9,46	15.297	1.439	9,41	16.943	2.037
Baja California Sur	3.774	191	5,07	4.129	234	5,67	4.629	340
Campeche	6.050	370	6,11	6.626	533	8,05	6.890	606
Coahuila	12.418	1.109	8,93	13.287	1.356	10,21	14.790	1.895
Colima	4.451	125	2,81	5.049	137	2,71	5.370	147
Chiapas	23.176	1.291	5,57	25.207	1.311	5,20	28.329	1.451
Chihuahua	14.619	3.574	24,45	16.239	3.690	22,72	17.821	3.927
Distrito Federal	49.875	26.444	53,02	53.500	27.832	52,02	56.636	31.457
Durango	8.632	463	5,37	9.403	625	6,64	10.037	527
Guanajuato	18.855	961	5,10	20.570	1.109	5,39	22.867	1.329
Guerrero	17.685	453	2,56	19.699	560	2,84	21.544	536
Hidalgo	12.559	220	1,75	13.668	323	2,36	15.077	414
Jalisco	28.035	2.725	9,72	30.884	2.551	8,26	34.654	3.096
México	50.057	4.119	8,23	56.052	4.206	7,50	61.634	6.393
Michoacán	18.949	597	3,15	20.405	886	4,34	22.544	984
Morelos	8.033	266	3,31	8.979	278	3,10	9.655	321
Nayarit	6.311	303	4,81	6.973	285	4,09	7.390	392
Nuevo León	19.730	3.160	16,02	21.471	2.989	13,92	23.461	4.861
Oaxaca	18.958	665	3,51	20.873	701	3,36	23.314	750
Puebla	21.872	859	3,93	24.839	908	3,65	26.695	937
Querétaro	8.172	431	5,27	9.425	427	4,54	10.236	471
Quintana Roo	5.738	590	10,28	6.468	712	11,01	7.454	972
SLP	12.161	305	2,51	13.865	520	3,75	14.608	947
Sinaloa	13.282	1.049	7,90	15.092	1.120	7,42	16.634	1.234
Sonora	13.901	1.102	7,93	15.150	1.046	6,90	17.201	1.142
Tabasco	17.077	535	3,13	18.853	843	4,47	22.422	885
Tamaulipas	15.939	1.352	8,48	17.961	1.673	9,31	19.638	1.713
Tlaxcala	5.589	241	4,32	6.314	271	4,30	6.691	277
Veracruz	32.804	1.939	5,91	36.458	2.109	5,79	38.997	2.468
Yucatán	9.121	381	4,18	10.335	682	6,60	11.325	576
Zacatecas	8.247	354	4,29	9.349	401	4,29	10.477	523
Totales	505.581	57.646	11,40	558.825	61.966	11,08	613.268	73.855

Fuente: elaborado a partir de la base de datos sobre Finanzas Públicas construida por Karina Valencia.

	2004 Proporción	2005 Fed.	2005 Ing. prop.	2005 Proporción	2006 Fed.	2006 Ing. prop.	2006 Proporción	2007 Fed.	2007 Ing. prop.	2007 Proporción
	3,40	7.946	367	4,62	8.850	431	4,87	9.526	586	6,16
	12,02	19.228	3.013	15,67	21.008	4.181	19,90	21.889	4.327	19,77
	7,35	5.197	392	7,55	5.654	591	10,46	6.096	657	10,77
	8,80	7.667	589	7,69	8.456	859	10,16	9.031	952	10,54
	12,81	16.404	1.119	6,82	18.625	1.221	6,56	19.139	1.286	6,72
	2,74	6.008	368	6,12	6.561	346	5,27	6.854	368	5,37
	5,12	30.498	1.753	5,75	33.827	2.195	6,49	35.369	2.252	6,37
	22,03	19.500	4.120	21,13	21.568	6.837	31,70	22.231	6.988	31,43
	55,54	63.594	34.362	54,03	75.353	36.284	48,15	74.239	37.093	49,96
	5,25	11.283	545	4,83	12.854	887	6,90	13.598	917	6,75
	5,81	25.634	2.762	10,77	27.652	4.294	15,53	28.784	4.430	15,39
	2,49	23.311	740	3,18	25.081	1.055	4,21	26.984	1.103	4,09
	2,75	16.832	496	2,95	18.581	1.192	6,41	19.823	1.243	6,27
	8,93	38.033	3.144	8,27	42.850	3.608	8,42	44.733	3.806	8,51
	10,37	67.046	5.300	7,90	78.711	6.603	8,39	78.849	8.449	10,72
	4,36	24.412	1.088	4,46	26.494	1.359	5,13	28.085	1.449	5,16
	3,33	10.627	492	4,63	11.544	488	4,23	11.946	603	5,05
	5,30	8.054	348	4,32	8.821	383	4,35	9.507	449	4,72
	20,72	26.881	3.879	14,43	29.949	2.899	9,68	31.305	3.089	9,87
	3,22	25.110	983	3,92	27.253	1.096	4,02	28.966	1.110	3,83
	3,51	29.151	1.129	3,87	32.653	1.887	5,78	34.103	2.090	6,13
	4,60	11.423	1.183	10,36	12.465	1.448	11,62	13.442	1.526	11,35
	13,04	8.375	1.073	12,81	9.440	1.384	14,66	10.087	1.538	15,25
	6,48	15.788	1.425	9,02	17.520	1.169	6,67	18.722	1.287	6,87
	7,42	17.935	1.398	7,80	19.799	1.687	8,52	21.228	1.737	8,18
	6,64	19.112	1.582	8,28	20.498	2.320	11,32	21.719	2.437	11,22
	3,95	23.221	1.053	4,54	24.915	992	3,98	23.766	1.001	4,21
	8,72	21.481	1.895	8,82	23.755	2.212	9,31	24.985	2.284	9,14
	4,14	7.447	280	3,76	8.060	352	4,37	8.567	349	4,08
	6,33	42.625	3.203	7,51	46.485	2.920	6,28	48.957	2.971	6,07
	5,09	12.252	645	5,26	13.586	1.184	8,71	14.152	1.191	8,42
	5,00	10.803	590	5,46	12.184	684	5,61	13.064	719	5,50
	12,04	672.879	81.317	12,04	751.049	95.051	12,65	779.746	100.287	12,86

Robles Berlanga (Distrito Federal), Leonel Cota Montaña (Baja California Sur), Alfonso Sánchez Anaya (Tlaxcala) y Antonio Echevarría Domínguez (Nayarit).

El 10 de agosto de 2001 la CONAGO, sucesora ampliada a 20 gobernadores de la ANAGO, hizo su primera declaración formal.⁹⁴ En ella establecían la necesidad de impulsar una modernización de las haciendas públicas, tanto federal como estatales y municipales, que tuviese como principal premisa la transferencia de potestades, atribuciones y responsabilidades a las entidades federativas en materia de ingresos, deuda y gasto, con el fin de estar en mejores condiciones de atender las aspiraciones y demandas de los mexicanos. En el momento actual, los titulares de los Ejecutivos de las 32 entidades federativas forman parte de esta organización.

En una primera etapa, los gobernadores buscaron disputar legalmente la participación de las entidades en los recursos del ramo 33 del presupuesto federal y anular la potestad de fiscalización del mismo por parte del gobierno federal basándose en el argumento de la soberanía de los estados. A medida que se afirma el contexto de alternancia política y distribución del poder, la disputa entre estados y Federación se ha centrado en el reparto de los recursos fiscales, recaudados principalmente por el Gobierno federal, y ha dado como resultado, entre 2000 y 2006, que un promedio del 47% de los ingresos de la Federación se destinen a ser ejercidos en el ámbito facultativo de las entidades federativas (véase cuadro 14).

Esta distribución de los recursos proviene de la base legal establecida en 1978 y fue adecuada en 30 ocasiones hasta el año 2007. La Ley de Coordinación Fiscal estableció desde entonces los principios para repartir los recursos captados por ingresos federales. Más recientemente (en 2006) se emitió la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la cual introduce, por vez primera, la obligación de todas las entidades federativas de unificar las modalidades contables bajo las cuales rinden cuentas ante las instancias federales, principalmente frente a la Auditoría Superior de la Federación, órgano de la Cámara de Diputados. Esta disposición es una reacción frente a la falta de unidad en criterios y sistemas para la rendición de cuentas prevaleciente hasta antes de su promulgación y atiende, precisamente, a esta finalidad.

La estructura político-gubernamental que deviene de las reglas electorales al nivel de las entidades federativas multiplica el problema electoral que se observa a nivel federal, si bien con las peculiaridades de cada estado. Los resultados electorales locales ofrecen tres tipos de situación: estados con un Gobierno con mayoría, estados con un Gobierno dividido y estados sin mayoría.

Cuadro 15
 Tipo de relación Gobierno-legislatura a nivel estatal ⁹⁵

Estados	Circa 1995	Circa 2006
Total mayoría	28	19
Total dividido	3	0
Total sin mayoría	1	13

Fuente: base de datos sobre elecciones locales en México elaborada por Diego Reynoso.

Como se observa en el cuadro 15, entre 1995 y 2006 disminuyeron las entidades federativas en las que había mayoría del mismo partido en el Gobierno y en la legislatura de 28 a 19 desaparecieron los estados de gobierno dividido y aumentaron exponencialmente los que carecían de mayoría en ambas instancias, lo que elevaba los costes de negociación para la emisión de legislación y la formulación de políticas públicas.

Por último, si bien la reforma de 1996 cambió aspectos del régimen político del Distrito Federal, amplió las facultades de la asamblea legislativa e introdujo la elección del jefe de Gobierno y de los titulares de las delegaciones políticas, la conformación final de su estructura de gobierno es deficitaria con respecto a la de cualquier otra entidad federativa, lo que otorga a los ciudadanos una autoridad inferior a la que tienen, según las reglas constitucionales vigentes, los ciudadanos de cualquier entidad federativa. Los primeros están desprovistos de un poder legislativo y municipal equivalente al que tienen los segundos, tanto por lo que respecta a la amplitud de facultades como al equilibrio entre los poderes y a la capacidad de participación local. De ahí la hipertrofia del poder del jefe de Gobierno sobre las demás instancias de gobierno. Y no debemos olvidar que estamos hablando de la entidad federativa más poblada del país.

En síntesis, si consideramos cada uno de los aspectos anteriores, el fiscal y el político-electoral, tenemos una muestra más de la contradicción entre el viejo régimen y el «nuevo».

En el plano de la relación entre el Gobierno federal y los estatales y municipales se mantiene, desde el punto de vista fiscal, una estructura que solamente se explica por la mecánica de funcionamiento del autoritarismo precedente. Tanto por la estructura de las participaciones como por las reglas para definir-las, el «federalismo» fiscal refleja una distribución del poder gubernamental que asfixia a las localidades y desfigura a la Federación, deformación que la equipara equívocamente al Gobierno federal.

Desde el punto de vista de las reglas electorales que se aplican en cada entidad federativa, se observa una reproducción, casi especular, de la situación de los poderes electivos federales, cuyo efecto principal es la búsqueda de la concentración del poder de decisión por parte de los gobernadores, sabedores de que son el eslabón con la Federación y de que el resto de los poderes locales depende de ellos para vincularse con aquella. Ni a partir de las reglas fiscales ni desde las electorales hay motivaciones para generar un modo de cooperación entre municipios, entidades federativas y gobierno federal que se corresponda con la situación democrática electoral producida por las reformas políticas de 1996.

¿Cooperación o desertión?

Los rasgos descritos en los párrafos precedentes muestran que la estructura del régimen político en su forma actual difícilmente puede ser considerada autorreforzante de la cooperación política, a diferencia de su antecesor.

Comparemos las siguientes modalidades de interacción entre Gobierno y oposición en ambos sistemas políticos:

Cuadro 16⁹⁶

Matriz de pagos del sistema presidencialista de partido hegemónico (SPPH)

Gobierno/oposición	Cooperar	Desertar
Cooperar	R:R	V:T
Desertar	T:V	C:C

C: Castigo. R: Recompensa. T: Tentación. V: Víctima.

Donde $R > T > V > C$

Cuadro 17

Matriz de pagos de la democracia pluralista incompleta (DCI)

Gobierno/oposición	Cooperar	Desertar
Cooperar	C:C	V:T
Desertar	T:V	R:R

C: Castigo. R: Recompensa. T: Tentación. V: Víctima.

Donde $T > R > C > V$

En breves palabras, mientras que, en el SPPH, la cooperación era favorecida por *el conjunto* de los incentivos del sistema, en la democracia pluralista incompleta *el conjunto* de los incentivos del sistema político favorecen la deserción.

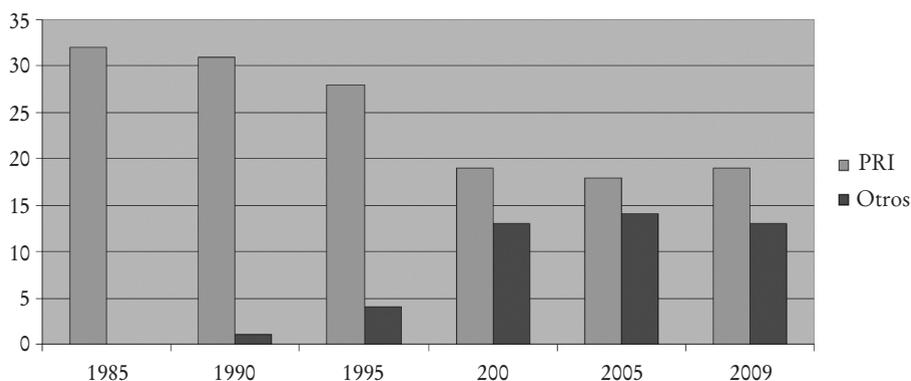
La síntesis que nos presenta el cuadro de preferencias recurrentes de los principales agentes políticos muestra que el sistema político no tiene interconstruidas las reglas y dispositivos necesarios para modificar los incentivos de los actores, de modo que estos, independientemente de sus genuinas diferencias e, inclusive, intereses encontrados, pueden encontrar en el entramado de reglas una obligación vinculante que fuerce a la concurrencia republicana.

En esencia, las reglas de relación entre poderes del Estado y órdenes de gobierno que se establecieron en 1928-33 no han sido modificadas. La excepción es la institucionalidad electoral y las transformaciones paulatinas descritas en algunas de estas dimensiones. Empero, la distancia que aún separa al régimen político mexicano de una estructura política moderna es notable. Ello justifica plenamente considerarla como un sistema democrático, que se ha quedado, por ahora, a mitad del camino.

Las sucesivas reformas políticas que el país experimentó desde 1977 establecieron las bases para el avance de un pluralismo político negociado paulatinamente, el cual, finalmente, permitió la alternancia en todas las instancias del poder que culminó con el triunfo de Vicente Fox en las elecciones presidenciales de 2000. A partir de la primera fecha, se sucedieron varias reformas pactadas para aumentar la presencia de la oposición en el Parlamento y en otras instancias de gobierno; estas se produjeron por la decisión del régimen priísta de canalizar la creciente oposición política por vías institucionales luego de haber probado que, llevada a los extremos necesarios para hacerla efectiva, la represión conducía a una mayor desestabilización. Las posibilidades de control político iban por el lado de la apertura política. Los resultados de haber elegido el segundo curso de acción son patentes y pueden apreciarse en el gráfico 4.

En resumen, hasta 2006, de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, el PRI gobernaba 18. En 1994 solo el 18,23% de los municipios eran gobernados por partidos distintos al PRI, mientras en 2000 este partido había sido desplazado del 44% de los gobiernos municipales. El 50% de la población ha sido gobernada por partidos distintos al PRI. Entre los mismos años (1994-2006), el PRI disminuyó su presencia en los Congresos de los estados del 75% al 50% de los escaños. Desde 1997, en la Cámara de Diputados ningún partido tiene mayoría absoluta. Nótese, sin embargo, que, en términos netos, el PRI sigue siendo el partido con mayor peso electoral en el país tomado en su conjunto.

Gráfico 4
Resultados del PRI en las elecciones de gobernadores



Este peso del PRI hace que ningún otro partido pueda, hoy por hoy, gobernar sin él o, peor aún, se vea, bajo ciertas condiciones obligado a gobernar *para él*. Este hecho condiciona desde la base las posibilidades de estabilización normativa del cambio democrático.

La democratización del país en las últimas tres décadas ha desmontado la estructura de control electoral sobre la que se reproducía el presidencialismo de partido hegemónico. Gracias a ello, el ordenamiento del régimen político definido por la Constitución resurgió para hacerse vigente, pero con todas las deformaciones de las que fue objeto y de las que anteriormente hemos ofrecido un panorama.

A pesar del pluralismo que rige hoy en el sistema electoral, y de la alternancia que ha propiciado en todos los puestos de elección popular, el sistema político sigue presentando dificultades que han llamado la atención de los observadores y de los analistas políticos. La más notoria de ellas es la incapacidad que han mostrado los actores para llegar a acuerdos políticos y legislativos en los asuntos más relevantes a fin de encaminar el rumbo del país. Lejos de haber despejado el camino hacia el futuro con la democratización, el país se ha topado con obstáculos que se desprenden de la dificultad, al parecer crónica bajo estas circunstancias, de entablar acuerdos entre los poderes legislativo y ejecutivo. Como se ha indicado al principio, este rasgo no se debe a la «ausencia de voluntad», sino a que un subconjunto de las reglas formales que constituían la fórmula de gobernabilidad del sistema presidencialista de partido hegemónico siguen actuantes y no han sido superadas.

En este contexto, uno de los fenómenos actuales más sobresalientes es que, al igual que en el presidencialismo, el sistema normativo no se ha estabilizado, sino que sigue subordinado al comportamiento estratégico de los actores. Sin embargo, al haber cambiado las reglas electorales, el acceso al poder se ha facilitado, aunque una vez en su ejercicio, los actores tienen fuertes incentivos para no cooperar entre sí, dados los riesgos que esto supone y las ventajas que les reporta la deserción.

Es natural que la cooperación deba conseguirse de otra forma, pero hacerlo supone cambiar las condiciones que la impiden en ausencia de una hegemonía presidencialista. Estas condiciones no son otras que las del régimen constitucional que hizo posible y viable dicha hegemonía y que en un contexto pluralista resultan contraproducentes.

Los cambios que se hicieron en el sistema constitucional en 1933 y otros posteriores que lo complementaron son comprensibles dentro de la lógica de funcionamiento del sistema presidencialista de partido hegemónico, pero en la democracia solo pueden ser un estorbo. La no reelección legislativa, la subordinación de estados y municipios al poder central, la ineficacia del poder judicial para administrar una justicia «pronta y expedita» a las mayorías, gracias a la persistencia de reglas autoritarias en los procedimientos del ministerio público, a los poderes extraordinarios del Gobierno sobre los derechos humanos y ciudadanos, entre los más importantes, solo pueden ser una fuente de fricción y acción estratégica por parte de los actores políticos y sociales. Al desaparecer las condiciones que hicieron posible la cooperación por cooptación como estrategia dominante, ha emergido en su lugar la deserción por conveniencia.

En conclusión, las reglas de operación del régimen político comenzaron a cambiar en la segunda mitad de los años noventa. El presidencialismo de partido hegemónico dejó de producir el efecto político de gobernabilidad, el cual se había basado en la fórmula de sumisión política a cambio de bienes públicos generados, administrados y distribuidos por el Estado y el partido hegemónico. Nuevas expresiones políticas llegaron a su madurez y exigieron carta de ciudadanía bajo un sistema democrático.

Sin embargo, el cambio se encuentra inconcluso porque no es un equilibrio inductivo de la cooperación. En un sentido plástico podría decirse que mientras que el sistema autoritario consiguió hacer de la necesidad virtud, el nuevo modelo democrático, si bien deja atrás algunas de las características del primero, no consigue hacer de la virtud necesidad debido al peso de la carga del sistema institucional heredada del modelo anterior y que aún pesa sobre él.

En síntesis, lo que nos dicen las dinámicas descritas es que mientras las reglas del SPPH tenían incentivos (positivos y negativos) para la cooperación que superaban las motivaciones para la deserción, la democracia competitiva bajo predominio de un régimen formal y real correspondiente en alta medida al sistema anterior (con excepción del cambio —y equilibrio— ya inducido en materia electoral) aún se caracteriza por la presencia de mayores incentivos para la deserción que para la cooperación. Esto tiene su explicación, en gran medida, por la permanencia de las reglas y estructuras del régimen autoritario en el sistema constitucional vigente; su combinación con la democracia electoral conduce a resultados perversos.

¿Qué debe hacerse para cambiar esta forma de equilibrio? Esta pregunta requiere un tratamiento aparte. Me limitaré a señalar lo que, con cierta obviedad, se desprende de lo anterior: hay que establecer incentivos para la cooperación a los actores mediante nuevas normas que regulen la nueva distribución del poder con la finalidad de servir al bien público. En el nivel del régimen político esto implica tres orientaciones: permitir la reelección legislativa consecutiva e indefinida; orientar y definir la tendencia, ya presente, al gobierno congresista, lo que implica remodelar las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo; llevar a cabo una reforma radical del federalismo que devuelva a los estados la capacidad de ejercer su derecho a regular su régimen interno, y redefinir la relación del Estado con la justicia social, separando a los poderes ejecutivo y judicial en la administración de justicia y afirmando los derechos humanos en la sección garantista de la Constitución.

Una imagen que puede sintetizar el espíritu del cambio es hacer del sistema efectivo de poder, en el que anida una fuerte capacidad para obstaculizar la cooperación, un satélite del sistema constitucional para acabar con el pasado, que ha hecho que este último orbite en torno de aquel. Pero esta autonomía y vigencia del derecho no puede servir a la consolidación democrática a menos que sea transformado en función de inducir los equilibrios de cooperación que hoy por hoy no existen.

Sin embargo, no hay fundamentos para ser optimista si consideramos la conducta y la iniciativa de los actores. Desgraciadamente, por ahora solo es posible confiar en los efectos dañinos que provoca el círculo vicioso de las estrategias no cooperativas reforzadas mutuamente. Como decía Winston Churchill: «En política siempre puede haber una situación peor».

4

La regla ausente

La hipótesis que se sostiene en el capítulo precedente, a saber, que el sistema político ha experimentado una transformación democrática parcial, centrada en el sistema electoral, mientras que en varias de sus dimensiones sigue operando con reglas gubernamentales que corresponden a un sistema autoritario, se evidencia con las descripciones analíticas que presentamos.

Corresponde ahora valorar este problema en sus ramificaciones e implicaciones, así como identificar instancias en las que se hacen necesarios cambios de la estructura política para completar el proceso de democratización y hacer posible su consolidación y desarrollo efectivos.

Empecemos por una consideración temporal: ¿qué hemos observado en los tiempos recientes: un cambio gradual o un equilibrio puntuado?

La reforma del Estado mexicano es un proceso que puede verse desde diferentes perspectivas. Como señalamos en el capítulo precedente, el examen de la transición política ha enfatizado el enfoque electoral y, en general, ha acentuado un desarrollo gradual en la sucesión de reformas en el tiempo, pero ha descuidado la importancia diferencial de cada una de ellas. ¿Qué se ha dejado atrás para no volverse a repetir y qué es lo que ha llegado para quedarse? Son preguntas a las que no se ha prestado la suficiente atención detallada.

En el examen de la transición política ha predominado el enfoque electoral, que, por lo general, ha acentuado una interpretación fundada en el desarrollo gradual de la sucesión de reformas en el tiempo pero ha descuidado la impor-

tancia diferencial de cada una. Creo que esto debe analizarse bajo una óptica distinta: hay reformas que constituyeron un parteluz con respecto a la situación que predominaba con anterioridad a ellas y otras cuyo aliento fue la ampliación o profundización del alcance de las primeras.

Hay dos reformas políticas que dividen el pasado autoritario del desarrollo democrático y varias que son más bien complementarias o ajustes de las primeras: son las reformas de 1977 y 1996. La primera introdujo la representación proporcional de los partidos minoritarios e hizo posible el crecimiento electoral de la oposición al partido hegemónico. Al alcanzar este efecto se instituyó como una reforma que distinguió un antes y un después. El paradigma instaurado por esta reforma, expresado en palabras de Jesús Reyes Heróles, autor intelectual de la reforma de 1977, era crear un «sistema de representación proporcional con dominante mayoritario». Para un técnico ingenuo, el dominante mayoritario podría ser una mayoría de cualquier partido; para un político avezado significaba el método para la perpetuación de la hegemonía electoral del PRI mientras el control electoral estuviera en manos de ese partido y el Gobierno.

Este paradigma se perpetuó hasta ya iniciada la fase de declinación electoral del PRI, que lo acercó a las condiciones de competencia cuasi-equitativa, al menos desde el punto de vista de la distribución de las preferencias electorales. Sin embargo, cuando esta condición se había ya presentado en el talante de los electores y en la capacidad competitiva de los partidos de oposición, en el sistema electoral subsistía una fórmula de composición de la representación congresual llamada «cláusula de gobernabilidad». Vista neutralmente, esta otorgaba la mayoría (la mitad más uno) en las cámaras al partido que obtuviese el 35% de los votos (reforma de 1989). De nuevo, observada sin ingenuidad, esta cláusula implicaba la garantía al partido hegemónico para seguir siendo mayoritario, aunque dejara de serlo en las urnas.

En esta larga etapa que abarca 19 años había dos tipos de incentivos para mantener el paradigma: para los gobernantes, la garantía de la estabilidad mediante la disposición de una válvula de escape; para la oposición, el crecimiento organizativo y electoral, para convencer a los ciudadanos de que ese era el camino eficaz para limitar el gobierno (ya fuera en un sentido puramente negativo —control del poder— o positivo —inyectar una serie de preferencias excluidas por la opinión predominante que se tradujeran en políticas públicas). Varios hitos contribuyeron a desestabilizar este paradigma y hacer necesaria su sustitución. El primero de ellos fue la revuelta ciudadana de 1986 con motivo de unas elecciones locales (Chihuahua); el segundo, la elección de 1988, que

mostró la posibilidad de alternancia en el poder si las reglas del juego cambiaban. El tercero fue la crisis económica de 1994-95, que planteó la disyuntiva de abrir el sistema político o recurrir a un endurecimiento, más costoso (aunque no imposible) que la apertura por razones económicas y políticas.

Cabe hacer aquí un paréntesis para referirnos brevemente a la naturaleza del proyecto político del salinismo entre 1989 y 1994.⁹⁷ Desde el punto de vista del desarrollo democrático el salinismo representó un retroceso. Su programa de gobierno abarcó una reforma económica radical que sentó las bases de una nueva economía. Esta transformación fue posible gracias al control político que aún conservaba el presidencialismo mexicano y que se haría añicos con la profunda crisis económica de 1995. Reconociendo que era imposible mantener el sistema de hegemonía bajo las condiciones de la nueva etapa, el presidente Salinas de Gortari llevó a cabo un ambicioso programa de desarrollo social que estableció nuevas bases territoriales para el clientelismo político del partido oficial. Estas nuevas bases introdujeron un contrapeso al poder de las grandes corporaciones oficiales y ofrecieron la posibilidad de reorganizar la capacidad hegemónica del partido oficial. Al frente de este programa estaba el delfín del salinato, Luis Donaldo Colosio. La nominación de este último como candidato era una clara señal de que a la reforma económica del sexenio de Salinas seguiría una «reforma social» en el de Colosio. Sus perfiles habían sido prefigurados en el «liberalismo social» que propagaba el gobierno salinista y, en esencia, todo ello aparecía como un intento de reorganizar el PRI desde sus raíces para hacerlo capaz de mantenerse en el poder, en una versión reeditada bajo las nuevas condiciones de la reforma de 1977 («...con dominante mayoritario»). El asenato del candidato Colosio puso fin a este proyecto.

El candidato sustituto y posterior presidente se enfrentó, no bien llegó al despacho presidencial, a una crisis económica de gran magnitud que disminuyó su margen de maniobra en todos los aspectos. Se tuvo que recurrir a una operación de salvación financiera internacional en gran escala, se produjo un retroceso dramático del producto interno y del desarrollo social conseguido en los años previos, hasta el punto que no solamente retrocedieron en su economía doméstica los sectores tradicionalmente marginados, sino que otros, perteneciente a la clase media-baja de la población, cruzaron hacia abajo la línea de pobreza.⁹⁸ El «liberalismo social» estaba muerto, la delicada situación económica y social aunada a una conformación política auténticamente plural solo podía canalizarse elevando esta pluralidad a la calidad de un auténtico marco jurídico democrático. De ahí surge la reforma de 1996, la primera que institucionaliza la distribución del poder político correspondiente al pluralismo.

La reforma de 1996 perfeccionó varios de los instrumentos que se habían incorporado con anterioridad. En ella fueron decisivos tres componentes: a) autonomía del órgano electoral respecto del gobierno; b) reducción del umbral de la «cláusula de gobernabilidad», gracias a la cual ningún partido puede tener más del 8% de escaños en las cámaras respecto a su porcentaje de votación nacional emitida, con lo cual se posibilitó que un partido con mayoría relativa no alcanzara la mayoría absoluta en las cámaras del Congreso, y c) transparencia del financiamiento de los partidos.⁹⁹

Estos tres factores representaron en conjunto una ruptura con el paradigma de la reforma de 1977. A diferencia de esta, que buscaba garantizar «la representación proporcional con dominante mayoritario», se abrió la posibilidad de resultados electorales sin mayoría absoluta. Al igual que la reforma de 1977 respecto de lo que ocurría antes de esa fecha (desde 1964 —diputados de partido— y antes), la de 1996 rompió con el paradigma anterior para fundar otro.

El hecho de que esta reforma, como su precedente, haya sido fruto de la negociación no implica que sea resultado de un proceso gradual. Se trata de una ruptura que responde más a la descripción de lo que, en teoría política evolutiva —y en demografía—, se denomina *equilibrio puntuado*:¹⁰⁰ una evolución continua seguida de periodos cortos de cambio súbito que modifican la estructura de alianzas, los pesos relativos y las estrategias dominantes de los actores en el periodo anterior. Dicho en otras palabras, se trata de una modificación de la estructura de reglas e incentivos que restringen o posibilitan la acción de los actores políticos y alteran sus matrices de recompensas respecto a la realización de futuras acciones y estrategias.

Una somera descripción de los datos crudos de ambas etapas ilustra la naturaleza del cambio.¹⁰¹ Mientras que en 1995 el PRI controlaba 1.981 de los 2.444 municipios del país, en el año 2000 gobernaba 1.392, y en 2006 solo 688, es decir había perdido a manos de otros partidos un total de 1.756 municipios. Visto desde el otro lado, los partidos de la «oposición» habían aumentado en más del doble los municipios gobernados por ellos (de 463 a 1.753 entre 1995 y 2006) y algo semejante ocurrió con los gobiernos estatales. En 1995 el PRI controlaba 28 de las 32 entidades federativas, mientras que en 2006 solamente eran 18, es decir, había perdido 10 en diez años (en 2009 el PRI gobernaba 19 entidades federativas). A nivel de las legislaturas de los estados en 1995 el PRI tenía mayoría en 30 de ellas mientras que en 2006 ese número había disminuido a 16 y en 2009 remontó a 21 legislaturas con mayoría.

A nivel de los poderes de la Federación: en 1994 el PRI tenía el 60% de los 500 escaños de la Cámara de Diputados; en 2000 tenía el 36% (en esta fecha este

porcentaje ya no le permitía la sobrerrepresentación para tener una mayoría absoluta); en 2006 el 22% y en 2009, el 47,4%. En la Cámara de Senadores su representación pasó del 74% al 28%. En las elecciones presidenciales de 1994 el PRI obtuvo el 49% de la votación mientras que en 2000 bajó al 36% y las perdió por primera vez en 2006, con el 22% de votos.

Estas cifras muestran dos cosas: a) que el paradigma de la reforma de 1977 tuvo la capacidad de mantener su vigencia hasta 1994-95 garantizando el sistema de «representación proporcional con dominante mayoritario», y b) que las reformas de 1996 respondieron al agotamiento de este paradigma y abrieron el paso a uno nuevo. La evolución fue paulatina, pero tanto 1977 como 1996 representaron saltos considerables que se expresaron en forma de modificaciones del paradigma electoral fundamental precedente. Mientras que, entre 1977 y 1996, las reformas políticas mantuvieron la hegemonía constitucional del PRI hasta un momento, y su predominio legal cuando perdió la anterior,¹⁰² a partir de la segunda fecha (1996) se inicia una etapa de pluralismo político con un sistema de partidos en igualdad de circunstancias y elecciones competitivas, lo que era completamente ajeno a la situación preexistente. A ello se agrega una alta proporción de legislaturas estatales sin mayoría de ningún partido.

Hasta ahora, en el plano nacional y, en buena medida, local, el pluralismo ha arrojado resultados electorales de gobiernos divididos o sin mayoría debidos a la contradicción entre un régimen presidencial diseñado para actuar con la mayoría del partido del presidente (reforzado entre 1928 y 1933 para garantizar no solamente un sistema de mayorías, sino la hegemonía de un solo partido) y un sistema electoral creado para la competencia y la alternancia. A diferencia del control unilateral de las elecciones, el cual ha desaparecido, las demás reglas de hegemonía no han cambiado, o solo lo han hecho superficialmente.

Innovación democrática *versus* trayecto-dependencia autoritaria

Con lo dicho hasta aquí puede verse el contraste entre los avances electorales de los últimos treinta años y el retraso de otros aspectos del régimen. Podemos sintetizarlo en una paráfrasis del fundador del PNR, el general Pérez Treviño: los derechos ciudadanos «renunciados» por la Revolución no han sido restablecidos o solo lo han sido parcialmente, en forma incompleta.

Por lo que se refiere al poder judicial, a partir de 1994, muy cerca del momento en que tuvo lugar la última reforma electoral de gran calado, se inició su propia reforma. Sin embargo, lo hizo desde y para el poder: dedica una enorme energía a la solución de conflictos de poder, es decir, a controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. Empero, dedica poca atención a los derechos fundamentales.

Por lo que respecta a la relación entre los poderes del Estado y los órdenes de gobierno es evidente que ha cambiado por virtud del surgimiento de un sistema de partidos competitivo y una autoridad electoral equitativa. Pero precisamente en esta mejoría radica un empeoramiento.

La distribución territorial del poder sigue estancada en unos municipios institucionalmente raquíticos, unos gobernadores hipertrofiados con legislaturas débiles y unos poderes judiciales estatales de ínfima calidad profesional y jurídica.

Si el sistema presidencialista de partido hegemónico construyó un entramado de reglas constitucionales para centralizar el poder, la democracia pluralista y competitiva implica la distribución de este y reclama su descentralización. Pero si únicamente se produce la descentralización del poder, esto puede significar su pulverización o su concentración regional e institucional si no se opera en un marco de normas (constitucionales) que contribuyan a su convergencia. Y esto es lo que ocurre en el sistema actual, en el que siguen vigentes y actuantes las reglas introducidas en la Constitución en 1928-1933, además de otras.

La «partidocracia» de la que tanto se ha hablado constituye un epifenómeno de una insuficiencia democrática. El ciudadano aún no es el centro de gravitación de la democracia; por el contrario, este lugar lo ocupan los partidos (y los medios masivos de comunicación). Y el ciudadano no se sitúa en el centro porque las reglas constitucionales de hegemonía siguen vigentes y detienen la formulación de modalidades de intervención y participación ciudadana. Los partidos, no los ciudadanos, son los jefes de los políticos. De ellos dependen para su carrera política, mientras que los ciudadanos siguen siendo, en esencia, clientela (y el problema no es ser un cliente, sino ser uno de segunda o tercera clase). De ahí también proviene, dicho sea de paso, la fuerza desmesurada de los poderes especiales: sindicatos, corporaciones y demás sectores con privilegios especiales, los llamados *poderes fácticos*.

El sistema político mexicano se enfrenta a esta doble calidad: la innovación electoral para construir una democracia competitiva y, a la vez, la conservación de una profunda huella autoritaria heredada de las reformas de 1928 a 1933.¹⁰³ La asignatura pendiente con la democracia involucra varias dimensiones. La más

evidente es que el «espíritu», es decir, los valores que informaron las decisiones de refundación constitucional de los años veinte y treinta son incompatibles con los que dan cuerpo a la decisión de abrir el paso a la democracia en el último cuarto del siglo. De ello se desprende un problema moral que no se puede soslayar: el régimen mexicano está sostenido sobre fundamentos contradictorios que «trabajan» los unos contra los otros.

Si aceptamos que la dinámica de los actores decisivos de la política tiene en las reglas del régimen incentivos para su proceder,¹⁰⁴ entonces es evidente que esa oposición de valores, al traducirse en lógicas de acción individual y grupal, conduzca a resultados contradictorios que detienen y llegan a minar las posibilidades de consolidar la democracia y de hacerla avanzar en dirección al bienestar colectivo.

Culminación contra comprehensividad

La primera consecuencia de esa contradicción es el efecto «tierra arrasada». Sin importar su filiación ideológica o partidaria, cada actor busca obtener los mayores beneficios de cada una de sus decisiones. Los incentivos para contenerse o restringirse son muy pocos. El objetivo electoral es alcanzar el poder del gobierno; para ello se necesitan los votos de los ciudadanos; con el fin de conseguirlos se ofrece a estos últimos el probable beneficio futuro de la acción del candidato o del partido en el Gobierno; en caso de llegar a esta posición, la agenda del gobernante se determina por sus compromisos adquiridos, tanto con los ciudadanos que con su voto lo llevaron al poder como también con las organizaciones que, mediante su influencia, ayudaron a conseguir este resultado, además de los contraídos con otros factores de poder con los que el designado debe interactuar.

En ausencia de controles o, a la inversa, en presencia de libertades que hacen posible un ejercicio arbitrario del poder, la acción política de gobernantes y partidos antepone intereses de corto plazo, fundamentalmente aquellos que le ayudarán a continuar en el poder en sucesivos ciclos de gobierno, y se alejan de los intereses del público. La mecánica descrita en el capítulo anterior exhibe esto en sus elementos fundamentales. Ocurre así un fenómeno peculiar, característico de las democracias precarias: la obtención de resultados o ganancias de la acción política particular no está armonizada o sincronizada con la producción de beneficios colectivos. La depredación se antepone a la responsabilidad, la deserción a la cooperación.

Este no es un efecto estrictamente voluntario. Actuar a contracorriente de esta mecánica colectiva conlleva costos deficitarios para cualquier actor que lo intente, si lo que busca es el éxito dentro del esquema prevaleciente. Cada actor sabe que los demás harán todo lo posible por obtener los mejores resultados, aunque una de las consecuencias de esto sea el deterioro del contexto en el que todos actúan y el de la sociedad en general. No tienen incentivos que se interpongan con la maximización del resultado individual; nada les lleva a actuar con «nobleza estratégica» (Sen, 1997: 758-763). En otras palabras, no existen reglas «paramétricas» que guíen sus decisiones estratégicas, o las que existen son insuficientes para producir una sinergia entre ambas con base en un ordenamiento completo (o cuasi completo) de las preferencias sociales. Dicho de otro modo, con fundamento en la apreciación compartida de que la acción estratégica y los triunfos en los que eventualmente «culmina» esta se legitiman los magros «resultados comprensivos» del conjunto de las acciones estratégicas de los jugadores.

Este «ambiente» creado por las instrucciones contradictorias que dan el régimen político y el sistema electoral propicia jerarquías de preferencias entre los jugadores de la política que no favorecen la convergencia entre la competencia de partidos y la procuración de bienestar colectivo. Los dos factores que ilustran este problema fueron descritos en el capítulo anterior; uno se concentra en la calidad de las decisiones de reformas estructurales (véase supra, cap. 3, cuadros 9, 10 y 11), mientras que el segundo se encuentra en las decisiones de fortalecimiento de los partidos políticos, que, acumuladas y bajo el contexto de un régimen político parcialmente intocado, los conducen a la acumulación de posiciones mutuamente excluyentes que reducen sus esferas de convergencia o las minimizan a la irrelevancia o a la impostura.

Este problema se vincula directamente con lo que señalamos en el capítulo primero: a saber, que en un juego no finito, si los actores pueden presumir que los demás no cooperarán en la tarea colectiva, entonces no es racional que alguno de ellos lo haga. Se trata de un problema de reglas y no únicamente de voluntades. Si las reglas vigentes premian la deserción en los asuntos colectivos y la cooperación en las cuestiones «privadas», es lógico que estas últimas tengan prioridad sobre los primeros. Por lo tanto, en una interacción en que los resultados de culminación conducen de manera sistemática a avasallar los de carácter comprensivo, es pertinente buscar la forma en que esta mecánica pueda invertirse. Como veremos más adelante, esto puede conseguirse si se produce un convencimiento de los actores de que un arreglo paramétrico de los resultados comprensivos puede ser prioritario para obtener mejores resultados de culminación.

Las disfunciones del sistema

Como telón de fondo tenemos un electorado que ha reiterado desde 1997 una distribución del poder que no le da una mayoría legislativa al Gobierno y, desde 1994,¹⁰⁵ presidentes que no tienen mayoría absoluta de los votos. Con un mandato mermado por la ausencia de un mecanismo que asegure al presidente electo la mayoría absoluta de los votos del electorado, con un Congreso sin mayoría legislativa de ninguna fracción parlamentaria, con casi la mitad de las entidades federativas sin mayoría legislativa de su respectivo gobierno y con una ciudadanía que ve disminuir la representatividad de los partidos, el sistema político en su dinámica general presenta un conjunto de fallas que afectan a elementos esenciales para la gobernanza democrática.

Estas características del sistema político están asociadas, en última instancia, a la calidad de la democracia, empezando por su elemento fundamental: el tipo de relación que existe entre el Estado y la sociedad a través del régimen de gobierno. Como hemos afirmado, la transformación del sistema electoral y de partidos ha producido un cambio radical en varios aspectos: empoderamiento de los ciudadanos mediante el sufragio y la certeza de su efectividad; la distribución del poder entre partidos en los poderes del Estado y en los órdenes de gobierno; mayor certeza de los jugadores (y los ciudadanos) en los resultados electorales y árbitros electorales con mayor independencia del Gobierno,¹⁰⁶ entre los más importantes. A partir de estos aspectos podría decirse que el país ha conseguido ciudadanos de «primera» categoría. Pero la conservación de varios de los rasgos esenciales de la refundación constitucional de 1928-1933 (y la posterior edificación del corporativismo sobre sus bases) perpetúa la condición de ciudadanos de «segunda» categoría ya no digamos con respecto a un ideal democrático, sino simplemente en relación con los elementos normativos básicos del liberalismo político (Rawls, 1993).

Si la ciudadanía electoral es hoy una institución efectiva,¹⁰⁷ se mantienen, sin embargo, estructuras constitucionales que relegan el mandato de la ciudadanía a un segundo plano en el ejercicio del gobierno. Tal es el caso de la «ingeniería» que resulta de la combinación entre: a) no reelección municipal y legislativa (al menos); b) el control de la «Federación», asimilada conceptual y prácticamente al Gobierno federal y no a la unión de la República —como fue concebida por el Constituyente de 1917—, que impide la libertad de tomar decisiones a municipios y legislaturas locales en sus ámbitos de competencia, en lo que el artículo 40 define como soberanía «en todo lo concerniente a su régimen interior» (Constitución 1917-2009),¹⁰⁸ y c) el limitado acceso a la justi-

cia del ciudadano ordinario, que persiste, a pesar de las reformas que se iniciaron en 1994 y que han sido insuficientes para modernizar las instituciones de justicia y transformarlas en organismos de libre acceso.

El régimen municipal y del Distrito Federal, la no reelección legislativa y municipal, la concentración de facultades en el Gobierno federal que deberían corresponder a municipios y estados, además de la concentración fiscal, entre otros, son nevaduras que paralizan el federalismo y lo cristalizan como un sistema de señoríos, controlado cada uno de ellos por un gobernador fuerte con legislaturas y poderes municipales débiles. De ahí que el «federalismo», en su composición vigente, contradice la idea de una república verdaderamente representativa.

A pesar del carácter flexible de la Constitución para ser reformada o adicionada (artículo 135, véase supra, cap. 2, n. 3), los poderes del Estado con facultad de iniciativa de ley (véase artículo 71) no han planteado reformas de envergadura que afecten a esta estructura autoritaria en la disposición constitucional del régimen político. Como mostramos en el capítulo anterior (véase cuadro 9), las reformas de corte «estructural» presentadas a lo largo de tres legislaturas han quedado por debajo de lo que podría considerarse un promedio razonable dada la magnitud del rezago.¹⁰⁹

Esta misma flexibilidad constitucional ha hecho posible que, dada la peculiar articulación entre partidos políticos y el poder legislativo, en la que los primeros marcan el paso del segundo, la Constitución haya quedado como un rehén en medio de un juego estratégico por el poder, con pocas posibilidades de que sean las normas en ella contenidas las que lo regulen. De ahí la necesidad de considerar con toda seriedad que una revisión constitucional de fondo debería acompañarse de la instauración del referendo constitucional. El *statu quo* evidencia un círculo vicioso entre las metas estratégicas de los partidos políticos y la modificación de las normas constitucionales (con excepción de las que produjo la refundación de 1928-33) que produce inestabilidad en el sistema jurídico, con el consiguiente efecto de incertidumbre y desconfianza.

Lo cierto es que nuestro régimen político tiende a encerrar el ejercicio democrático en un círculo vicioso que no se puede romper más que con reformas profundas que recojan la realidad política del ciudadano de hoy y la reflejen con visión de futuro en un sistema político que necesita transformarse para darle cabida. Un conjunto de reglas constitucionales como las introducidas en 1928-33 (y muchas otras acumuladas en más de 70 años, como las que propician el corporativismo y la corrupción) son inadmisibles en una democracia de calidad. Lo son porque impiden al ciudadano ser el «principal», facilitan que sea su-

plantado por el «agente» y que este sea dominado sin cortapisas por poderes fácticos, al menos en cuestiones cruciales que contraponen el interés público con el de dichos «poderes».¹¹⁰

Pero hoy se requiere más que un simple retorno a la Constitución de 1917. Giovanni Sartori propuso este regreso con algunas modificaciones en su *Ingeniería constitucional comparada* (2001: 221-237) Pero hay que ir más allá, debemos aproximarnos a la construcción de un sistema mixto que haga posible la representación *en el Gobierno* de la pluralidad electoral. Sin duda, un paso mínimo para avanzar es superar el obregonismo, el callismo y el cardenismo *constitucionales*. Esto incluye aceptar la reelección, devolver a municipios y legislaturas estatales las facultades expropiadas que contradicen el artículo 40 de la Constitución, reducir los periodos de gobierno y encargo legislativo e introducir el referendo para la confirmación del cambio constitucional y de los más relevantes asuntos del país, entre otras medidas principales.¹¹¹

Igualmente importante es encontrar las vías para el acuerdo entre ejecutivo y legislativo, la impartición de justicia centrada en el ciudadano medio (y no en el poderoso promedio) y el redimensionamiento de las esferas de poder y competencia entre poderes del Estado y órdenes de gobierno. Mantener intacto el sistema actual es poner en riesgo de fracaso el pluralismo y la democracia. A quien menos favorece esto es al ciudadano.

En una palabra, hace falta dar el paso decisivo para hacer un corte en el régimen político, equivalente a los equilibrios puntuados en lo electoral (1977 y 1996) y que complete la transición vacunando el sistema político contra el autoritarismo, que profundice el sentido, la intensidad y la extensión de la representación política, que dé cabida a una nueva variedad del binomio ciudadano-político profesional y deje atrás a su especie materna autoritaria, con la que todavía hoy se confunde gracias al peso del pasado. Se trata de dar pasos firmes en la dirección de nuevos resultados comprensivos para obtener otros resultados de culminación. Pero vayamos por partes.

Sufragio efectivo, sí reelección

Como mostramos en el capítulo 2, la conversión del sistema constitucional democrático de la Constitución de 1917 se inició a partir de la piedra angular de la no reelección, hecho reconocido expresamente por sus autores y detracto-

res como la supresión de un derecho ciudadano en aras de un «principio revolucionario».

Señalamos que la no reelección legislativa y municipal constituyó la clave «sistémica» para instituir el sistema presidencialista de partido hegemónico cuya dinámica describimos previamente (véase supra, cap. 2). Al impedir la reelección consecutiva se formó una clase política obediente y disciplinada en los sucesivos escalones superiores de la pirámide del poder. El incentivo principal de esta disciplina era que a ella se condicionaba la factibilidad de las carreras políticas o administrativas, las cuales dependían forzosamente del Ejecutivo federal o estatal y de las mediaciones del partido íntimamente vinculadas con ellos. Para el poder legislativo, este cambio representó ser suplantado por el Ejecutivo. Aun hoy en día son proverbiales las historias que cuentan de qué modo las comisiones legislativas eran (y siguen siendo) debidamente «asesoradas» por representantes de las secretarías del presidente para escribir los proyectos legislativos que luego se aprobaban. Durante el largo periodo autoritario, el Congreso era, lejanamente, una institución representativa de los ciudadanos. Sí lo era de las corporaciones, principalmente de sus capas superiores, pero en esencia se trataba un poder legitimador de las decisiones del Ejecutivo. Su función representativa se limitaba a la canalización de intereses «sectoriales» a partir del clientelismo de las organizaciones corporativas controladas por el Estado. También servía como correa de transmisión para el control político del presidencialismo sobre las entidades federativas y los municipios.

Varias consecuencias se derivan de la presencia de la no reelección en un contexto de democracia competitiva. Las principales son las siguientes: 1) el ciudadano no es la figura principal para el sistema político y sus agentes; por el contrario, los partidos políticos tienden a sustituirlo como depositario de la soberanía; 2) los legisladores no rinden cuentas a los ciudadanos, sino a sus partidos y a los poderes «organizados», sin importar si son de derecha, centro o izquierda; 3) ambas características previas redundan en un debilitamiento de la función de los legisladores, lo cual los hace más vulnerables a las presiones de los intereses especiales y a modalidades de decisión política que conspiran contra la transparencia; 4) la prohibición de la reelección consecutiva introduce en la política un plazo finito que interfiere en la relación entre ciudadano y representante, pues impide que el primero controle y regule en el tiempo la conducción del segundo de acuerdo con sus preferencias de política pública; esta obstrucción viene acompañada de otra interferencia en esta relación, ejercida por el partido político del legislador, en cuyo cálculo tendrá más valor, por de-

finición, el peso que esta institución tiene en su futuro; 5) si a lo anterior se agrega un ambiente en que el sistema de partidos habita en una burbuja piramidal de clientelas (los jefes de los políticos no están «abajo», en los ciudadanos, sino «arriba», en la dirección de sus partidos), se obtiene un sistema de representación política en los poderes legislativos (nacional y estatales) que no tiene incentivos para ampliar y profundizar la representatividad democrática en el Estado.¹¹²

Podemos observar el problema a la inversa, desde una perspectiva de solución. ¿Qué significado y consecuencias podría tener la reelección consecutiva? En primer lugar, el obvio: se evitaría que los legisladores, al saberse en un juego finito, tuvieran como prioridad la optimización de los recursos asociados al puesto en beneficio propio y/o de su partido (en el mejor de los casos) y colocaran en un lugar secundario sus deberes frente al público y la agenda legislativa.¹¹³ Se generaría de inmediato una tendencia al acercamiento del legislador o el munícipe con sus electores; más aún, con las poblaciones donde se encuentran sus electores actuales o potenciales. En segundo término, el sitio que ocuparía el funcionario electo de modo general lo diferenciaría de su dirección partidaria, y así propiciaría que esta recayera en aquellos y no en burocracias diferenciadas de quienes ejercen la función legislativa. No quiere decir esto que únicamente los funcionarios electos serían jefes partidarios, sino que la función de estos últimos desembocaría en las urnas.¹¹⁴

En un plano menos evidente, la reelección disminuiría los costes de negociación y podría incentivar iniciativas de mayor calado a la hora de legislar. Al reducir su dependencia de los partidos políticos en el ejercicio de su encargo y, por consiguiente, de la elección del presidente o los gobernadores, según sea el caso, el legislador se vería compelido a responder, en la siguiente elección, ante sus electores. Esta sería la forma elemental de la rendición de cuentas. Al quitar la traba de un horizonte temporal fijo se terminaría el ciclo perverso de aprendizaje-ejercicio-desapego que caracteriza a la función legislativa durante los tres años de su término y que describimos en el capítulo anterior. Finalmente, pero como asunto principal, podría obtenerse un resultado de mayor representatividad, lo que profundizaría tanto en una mayor identificación de los intereses de los ciudadanos con el legislador como en la extensión de las materias que esta representación tendría.¹¹⁵

Como corolario de esta dinámica alternativa se podría obtener una calidad mayor en el desempeño de las funciones de los poderes legislativos, tanto en lo concerniente a la legislación como a la supervisión y control de los ejecutivos, el poder judicial y el sistema federal.

Eliminada la coordinación centralizada del presidencialismo autoritario no hay ninguna razón válida para mantener esas normas en la Constitución. Si nos remitimos a los motivos aducidos por los actores principales en 1928 y 1932-33 (véase *supra*, cap. 2), a saber, que la democracia no era viable en el Distrito Federal y ponía en riesgo los poderes de la Unión; que los jueces de la Suprema Corte representaban al antiguo régimen del porfiriato; que no había partido opositor a la Revolución; que era necesario controlar políticamente a los que no querían someterse al orden constitucional, y que la única forma de hacer esto era mediante un sistema de partido único, ninguna de ellos tiene vigencia hoy en día.

Otro tanto puede decirse de la modificación de que fueron objeto los periodos de los puestos de elección popular en esa refundación constitucional: el de presidente de 4 a 6 (un poco después se hizo lo mismo con los gobernadores); el de los diputados de 2 a 3, y el de los senadores de 4 a 6. Esta prolongación de los periodos de mandato se hizo con la mira de dotar de estabilidad institucional al ejercicio autoritario del poder político. Según esa lógica, la prolongación de los intervalos electorales tenía sentido, pero ¿qué sentido puede tener hoy en día alejar al elector de las urnas para sancionar los actos de sus autoridades electas, sino, como sucede con la no reelección consecutiva, disminuir su representatividad y alejarlos de la ciudadanía?

Uno de los problemas principales del sistema político consiste en que los hilos que lo atan a la sociedad son débiles y delgados. La instauración de una concepción minimalista de la democracia en el proceso de apertura a la competencia electoral ha derivado en una baja representatividad del sistema político. Su ampliación y profundización implica engrosar esos hilos. La reelección —por lo menos legislativa y municipal— contribuiría a ello.

Un Congreso representativo

Desde 1977 la integración de la Cámara de Diputados combina la regla de mayoría en los 300 distritos electorales y la representación proporcional en cinco circunscripciones «plurinominales».¹¹⁶ Si comparamos la totalidad de los votos que reciben los partidos por lista de representación proporcional en las cinco circunscripciones nominales en que se divide el país obtenemos en algunos casos una distorsión significativa entre los votos totales recibidos por cada partido político y los escaños totales que obtiene en la Cámara. El cuadro 18 lo ilustra:

Cuadro 18
Diferencia entre votos de representación proporcional y número de escaños en la Cámara de Diputados

Legislatura	LVIII (2000)			LIX (2003)			LX (2006)			LXI (2009)		
	RP ¹⁷	ESCAÑOS%	VARIACIÓN	RP%	ESCAÑOS%	VARIACIÓN	RP%	ESCAÑOS%	VARIACIÓN	RP%	ESCAÑOS%	VARIACIÓN
Partido	38,3	41,4	3,1	30,7	29,6	-1,1	33,4	41,4	8	28	26,5	-1,5
PAN/PV	36,9	42,4	5,5	23,1	44,4	21,3	28,2	21,2	-7	36,9	36,5	-0,4
PRI	18,7	10,2	-8,5	17,6	19,4	1,8	29	25,4	-3,6	12	16	4
Otros	4,1	6,2	2,1	25,05	7	-18	6,6	12	5,3			

PAN/PV: Partido Acción Nacional/Partido Verde. PRI: Partido Revolucionario Institucional. PRD/APM: Partido de la Revolución Democrática/Alianza por México.

Fuente: elaboración propia a partir del cuadro 5 del capítulo 3.

La variación entre votos de representación proporcional y el número de escaños obtenidos por el partido en la Cámara de Diputados se explica por dos factores. Uno de ellos es la combinación entre votos de mayoría relativa en los trescientos distritos uninominales y la otra es la cláusula de gobernabilidad que, aunque disminuyó considerablemente con las reformas que entraron en vigor en las elecciones de 1997, sigue ofreciendo una sobrerrepresentación al partido mayoritario para que pueda gobernar. El otro factor es la diferencia entre escaños obtenidos por mayoría relativa (300) y por representación proporcional (200).

En las elecciones de 2003 (legislatura LIX) y en las de 2006 (legislatura LX) se presentaron las mayores distorsiones. En la primera, el PRI consiguió un 21,3% más de diputados que lo que le otorgaba su votación por representación proporcional; el partido en el gobierno (y mayoritario en esa elección intermedia) disminuyó en un 1% sus escaños, y los partidos minoritarios, un 18% menos que los que les podría haber dado la representación proporcional. En 2006 ocurrió algo semejante en perjuicio del PRI (-7%) y del PRD (-3,6%), al obtener menos escaños que los que le hubiese alcanzado mediante la representación proporcional, mientras que el partido ganador obtuvo un 7% de sobrerrepresentación, igual que los partidos más pequeños, cuya cifra conjunta era del 5,3%. De otro modo, pero también significativamente, en el Senado se presentó esta tendencia desde la introducción de variantes a la regla de mayoría.

Cuadro 19
Diferencia entre votos de representación proporcional
y número de escaños en la Cámara de Senadores

Legislatura	LVIII (2000)			LX (2006)		
	RP ¹¹⁸	ESCAÑOS%	VARIACIÓN	RP%	ESCAÑOS%	VARIACIÓN
PAN/PV ¹¹⁸	38	35,9	-2,07	33,63	40,62	7
PRI	37	46,6	9,6	28	22,6	-5,3
PRD/APM	18	11,71	-6,3	29,7	25,8	-3,9
Otros	ND	5,46		5,9	10,9	5

PAN/PV: Partido Acción Nacional/Partido Verde. PRI: Partido Revolucionario Institucional. PRD/APM: Partido de la Revolución Democrática/Alianza por México.

Fuente: elaboración propia a partir del cuadro 7 del capítulo 3, y el anexo de resultados electorales (apéndice).

Se puede argumentar contra esta apreciación que se «suman peras y manzanas» y es cierto, pues el cálculo mezclado de resultados de mayorías y representación proporcional es lo que da la combinación final de la Cámara de Diputados. Sin embargo, el ejercicio no es vano y permite abonar varios argumentos a favor de un cambio hacia la representación proporcional pura y no a la inversa, como parece orientarse la opinión pública en estos mismos tiempos.

El primer argumento tiene relación con algo señalado al inicio de este capítulo. Las reformas políticas de 1977 y la de 1996 difieren en muchos sentidos; el más importante de ellos es que la primera estaba pensada para mantener un gobierno de mayoría o, como he sostenido, de hegemonía de un partido, mientras que la segunda fue un pacto de distribución pluralista del poder político, si bien conservando características de la primera: resultaba fundamental que los partidos de «oposición» compartieran el poder con el PRI y se asemejaran a este partido y no al revés: a partir de una transformación democrática de su naturaleza y vocación hegemónica. Si los valores de cada reforma diferían significativamente, sus componentes técnicos reflejan esa diferencia. En este caso, la mantención del «principio de representación proporcional con dominante mayoritario», como lo denominó Jesús Reyes Heróles cuando instrumentó la primera reforma como secretario de Gobernación.

Esta organización de la representación congresual, a pesar de todos los ajustes que ha tenido, corresponde a la reforma de 1977, en la que la intención declarada y el valor subyacente de la decisión pública era mantener al PRI como partido capaz de conservar la mayoría abrumadora y no perder la mayoría constitucional.¹¹⁹ De hecho el PRI no perdió la mayoría constitucional hasta que en 1994 obtuvo la mayoría absoluta pero su bancada obtuvo menos de dos tercios de los escaños de la Cámara de Diputados (aunque conservó el resto de los ámbitos del «poder constituyente»).

En segundo lugar, aunque la reforma de 1996 eliminó esta cláusula de sobrerrepresentación e impuso el requisito de que el partido que obtuviera la mayoría de las diputaciones de distrito no pudiese sobrepasar los 300 diputados con el añadido de los escaños de lista proporcional, no sustituyó el sistema mixto de representación para ajustarlo más adecuadamente al pluralismo multipartidista que se abrió en la República una vez que las instituciones electorales dejaron de ser controladas por el gobierno.

A partir de la instauración de la nueva autoridad electoral en 1996 ha circulado la idea de que «los votos cuentan y se cuentan», pero este *motto* es engañoso. Asumiendo que la organización de las elecciones federales reúne los requisitos de imparcialidad, certeza y publicidad respecto a lo que los ciudadanos

depositan en las urnas, lo cierto es que todos los votos emitidos por los partidos perdedores en cada distrito electoral no cuentan. Se supone que el derecho de votar la lista proporcional por partido político hace posible corregir esta distorsión natural de la regla de mayoría, pero lo cierto es que, por una parte, con la regla de mayoría se elimina la posibilidad de representación proporcional por distrito y, por la otra, la lista proporcional incentiva a los partidos. El voto minoritario de los ciudadanos en los distritos no tiene destino (no cuenta) y solo les queda la opción de «elegir» una lista regional de partido que no se relaciona directamente con su espacio vital. Esta fórmula complica, más que simplifica, la representación del pluralismo.

La representación mixta de mayoría y proporcionalidad crea incentivos contradictorios y hasta perversos en los partidos políticos, sobre todo en presencia de la no reelección consecutiva. Por una parte se busca la presencia territorial de los partidos en los distritos; por la otra se les ofrece la opción de llevar a las cámaras a miembros del partido que no tendrían una oportunidad clara en las bases territoriales pero que son *representativos del partido político*. La primera variante, la de la mayoría, carece, ante la falta de reelección consecutiva, de la profundidad representativa que permita al ciudadano confirmar o remover a su representante en el Congreso (tanto en la legislatura estatal como en la nacional). Dicho sea de paso, esta condición acentúa la tentación del clientelismo y otras formas de manipulación del voto en contra de los intereses del ciudadano. La segunda ofrece al partido político la posibilidad de colocar cuadros de su preferencia en el Congreso, independientemente de su relación con la ciudadanía. Esta preeminencia de la figura del partido sobre la del ciudadano pertenece al pasado de la democratización política nacional y su mantención es contraria al desarrollo de formas superiores de vinculación entre el Estado y la sociedad a través del binomio ciudadanos-acción política.

En tercer lugar, la tendencia a obtener resultados de mayoría relativa en la elección presidencial (48,6% en 1994; 42,5 en 2000, y 35,8 en 2006) y en la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión, es decir, Gobierno y Congreso —parcial pero mayoritariamente— electos por mayoría relativa —no absoluta— es indicativa de un talante pluralista en la ciudadanía que se resiste a la reducción a la fórmula bipartidista que, de implantarse o realizarse, daría como resultado mayorías absolutas inequívocas en estos mismos espacios. Sin embargo, la persistencia de esta distribución de las preferencias electorales de los ciudadanos reclama un acercamiento a fórmulas de mayor representatividad pluralista. Si en verdad las instituciones electorales estuvieran ordenadas con base en la prioridad de las preferencias del ciudadano este tránsito se impon-

dría naturalmente.¹²⁰ El principio de esta prioridad es el acercamiento de la pluralidad política expresada en las urnas y en la actividad política organizada a la integración de los órganos de Gobierno, a la representatividad de las fuerzas políticas en el Estado y en la formulación de políticas públicas. Es verdad que esta opción, a diferencia de los sistemas uninominales o binominales, obliga a más y mejores negociaciones entre los representantes del electorado y conlleva una mayor heterogeneidad de la política pública. Ambos efectos se derivan de la diversidad de puntos de vista que es necesario negociar y, finalmente, amalgamar en forma de decisiones de Gobierno y de Estado. Pero, ¿no es acaso en las sociedades más heterogéneas y diferenciadas, con mayor pobreza y desigualdad social, con peor distribución regional de la población y recursos en las que la opción más adecuada es favorecer, no impedir, esas amalgamas?¹²¹

Seguramente las fórmulas específicas para hacer realidad este principio, si la terca realidad insiste en la misma dirección, serán motivo de amplios debates. Por ahora y hasta aquí basta con señalar la mayor pertinencia de un acercamiento hacia fórmulas de representación proporcional pura que hacia fórmulas de mayoría (casi siempre relativa en los sistemas de más de dos partidos) que son ineficientes para recoger y unificar por consenso el amplio arco de las preferencias políticas de los ciudadanos.

A esta alternativa debería corresponder por coherencia la introducción de la segunda vuelta para la elección presidencial y la figura del jefe de gabinete o de Gobierno nombrado por el presidente, con ratificación del Congreso para la formación del gabinete gubernamental. La primera, como es obvio, con la finalidad de que si en la primera vuelta electoral no resulta ganador por mayoría absoluta ninguno de los candidatos, haya una segunda vuelta en la que contiendan los dos candidatos que hayan obtenido mayor votación en la primera, a fin de que el presidente sea electo por la mayoría absoluta de los votos. La legitimidad del presidente quedará así respaldada por una mayoría nacional que no daría lugar al cuestionamiento de su autoridad durante el periodo de su encargo.

La segunda medida se corresponde con la «parlamentarización» del sistema político que se produciría con la elección del Congreso por representación proporcional pura. Desde luego, implicaría la división de tareas entre una jefatura de Estado (depositada en la presidencia) y una jefatura de Gobierno que formaría al mismo con base en acuerdos fundamentales con el Congreso e incorporando a elementos de los partidos que no ganaron la presidencia, pero que no por ello estarían condenados a quedar fuera del Gobierno y mantenerse en la oposición.¹²²

Federalismo para adultos

La absorción por parte del gobierno federal de facultades que en la Constitución de 1917 se otorgaban a estados y municipios vulnera el principio contenido en el artículo 40 de la Constitución según el cual las entidades federativas deben ser soberanas en todo lo correspondiente a su régimen interior. A diferencia de la mayor parte de los 136 artículos constitucionales,¹²³ los artículos 39 y 40 no han sufrido modificación alguna desde 1917. Más aún, esa concentración también vulnera el espíritu del primer párrafo del artículo 41, que, a pesar de haberse convertido casi en un reglamento de tránsito para circular por la maleza electoral, sigue sosteniendo que: «El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, *y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores*, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal».

Este párrafo de la Constitución vigente es idéntico al de 1917, si bien en esta las libertades de los poderes de los estados federados y los municipios eran significativamente más amplias. En los debates congresuales de 1932-33 a propósito de la iniciativa de reformas para suprimir la reelección legislativa se hicieron ajustes muy severos de la Constitución de 1917 en materia de federalismo. La reforma del artículo 115 redujo facultades a las legislaturas de los estados y a los municipios, y las trasladó a la Constitución general de forma homogénea en todas las entidades. Se impidió, de este modo, además de la reelección de municipios y legisladores, que las legislaturas locales tuvieran el poder de establecer modalidades en el «régimen interno» de sus entidades, adecuadas a su realidad particular. Por más que se insista en que esas limitaciones eran justificadas en la época, no hay ninguna razón para que se mantengan actualmente.

Las facultades de las legislaturas estatales deben devolverse a sus auténticos depositarios. En realidad deben entregárseles, porque los ciudadanos a los que les fueron canceladas en su mayoría han muerto. Son los ciudadanos de esas entidades, a través de sus representantes, los titulares del derecho a moldear su régimen interno con márgenes de autonomía que encuentren límite solamente en la Constitución general, pero una vez descargada de la ingeniería autoritaria de la que fue objeto.

No existe ninguna razón válida para impedir que las legislaturas de los estados promuevan leyes en materia de régimen interno de cada entidad de acuerdo con sus características particulares. Dos entidades han hecho ajustes

«integrales» en su constitución: Chihuahua¹²⁴ y Veracruz.¹²⁵ A pesar de que estos ajustes han mejorado el desempeño gubernamental en dichas entidades, sobre todo en lo referente al régimen municipal, permanecen sujetas a los candados constitucionales remanentes de los años treinta.

Desde luego, las facultades de las legislaturas estatales en esta materia quedarían sujetas a la Constitución general, pero respetarían la letra y el espíritu de los artículos 39 y 40. Esta simple medida podría despejar el camino para construir un federalismo de abajo arriba en vez de la pugna continua en que se han enfrascado los Gobiernos estatales con el Gobierno federal por los recursos que la federación destina a entidades y municipios. Como describimos en el capítulo anterior, se han producido en el proceso de democratización dos confusiones fundamentales en este ámbito. Se mantiene una idea de la Federación como la preeminencia del Gobierno federal sobre las entidades estatales y municipales que proviene de las reformas de 1928-1933; y la respuesta de los Gobiernos de estos últimos ha sido el atrincheramiento y la corporativización en la CONAGO, de manera que se ha generado una pugna sin fin con la Federación, que no debería ser sino la suma de todas estas entidades.

Justicia para ciudadanos de primera

A pesar de las reformas del poder judicial, que lo han ido modernizando desde 1994, las posibilidades de acceso a la justicia para el ciudadano promedio no han mejorado sensiblemente. La causa principal no está en la Suprema Corte de Justicia; al menos no por completo. Hay otros aspectos que permanecen sin reformas serias y a la altura de un país que quiere ser moderno. La estructura interna y el control del ministerio público por parte de los poderes ejecutivos son dos de ellos. La Constitución mantiene en ello un anacronismo insostenible (arts. 19 y 20) que consiste en dar al ministerio público y, por tanto, al Ejecutivo, el monopolio del ejercicio de la acción penal, uno de los fundamentos básicos del autoritarismo de la Revolución mexicana. Al depender del arbitrio del poder ejecutivo, tanto a nivel de los estados como de la Federación, el ejercicio de la facultad acusatoria queda indebidamente enmarcado no en el ámbito de la procuración de justicia, sino en el de los intereses de los sucesivos grupos que controlan los Ejecutivos. Los datos que arroja la valoración de la impunidad (véase supra, cap. 3) son contundentes.

Esta estructura de procuración constituye un espacio de choque particularmente intenso entre valores democráticos y autoritarios. Mientras que los pri-

meros tienen un compromiso irrenunciable con la justicialización eficiente y eficaz de los derechos, los segundos se oponen a él. En esta materia la reforma central debería avocarse a la modificación del juicio de amparo, de modo tal que tenga efectos generales sobre actos de autoridad y legislación. También es necesario que haya un cambio en materia de medios de defensa del ciudadano medio que ponga al alcance de la mano el acceso a los tribunales y se supere la vieja tradición patrimonialista de que el derecho y la justicia son solamente para aquellos que pueden pagárselos. Finalmente, es pertinente iniciar la creación de un tribunal constitucional diferenciado de las cortes ordinarias y que supere la contradicción inherente a la aplicación de los criterios de justicia constitucional por parte de la Corte Suprema que, a su vez, gobierna a los tribunales de instancias inferiores.¹²⁶

Revisión constitucional y referendo

La Constitución es y ha sido rehén de la clase política. Las 500 reformas que su texto ha recibido hasta septiembre de 2009 (5 de promedio por año durante 91 años) revelan la facilidad con que puede ser manipulada y acomodada a intereses específicos y particulares. Difícilmente puede decirse que la mayor parte de estos cambios se explican en función del interés general en un Estado político, que no es un Estado de derecho salvo en algunas de sus parcelas y momentos. El referendo constitucional es una manera de detener este exceso, que no es sino una expresión del patrimonialismo de las clases dominantes, y su contrapartida, el escaso acceso del pueblo a la justicialización de sus derechos si no es por intermediación de dirigentes individuales o colectivos providenciales.

Desde luego subsiste el problema de cómo introducir el referendo constitucional para resguardar un texto como el que tenemos ahora, contrahecho y contradictorio. Podría prestarse a la parálisis o a la extrema manipulación proceder simplemente añadiendo el referendo a las condiciones existentes para «modificar o adicionar» la Constitución.

En el año 2000, una vez que se produjo la alternancia como resultado de la voluntad popular expresada en las urnas, fue propuesto un esquema de transición constitucional (véase apéndice 5).¹²⁷ ¿Es idóneo proceder de esta forma? A menos que se prefiera convocar a un Congreso Constituyente la respuesta es afirmativa. Es ilustrativa la metáfora usada por Robert Dahl (2001: 8) respecto de la Constitución estadounidense: «Ninguno de nosotros, eso espero, contrataría un electricista equipado solamente con los conocimientos de [Benjamin]

Franklin para hacer nuestro cableado, ni propondríamos hacer un viaje de Nueva York a Londres en el avión de los hermanos Wright».

En forma equivalente, puede ser que el conocimiento con que contaban los fundadores de nuestras bases constitucionales fuera apropiado para 1917 (o para 1857), pero vale preguntarse: ¿habrían tomado las mismas decisiones si la información con que contaban incluyera la situación actual de México? La respuesta es no. En cambio, el debate público, al menos desde 1988, ha girado en torno a conflictos constitucionales de gran magnitud, no solamente en los temas electorales y políticos, también en los derechos humanos y ciudadanos, la justicia, los derechos de propiedad, la intervención económica del Estado o las relaciones internacionales, entre muchos otros. ¿Por qué seguir, entonces, viajando en la misma nave desvencijada? La necesidad del cambio se impone y exige una visión de conjunto, integral y con horizonte de futuro, algo de lo que México ha carecido endémicamente en las últimas décadas.

Por una transición sistémica

Eliminada la coordinación centralizada del presidencialismo autoritario no hay ninguna razón válida para mantener en la Constitución las normas heredadas de la refundación de 1928-1933 ni otras, no examinadas aquí, pero que son obsoletas. Si nos remitimos a los motivos aducidos por los actores principales de entonces (véase *supra*, cap. 2), a saber, que la democracia no era viable en el Distrito Federal y ponía en riesgo a los poderes de la Unión;¹²⁸ que los jueces de la Suprema Corte representaban al antiguo régimen del porfiriato; que no había partido «conservador» opositor a la «Revolución»; que era necesario controlar políticamente a los que no querían someterse al orden constitucional, y que la única forma de hacer esto era creando un sistema de partido único, ninguno de ellos tiene validez hoy en día, pero todavía nos rigen.

Otro tanto puede decirse de la modificación de que fueron objeto los periodos de los puestos de elección popular en esa refundación constitucional: el de presidente de 4 a 6 años (un poco después se hizo lo mismo con los gobernadores); el de diputados de 2 a 3, el de senadores de 4 a 6 y la eliminación de la renovación por tercios. Esta prolongación de los periodos de mandato se hizo con la mira de dar estabilidad institucional al ejercicio autoritario del poder político. En esa lógica, la prolongación de los intervalos electorales tenía coherencia, pero ¿qué sentido puede tener hoy impedir que el elector sancione en las urnas los actos de sus autoridades electas, sino, como con la no

reelección consecutiva, el de disminuir su representatividad y alejarlas de la ciudadanía?

Es plausible que la solución a estos conflictos constitucionales no sea volver al texto de 1917, pero sí al valor central de que la democracia no solamente es un método de elegir, sino también de gobernar.

Los cambios propuestos arriba conducirían a la inducción de formas de cooperación entre los actores políticos que superarían la situación de «deserción» reiterada y descrita en las matrices de recompensas expuestas en el capítulo anterior (cuadros 16 y 17). El paso de una situación a otra podría enunciarse en una breve fórmula: de la deserción por conveniencia a la cooperación por competencia mediante reglas vinculantes. Se trata de hacer que la estructura del régimen político contenida en la Constitución produzca mejores rendimientos a los actores mediante una cooperación competitiva que contra esta, como ocurre hoy.

Conclusión y perspectiva

El sistema político mexicano se enfrenta a obstáculos severos para continuar su proceso de transformación democrática, paradójicamente cuando se consiguió la democratización del sistema electoral y la alternancia en todos los puestos de elección.

Las exigencias de realización de los cambios inconclusos emanan de varias fuentes. La primera es la relación que perdura entre Estado y régimen político, caracterizada por la tensa convivencia de elementos democráticos y autoritarios; la segunda es el conjunto de disfuncionalidades en el propio régimen; y la tercera es la relación entre Estado y sociedad (solamente abordada de forma tangencial en este trabajo), que aún está marcada, en ambas direcciones, por fórmulas y estilos originados en el sistema autoritario.

No hay ninguna garantía preestablecida de que un sistema o alguna innovación institucional funcione con éxito si no se genera un entramado de factores que lo hagan sostenible. En este sentido se tiene que admitir que todo cambio institucional se produce en una realidad compleja cuyas variables no siempre es posible identificar con total suficiencia y claridad. No obstante, la tarea merece el riesgo pues no hay otra manera de recuperar el sentido de futuro y las posibilidades de un proyecto consensuado de país.

Es necesaria una nueva forma de organizar el gobierno porque la forma predeciente, el sistema presidencial, muestra un innegable agotamiento y es in-

capaz de recuperar su capacidad para la conducción de los asuntos de la nación en las actuales circunstancias de pluralismo político expresado en forma de multipartidismo.

El sistema prevaleciente no da ninguna certidumbre en las reglas del juego político (hacia los actores políticos) ni en las reglas del juego de gobierno (hacia la sociedad y los actores políticos). La principal razón que explica esta carencia es que se trata de un sistema de gobierno que proviene del ejercicio estilístico, y al mismo tiempo sistémico, de un poder con gran dosis de patrimonialismo y margen de arbitrariedad en el ejercicio de la autoridad. En este sentido, la herencia del presidencialismo de partido hegemónico, como sistema electoral y de gobierno, proporciona más incentivos para el conflicto que para el acuerdo.

Una vez que este sistema ha sido superado en su dimensión electoral y partidaria, la realidad esencial del sistema presidencial con división de poderes y competencia electoral muestra una creciente tendencia hacia la suboptimalidad. Los mecanismos del sistema presidencial están diseñados para operar en condiciones de bipartidismo, pues esta es la única forma en que en él se puede reflejar adecuadamente la voluntad de los electores en la organización del gobierno. Desde el punto de vista del control ciudadano del sistema político, el sistema presidencial ofrece la posibilidad de dividir o unificar el poder. Si se elige a un presidente y al mismo tiempo un Congreso con mayoría del mismo partido, se está otorgando al Gobierno un gran margen de acción que, a la vez, resulta de una gran confianza manifestada por el electorado en ese partido. Por el contrario, si los electores deciden dividir el poder entre el Congreso y el Ejecutivo, lo que harán será votar mayoritariamente por un partido para la integración del primero y por otro diferente para la del segundo.¹²⁹

La decisión de contar con un sistema de este tipo o con otro distinto depende, en última instancia, de los electores, de sus tendencias de voto, de la formación de dos o más partidos políticos, y de otros factores más. Entre estos, el número de partidos presente en un sistema presidencial es crucial. Si hay dos partidos, el mecanismo antes descrito funciona dúctilmente, pero si este número aumenta se presentan problemas que el sistema presidencial no puede resolver. Con tres partidos o más, la diversidad ideológica aumenta y esto hace que la formación de mayorías dependa de muchos más factores que la sola mayor o menor confianza en un candidato o presidente, lo que da lugar a la posibilidad de que una mayoría relativa o absoluta se exprese a favor de un candidato presidencial y que simultáneamente varias minorías (que sumadas pueden ser más grandes que la mayoría que eligió al presidente) den origen a

una composición del Congreso que impida la viabilidad del Gobierno electo por la primera mayoría.

Si se admite que el efecto del sistema presidencial, desde el punto de vista de los pesos y contrapesos a que está sometido, así como de su capacidad para proveer una gobernanza bien estructurada, es el escenario descrito anteriormente, es evidente que, en presencia de más de dos partidos, la disyuntiva que aparece es la de ratificar la voluntad colectiva de tener más de dos partidos y alterar significativamente el sistema presidencial a favor de otro modelo o, por el contrario, suprimir a todos los partidos significativos que rebasen el número de dos. Como puede verse, la convivencia entre multipartidismo y presidencialismo llama, por lo menos desde un punto de vista lógico, a la formación de voluntades autoritarias a favor del segundo o a su transformación democrática para favorecer al primero.

La historia reciente de México evidencia la preferencia social por contar con más de dos partidos políticos. Quienes en el sistema de representación tienen la responsabilidad de otorgar a esa preferencia el rango de decisión política fundamental no pueden negar legítimamente esta inclinación por el pluralismo multipartidista.

Si se acepta esta base como punto de partida, entonces los problemas por los que hay que preguntarse son más bien los de opciones alternativas al sistema presidencial y no por variantes de este (al menos en sentido puro). Las opciones de fondo son las siguientes. Un cambio profundo en la estructura del sistema presidencial para «parlamentarizarlo», de modo que haga posible que el multipartidismo se traduzca en representatividad y posibilidad de gobernar, en el sentido de formular políticas públicas que respondan a los intereses de la sociedad y que incorporen los diversos puntos de vista razonables. Esta opción podría ser factible combinando dos medidas simultáneamente: coaliciones de gobierno y gobierno de gabinete o alguna figura semejante.¹³⁰

Si la Constitución y la ley electoral obligaran a coaliciones de gobierno y no solamente a candidaturas comunes, como es el caso hoy en día, sería posible que, desde la competencia electoral, las coaliciones entre partidos pudieran presentar fórmulas de gobierno que tuvieran un carácter de obligación política e, inclusive, legal, de modo que sin atentar contra el multipartidismo, este pueda expresar compromisos que combinan puntos de vista en una misma opción electoral en forma razonable. Las opciones electorales así gestadas podrían llegar a ser mayoritarias sin volverse excluyentes, como ha ocurrido en elecciones recientes.

La creación de la figura del Gobierno de gabinete o de la jefatura de Gobierno sería complementaria en varios sentidos. El primero sería, desde luego, fa-

cilitar la representatividad en lugar de obstaculizarla, como lo hace el sistema actual. Un gobierno cuyo gabinete lo integran representantes de varias opciones partidarias no solamente permitiría que se expresaran en él diversas opciones, sino que recibirían una presión efectiva para la toma de acuerdos y la integración más consensual de la política pública (tanto la que se suele denominar *de Estado*, como la ordinaria), y ofrecer así un incentivo para evitar la parálisis política y el gobierno dividido.¹³¹

Naturalmente, las funciones del presidente de la República experimentarían en este contexto un ajuste, pues dejaría de ocuparse al mismo tiempo de los asuntos «de Estado» y de las minucias del gobierno cotidiano, para brindar mayor atención a los primeros y a la *supervisión* de la segunda, pero, en este caso, a través de la jefatura de gabinete o su equivalente. Esto daría a la presidencia una dignidad que ha perdido al quedar situada en el fuego cruzado de la contienda política e, inclusive, en no pocas ocasiones, en calidad de rehén de la misma.

Otra opción más radical sería orientar la organización del régimen político hacia el parlamentarismo, dejando de lado las opciones intermedias entre ambos sistemas. Entre las formas existentes para organizar un sistema democrático, el parlamentario es indudablemente el más cercano a la representación de la pluralidad, pero, al mismo tiempo, el más complejo para dar a la política pública la unidad que le permita una realización uniforme y continua. Empero, esta característica puede ser atenuada en varias formas. Una de ellas es el establecimiento de «leyes constitucionales», un cuerpo normativo situado entre la Constitución y las leyes «secundarias». En estas podrían reflejarse acuerdos y consensos nacionales de medio plazo y darles estabilidad, pero sin hacerlas rígidas como es el caso del cambio constitucional condicionado a referendo.

En todo caso, los objetivos primordiales son más importantes que las preferencias por una u otra modalidad sistémica, además de que, con el tiempo, su plausibilidad se irá depurando. Ambas fórmulas permitirían garantizar una de las conquistas más importantes del proceso democrático de México: el pluralismo reflejado en forma de multipartidismo. Al mismo tiempo traerían efectos adicionales nada despreciables. Entre estos cabe mencionar dos: acercar los polos de decisión partidaria al Congreso y poner un valladar institucional a la influencia que los poderes fácticos ejercen por vías extralegales e, incluso, ilegales, en el espacio de los poderes públicos.¹³²

Es muy sencillo explicar ambos efectos. En cuanto al primero, si en la formación del gabinete la interacción entre el poder ejecutivo y el Congreso adquiere ductilidad y centralidad, de las que actualmente carece, las direcciones

partidarias deberían tender a coordinarse más con sus fracciones parlamentarias para el proceso de formación del gabinete y, consiguientemente, en la creación de políticas públicas. Debe observarse, sin embargo, que este objetivo se cumpliría en mayor medida si se diera el paso adicional de instituir la reelección legislativa, cuyo efecto acentuaría esta «traslación» o mayor identidad entre las cúpulas partidarias y las direcciones de la representación parlamentaria.

Por lo que se refiere al segundo efecto, la institucionalización de una figura como la del gobierno de gabinete estrecharía los vínculos entre el poder ejecutivo y el Parlamento. La mayor y mejor relación entre ambos podría redundar en nuevas formas de cooperación para la formulación de políticas públicas y, a la vez, en la vigilancia del desempeño gubernamental al canalizar intereses de diferentes sectores sociales. La mayor vigilancia podría transparentar las relaciones que los llamados «poderes fácticos» (corporaciones económicas y sociales, agrupaciones de intereses especiales, iglesias, etc.) ejercen desde tiempo inmemorial mediante influencias que no están expuestas, como debería ser, al escrutinio público ni al control político.

Muchos factores operan en contra de la realización de cambios políticos de esta naturaleza. El primero de ellos es el peso de la tradición presidencialista. Las instituciones suelen tener raigambres históricas que no ceden fácilmente ante procesos e iniciativas de transformación. Sin duda, el presidencialismo, encarnación contemporánea de lo que fue el caudillismo (que a su vez es tributario del poder vicario de la monarquía), está presente en el imaginario político como una institución con ribetes mágicos y hasta providenciales. Por otra parte la situación actual coloca a la presidencia en una distribución del poder para la que no está organizada institucionalmente, lo que la deteriora y, peor aún, apela a alientos restauradores del presidencialismo autoritario, de cuyos influjos están permeadas en distinto grado todas las fuerzas políticas significativas.

Otro obstáculo importante es la inexistencia de la reelección. Esta ausencia dificulta la consolidación de la carrera legislativa, del proceso legislativo y del control ciudadano sobre el desempeño de legisladores y partidos políticos. Es difícil pensar en que la estructuración de una forma de integrar el gobierno de modo más plural y profesional conlleve eventualmente todas las consecuencias positivas que podría tener mientras esta herencia del autoritarismo no sea, finalmente, removida.

Un tercer obstáculo está representado por las fuertes asimetrías que presenta el federalismo en México. La institución municipal disminuida, la debilidad (principalmente debida a la no reelección y al control central) de las legislatu-

ras estatales y la persistencia del poder desproporcionado de los gobernadores como «hombres fuertes», también heredada del sistema autoritario, constituyen formas de organización del poder local que difícilmente pueden contrapesar el poder de las instituciones del gobierno federal.

No obstante, por otro lado nos encontramos con los posibles estímulos que provienen de la forma en que actualmente funciona el sistema político. De entre ellos cabe destacar los siguientes.

Como señalamos antes, cada día es más patente, como tendencia no solamente nacional, sino mundial, que los sistemas de gobierno presidencial y los de partidos múltiples no se llevan. Bien observada la realidad internacional, los sistemas que tienen más éxito en los países con «nuevas» democracias exitosas (España, Portugal y Grecia) tienden a ser mayoritariamente parlamentarios o semiparlamentarios, precisamente porque responden a realidades en que la representación política es fruto de una diversidad que no es oprimida por el bipartidismo.

Por otra parte, la decadencia de los sistemas presidenciales es cada día más patente. No es demasiado aventurado decir, de cara a la experiencia latinoamericana y mundial, que el presidencialismo, minoritario en el concierto de los estados nacionales, es una reminiscencia de las antiguas monarquías allí donde fueron destruidas (Francia) o eran inexistentes, pero donde la formación de la nación requería de un Ejecutivo extremadamente fuerte (Estados Unidos). Desde este punto de vista, estos sistemas políticos representan un compromiso entre el republicanismo que les dio su impulso revolucionario y las costumbres del poder monárquico que se negaron a morir. Por el contrario, las formas parlamentarias representan, aun en países donde se mantuvo la convivencia con la monarquía (Inglaterra y España), el triunfo de las formas democráticas y parlamentarias sobre las reminiscencias de los sistemas autoritarios.

Por consiguiente, es válido preguntarse si la opción por las variantes del presidencialismo es algo más que una exageración, y si las decisiones de reforma institucional deberían tomar en serio la perspectiva histórica de conjunto que permita dar más peso a los sistemas del futuro que las herencias del pasado.

Para concluir, es necesario insistir en lo importante más que en lo accesorio. Las reformas del régimen político y el sistema de gobierno deben dar prioridad a la gobernabilidad dentro de un pluralismo cristalizado en multipartidismo. La democracia mexicana es demasiado joven para encerrarla en el corral de una partidocracia poco entrenada para las prácticas democráticas y republicanas, a la que además se agregue la condición de escasa y enrarecida. Mantener vivo el fuego del pluralismo es una condición que facilitará evitar la tentación de la restauración autoritaria.

Las iniciativas orientadas a introducir cambios en el sistema de gobierno están en manos de los actores políticos con facultades para intervenir en el sistema de decisiones legislativas. La suerte que en tiempos recientes han tenido las propuestas de reforma no permite alentar gran optimismo sobre la idoneidad de estos actores y sus disposiciones estratégicas para las indispensables transformaciones del régimen. Más allá de canalizarlas para llegar a acuerdos de reformas de Estado que son a todas luces urgentes, las han diferido o dejado a un lado o, en el mejor de los casos, utilizado en sus tácticas políticas para golpear adversarios. El problema que es necesario plantear es por qué a los actores políticos les resulta más conveniente apoyarse en las estructuras de un régimen envejecido que alentar su transformación.

Conclusiones

Y todo lo dicho en este libro, ¿qué tiene que ver con la ausencia de una regla a la que alude el título? ¿Cuál es esa regla y por qué está ausente? En el primer capítulo abordamos las contribuciones de H. L. A. Hart (1998) y de Hampton (1994) a la teoría del derecho y la política. Sugerimos que el concepto reelaborado por la segunda de «regla(s) de reconocimiento» no es solamente una regla jurídica, sino también política.

La aceptación social generalizada de que existe una sola institución legítimamente facultada para emitir reglas primarias de cumplimiento obligatorio es una realidad, pero se presenta a manera de exigencia. Si un aspecto de la «regla de reconocimiento» es ser una regla «secundaria» que define quiénes pueden emitir leyes de cumplimiento obligatorio y bajo qué circunstancias, y quiénes están obligados a obedecerlas y/o hacerlas cumplir y bajo qué circunstancias, dicho aspecto se cumple. Pero sigue existiendo la percepción, bien justificada por lo dicho previamente, de que buena parte de esa legislación es defectuosa, que en aspectos importantes está hecha o fue creada para satisfacer intereses particulares y, peor aún, que es una legislación acompañada de un sistema judicial que permite márgenes inaceptables de impunidad y arbitrariedad.

En la democracia esta regla de reconocimiento opera sobre la legitimidad del poder legislativo (nacional, estatal y municipal) y también sobre las instituciones que aplican la ley en nombre del cuerpo social. La realidad sociológica nos permite aproximarnos a la precariedad de su implantación en el país. Diez millones de mexicanos son indocumentados en su propio país, es decir, nunca han

cumplido con el deber de presentarse en los registros públicos. El 40% de la población económicamente activa está situada fuera de la economía «formal». Los miembros del poder legislativo son calificados por la población como corruptos y oportunistas. Varias instituciones fundamentales del sistema político como la autoridad electoral y los partidos políticos (de los que emana el poder de legislar) alcanzan un nivel de desprestigio que los coloca en una situación de autoridades con baja confianza de la sociedad.

La regla de reconocimiento es, parcialmente, de obediencia. La pregunta pertinente es si, debido a la presencia de tantas «situaciones» marginales con respecto de la ley y quien la emite, esto hace que el derecho y quien lo emite sean consistentes con la regulación que se espera de la ley.

Lo que se encuentra ausente es una norma en la constitucionalidad que concilie, dentro de sus prioridades políticas, en una forma democrática completa y sin contradicciones fundamentales, el acceso al poder y su ejercicio en el régimen político, y promueva que este, el Estado y la sociedad puedan establecer una relación nueva, un nuevo orden que debería corresponder a un sistema democrático cuya gestación se originó en un impulso social y en unos accidentes históricos que el viejo sistema fue incapaz de contener.

La resistencia a instaurar una nueva fórmula de legitimidad del poder político y, por consiguiente, la renovación de su autoridad para emitir reglas «primarias» de obediencia obligatoria erosiona el Estado de derecho. La convivencia de un sistema autoritario de organización del régimen de Gobierno que proviene del momento culminante, entre 1928 y 1933, de refundación política de la Constitución de 1917, con un régimen electoral que se «liberó» de las ataduras de esa refundación y las sucesivas adecuaciones derivadas, neutraliza las aspiraciones y los esfuerzos por instaurar un verdadero Estado democrático de derecho.

Mientras que el ciudadano se vuelve una figura actuante en el nuevo sistema electoral y de partidos, sus representantes electos, una vez que llegan al ejercicio de sus cargos quedan presos de un régimen construido para gobernar autoritariamente. Sobre estas bases resulta inalcanzable la autonomía normativa que un Estado democrático requiere, dada la sobreposición que sobre él se efectúa de las conductas estratégicas y oportunistas de los actores políticos.¹³³

Mientras la organización del régimen político no sea objeto de cambios mayores, como los sugeridos páginas atrás, no puede esperarse un cambio que destrabe el desarrollo democrático de los atavismos autoritarios que lo detienen. Abrir la puerta a esos cambios sería instaurar una nueva regla de carácter terciario (Hampton, 1994: 37), precisamente la que caracteriza a un Estado de-

mocrático. La que permite que los ciudadanos actúen con mayor libertad para decidir qué régimen político democrático requiere el país. La que haga posible que el ciudadano se coloque como la figura central del proceso político nacional. La que haga posible llegar a acuerdos paramétricos sobre la reforma del régimen que, para ser duraderos, deberían de ser al menos tan sólidos como los que en el periodo 1928-1933 hicieron posible el sistema presidencialista de partido hegemónico, pero esta vez en respuesta a la reclamación persistente de que solo es susceptible de obediencia una autoridad constituida mediante procedimientos democráticos y una legalidad ordenada para la equidad y la justicia.

Bibliografía

- ADATO GREEN, Victoria (2001): «Las reformas en los últimos cinco años en materia de administración de justicia penal». En: Sergio GARCÍA RAMÍREZ y Leticia VARGAS (co-ords.): *Las reformas penales de los últimos años en México*, México, IIJ-UNAM, pp. 217-222.
- ANSOLABEHERE, Karina (2006): *Los efectos de la justicia sobre el proceso político... Cortes Supremas, gobierno y democracia en Argentina y México*, tesis de doctorado, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de México.
- (2007): *La política desde la justicia. Cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México*, México, Flacso/Fontamara.
- ARROW, Kenneth J. (1963 [1951]): *Social Choice and Individual Values*, New Haven-Londres, Yale University Press.
- AXELROD, Robert (1984): *The Evolution of Cooperation*, Nueva York, Basic Books.
- (1997): *The Complexity of Cooperation*, Nueva Jersey, Princeton.
- AXELROD, Robert, y Michael D. COHEN (1999): *Harnessing Complexity. Organizational Implications of a Scientific Frontier*, Nueva York, Free Press.
- BANCO MUNDIAL (1998): *World development indicators*, CD-ROM.
- BERLIN, Isaiah (1969): *Four Essays on Liberty*, Oxford-Nueva York, Oxford University Press.
- BUCHANAN, James M., y Gordon TULLOCK (1962): *The calculus of consent, logical foundations of constitutional democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- CÁMARA DEL DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, LV LEGISLATURA (1994): *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, Tomo VII*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Comité de Asuntos Editoriales.

- CAMPOS VARGAS, Emma R. (2003): «Un Congreso sin congresistas. La no reelección consecutiva en el poder legislativo mexicano: 1934-1997». En: Fernando F. DWORAK (coord.) (2003): *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Fondo de Cultura Económica.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime (1996): *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, IJ-UNAM (1.ª reimpresión, 2000).
- CARPIZO, Jorge (1979): *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 2.ª edición.
- (1995): «Reformas constitucionales al ministerio público y la creación de un sistema nacional de seguridad pública», en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XXVIII, n.º 82, enero-abril, pp. 371-383.
- CASTRO, Juventino (1999): «Las recientes reformas al Poder Judicial de la Federación», en *Crónica Legislativa*, n.º 10, LVII Legislatura, Cámara de Diputados, pp. 71-72.
- CEPAL (1993): *México: evolución económica durante 1992*, México.
- (1999): *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile.
- Código federal de instituciones y procedimientos electorales*, 2008, en www.cddhcu.gob.mx
- COLOMER, Josep M. (2001): *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, col. Ciencia Política.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2008), *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2008*, México.
- CONCHA CANTÚ, Hugo A., Héctor FIX-FIERRO, Julia FLORES, y Diego VALADÉS (2004): *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie Doctrina Jurídica n.º 174, Universidad Nacional Autónoma de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Comisión Federal de Mejora Regulatoria.
- CÓRDOVA, Arnaldo (1974): *La política de masas del cardenismo*, México, Era.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón (2001): *Cambio social y cambio jurídico*, México, ITAM-Porrúa.
- (2007): «Sobre la eficacia de los derechos sociales». En: Roger BARTRA (coord.): *Izquierda, democracia y crisis política en México*, México, Nuevo Horizonte Editores, Friedrich Ebert Stiftung.
- DAHL, Robert A., (1971): *Polyarchy: participation and opposition*, New Haven, Yale University Press.
- (2001): *How Democratic is the American Constitution?* New Haven, Yale University Press.
- Diario de debates de la Cámara de Diputados*, varios números.
- Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; de Gobernación; de Seguridad Pública; y de Estudios Legislativos, segunda, el que contiene proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la*

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en *Gaceta del Senado*, n.º 205, 6 de marzo de 2008.
- El Universal*, 6 de marzo de 2008 (consultado en <http://www.eluniversal.com.mx/noticias.html>).
- ELSTER, Jon (2000): *Ulysses Unbound: Studies in Rationality, Precommitment, and Constraints*, Cambridge, Nueva York, Cambridge University Press.
- FIX-FIERRO, Héctor (1999): «Poder judicial». En: María del Refugio GONZÁLEZ y Sergio LÓPEZ AYLLÓN (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, IJ-UNAM, pp. 167-221.
- FIX ZAMUDIO, Héctor (2000), «Constitución y constitucionalismo hoy», *Cincuentenario del Derecho Constitucional Comparado de Manuel García-Pelayo*, Fundación Manuel García-Pelayo.
- (2002): *Función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo*, México, IJ-UNAM (1.ª reimpresión, 2004).
- FLOOD, Merrill (1958): «Some experimental games», *Management Science*, 5, oct., pp. 11-17.
- GÄCHTER, Simon y THÖNI, Christian (2007), «Rationality and Commitment in Voluntary Cooperation: Insights from Experimental Economics», en Fabienne PETER y Hans Bernhard SCHMID, *Rationality and Commitment*, Oxford University Press.
- HABERMAS, Jürgen (1998): *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- HAMPTON, Jean (1994): «Democracy and the Rule of Law». En: Ian SHAPIRO (ed.): *The Rule of Law*, Nueva York, New York University Press.
- HARDIN, Russell (1982): *Collective Action*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- (1999): *Liberalism, constitutionalism, and democracy*, Oxford-Nueva York, Oxford University Press.
- HART, Herbert Lionel Adolphus (1998): *The Concept of Law*, Oxford-Nueva York, Oxford University Press (2.º edición).
- HOBBS, Thomas (1998): *Leviatán: o la materia, forma y poder de una república, eclesiástica y civil*, México, Fondo de Cultura Económica.
- HUNTINGTON, Samuel (1991): *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman-Londres, University of Oklahoma Press.
- KANT, Emmanuel (1968 [1797]): *Principios metafísicos de la doctrina del derecho*, México, UNAM.
- LANE, Jan-Erik (1996): *Constitutions and Political Theory*, Manchester, Manchester University Press.
- LUCE, Duncan R. y RAIFFA, Howard (1957): *Games and Decisions*, Nueva York, Wiley, pp. 106-109.
- LUJAMBIO, Alfonso (2000): *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano.

- MAGALONI, Ana Laura (2008): «ABC de la reforma». En: *Reforma*, 5 de enero.
- MARVÁN LABORDE, Ignacio (1997): *¿Y después del presidencialismo? Reflexiones para la formación de un nuevo régimen*, México, Océano, colección «Con una cierta mirada».
- MARX, Karl (1981): *El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*, Moscú, Progreso Editorial.
- MÉNDEZ DE HOYOS, Irma (2006): *Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*, México, Fontamara-FLACSO Sede Académica de México.
- MUÑOZ LEDO, Porfirio (coordinador) (2001): *Comisión de estudios para la reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- NASH, J. F., Jr. (1951): «Noncooperative Games». En: *Annals of Mathematics*, vol. 54, pp. 289-295.
- NORTH, Douglas Cecil (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press.
- OLSON, Mancur (1965): *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press.
- ORDESHOOK, Peter C., (1995): *Game Theory and Political Theory. An Introduction*, Cambridge, Cambridge University Press.
- PARETO, Wilfredo (1906): *Manuale di Economia Politica*, Milán, Società Editrice Libreria.
- PAZ, Octavio (1981): *El ogro filantrópico: Historia y política 1971-1978*, México, Joaquín Mortiz.
- PÉREZ TREVIÑO, Manuel (1974 [1932]): *El Partido Nacional Revolucionario y la no reelección, Partido Revolucionario Institucional*, México, CEN.
- RAPOPORT, Anatol (1974): *Games and Theory as a Theory of Conflict Resolution*, Dordrecht, D. Reidel.
- RAWLS, John (1993): *Liberalismo político*, México, Fondo de Cultura Económica.
— (Erin Kelly, ed.) (2001): *Justice as Fairness, a Restatement*, Harvard, Belknap.
Reforma, 7 de marzo de 2008, consultado en <http://www.reforma.com/>
- RIKER, William, H. (1982): *Liberalism Against Populism. A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, Prospect Heights, Illinois, Waveland Press, Inc.
- SARTORI, Giovanni (1980): *Partidos y sistema de partidos. Marcos para un análisis*, Madrid, Alianza Editorial.
— (2001): *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE.
- SCHETTINO, Macario (2001): *Paisajes del nuevo régimen*, México, Océano.
- SEN, Amartya K., (1997): «Maximization and the act of choice» En: *Econometrica*, vol. 65, n.º 4, pp. 745-779.
- URBINATI, Nadia (2006): *Representative Democracy: Principles and Genealogy*, Chicago, The University of Chicago Press.

- VALADÉS, Diego (2003): *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- VALDÉS UGALDE, Francisco (1993): «Concepto y estrategia de la “Reforma del Estado”». En: *Revista Mexicana de Sociología. Las instituciones de la política en México*, vol. 55, n.º 2, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- (1997): *Autonomía y legitimidad: los empresarios, la política y el Estado en México*, México, Siglo XXI Editores-Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- (2000): «Thomas Hobbes: la regla, la ley y la voluntad», en *Fractal*, vol. IV, n.º 17, México.
- (2003): «Consideraciones sobre la epidemia de Pareto, el “principio de Hobbes” y el contrato social». En: Elisabetta DI CASTRO y Paulette DIETERLEN, *Reflexiones sobre la racionalidad en las ciencias sociales*, Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM (en prensa).
- (2006): «Sentido y necesidad de justicia». En: *El Universal*, 24 de diciembre.
- (coord.) (2002): *Foros para la revisión integral de la Constitución. Informe Final*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Secretaría de Gobernación, México. (Disco Compacto) **Nota:** Incluye versiones estenográficas completas y otros documentos.
- VANBERG, Viktor (1999): *Racionalidad y reglas. Ensayos sobre teoría económica de la Constitución*, Barcelona, Gedisa.
- VOIGT, Stefan (1999): *Explaining Constitutional Change*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar.
- VON NEUMAN, John y MORGENSTERN, Oskar (1944): *The Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton, Princeton University Press.
- WOLDENBERG, José (2002): *La construcción de la democracia*, Barcelona, Plaza y Janés.
- ZAREMBERG, Gisela (2003): *Derechos y monopolios. Las mujeres priístas y peronistas a partir de la extensión del derecho de voto*, tesis de doctorado, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de México.

Otras fuentes

Calendario de legislaturas e integrantes 1875-2006, Senado de la República.

Cámara de Diputados, Álbum fotográfico de diputados, Secretaría general y Secretaría de servicios parlamentarios, página web (legislación federal y reformas de la Constitución): <http://www.cddhcu.gob.mx/>

Instituto Federal Electoral: Datos Electorales.

Instituto Federal Electoral: Informes de gastos de los partidos políticos en: http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DEPPP/PartidosPoliticosyFinanciamiento/DEPPP-financiamiento/DEPPP-financiamiento-estaticos/FPPPN-1997_2008.pdf

Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

Notas

Introducción

1. Que fue una «reforma de la Constitución de 1857».
2. Los trabajos de esta comisión fueron compendiados en Porfirio Muñoz Ledo, 2001.
3. Los trabajos de los foros se compilaron en Francisco Valdés Ugalde, 2002.

Capítulo 1. Constitución y ciencia política. Reglas de decisión, régimen de poder y coordinación estratégica

4. Véase Arrow, 1963: p. 1 n.

5. La paradoja de Hobbes consiste en que, al descubrir la necesidad de una justificación del derecho, el autor de *El Leviatán* introduce la idea de un «argumento regresivo», según el cual cada nivel de ejercicio de la autoridad conduce a una justificación fuera de él hasta encontrar un «tope». Aunque el razonamiento de Hobbes conducía a reconocer la soberanía popular en última instancia, por las circunstancias de su época la regresa al monarca y considera que si el pueblo fuera la última instancia de la legitimidad del poder político sería imposible un sistema de gobierno estable.

6. Como se muestra en los siguientes dos capítulos, el hecho de que el autoritarismo en México no haya sido aceptado por todos no fue obstáculo para que se impusiera. Bastó con que los actores clave del sistema político, con la suficiente aceptación de la población políticamente relevante, le dieran su aquiescencia para que se mantuviera en el poder y fuese estable. Cuando esta aceptación se trocó por otra, la validez de la conformación del sistema autoritario cambió y en su lugar intervino la exigencia de un sistema político distinto, con una legitimidad no autoritaria.

7. Por ejemplo, una monarquía o democracia, etc.

8. A partir de este momento denominaremos *regla de reconocimiento* a este concepto de Hart así modificado por Hampton.

9. La idea de que existen «decisiones fundamentales» en las constituciones va asociada a esta distinción, aunque no se identifica totalmente con ninguna de estas posturas.

10. En la teoría de la justicia de Rawls, el primer principio de justicia estipula que «cada persona tiene el mismo derecho irrenunciable a un cuadro de igualdad de libertades básicas compatible con el mismo cuadro de libertades para los demás». El segundo principio dice que «las desigualdades sociales y económicas deben satisfacer dos condiciones: primero estar vinculadas a los cargos y posiciones abiertas a cualquiera bajo condiciones de igualdad de oportunidad, y segundo, deben existir en beneficio de los miembros de la sociedad menos aventajados». Este segundo principio es conocido como principio de diferencia o «*leximin*» (Rawls, 2001: 42).

11. Es decir, que la legislación o reglas primarias sean inequívocamente reglas del grupo apoyadas y hechas cumplir por la presión social de este.

12. Que no necesariamente reúnen las condiciones del primer y segundo principio de justicia; a pesar de su insuficiencia, preservarlos es una condición de su ulterior evolución hacia un nivel propiamente democrático en sentido de estricta justicia.

13. Para un análisis de la constitución como ley véase Fix Zamudio (2000).

14. Véase p. e. Kant (1968: 139-181).

15. Acaso sea posible solo en situaciones puntuales de la vida comunitaria o en la medida en que los medios técnicos permitan la extensión de la acción de los ciudadanos sobre los actos de gobierno. A pesar de que las comunicaciones modernas anticipan esta posibilidad, aún estamos lejos de que se haga factible un cambio sustancial de esta imposibilidad.

16. Samuel Huntington (1991: 13-26) ha mostrado la forma en que a cada «ola» democratizadora le ha seguido una regresión parcial, por la cual varios Estados que evolucionaron en esa ola hacia la democracia sufrieron posteriormente regresiones autoritarias.

17. La aceptación de estos principios es en sí mismo un acto de cooperación, pero de esta surgen reglas de coordinación para realizar actividades no cooperativas como la competencia económica y política, o aquellas orientadas a procurarse el bienestar personal y de grupo.

18. Este principio resulta válido tanto para el orden interno como para las relaciones internacionales.

19. Para una exposición clásica de esta distinción, véase Riker (1982).

20. Por esta razón no son modificables por los mecanismos de negociación política comunes, sino por mayorías calificadas, representativas de consensos muy amplios.

21. Para una ampliación de este argumento, véase Valdés Ugalde (2000).

22. Para un tratamiento del problema en Hobbes, véase Valdés Ugalde (2000). Véase también Kant (1968: 139-197).

23. Este componente parece paradójico: la obligación de producir bienes públicos considerada en sí misma como bien público. No existe ninguna paradoja, pues la razón por la que en cada Estado varían los tipos de servicio que el gobierno está obligado a prestar es porque en todos los casos se reconoce que el deber de hacerlo es un bien público, si bien el tipo de bienes concretos puede variar de un caso a otro.

24. Para una revisión de la relación entre la historia de las guerras de religión y el liberalismo político, véase Rawls (1993).

25. Los descubridores del dilema del prisionero fueron Flood y Dresher en 1950 (Hardin, 1982: 16), quienes estuvieron interesados en probar la solución de John Nash para los

juegos no cooperativos, entendidos como aquellos en que los jugadores no pueden confabularse.

26. Para una exposición de la tradición explicativa que toma estos principios como punto de partida puede consultarse Vanberg (1999: 13-50).

27. Las opciones cooperar-desertar y desertar-cooperar del dilema del prisionero han sido también definidas como equilibrios de Nash (1951). John Nash (1951) expuso que la solución más equilibrada en una relación entre dos agentes es aquella que resulta óptima para cada jugador. Por lo tanto, desde el punto de vista del equilibrio de Nash, el que uno obtenga la máxima ganancia posible y el otro la máxima pérdida, resulta ser el mejor equilibrio para cada jugador.

28. El dilema del prisionero, tanto en la versión de una jugada como en la iterativa, fue ampliamente analizado por Luce y Rafia (1957). Posteriormente, Rapoport (1974) inició la investigación experimental sobre este dilema. Los estudios más recientes abordan el problema desde la perspectiva de la mayor complejidad que implican juegos iterativos de múltiples jugadores (Axelrod, 1984, 1997, 1999).

29. Para expresar esta matriz me he basado en Gächter y Thöni (2007: 176).

30. Von Neuman y Morgenstern (1944) realizaron contribuciones seminales a la teoría de los juegos. Estos autores definieron dos posibilidades en los juegos finitos de dos actores: una, donde la estrategia dominante resulta en perjudicarse lo menos posible, y otra, donde se persigue beneficiarse lo más posible. En este sentido, cabe advertir que no es lo mismo que los agentes intenten cooperar para ganar lo más posible que una posición defensiva donde se coopera al mínimo para perder lo menos posible. Si trasladamos esta diferenciación al juego económico y social de gran escala, podemos inferir que si los agentes son esencialmente defensivos, la productividad media tenderá a reducirse y si los actores en realidad son muy activos (porque tienen una plataforma de confianza muy alta), la productividad tenderá a aumentar. En política, asimismo, la combinación de equilibrio o desequilibrio entre competencia y cooperación entre actores determina el grado en que las políticas del Estado apoyan el bienestar social e incluso la confianza en agentes y actores. En términos políticos, la presunción de que el otro cooperará o desertará no deriva de la buena voluntad de los jugadores, sino de las reglas a las que estos se encuentran sujetos, las cuales son el control político sobre los agentes que ejercen los ciudadanos y las instituciones en los que estos depositan esa facultad de control. A mejores reglas, mayor introducción de la cooperación y viceversa.

31. En contraposición con la conceptualización de las constituciones como juegos infinitos, podemos ejemplificar un juego finito observando una elección de autoridades. En este sentido, una campaña electoral es un proceso que tiene principio y fin. Se parte de la selección de candidatos dentro de los partidos participantes para convencer de los beneficios o perjuicios que puede dar tal o cual inclinación de la voluntad popular y, finalmente, se produce una votación donde hay un ganador. Ese es un juego finito. Empero, la repetitividad de las elecciones las sitúa en un segundo plano como parte de un juego no finito, que es el que trata de normar una constitución (por ejemplo, «prohibiendo» la dictadura).

32. Es el caso de Nicolás Maquiavelo y Thomas Hobbes, que pensaron la política a partir de los cálculos requeridos por el ejercicio «crudo» del poder.

33. A modo de ejemplo, podemos referir que un caso típico de la situación N-1 es la evasión de impuestos. Justamente porque el grupo es grande y porque los individuos en ese grupo están en situación de anonimato, pueden aprovecharse de nichos por los cuales eva-

dir su contribución, usufructuando los bienes públicos que el resto continúa pagando. Sin embargo cuando esta situación del grupo menos uno se generaliza, cuando la mayoría de los individuos se conducen de manera oportunista, sobreviene un déficit en la producción de bienes públicos. Para una revisión de los problemas de $N-1$ y $1/N$, véase Lane (1996: 176-178); para una revisión de los problemas de acción colectiva en grandes grupos, consúltese también la obra seminal de Olson (1965).

34. La historia del «socialismo realmente existente» en el siglo XX es un caso de suboptimalidad producida por un abandono del intercambio voluntario. La historia de América Latina, con sus acentos en exclusión social y autoritarismo, constituye otro ejemplo.

35. Es importante advertir que, desde el estricto punto de vista del cálculo de la optimalidad o suboptimalidad, en presencia y prioridad de los valores de la libertad, la justicia y el sufragio ciudadano, la democracia resulta ser más competitiva que otros sistemas como los autoritarios y los totalitarios, por la reducción de los costes de negociación que trae consigo. Sin embargo, la democracia, por el solo hecho de serlo, no tiene la capacidad para la maximización plena de dicho óptimo, sino que ello está en función de la estructura institucional específica que la organiza y la que se deriva de ella.

36. En este punto, la Constitución mexicana define que el gobierno debe llevar a cabo un programa obligatorio («Plan Nacional de Desarrollo») para la atención de los problemas del desarrollo nacional.

37. Por ejemplo, en lo que se ha dado en llamar el capítulo económico de la Constitución se define la obligación de cada Administración gubernamental de generar un plan nacional de desarrollo y de ahí se derivan una serie de deberes y normas que estipulan cómo deben llevarse a cabo las políticas públicas.

38. El mejor análisis de este modelo puede encontrarse en Zarembeg (2003).

39. Hasta el 13 de noviembre de 2007 los artículos constitucionales han sido reformados en 456 ocasiones. El título VI (Trabajo) ha sido el más reformado, con 21 cambios en el artículo 123. El título III (División de Poderes) ha sido el segundo más reformado con 59 reformas.

Capítulo 2. La cooperación por cooptación: el sistema presidencialista de partido hegemónico

40. La primera etapa reconocida de este cambio es la introducción, en 1964, de diputados de partido, que permitieron una pequeña ventana a la representación proporcional, si bien esta fue tan minoritaria que resultó insignificante desde el punto de vista de la capacidad para formar alianzas y tener un peso específico en la definición de medidas legislativas.

41. En las elecciones presidenciales de 1982, el Partido Revolucionario Institucional obtuvo el 68,5% de la votación; en 1988 el 49,1%; en 1994 el 48,6%; en 2000 el 36,1%, y en 2006 el 22,2% de los votos. En las elecciones de los diputados de mayoría: en 1988 el PRI obtuvo el 52,0%; en 1994 el 60,0%; en 2000 el 36,9%; en 2006 el 28,2% y en 2009 el 61,3% de los votos. En cuanto a los estados: en 1985 el PRI gobernaba las 32 entidades; en 1990, 30; en 1995, 28; en 2000, 19; en 2006, 18, y en 2009, 19.

42. Por ejemplo, convertir a la Suprema Corte de Justicia en la máxima autoridad en materia constitucional o, por el contrario, crear un Tribunal Constitucional.

43. El artículo 135 de la Constitución define una figura peculiar denominada coloquialmente el *constituyente permanente*. Consiste en que, para la reforma de la Constitución, se requiere de la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes de las cámaras de Diputados y Senadores en sus respectivas sesiones, además de la mayoría de las 31 legislaturas de los estados de la federación. Cabe aclarar que los únicos facultados para presentar ante el Congreso iniciativas de ley (y, por consiguiente, de reforma constitucional) son el presidente de la República, los miembros del Congreso de la Unión y las legislaturas estatales, como cuerpos colegiados.

44. A pesar de su función como reglas de unanimidad, las constituciones no han de ser, necesariamente, *expresivas* de la mayoría numérica de la sociedad, sino *satisfactorias* para los agentes y grupos decisivos en la toma de decisiones y susceptibles de recibir la aquiescencia de la mayoría (Hardin, 1999: 110).

45. Las constituciones varían en un rango que va desde las que no admiten cambios, hasta las que van modificándose de acuerdo con la interpretación judicial. La Constitución mexicana prevé el mecanismo por el cual puede ser «reformada o adicionada», pero no establece cómo debe procederse para formular en caso necesario una nueva Constitución que sustituya a la anterior. Tampoco hay acuerdo sobre si es posible «reformar» o «adicionar» la Constitución mediante una revisión completa del texto equivalente a una «nueva constitución».

46. Esta denominación hace referencia a dos elementos que se combinan de manera particular en el caso mexicano. Un sistema político presidencialista, donde el presidente es la autoridad política y normativa máxima del sistema, y un sistema de partido hegemónico, tal como lo caracteriza Giovanni Sartori, quien sostiene que México representa un caso de sistema de partido hegemónico pragmático. Según su punto de vista, el sistema de partido hegemónico se distingue porque: «...no permite una competencia oficial por el poder, ni una *de facto*. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda [...] pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad. No solo no se produce de hecho la alternación; *no puede* ocurrir, dado que ni siquiera se contempla la posibilidad de una rotación en el poder» (1980: 278).

47. A pesar de las reformas que hicieron posible la competencia electoral, la legislación sobre la materia sigue arrastrando «asignaturas pendientes» que no ha atendido debido a la situación general de obsolescencia del régimen político.

48. Se entiende por *equilibrio* el punto en que ninguno de los actores tiene incentivos para desarrollar una estrategia de salida o desertión del juego.

49. Luego de la alternancia en la presidencia de la República en 2000 ha persistido la dificultad para conseguir acuerdos que hagan posible la aprobación por el Congreso de la mayor parte de las iniciativas más importantes del presidente de la República, comenzando por la desaparición de la «reforma del Estado» de la agenda gubernamental, las radicales enmiendas que sufrió la iniciativa de «ley indígena» en manos del Senado, el rechazo del proyecto de reforma fiscal y las llamadas «reformas estructurales» (energética y laboral).

50. Los estudios jurídicos sobre este tema particular se enfocan normalmente a examinar estas reformas desde el punto de vista de la estructura *jurídica* de la Constitución. Entre estos estudios, los que dan cuenta del desarrollo del presidencialismo aíslan, por lo regular, las disposiciones constitucionales referidas directamente a reforzar el poder de la institución presidencial, pero no estudian los efectos políticos de conjunto de cada una de las reformas mencionadas sobre el sistema político. Una excepción la constituye Marván Laborde (1997).

51. La iniciativa es presentada en primera persona por el general Obregón, aunque en el Diario de Debates de la Cámara de Diputados apareció canalizada por un grupo de diputados cercanos a él, con lo que se mantuvo la formalidad del artículo 71 que faculta para iniciar leyes al presidente, a los miembros del Congreso y a las legislaturas de los estados (Diario de Debates de la Cámara de Diputados, 14 de mayo de 1928).

52. Con la resultante aprobación de la iniciativa en ambas cámaras del Congreso fueron modificados los artículos 73, 74, 76, 79, 89, 94, 96, 97, 98, 99, 100 y 111.

53. Diario de Debates de la Cámara de Diputados, 14 de mayo de 1928, p. 5.

54. Diario de Debates de la Cámara de Diputados, 14 de mayo de 1928, p. 7.

55. Mediante el decreto se reformó el artículo 73, fracción VI, bases 1.^a, 2.^a y 3.^a.

56. Diario de Debates de la Cámara de Diputados, 18 de mayo de 1928, pp. 9-14.

57. En esa ocasión fueron modificados los artículos 51, 55 (fracs. V y VI), 56, 58, 59, 83, 84, 85, 73 (fracs. XXVI), 79 y 115. La reforma entró en vigor en abril de 1933.

58. En cualquier forma, el artículo 60 establecía que cada Cámara calificaría las elecciones de sus miembros y que sus resoluciones serían inatacables, una disposición que no fue alterada en 1933.

59. A los gobernadores se aplicaba, al igual que al presidente, la prohibición de reelección desde la Constitución de 1917, aunque el recurso de argucias interpretativas había hecho posible que varios gobernadores fueran reelegidos.

60. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 14 de diciembre de 1932, pp. 3-9. Salvo indicación contraria, las citas subsiguientes corresponden a la misma fuente. En todos los casos las cursivas son añadidas.

61. *La Constitución del pueblo mexicano*, tomo VII: 275-276.

62. Este razonamiento forma parte de una etapa que se viviría a continuación y que no abordaremos aquí: la organización corporativa de las clases trabajadoras por el Estado en el Partido de la Revolución, etapa que corresponde al periodo de gobierno del general Lázaro Cárdenas (1934-1940) (Córdova, 1974). Cabe mencionar que en su discurso en defensa del proyecto de reformas Padilla se refiere a la situación de la Rusia comunista y la Italia fascista como ejemplos de organización institucional, no para imitarlos, sino para apuntalar la necesidad de la reforma. No obstante, el ejemplo de Italia formará parte en lo sucesivo de una imagen de la organización de las masas que tendría una influencia importante, así fuera meramente contextual, en el derrotero que seguiría el PNR para transformarse en partido de masas (PRM) y en un monopolio político.

63. Además de Ezequiel Padilla y Gonzalo Bautista, lo refirieron Octavio Trigo, Luis L. León. La cita es de una intervención de éste último.

64. Otro asunto es lo ocurrido en los puestos de designación de la Administración Pública, que abrieron más posibilidades a carreras de servicio de medio y largo plazo, aunque estuvieron sometidas casi siempre al arbitrio de las autoridades políticas superiores. No es nuestro objeto este problema, pero la debilidad «autoinfringida» de la clase política generó la fuerza de una clase burocrática centralizada, vertical y patrimonialista, capaz de actuar a través de coaliciones entre posiciones burocráticas y camarillas políticas.

65. Este artículo aparece en la Constitución de 1917 con el numeral 135, pero corresponde al artículo 127 de la Constitución de 1857. La diferencia consiste en que en esta última se establecía que, para que la constitución pueda ser adicionada o reformada, se requiere que el Congreso de la Unión, mediante el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde la reforma o que esta sea aprobada por la mayoría de las legislaturas de los estados.

En cambio, en la Constitución de 1917 se establece que, para modificar la constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde la reforma y que esta sea aprobada por la mayoría de las legislaturas de los estados.

Capítulo 3. La deserción por conveniencia: la democracia pluralista incompleta

66. Desde 1917 hasta 2008 las leyes federales que más se han reformado son: el Código Penal Federal, con 95 reformas; la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y el Código Civil Federal, con 47; el Código Federal de Procedimientos Penales, con 46; la Ley del Impuesto al Valor Agregado, 39, y el Código Fiscal de la Federación, 38.

67. Hasta la entrega de estas páginas al editor las reformas aprobadas luego del periodo que aquí analizamos adolecen del doble defecto característico que define la tesis de este trabajo: un alto coste de negociación para el cambio y poca relevancia del mismo en términos de su diferenciación del pasado reciente y remoto.

68. Para una descripción de estos mecanismos en los casos señalados véase Sartori (2001: 176-187).

69. Sartori explica estas diferencias al comparar los sistemas presidenciales, semipresidenciales y sus peculiares adaptaciones a los países latinoamericanos (2001: 101-110, 136-156).

70. Véase cuadro 8.

71. En la elección de 2000 se formaron las siguientes coaliciones: el PAN compitió con el Partido Verde Ecologista de México. El PRD compitió como Alianza por México, que incluía el Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Convergencia por la Democracia, Alianza Social y Partido de la Sociedad Nacionalista. En la elección de 2006 se formaron las siguientes coaliciones: el PRI compitió con el Partido Verde Ecologista de México. El PRD compitió con el Partido del Trabajo y Convergencia por la Democracia.

72. Entiendo por *parámetro* su definición más elemental: dentro de la estadística bayesiana, se trata de la probabilidad de distribución de una variable en una población. En este caso las variables son simplemente los subconjuntos de los valores individuales de los actores políticos y de los valores definidos en las jerarquías de preferencias sociales.

73. En junio de 2008 se inició en el Senado la reforma de los artículos 69 y 95 de la Constitución, que elimina la obligación del titular del Ejecutivo a presentarse anualmente a la apertura de Sesiones del Congreso para rendir un informe. Subsiste tan solo la obligación de entregarlo por escrito y de responder con posterioridad unas «preguntas parlamentarias» dirigidas por escrito al presidente y la facultad del Congreso de llamar a comparecer a los secretarios del gabinete.

74. La obligación del Congreso de tomar decisiones en materia legislativa es formalmente laxa. Solo en algunos casos se encuentra obligado a legislar con plazos perentorios. Esto facilita que muchas iniciativas sean propuestas con poca claridad técnica y que puedan dilatarse incluso entre diferentes legislaturas.

75. Para conocer la importancia y cambios que implican estas 58 reformas estructurales presentadas en el periodo 1997-2006, las clasificamos utilizando una escala del 1 al 5 a partir de las siguientes variables:

- Reforma que altera el diseño del sistema político mexicano posrevolucionario.
- Supone una modificación importante en las funciones rectoras y/o económicas del Estado mexicano.
- Es un tema que genera gran controversia y posiciones contrarias entre los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión.
- En una reforma cuya aprobación implica una modificación en la relación de los poderes de la Unión (por ejemplo, una iniciativa que refuerza el federalismo fiscal altera la relación entre dos niveles de gobierno o las reformas al poder judicial).
- Su discusión y aprobación es capaz de generar movilización social de aprobación o rechazo (por ejemplo, la reforma energética o la ley de transparencia).

Cuando una iniciativa presentaba las cinco características fue clasificada en el rango 5; si reunía cuatro en el 4 y así sucesivamente.

76. Diario Oficial de la Federación, 6 de diciembre de 1977, p. 2.

77. Diario Oficial de la Federación, 7 de abril de 1986, p. 2.

78. Ídem.

79. Diario Oficial de la Federación, 3 de septiembre de 1993, p. 2.

80. Idem.

81. Diario Oficial de la Federación, 2 de agosto de 2004.

82. A la prolongación de los periodos congresuales hay que añadir la modificación del formato del informe presidencial que hace posible a partir de 2008 hacer únicamente la entrega de un informe escrito sobre «el Estado que guarda la Administración Pública».

83. En la reforma de 2007 se introdujo una reducción a este financiamiento por la vía de menor gasto en propaganda pagada en los medios electrónicos de comunicación. Sin embargo, esta disminución no modifica la lógica de acción. Véase infra los cuadros 12 y 13.

84. Véase supra el cuadro 10 («Valoración de iniciativas estructurales»). Fuera del periodo de revisión hay que incluir la reforma política de 2007, que canceló la compra directa de propaganda electoral para partidos y candidatos.

85. Existen otros órganos fuera del poder judicial de la Federación que poseen funciones jurisdiccionales, como las juntas de conciliación y arbitraje, tribunales fiscales, tribunales agrarios y tribunales de lo contencioso administrativo. Aquí tomamos en cuenta los aspectos fundamentales de la impartición de justicia en la esfera del poder judicial a nivel federal.

86. Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1994.

87. El nombramiento de los ministros lo realiza el Senado a partir de una terna propuesta por el presidente, se establecen los plazos para la selección de estos y se estipula que las licencias solicitadas por un ministro no podrán exceder los dos años de duración.

88. Publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 1996.

89. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 11 de junio de 1999.

90. Un dato reciente en este sentido es la decisión del Congreso de no dar paso a las «acciones colectivas», es decir, a los procesos que, iniciados por un individuo u organización, pudiesen admitir la suma de personas físicas y morales en las mismas circunstancias para defenderse de abusos por parte de empresas u autoridades. Véase Gaceta Parlamentaria del 17 de abril de 2009.

91. La relación entre poderes ejecutivos, legislativos y municipales en cada entidad puede variar en algunos casos según cada constitución local, pero en lo esencial no se ha modificado la centralización introducida en 1933.

92. En Cancún en 2002.

93. En el periodo que hemos analizado, la Federación capta un promedio anual de cerca del 90% del total de la recaudación fiscal, mientras que los demás órdenes de gobierno únicamente el resto.

94. Si bien la fundación formal de la CONAGO se produce el 13 de junio de 2002, para estas fechas ya se había producido la primera declaración.

95. *Mayoría* equivale a que el partido del gobernador tiene mayoría en la legislatura local; *dividido* implica que otro partido distinto al del gobernador tiene la mayoría; *sin mayoría* quiere decir que ningún partido la tiene.

96. Véase supra, cap. 1, n. 27.

Capítulo 4. La regla ausente

97. Una apreciación más extensa puede encontrarse en Valdés Ugalde (1997: 203-255).

98. En el caso de México, el «error de diciembre» provocó una disminución del 6,5% de los ingresos por habitante entre 1994 y 1996, lo que hizo que el índice de pobreza aumentara un 7% solo en esos dos años. En cuanto a la desigualdad, en 1996 el 73% de los hogares urbanos y el 69% de los rurales recibían ingresos inferiores al promedio nacional; el 40% de los hogares urbanos más pobres recibían solamente el 18% del total del ingreso, mientras que el 10% de los hogares con mayores ingresos acumulaba el 31% del ingreso total. En 1996 el 43% de la población trabajadora urbana se ocupaba en actividades económicas de baja productividad (CEPAL, 1999). Simultáneamente, el Banco Mundial informa de que, en 1996, la deuda externa representó más del 12% del producto interno bruto. A pesar de las fluctuaciones debidas a los periodos de crecimiento económico esta carga se mantuvo en niveles onerosos para la marcha de la economía. Por su parte, los salarios disminuyeron consistentemente: de representar casi el 30% del gasto total de la economía en 1975, bajaron en 1995 al 18%. A todo esto debe sumarse la emigración de alrededor de siete millones a los Estados Unidos. Entre 1980 y 1996, las remesas enviadas por los trabajadores migratorios a México se incrementaron de 698 a 4.224 millones de dólares, es decir, se multiplicaron por seis. Esta última cifra representa más de la cuarta parte de los ingresos petroleros de 1996 (Banco Mundial, 1998).

99. Elevación del financiamiento al tope, representado por el monto otorgado al PRI, y separación, en principio, de este respecto de otras fuentes no legales de recursos.

100. Definición evolutiva: un grupo de seres se aísla del resto de su especie y sus miembros pueden evolucionar rápidamente porque son un pequeño grupo; después su número aumenta y sustituyen a la especie materna.

101. Para los datos actualizados hasta 2006 véase el capítulo precedente.

102. En el caso de México la hegemonía constitucional de un partido consiste en mantener una representación de al menos dos tercios de ambas cámaras del Congreso de la Unión y mayoría absoluta en las legislaturas de 16 entidades federativas.

103. Esto no significa que la «huella autoritaria» se limite a ellas, pero en estas tiene su origen. El «corporativismo» cardenista, persistente en muchas de sus facetas, y un sinnúmero de adecuaciones constitucionales y legales a lo largo del siglo XX deben ser analizadas en este registro para dar cuenta del enorme peso que aún tiene la decisión original (y reiterada) de hacer del Estado mexicano un Estado autoritario.

104. Ni únicas, ni exclusivas, pero sí eficaces.

105. En el supuesto de que los resultados oficiales de la elección presidencial de 1988 sean creíbles, esta tendencia también abarcaría dicha elección, lo que arrojaría un total de 18 años, incluyendo la elección de 2006.

106. Aunque a medida que se ha «normalizado» la competencia electoral en un nivel de mayor competitividad, el árbitro tiende a perder capacidad de regulación y a ser «moldeado» por los jugadores.

107. Los votos cuentan y se cuentan. No obstante, persiste en este orden la exclusividad a la hora de presentar candidaturas de los partidos políticos, lo que los fortalece adicionalmente y contribuye al distanciamiento de la ciudadanía.

108. Como se describe en el capítulo 2, las reformas constitucionales de 1932-33 incluyeron en el artículo 115 unas reglas fijas para todos los municipios del país que limitaron el campo de decisión a las legislaturas de los estados. El motivo de evitar la reelección ha acrecentado hasta hoy la consecuencia de impedir el ejercicio de la facultad estatal señalada en el artículo 40.

109. Al concluir este libro fue presentada por el Ejecutivo Federal una iniciativa de reformas que por primera vez incluían aspectos fundamentales del sistema político más allá de lo electoral. Nos referiremos brevemente a esta iniciativa más adelante.

110. Es el caso de la «ley Televisa», aprobada en 2005 por unanimidad en la Cámara de Diputados y la inacción legislativa frente a la concentración oligopólica de la industria de las telecomunicaciones.

111. También creo necesario pensar de un modo alternativo la organización gremial que surgió durante el último de estos periodos para transitar hacia organizaciones democráticas cuyos objetivos no sean el privilegio, la ineficiencia y la impunidad.

112. Un estudio detallado sobre las consecuencias de la no reelección consecutiva de legisladores puede encontrarse en Campos Vargas (2003: 98-151).

113. Véase supra, cap. 1.

114. Existen distintos modelos posibles para un sistema de partidos sólido y eficiente. El análisis de los modelos alternativos sería objeto de otro trabajo. En cualquier caso, la reelección tendría los efectos señalados.

115. Tratamos los fundamentos analíticos de esta idea in extenso en el primer capítulo.

116. Luego, en 1993 se extiende una versión de este principio al Senado.

117. Todas las cifras se consignan en porcentajes.

118. Las fórmulas RP en esta elección fueron PAN/PVEM.

119. Por mayoría constitucional se entiende el control de dos terceras partes del Congreso y de al menos la mitad más una de las legislaturas de los estados.

120. Méndez de Hoyos (2006: 136-138) muestra cómo la fuerza de la oposición (al PRI) creció hasta 2000 y se reflejó en triunfos electorales para los demás partidos, mientras que el aumento del número de partidos de 6 a 11 para la elección del 2003 hizo regresar drásticamente la concentración de distritos en el primer partido. La autora señala a la fragmentación del sistema de partidos como causa, pero es perfectamente consistente enunciarlo de otra forma: la persistencia del «sistema mixto con dominante mayoritario» funciona en contra del pluralismo y la representatividad, mientras que los actores políticos y los ciudadanos favorecen a estas últimas.

121. Para una excelente síntesis de la mayor correlación entre pluralismo y representatividad con mayor empleo y distribución del ingreso, véase Colomer, 2001: 227-241 (capítulo 5: «La elección de instituciones socialmente eficientes»).

122. La propuesta más completa de esta figura la ha ofrecido Diego Valadés (2003).
123. Desde su promulgación hasta el 25 de septiembre de 2009, la Constitución política se ha reformado en 500 ocasiones.

124. El Congreso local del estado libre y soberano de Chihuahua aprobó reformar la Constitución política el 28 de septiembre de 1994. Estas reformas entraron en vigor el 2 de octubre de 1994 mediante el decreto 403-94 XIV P.E.

125. La diputación permanente de la LVIII legislatura del estado de Veracruz aprobó la ley n.º 53, que reformó los artículos 1 al 84 y derogó los artículos 85 al 141 de la Constitución política, para modificar de manera sustancial el texto constitucional. Las reformas fueron publicadas en la gaceta oficial del estado el 3 de febrero de 2000.

126. Aunque este trabajo no se ha propuesto primordialmente el análisis del poder judicial, sino una visión de conjunto del régimen político que lo incluye, no puede pasarse por alto la supuesta autonomía de los tribunales laborales, agrarios y administrativos. Por sus materias respectivas, se corresponden con el poder del presidente sobre estas materias, que corrió siempre en concordancia con la organización del partido hegemónico en obreros, campesinos y empresarios (una parte de estos últimos afiliada al partido y otra organizada para ser interlocutores directos del presidente para el avance de sus intereses).

127. Véase Francisco Valdés Ugalde, «Revisión integral de la Constitución en Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas», pp. 167-169.

128. En el Distrito Federal esto se ha superado solo parcialmente, pero la organización de su régimen interno sigue participando de características obsoletas, entre la más importantes la ausencia de régimen municipal, una «asamblea legislativa» muy limitada (que no es ni de lejos una legislatura estatal) y un Ejecutivo en exceso fuerte y sin los debidos controles.

129. Esta posibilidad se ofrece, además, en las elecciones intermedias de un mandato presidencial, lo que sirve como ratificación o rechazo del electorado a las políticas de gobierno.

130. Jefe de Gobierno o ministro en jefe capaz de integrar el gabinete en acuerdos con el presidente y con el Congreso.

131. Para una revisión amplia del problema de la representatividad de la democracia, véase Urbinati (2006).

132. Robert Dahl (2001: 72) desarrolla un argumento convincente cuando señala que la mayor parte de los países que se han convertido en desarrollados *no* han copiado la Constitución estadounidense, sino, al contrario, han elegido vías distintas, más cercanas al parlamentarismo o semipresidencialismo.

Conclusiones

133. A lo que hay que agregar el efecto multiplicador que este «ejemplo» opera sobre vastos sectores de la sociedad que comprenden que el comportamiento ceñido a las reglas es contraproducente en comparación con el comportamiento «anómico».

Apéndice 1

Cuadro A-1
Reformas constitucionales por título (1917-2007)

Título	Art.	N.º artículos	N.º reformas	Reformas por art.	% ref./total ref.
T.I Garantías individuales	1-38	38	97	2,55	21,05
T.II Soberanía	39-48	10	24	2,4	5,04
T.III División de poderes	49-107	59	263	4,4	57,01
T.IV Responsab. de los serv. púb.	108-114	6	23	3,8	4,82
T.V De los estados de la Federación	115-122	8	27	3,3	5,48
T.VI Del trabajo	123	1	21	21	4,60
T.VII Prev. gcales.	124-134	11	9	0,8	1,75
T.VIII De la reforma de la Constitución	135	1	1	1	0,21
T.IX De la inviolabilidad de la Constitución	136	1	0	0	0
TOTAL		136	465		100

Fuente: 1. Página web de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión: <http://www.cddhcu.gob.mx/> (Legislación Federal, Reformas de la Constitución). Actualización del 13 de noviembre de 2007. 2. Diario Oficial de la Federación.

Comentarios cuadro A-1

El título VI es el que más reformas (21) por artículo (1) presenta. El título III es el siguiente en el orden, con 4 reformas por artículo (59). El título IV ha sufrido 3,6 reformas por artículo (7). El Título V «De los estados de la Federación» sigue con 3,1 reformas por artículo (8). Los títulos I y II siguen con 2,5 y 2,3 reformas por artículo, respectivamente,

Por último, los títulos VIII, VII y IX finalizan el orden de la secuencia.

Apéndice 2

Datos estadísticos electorales

Cuadro A-2

Resultados del Partido Revolucionario Institucional en las elecciones presidenciales

	PRI	Otros
1952	74,3	25,7
1958	90,4	9,6
1964	88,8	11,2
1970	83,2	16,8
1976	87,8	12,2
1982	68,5	31,5
1988	49,1	50,9
1994	48,6	51,4
2000	36,1	63,9
2006	22,2	77,8

Cuadro A-3
Resultados en las elecciones presidenciales por partido político
en los años de competencia electoral

	PAN	PRI	PRD	Otros
2000	42,5	36,1	16,6	4,8
2006	35,8	22,2	35,3	6,7

PAN: Partido Acción Nacional. PRI: Partido Revolucionario Institucional. PRD: Partido de la Revolución Democrática.

Cuadro A-4
Resultados del PRI en las elecciones de diputados de mayoría

	PRI	Otros
1964	83,3	16,7
1967	83,4	16,6
1970	83,5	16,5
1973	81,8	18,2
1976	82,2	17,8
1979	74,0	26,0
1982	74,7	25,3
1985	72,2	27,8
1988	52,0	48,0
1991	64,0	36,0
1994	60,0	40,0
1997	47,8	52,2
2000	36,9	63,1
2003	23,1	76,9
2006	28,2	71,8
2009	61,3	38,7

Cuadro A-5

Resultados en la elecciones de diputados de mayoría por partido político en los años de competencia electoral

	PAN	PRI	PRD	Otros
2000	42,5	36,1	16,6	4,8
2003	30,7	23,1	17,6	28,6
2006	35,8	22,2	35,3	6,7
2009	23,3	61,3	13	2,3

PAN: Partido Acción Nacional. PRI: Partido Revolucionario Institucional. PRD: Partido de la Revolución Democrática.

Cuadro A-6

Resultados del PRI en las elecciones de senadores

Elección	PRI	Otros
1952	100	0
1958	100	0
1964	100	0
1970	100	0
1976	100	0
1982	100	0
1988	93,7	6,3
1991	95,3	4,7
1994	74,2	25,8
1997	60,1	39,9
2000	36,7	63,3
2006	28,1	71,9

Cuadro A-7
 Resultado en las elecciones de senadores por partido político
 en los años de competencia electoral

	PAN	PRI	PRD	Otros
2000	38,1	36,7	18,8	6,4
2006	33,5	28	29,6	8,9

PAN: Partido Acción Nacional. PRI: Partido Revolucionario Institucional. PRD: Partido de la Revolución Democrática.

Cuadro A-8
 Resultados del PRI en las elecciones de gobernadores

	1985	1990	1995	2000	2006	2009
PRI	32	31	28	19	18	19
Otros	0	1	4	13	14	13

Cuadro A-9
 Congresos locales con mayoría del PRI

	PRI	Otros
1985	32	0
1990	30	1
1995	30	1
2000	23	9
2007	16	16
2009	21	11

Cuadro A-10
Congresos locales por partido político en 2007

	PAN	PRI	PRD	Sin mayoría
2007	11	16	5	0
2009	7	21	3	1

PAN: Partido Acción Nacional. PRI: Partido Revolucionario Institucional. PRD: Partido de la Revolución Democrática.

Cuadro A-11
Ayuntamientos con mayoría del PRI

	PRI	Otros
1985	2,311	133
1990	2,067	377
1995	1,981	463
2000	1,392	1052
2006	688	1753

Fuente: base de datos del INAFED, SE-
GOB.

Apéndice 3

Reformas constitucionales por periodo presidencial

Cuadro A-12
Reformas constitucionales por periodo presidencial

Presidente	Año reforma	Artículos reformados	Total art. reformados
ÁLVARO OBREGÓN (1920-1924)	1921	Artículo 73	8 artículos reformados
	1923	Artículos 67, 69, 72, 79, 84 y 89 Artículo Decimocuarto transitorio	
PLUTARCO ELÍAS CALLES CAMPUZANO (1924-1928)	1927	Artículos 82 y 83	18 artículos reformados
	1928	Artículos 52, 73 (1.ª reforma, 2.ª reforma), 74, 76, 79, 83, 89, 94, 96, 97, 98, 99, 100, 111 y 115	
EMILIO PORTES GIL (1928-1930)	1929	Artículos 73 y 123	2 artículos reformados
PASCUAL ORTIZ RUBIO (1930-1932)	1931	Artículos 43 (1.ª reforma, 2.ª reforma) y 45 (1.ª reforma, 2.ª reforma)	4 artículos reformados
ABELARDO L. RODRÍGUEZ (1932-1934)	1933	Artículos 51, 55, 56, 58, 59, 73 (1.ª reforma, 2.ª reforma), 79, 83, 84, 85, 115 y 123	22 artículos reformados
LÁZARO CÁRDENAS DEL RÍO (1934-1940)	1934	Artículos 3.º, 32, 73 (1.ª reforma, 2.ª reforma), 94 y 95	15 artículos reformados
	1935	Artículos 43, 45 y 73	
	1937	Artículo 27	
	1938	Artículos 49 y 123	
	1940	Artículos 27, 97 y 102	
MANUEL ÁVILA CAMACHO (1940-1946)	1940	Artículo 73 (1.ª reforma, 2.ª reforma)	18 artículos reformados
	1942	Artículos 5.º, 52, 73 (1.ª reforma, 2.ª reforma), 117 y 123	
	1943	Artículos 82 y 115	
	1944	Artículos 32, 73 (1.ª reforma, 2.ª reforma), 76, 89, 94 y 111	
	1945	Artículo 27	

Presidente	Año reforma	Artículos reformados	Total art. reformados
MIGUEL ALEMÁN VALDÉS (1946-1952)	1946	Artículos 3.º, 73, 104 y 117	20 artículos reformados
	1947	Artículos 27, 73 y 115	
	1948	Artículos 20 y 27	
	1949	Artículo 73	
	1951	Artículos 49, 52, 73, 94, 97, 98, 107 y 131	
	1952	Artículos 43 y 45	
ADOLFO RUIZ CORTINES (1952-1958)	1953	Artículos 34 y 115	2 artículos reformados
ADOLFO LÓPEZ MATEOS (1958-1964)	1960	Artículos 27 (1.ª reforma, 2.ª reforma), 42, 48, 52 y 123	11 artículos reformados
	1961	Artículo 123	
	1962	Artículos 107 y 123	
	1963	Artículo 54 y 63	
GUSTAVO DÍAZ ORDAZ (1964-1970)	1965	Artículo 18	19 artículos reformados
	1966	Artículos 73 (1.ª reforma, 2.ª reforma), 79, 88, 89 (1.ª reforma, 2.ª reforma), 117 y 135	
	1967	Artículos 73, 94, 98, 100, 102, 104, 105 y 107	
	1969	Artículos 30 y 34	
LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ (1970-1976)	1971	Artículos 10, 73, 74 y 79	40 artículos reformados
	1972	Artículos 52, 54, 55, 58 y 123 (1.ª reforma, 2.ª reforma)	
	1974	Artículos 4.º, 5.º, 27, 30, 43, 45, 52, 55, 73, 74, 76, 79, 82, 89, 93, 104, 107 (1.ª reforma, 2.ª reforma), 111, 123 (1.ª reforma, 2.ª reforma) y 131	
	1975	Artículos 27, 73, 107 y 123	
	1976	Artículos 27 (1.ª reforma, 2.ª reforma), 73 y 115	

Presidente	Año reforma	Artículos reformados	Total art. reformados
JOSÉ LÓPEZ PORTILLO Y PACHECO (1976-1982)	1977	Artículos 6.º, 18, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115	34 artículos reformados
	1978	Artículo 123 (1.ª reforma, 2.ª reforma, 3.ª reforma)	
	1979	Artículo 107	
	1980	Artículos 3.º, 4.º y 78	
	1981	Artículos 29, 60, 90, 92 y 117	
	1982	Artículos 28, 73, 74 y 123	
MIGUEL DE LA MADRID HURTADO (1982-1988)	1982	Artículos 22, 73, 74, 76, 89, 94, 97, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 127 y 134	66 artículos reformados
	1983	Artículos 4.º (1.ª reforma, 2.ª reforma), 16, 21, 25, 26, 27, 28, 73 y 115	
	1985	Artículos 20 y 79	
	1986	Artículos 52, 53, 54, 56, 60, 65, 66, 69, 77, 106, 107 y 123 Artículos Decimoséptimo y Decimoctavo (1.ª reforma, 2.ª reforma) transitorios	
	1987	Artículos 17, 27, 46, 73 (1.ª reforma, 2.ª reforma, 3.ª reforma), 74 (1.ª reforma, 2.ª reforma), 78, 79, 89, 94, 97, 101, 104, 107, 110, 111, 115, 116 y 127 Artículo Decimonoveno transitorio	
	1988	Artículo 89	
CARLOS SALINAS DE GORTARI (1988-1994)	1990	Artículos 5.º, 28, 35, 36, 41, 54, 60, 73 y 123 Artículos Decimoséptimo, Decimoctavo y Decimonoveno transitorios	55 artículos reformados
	1992	Artículos 3.º, 4.º, 5.º, 24, 27 (1.ª reforma, 2.ª reforma), 102 y 130 Artículo Decimoséptimo transitorio	
	1993	Artículos 3.º, 16, 19, 20, 28, 31 (1.ª reforma, 2.ª reforma), 41, 44, 54, 56, 60, 63, 65, 66, 73 (1.ª reforma, 2.ª reforma), 74 (1.ª reforma, 2.ª reforma), 76, 79, 82, 89, 100, 104, 105, 107 (1.ª reforma, 2.ª reforma), 119 (1.ª reforma, 2.ª reforma), 122 y 123	
	1994	Artículos 41 y 82	

Presidente	Año reforma	Artículos reformados	Total art. reformados
ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN (1994-2000)	1994	Artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122, y 123	77 artículos reformados
	1995	Artículo 28	
	1996	Artículos 16, 20, 21, 22, 35, 36, 41, 54, 56, 60, 73 (1.ª reforma, 2.ª reforma), 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116 y 122	
	1999	Artículos 30, 32 y 37	
	1999	Artículos 4.º, 16, 19, 22, 25, 58, 73 (1.ª reforma, 2.ª reforma, 3.ª reforma), 74, 78, 79, 94, 97, 100, 102, 107, 115 y 123 Artículo Tercero transitorio del Decreto DOF 20-03-1997	
	2000	Artículos 4.º, 20 y 73	
VICENTE FOX QUESADA (2000-2006)	2001	Artículos 1.º, 2.º, 4.º, 18 y 115	31 artículos reformados
	2002	Artículos 3.º, 31 y 113	
	2003	Artículos 63, 73 y 77	
	2004	Artículos 65, 73 (1.ª reforma, 2.ª reforma), 74 y 89 Artículo Segundo transitorio del Decreto DOF 20-03-1997	
	2005	Artículos 14, 18, 21, 22, 46, 73 (1.ª reforma, 2.ª reforma), 76 y 105	
	2006	Artículos 1.º, 26, 73 (1.ª reforma, 2.ª reforma) y 105	
FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA (2006-2012)	2007	Artículos 6.º (1.ª reforma, 2.ª reforma), 29, 41, 55, 73 (1.ª reforma, 2.ª reforma, 3.ª reforma), 76, 82, 85, 89, 90, 92, 93, 95, 97, 99 (1.ª reforma, 2.ª reforma), 108, 110, 111, 116, 122 y 134	58 artículos reformados al 24 de agosto de 2009
	2008	Artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 69, 73 (1.ª reforma, 2.ª reforma), 74, 79, 88, 93, 115, 116 (1.ª reforma, 2.ª reforma), 122, 123 y 134	
	2009	Artículos 4, 16 (fe de errata), 73 (1.ª reforma, 2.ª reforma, 3.ª reforma) Artículos Segundo y Tercero transitorios del Decreto DOF 12-12-2005 Artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 Nuevas reformas	

Fuente: Cámara de Diputados en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum-per.htm>.

Apéndice 4
Reformas de las leyes
federales vigentes: 1997-2008

Cuadro A-13
Reformas de las leyes federales vigentes: 1997-2008

N.º	LEY	Publicación original	Reformas publicadas en el DOF Periodo 1997-2008	Última reforma	Reformas 1997-2008	Reformas totales 1917-2008
1	CÓDIGO CIVIL FEDERAL	1928 may 26	30-12-1997 28-05-1998 19-10-1998 29-05-2000 13-06-2003 31-12-2004 13-04-2007	2007 abr 13	7	47
2	CÓDIGO DE COMERCIO	1889 oct 07	23-05-2000 29-05-2000 05-06-2000 13-06-2003 13-06-2003 29-08-2003 26-01-2005 26-01-2006 26-04-2006 26-04-2006 06-06-2006 17-04-2008	2008 abr 17	12	35
3	CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR	1933 ago 31	23-01-1998 18-05-1999 29-06-2005	2005 jun 29	3	8
4	CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES	2008 ene 14	Sin reforma	Sin reforma	0	0
5	CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES	1943 feb 24	29-05-2000 18-12-2002 13-06-2003	2003 jun 13	3	5
6	CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES	1934 ago 30	31-12-1998 08-02-1999 17-05-1999 17-05-1999 18-05-1999 04-01-2000 12-06-2000 01-06-2001 06-02-2002 18-12-2002	2007 dic 07	21	46

N.º	LEY	Publicación original	Reformas publicadas en el DOF Periodo 1997-2008	Última reforma	Reformas 1997-2008	Reformas totales 1917-2008
			19-12-2002 08-02-2006 23-05-2006 25-05-2006 06-06-2006 22-06-2006 27-03-2007 10-04-2007 28-06-2007 27-11-2007 07-12-2007			
7	CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN	1981 dic 31	29-12-1997 29-05-1998 31-12-1998 31-12-1999 31-12-2000 05-01-2004 31-12-2004 25-10-2005 01-12-2005 28-06-2006 18-07-2006 27-12-2006 01-10-2007	2007 oct 01	13	38
8	CÓDIGO PENAL FEDERAL	1931 ago 14	19-05-1997 30-12-1997 31-12-1998 08-02-1999 17-05-1999 18-05-1999 04-01-2000 12-06-2000 01-06-2001 06-02-2002 04-12-2002 18-12-2002 12-06-2003 26-05-2004 16-06-2005 23-08-2005 08-02-2006 19-05-2006 06-06-2006 30-06-2006 30-06-2006 27-03-2007 13-04-2007 28-06-2007 27-11-2007	2007 nov 27	25	95

N.º	LEY	Publicación original	Reformas publicadas en el DOF Periodo 1997-2008	Última reforma	Reformas 1997-2008	Reformas totales 1917-2008
9	ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL	1994 jul 26	04-12-1997 14-10-1999 28-04-2008	2008 abr 28	3	06
10	ESTATUTO DE LAS ISLAS MARÍAS	1939 dic 30	Sin reforma	Sin reforma	0	0
11	LEY ADUANERA	1995 dic 15	31-12-1998 04-01-1999 31-12-2000 31-12-2000 01-01-2002 25-06-2002 30-12-2002 23-01-2006 02-02-2006	2006 feb 02	9	11
12	LEY AGRARIA	1992 feb 26	17-04-2008	2008 abr 17	1	2
13	LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO	2000 ene 04	13-06-2003 07-07-2005 21-08-2006 20-02-2007 05-09-2007 01-10-2007	2007 oct 01	6	6
14	LEY DE AEROPUERTOS	1995 dic 22	05-07-2006	2006 jul 05	1	1
15	LEY DE AGUAS NACIONALES	1992 dic 01	29-04-2004 18-04-2008	2008 abr 18	2	2
16	LEY DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR	2001 jun 04	27-01-2003 28-01-2004 23-02-2005 27-05-2005 28-06-2005 18-07-2006 28-06-2007 31-08-2007	2007 ago 31	8	8
17	LEY DE AMNIS-TÍA (CHIAPAS)	1994 ene 22	Sin reforma	Sin reforma	0	0

N.º	LEY	Publicación original	Reformas publicadas en el DOF Periodo 1997-2008	Última reforma	Reformas 1997-2008	Reformas totales 1917-2008
18	LEY DE AMPARO, REGLAMEN-TARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	1936 ene 10	08-02-1999 09-06-2000 17-05-2001 16-08-2005 24-04-2006	2006 abr 24	5	23
19	LEY DE ASCENSOS DE LA ARMADA DE MÉXICO	2004 jun 25	Sin reforma	Sin reforma	0	0
20	LEY DE ASCENSOS Y RECOMPENSAS DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS	2003 oct 30	Sin reforma	Sin reforma	0	0
21	LEY DE ASISTENCIA SOCIAL	2004 sep 02	Sin reforma	Sin reforma	0	0
22	LEY DE ASOCIACIONES AGRÍCOLAS	1932 ago 27		1936 may 12		1
23	LEY DE ASOCIACIONES RELIGIOSAS Y CULTO PÚBLICO	1992 jul 15	24-04-2006	2006 abr 24	1	1
24	LEY DE AVIACIÓN CIVIL	1995 may 12	23-01-1998 28-12-2001 06-06-2006 05-07-2006	2006 jul 05	4	5
25	LEY DE BIO-SEGURIDAD DE ORGANISMOS GENÉTICA-MENTE MODI-FICADOS	2005 mar 18	Sin reforma	Sin reforma	0	0
26	LEY DE CÁMA-RAS MPRESARIA-LES Y SUS CON-FEDERACIONES	2005 ene 20	Sin reforma	Sin reforma	0	0

N.º	LEY	Publicación original	Reformas publicadas en el DOF Periodo 1997-2008	Última reforma	Reformas 1997-2008	Reformas totales 1917-2008
27	LEY DE CAMINOS, PUENTES Y AUTOTRANSPORTE FEDERAL	1993 dic 22	04-01-1999 25-10-2005	2005 oct 25	2	2
28	LEY DE CAPITALIZACIÓN DEL PROCAMPO	2001 dic 31	Sin reforma	Sin reforma	0	0
29	LEY DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA	2002 jun 05	01-09-2004 24-04-2006 21-08-2006	2006 ago 21	3	3
30	LEY DE COMERCIO EXTERIOR	1993 jul 27	31-12-2000 13-03-2003 24-01-2006 21-12-2006	2006 dic 21	4	5
31	LEY DE CONCURSOS MERCANTILES	2000 may 12	27-12-2007	2007 dic 27	1	1
32	LEY DE CONTRIBUCIÓN DE MEJORAS POR OBRAS PÚBLICAS FEDERALES DE INFRAESTRUCTURA HIDRÁULICA	1990 dic 26	Sin reforma	Sin reforma	0	0
33	LEY DE COORDINACIÓN FISCAL	1978 dic 27	29-12-1997 31-12-1998 31-12-1999 31-12-2000 31-12-2000 13-03-2002 14-07-2003 14-07-2003 30-12-2003 26-08-2004 10-02-2005 27-12-2006 01-10-2007 21-12-2007	2007 dic 21	14	30
34	LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE	2001 dic 07	02-02-2007	2007 feb 02	1	1

N.º	LEY	Publicación original	Reformas publicadas en el DOF Periodo 1997-2008	Última reforma	Reformas 1997-2008	Reformas totales 1917-2008
35	LEY DE DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA CAÑA DE AZÚCAR	2005 ago 22	Sin reforma	Sin reforma	0	0
36	LEY DE DISCIPLINA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS	1926 mar 15	10-12-2004	2004 dic 10	1	3
37	LEY DE DISCIPLINA PARA EL PERSONAL DE LA ARMADA DE MÉXICO	2002 dic 13	Sin reforma	Sin reforma	0	0
38	LEY DE EDUCACIÓN MILITAR DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS	2005 dic 23	Sin reforma	Sin reforma	0	0
39	LEY DE ENERGÍA PARA EL CAMPO	2002 dic 30	Sin reforma	Sin reforma	0	0
40	LEY DE EXPROPIACIÓN	1936 nov 25	04-12-1997	1997 dic 04	1	3
41	LEY DE EXTRADICIÓN INTERNACIONAL	1975 dic 29	18-05-1999	1999 may 18	1	3
42	LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN	2000 dic 29	31-12-2000 04-04-2005 30-08-2007	2007 ago 30	3	3
43	LEY DE FOMENTO PARA LA LECTURA Y EL LIBRO	2000 jun 08	Sin reforma	Sin reforma	0	0
44	LEY DE FONDOS DE ASEGURAMIENTO AGROPECUARIO Y RURAL	2005 may 13	Sin reforma	Sin reforma	0	0

N.º	LEY	Publicación original	Reformas publicadas en el DOF Periodo 1997-2008	Última reforma	Reformas 1997-2008	Reformas totales 1917-2008
45	LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2008	2007 dic 07	Sin reforma	Sin reforma	0	0
46	LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO	1990 jul 18	07-05-1997 18-01-1999 19-01-1999 17-05-1999 05-01-2000 23-05-2000 04-06-2001 24-06-2002 24-12-2002 13-06-2003 28-01-2004 28-01-2004 16-06-2004 05-11-2004 30-11-2005 30-12-2005 06-07-2006 18-07-2006 15-06-2007 28-06-2007 01-02-2008	2008 feb 06	22	32
47	LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA	1993 dic 27	23-01-1998 19-01-1999 04-06-2001 18-07-2006	2006 jul 18	4	7
48	LEY DE LA CASA DE MONEDA DE MÉXICO	1986 ene 20	Sin reforma	Sin reforma	0	0
49	LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES	1995 abr 28	23-01-1998 18-01-1999 01-06-2001 23-01-2004 20-06-2005 15-06-2007	2007 jun 15	6	6
50	LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	1992 jun 29	23-01-1998 26-11-2001 26-01-2006 30-06-2006	2006 jun 30	5	5

N.º	LEY	Publicación original	Reformas publicadas en el DOF Periodo 1997-2008	Última reforma	Reformas 1997-2008	Reformas totales 1917-2008
51	LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	2003 may 21	Sin reforma	Sin reforma	0	0
52	LEY DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA	1995 oct 31	23-01-1998	1998 ene 23	1	1
53	LEY DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA	1999 ene 04	30-11-2000 25-10-2005	2005 oct 25	2	2
54	LEY DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL	1991 jun 27	26-12-1997 17-05-1999 26-01-2004 16-06-2005 25-01-2006	2006 ene 25	5	7
55	LEY DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES	2002 jun 25	26-01-2005 26-01-2006	2006 ene 26	2	2
56	LEY DE LOS IMPUESTOS GENERALES DE IMPORTACIÓN Y DE EXPORTACIÓN	2007 jun 18	Sin reforma	Sin reforma	0	0
57	LEY DE LOS INSTITUTOS NACIONALES DE SALUD	2000 may 26	20-07-2004 05-11-2004 22-06-2005 22-06-2006	2006 jun 22	4	4
58	LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO	1996 may 23	23-01-1998 18-01-1999 17-05-1999 05-01-2000 10-12-2002 24-12-2002 28-01-2004 11-01-2005 15-06-2007 28-06-2007	2007 jun 28	10	10

N.º	LEY	Publicación original	Reformas publicadas en el DOF Periodo 1997-2008	Última reforma	Reformas 1997-2008	Reformas totales 1917-2008
59	LEY DE NACIONALIDAD	1998 ene 23	02-12-2004 12-01-2005	2005 ene 12	2	2
60	LEY DE NAVEGACIÓN Y COMERCIO MARÍTIMOS	2006 jun 01	Sin reforma	Sin reforma	0	0
61	LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS	2000 ene 04	13-06-2003 07-07-2005 01-10-2007	2007 oct 01	3	3
62	LEY DE ORGANIZACIONES GANADERAS	1999 ene 06	Sin reforma	Sin reforma	0	0
63	LEY DE PLANEACIÓN	1983 ene 05	23-05-2002 10-04-2003 13-06-2003	2003 jun 13	3	3
64	LEY DE PREMIOS, ESTÍMULOS Y RECOMPENSAS CIVILES	1975 dic 31	23-05-2002 25-02-2003 07-03-2003 15-06-2004 11-10-2004 12-01-2006 30-06-2006	2006 jun 30	7	10
65	LEY DE PRODUCTOS ORGÁNICOS	2006 feb 07	Sin reforma	Sin reforma	0	0
66	LEY DE PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE LOS BIO-ENERGÉTICOS	2008 feb 01	Sin reforma	Sin reforma	0	0
67	LEY DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO	1999 ene 19	31-12-2000 01-06-2001 06-07-2006	2006 jul 06	3	3
68	LEY DE PROTECCIÓN AL COMERCIO Y LA INVERSIÓN DE NORMAS EXTRANJERAS QUE CONTRAVENGAN EL DERECHO INTERNACIONAL	1996 oct 23	Sin reforma	Sin reforma	0	0

N.º	LEY	Publicación original	Reformas publicadas en el DOF Periodo 1997-2008	Última reforma	Reformas 1997-2008	Reformas totales 1917-2008
69	LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS	1999 ene 18	05-01-2000 12-05-2005 07-07-2005 06-06-2006 15-06-2007	2007 jun 15	5	5
70	LEY DE PUERTOS	1993 jul 19	Sin reforma	Sin reforma	0	0
71	LEY DE RECOMPENSAS DE LA ARMADA DE MÉXICO	1985 ene 14	Sin reforma	Sin reforma	0	0
72	LEY DE RESPONSABILIDAD CIVIL POR DAÑOS NUCLEARES	1974 dic 31	Sin reforma	Sin reforma	0	0
73	LEY DE SEGURIDAD NACIONAL	2005 ene 31	26-12-2005	2005 dic 26	1	1
74	LEY DE SISTEMAS DE PAGOS	2002 dic 12	Sin reforma	Sin reforma	0	0
75	LEY DE SOCIEDADES DE INVERSIÓN	2001 jun 04	28-01-2004 28-06-2007	2007 jun 28	2	2
76	LEY DE SOCIEDADES DE RESPONSABILIDAD LIMITADA DE INTERÉS PÚBLICO	1934 ago 31	Sin reforma	Sin reforma	0	0
77	LEY DE SOCIEDADES DE SOLIDARIDAD SOCIAL	1976 may 27	Sin reforma	Sin reforma	0	0
78	LEY DE TRANSPARENCIA Y DE FOMENTO A LA COMPETENCIA EN EL CRÉDITO GARANTIZADO	2002 dic 30	13-06-2003 07-02-2005 15-06-2007	2007 jun 15	3	3

N.º	LEY	Publicación original	Reformas publicadas en el DOF Periodo 1997-2008	Última reforma	Reformas 1997-2008	Reformas totales 1917-2008
79	LEY DE VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN	1940 feb 19	04-01-1999 25-10-2005	2005 oct 25	2	42
80	LEY DE VIVIENDA	2006 jun 27	Sin reforma	Sin reforma	0	0
81	LEY DEL BANCO DE MÉXICO	1993 dic 23	23-01-1998 19-01-1999 31-12-2000	2000 dic 31	3	4
82	LEY DEL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN Y GACETAS GUBERNAMENTALES	1986 dic 24	Sin reforma	Sin reforma	0	0
83	LEY DEL IMPUESTO A LOS DEPÓSITOS EN EFECTIVO	2007 oct 01	Sin reforma	Sin reforma	0	0
84	LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO	1978 dic 29	15-05-1997 29-12-1997 31-12-1998 31-12-1999 31-12-2000 30-12-2002 30-12-2002 31-12-2003 01-12-2004 07-06-2005 28-06-2005 08-12-2005 23-12-2005 22-06-2006 28-06-2006 18-07-2006 01-10-2007	2007 oct 01	17	39
85	LEY DEL IMPUESTO EMPRESARIAL A TASA ÚNICA	2007 oct 01	Sin reforma	Sin reforma	0	0
86	LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS	1980 dic 30	29-12-1997 29-05-1998 31-12-1998 31-12-1999 31-12-2000 01-01-2002 30-12-2002	2007 dic 21	14	35

N.º	LEY	Publicación original	Reformas publicadas en el DOF Periodo 1997-2008	Última reforma	Reformas 1997-2008	Reformas totales 1917-2008
			31-12-2003 01-12-2004 23-12-2005 27-12-2006 27-12-2006 01-10-2007 21-12-2007			
87	LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA	2002 ene 01	30-12-2002 31-12-2003 01-12-2004 08-12-2005 23-12-2005 26-12-2005 28-12-2005 29-12-2005 28-06-2006 05-07-2006 18-07-2006 27-12-2006 01-10-2007	2007 oct 01	13	13
88	LEY DEL IMPUESTO SOBRE SERVICIOS EXPRESAMENTE DECLARADOS DE INTERÉS PÚBLICO POR LEY, EN LOS QUE INTERVENGAN EMPRESAS CONCESIONARIAS DE BIENES DEL DOMINIO DIRECTO DE LA NACIÓN	1968 dic 31	Sin reforma	Sin reforma	0	0
89	LEY DEL IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS	1980 dic 30	29-12-1997 31-12-1998 31-12-1999 30-12-2002 31-12-2003 01-12-2004 01-04-2008	2008 abr 01	7	23
90	LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS	2003 jul 09	08-05-2006	2006 may 08	1	1

N.º	LEY	Publicación original	Reformas publicadas en el DOF Periodo 1997-2008	Última reforma	Reformas 1997-2008	Reformas totales 1917-2008
91	LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	2007 mar 31	Sin reforma	Sin reforma	0	0
92	LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES	1972 abr 24	06-01-1997 31-12-2000 25-05-2001 01-06-2005	2005 jun 01	4	14
93	LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL PARA EL CONSUMO DE LOS TRABAJADORES	2006 abr 24	Sin reforma	Sin reforma	0	0
94	LEY DEL INSTITUTO MEXICANO DE LA JUVENTUD	1999 ene 06	20-03-2006 22-06-2006	2006 jun 22	2	2
95	LEY DEL INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES	2001 ene 12	Sin reforma	Sin reforma	0	0
96	LEY DEL MERCADO DE VALORES	2005 dic 30	28-06-2007	2007 jun 28	1	1
97	LEY DEL REGISTRO PÚBLICO VEHICULAR	2004 sep 01	Sin reforma	Sin reforma	0	0
98	LEY DEL SEGURO SOCIAL	1995 dic 21	23-01-1998 20-12-2001 05-01-2004 11-08-2004 29-04-2005 14-12-2005 11-08-2006	2006 ago 11	7	8

N.º	LEY	Publicación original	Reformas publicadas en el DOF Periodo 1997-2008	Última reforma	Reformas 1997-2008	Reformas totales 1917-2008
99	LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	1995 dic 15	04-01-1999 12-06-2003	2003 jun 12	2	2
100	LEY DEL SERVICIO DE INSPECCIÓN FISCAL	1936 abr 13		1946 dic 31	0	2
101	LEY DEL SERVICIO DE TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN	1985 dic 31	29-05-1998 31-12-2000 01-10-2007	2007 oct 01	3	4
102	LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO	1994 ene 04	23-01-1998 25-01-2002	2002 ene 25	2	2
103	LEY DEL SERVICIO MILITAR	1940 sep 11	23-01-1998	1998 ene 23	1	5
104	LEY DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO	1986 dic 24	Sin reforma	Sin reforma	0	0
105	LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	2003 abr 10	01-09-2005 09-01-2006	2006 ene 09	2	2
106	LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA	1975 dic 22		1993 dic 22	0	5
107	LEY DEL SISTEMA DE HORARIO EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	2001 dic 29	Sin reforma	Sin reforma	0	0

N.º	LEY	Publicación original	Reformas publicadas en el DOF Periodo 1997-2008	Última reforma	Reformas 1997-2008	Reformas totales 1917-2008
108	LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA	2008 abr 16	Sin reforma	Sin reforma	0	0
109	LEY EN FAVOR DE LOS VETERANOS DE LA REVOLUCIÓN COMO SERVIDORES DEL ESTADO	1950 ene 07		1967 ene 19	0	1
110	LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA	1996 nov 07	11-05-2004 21-12-2004 27-03-2007 28-06-2007 27-11-2007 27-11-2007	2007 nov 27	5	5
111	LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS	1972 ene 11	24-12-1998 05-11-2003 23-01-2004	2004 ene 23	3	10
112	LEY FEDERAL DE CINEMATOGRAFÍA	1992 dic 29	05-01-1999 30-12-2002 26-01-2006	2006 ene 26	3	4
113	LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA	1992 dic 24	23-01-1998 28-06-2006	2006 jun 28	2	2
114	LEY FEDERAL DE CORREDURÍA PÚBLICA	1992 dic 29	23-01-1998 23-05-2006	2006 may 23	2	2
115	LEY FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA	1998 may 28	Sin reforma	Sin reforma	0	0
116	LEY FEDERAL DE DERECHOS	1981 dic 31	29-12-1997 31-12-1998 31-12-1999 31-12-2000 01-01-2002 04-06-2002 30-12-2002 31-12-2003 19-11-2004 01-12-2004 13-05-2005 21-12-2005	2007 dic 24	16	35

N.º	LEY	Publicación original	Reformas publicadas en el DOF Periodo 1997-2008	Última reforma	Reformas 1997-2008	Reformas totales 1917-2008
			21-12-2005 27-12-2006 01-10-2007 24-12-2007			
117	LEY FEDERAL DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	2004 feb 09	Sin reforma	Sin reforma	0	0
118	LEY FEDERAL DE INSTITUCIONES DE FIANZAS	1950 dic 29	03-01-1997 07-05-1997 18-01-1999 17-05-1999 10-11-1999 05-01-2000 31-12-2000 16-01-2002 13-06-2003 28-01-2004 24-04-2006 18-07-2006 28-06-2007	2007 jun 28	13	33
119	LEY FEDERAL DE JUEGOS Y SORTEOS	1947 dic 31	Sin reforma	Sin reforma	0	0
120	LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES	1986 may 14	23-01-1998 04-01-2001 04-06-2002 21-05-2003 02-06-2006 21-08-2006	2006 ago 21	6	8
121	LEY FEDERAL DE LOS DERECHOS DEL CONTRIBUYENTE	2005 jun 23	Sin reforma	Sin reforma	0	0
122	LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL	1963 dic 28	23-01-1998 03-05-2006	2006 may 03	2	19

N.º	LEY	Publicación original	Reformas publicadas en el DOF Periodo 1997-2008	Última reforma	Reformas 1997-2008	Reformas totales 1917-2008
123	LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA	2006 mar 30	27-12-2006 01-10-2007	2007 oct 01	2	2
124	LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	1994 ago 04	19-04-2000 30-05-2000	2000 may 30	2	3
125	LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	2005 dic 01	27-12-2006	2006 dic 27	1	1
126	LEY FEDERAL DE PRODUCCIÓN, CERTIFICACIÓN Y COMERCIO DE SEMILLAS	2007 jun 15	Sin reforma	Sin reforma	0	0
127	LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR	1992 dic 24	19-10-1998 29-05-2000 05-06-2000 24-12-2002 13-06-2003 04-02-2004 06-06-2006	2006 jun 06	7	11
128	LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN	1960 ene 19	30-11-2000 11-04-2006	2006 abr 11	2	7
129	LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO	2004 dic 31	Sin reforma	Sin reforma	0	0
130	LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	2002 mar 13	31-12-2004 26-12-2005 30-06-2006 21-08-2006	2006 ago 21	4	4
131	LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	1982 dic 31	04-12-1997 31-12-2000 13-03-2002 13-06-2003	2003 jun 13	4	10

N.º	LEY	Publicación original	Reformas publicadas en el DOF Periodo 1997-2008	Última reforma	Reformas 1997-2008	Reformas totales 1917-2008
132	LEY FEDERAL DE SANIDAD ANIMAL	2007 jul 25	Sin reforma	Sin reforma	0	0
133	LEY FEDERAL DE SANIDAD VEGETAL	1994 ene 05	26-07-2007	2007 jul 26	1	1
134	LEY FEDERAL DE SEGURIDAD PRIVADA	2006 jul 06	Sin reforma	Sin reforma	0	0
135	LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES	1995 jun 07	11-04-2006	2006 abr 11	1	1
136	LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL	2002 jun 11	11-05-2004 06-06-2006	2006 jun 06	2	2
137	LEY FEDERAL DE TURISMO	1992 dic 31	19-05-1999 06-06-2000	2000 jun 06	2	2
138	LEY FEDERAL DE VARIEDADES VEGETALES	1996 oct 25	Sin reforma	Sin reforma	0	0
139	LEY FEDERAL DEL DERECHO DE AUTOR	1996 dic 24	19-05-1997 23-07-2003	2003 jul 23	2	2
140	LEY FEDERAL DEL IMPUESTO SOBRE AUTOMÓVILES NUEVOS	1996 dic 30	29-12-1997 31-12-2003 23-12-2005 26-12-2005 27-12-2006	2006 dic 27	5	5
141	LEY FEDERAL DEL MAR	1986 ene 08	Sin reforma	Sin reforma	0	0
142	LEY FEDERAL DEL TRABAJO	1970 abr 01	23-01-1998 17-01-2006	2006 ene 17	2	24
143	LEY FEDERAL PARA EL CONTROL DE PRECURSORES QUÍMICOS, PRODUCTOS QUÍMICOS ESENCIALES Y MÁQUINAS PARA ELABORAR CÁPSULAS, TABLETAS Y/O COMPRI-MIDOS	1997 dic 26	Sin reforma	Sin reforma	0	0

N.º	LEY	Publicación original	Reformas publicadas en el DOF Periodo 1997-2008	Última reforma	Reformas 1997-2008	Reformas totales 1917-2008
144	LEY FEDERAL PARA EL FOMENTO DE LA MICROINDUSTRIA Y LA ACTIVIDAD ARTESANAL	1988 ene 26		1991 jul 22	0	1
145	LEY FEDERAL PARA LA ADMINISTRACIÓN Y ENAJENACIÓN DE BIENES DEL SECTOR PÚBLICO	2002 dic 19	23-02-2005	2005 feb 23	1	1
146	LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN	2003 jun 11	27-11-2007	2007 nov 27	1	1
147	LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA	1991 dic 27		1994 ene 10	0	2
148	LEY FEDERAL SOBRE METROLOGÍA Y NORMALIZACIÓN	1992 jul 01	20-05-1997 19-05-1999 28-07-2006	2006 jul 28	3	4
149	LEY FEDERAL SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLÓGICAS, ARTÍSTICAS E HISTÓRICAS	1972 may 06		1986 ene 13	0	4
150	LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA	2007 feb 01	Sin reforma	Sin reforma	0	0
151	LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS	1993 jul 21		1994 ago 05	0	1
152	LEY GENERAL DE BIBLIOTECAS	1988 ene 21	Sin reforma	Sin reforma	0	0
153	LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES	2004 may 20	31-08-2007	2007 ago 31	1	1

N.º	LEY	Publicación original	Reformas publicadas en el DOF Periodo 1997-2008	Última reforma	Reformas 1997-2008	Reformas totales 1917-2008
154	LEY GENERAL DE CULTURA FÍSICA Y DEPORTE	2003 feb 24 Fe de Erratas: 03-04-2003	21-07-2005 10-04-2007	2007 abr 10	2	2
155	LEY GENERAL DE DERECHOS LINGÜÍSTICOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	2003 mar 13	Sin reforma	Sin reforma	0	0
156	LEY GENERAL DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE	2003 feb 25	26-12-2005	2005 dic 26	1	1
157	LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL	2004 ene 20	Sin reforma	Sin reforma	0	0
158	LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA	1976 dic 31		1995 dic 21	0	3
159	LEY GENERAL DE EDUCACIÓN	1993 jul 13	12-06-2000 30-12-2002 30-12-2002 13-03-2003 10-12-2004 04-01-2005 02-06-2006 02-06-2006 20-06-2006 22-06-2006 02-11-2007	2007 nov 02	11	11
160	LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS	1935 ago 31	03-01-1997 07-05-1997 18-01-1999 17-05-1999 31-12-1999 05-01-2000 06-06-2000 16-01-2002 24-12-2002 13-06-2003 28-01-2004 23-02-2005 13-05-2005 24-04-2006 18-07-2006 28-06-2007	2007 jun 28	16	47

N.º	LEY	Publicación original	Reformas publicadas en el DOF Periodo 1997-2008	Última reforma	Reformas 1997-2008	Reformas totales 1917-2008
161	LEY GENERAL DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA EDUCATIVA	2008 feb 01	Sin reforma	Sin reforma	0	0
162	LEY GENERAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD	2005 jun 10	Sin reforma	Sin reforma	0	0
163	LEY GENERAL DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO	1985 ene 14	07-05-1997 18-01-1999 17-05-1999 05-01-2000 29-12-2000 01-06-2001 04-06-2001 13-06-2003 28-01-2004 18-07-2006 15-06-2007 28-06-2007	2007 jun 28	12	20
164	LEY GENERAL DE PESCA Y ACUACULTURA SUSTENTABLES	2007 jul 24	Sin reforma	Sin reforma	0	0
165	LEY GENERAL DE POBLACIÓN	1974 ene 07	04-01-1999	1999 ene 04	1	9
166	LEY GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL	2000 may 12	29-12-2001 13-06-2003 15-06-2004 24-04-2006	2006 abr 24	4	4
167	LEY GENERAL DE SALUD	1984 feb 07	07-05-1997 26-05-2000 31-05-2000 05-01-2001 04-06-2002 15-05-2003 13-06-2003 19-06-2003 25-06-2003 30-06-2003 19-01-2004 02-06-2004 05-11-2004 18-01-2005 24-02-2005	2007 dic 18	29	33

N.º	LEY	Publicación original	Reformas publicadas en el DOF Periodo 1997-2008	Última reforma	Reformas 1997-2008	Reformas totales 1917-2008
			07-06-2005 28-06-2005 26-12-2005 12-01-2006 14-02-2006 24-04-2006 25-05-2006 06-06-2006 19-09-2006 18-01-2007 09-05-2007 09-05-2007 19-06-2007 18-12-2007			
168	LEY GENERAL DE SOCIEDADES COOPERATIVAS	1994 ago 03	04-06-2001 27-11-2007	2007 nov 27	2	2
169	LEY GENERAL DE SOCIEDADES MERCANTILES	1934 ago 04	28-07-2006	2006 jul 28	1	11
170	LEY GENERAL DE TÍTULOS Y OPERACIONES DE CRÉDITO	1932 ago 27	23-05-2000 13-06-2003 18-07-2006 01-02-2008	2008 feb 01	4	17
171	LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE	2000 jul 03	10-01-2002 26-01-2006 26-06-2006 01-02-2007	2007 feb 01	4	4
172	LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE	1988 ene 28	07-01-2000 31-12-2001 25-02-2003 13-06-2003 23-02-2005 07-12-2005 23-05-2006 12-02-2007 19-06-2007 05-07-2007 16-05-2008	2008 may 16	11	13
173	LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL	1996 nov 22	Sin reforma	Sin reforma	0	0

N.º	LEY	Publicación original	Reformas publicadas en el DOF Periodo 1997-2008	Última reforma	Reformas 1997-2008	Reformas totales 1917-2008
174	LEY GENERAL PARA LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES	2006 ago 02	Sin reforma	Sin reforma	0	0
175	LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS	2003 oct 08	22-05-2006 19-06-2007	2007 jun 19	2	2
176	LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA	1995 dic 11	23-01-1998 30-11-2000 23-08-2004	2004 ago 23	3	3
177	LEY MINERA	1992 jun 26	28-04-2005 26-06-2006	2006 jun 26	2	3
178	LEY MONETARIA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	1931 jul 27	11-05-2004	2004 may 11	1	40
179	LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	1976 dic 29	04-12-1997 04-01-1999 18-05-1999 30-11-2000 13-03-2002 25-02-2003 10-04-2003 21-05-2003 10-06-2005 08-12-2005 24-04-2006 04-05-2006 02-06-2006 01-10-2007	2007 oct 01	14	32
180	LEY ORGÁNICA DE LA ARMADA DE MÉXICO	2002 dic 30	Sin reforma	Sin reforma	0	0
181	LEY ORGÁNICA DE LA FINANCIERA RURAL	2002 dic 26	01-08-2005	2005 ago 01	1	1

N.º	LEY	Publicación original	Reformas publicadas en el DOF Periodo 1997-2008	Última reforma	Reformas 1997-2008	Reformas totales 1917-2008
182	LEY ORGÁNICA DE LA LOTERÍA NACIONAL PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA	1985 ene 14	Sin reforma	Sin reforma	0	0
183	LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE	2006 sep 04	Sin reforma	Sin reforma	0	0
184	LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	2002 dic 27	Sin reforma	Sin reforma	0	0
185	LEY ORGÁNICA DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA AGRARIA ANTONIO NARRO	2006 abr 26	Sin reforma	Sin reforma	0	0
186	LEY ORGÁNICA DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA	1973 dic 17	Sin reforma	Sin reforma	0	0
187	LEY ORGÁNICA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO	1945 ene 06	Sin reforma	Sin reforma	0	0
188	LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS	1992 feb 26	23-01-1998	1998 ene 23	1	2
189	LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES MILITARES	1929 jun 22		1931 feb 24	0	1
190	LEY ORGÁNICA DE NACIONAL FINANCIERA	1986 dic 26	24-06-2002 01-08-2005	2005 ago 01	2	3
191	LEY ORGÁNICA DE PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS	1992 jul 16	15-01-2002 12-01-2006	2006 ene 12	2	3

N.º	LEY	Publicación original	Reformas publicadas en el DOF Periodo 1997-2008	Última reforma	Reformas 1997-2008	Reformas totales 1917-2008
192	LEY ORGÁNICA DE LA SOCIEDAD HIPOTECARIA FEDERAL	2001 oct 11	24-06-2002 01-08-2005 22-06-2006	2006 jun 22	3	3
193	LEY ORGÁNICA DEL BANCO DEL AHORRO NACIONAL Y SERVICIOS FINANCIEROS	2001 jun 01	24-06-2002 23-02-2005 01-08-2005	2005 ago 01	3	3
194	LEY ORGÁNICA DEL BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR	1986 ene 20	24-06-2002 01-08-2005	2005 ago 01	2	2
195	LEY ORGÁNICA DEL BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS	1986 ene 20	24-06-2002 01-08-2005 01-02-2008	2008 feb 01	3	3
196	LEY ORGÁNICA DEL BANCO NACIONAL DEL EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA	1986 ene 13	24-06-2002	2002 jun 24	1	1
197	LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	1999 sep 03	31-12-1999 09-10-2000 07-12-2001 29-09-2003 29-04-2004 10-05-2004 30-12-2004 08-03-2005 03-08-2005 30-12-2005 23-01-2006 30-03-2006 31-03-2006 13-09-2006 05-12-2006 15-11-2007 24-12-2007 21-04-2008 21-04-2008	2008 abr 21	19	19

N.º	LEY	Publicación original	Reformas publicadas en el DOF Periodo 1997-2008	Última reforma	Reformas 1997-2008	Reformas totales 1917-2008
198	LEY ORGÁNICA DEL CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA	2002 jun 05	24-04-2006	2006 abr 24	1	1
199	LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS	1986 dic 26	23-01-1998	1998 ene 23	1	1
200	LEY ORGÁNICA DEL INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGÍA E HISTORIA	1939 feb 03	23-01-1998	1998 ene 23	1	2
201	LEY ORGÁNICA DEL INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL	1981 dic 29	Sin reforma	Sin reforma	0	0
202	LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN	1995 may 26	23-01-1998 28-05-1998 18-05-1999 12-05-2000 12-06-2000 17-05-2001 31-01-2005 14-02-2006	2006 feb 14	8	10
203	LEY ORGÁNICA DEL SEMINARIO DE CULTURA MEXICANA	1949 dic 31	Sin reforma	Sin reforma	0	0
204	LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA	2007 dic 06	21-12-2007	2007 dic 21	1	1
205	LEY PARA CONSERVAR LA NEUTRALIDAD DEL PAÍS	1939 nov 10	Sin reforma	Sin reforma	0	0
206	LEY PARA EL DESARROLLO DE LA COMPETITIVIDAD DE LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA	2002 dic 30	06-06-2006	2006 jun 06	1	1

N.º	LEY	Publicación original	Reformas publicadas en el DOF Periodo 1997-2008	Última reforma	Reformas 1997-2008	Reformas totales 1917-2008
207	LEY PARA EL DIÁLOGO, LA CONCILIACIÓN Y LA PAZ DIGNA EN CHIAPAS	1995 mar 11	Sin reforma	Sin reforma	0	0
208	LEY PARA EL TRATAMIENTO DE MENORES INFRACTORES, PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL	1991 dic 24 Fe de Erratas: 21-02-1992	23-01-1998 25-06-2003	2003 jun 25	2	2
209	LEY PARA EL USO Y PROTECCIÓN DE LA DENOMINACIÓN Y DEL EMBLEMA DE LA CRUZ ROJA	2007 mar 23	Sin reforma	Sin reforma	0	0
210	LEY PARA LA COMPROBACIÓN, AJUSTE Y CÓMPUTO DE SERVICIOS DE LA ARMADA DE MÉXICO	2004 jun 14	Sin reforma	Sin reforma	0	0
211	LEY PARA LA COMPROBACIÓN, AJUSTE Y CÓMPUTO DE SERVICIOS EN EL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS	2006 feb 09	Sin reforma	Sin reforma	0	0
212	LEY PARA LA COORDINACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR	1978 dic 29	Sin reforma	Sin reforma	0	0

N.º	LEY	Publicación original	Reformas publicadas en el DOF Periodo 1997-2008	Última reforma	Reformas 1997-2008	Reformas totales 1917-2008
213	LEY PARA LA DEPURACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE CUENTAS DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL	1950 dic 28 Fe de Erratas: 30-01-1951	Sin reforma	Sin reforma	0	0
214	LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES	2000 may 29	Sin reforma	Sin reforma	0	0
215	LEY PARA LA TRANSPARENCIA Y ORDENAMIENTO DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS	2007 jun 15	Sin reforma	Sin reforma	0	0
216	LEY PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TRATA DE PERSONAS	2007 nov 27	Sin reforma	Sin reforma	0	0
217	LEY PARA REGULAR LAS AGRUPACIONES FINANCIERAS	1990 jul 18	19-01-1999 04-06-2001 15-01-2002 24-12-2002 06-07-2006 18-07-2006	2006 jul 18	6	12
218	LEY PARA REGULAR LAS SOCIEDADES DE INFORMACIÓN CREDITICIA	2002 ene 15	23-01-2004 01-02-2008	2008 feb 01	2	2
219	LEY QUE APRUEBA LA ADHESIÓN DE MÉXICO AL CONVENIO CONSTITUTIVO DEL BANCO DE DESARROLLO DEL CARIBE Y SU EJECUCIÓN	1982 ene 05		1991 dic 24	0	4

N.º	LEY	Publicación original	Reformas publicadas en el DOF Periodo 1997-2008	Última reforma	Reformas 1997-2008	Reformas totales 1917-2008
220	LEY QUE CREA EL FIDEICOMISO QUE ADMINISTRARÁ EL FONDO DE APOYO SOCIAL PARA EX TRABAJADORES MIGRATORIOS MEXICANOS	2005 may 25	Sin reforma	Sin reforma	0	0
221	LEY QUE CREA EL FIDEICOMISO QUE ADMINISTRARÁ EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE SOCIEDADES Y COOPERATIVAS DE AHORRO Y PRÉSTAMO Y DE APOYO A SUS AHORRADORES	2000 dic 29	01) 30-12-2002 02) 28-01-2004 03) 29-06-2004 04) 27-05-2005 05) 31-08-2007	2007 ago 31	5	5
222	LEY QUE CREA EL FONDO DE FOMENTO A LA INDUSTRIA Y DE GARANTÍAS DE VALORES MOBILIARIOS	1942 mar 24	Sin reforma	Sin reforma	0	0
223	LEY QUE CREA EL FONDO DE GARANTÍA Y FOMENTO A LA AGRICULTURA, GANADERÍA Y AVICULTURA	1954 dic 31 Fe de Erratas: 04-03-1955	12-05-2005	2005 may 12	1	2
224	LEY QUE CREA EL INSTITUTO NACIONAL DE BELLAS ARTES Y LITERATURA	1946 dic 31		1950 dic 11	0	1
225	LEY QUE CREA LA AGENCIA DE NOTICIAS DEL ESTADO MEXICANO	2006 jun 02	Sin reforma	Sin reforma	0	0

N.º	LEY	Publicación original	Reformas publicadas en el DOF Periodo 1997-2008	Última reforma	Reformas 1997-2008	Reformas totales 1917-2008
226	LEY QUE CREA LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA CHAPINGO	1974 dic 30		1977 dic 30	0	1
227	LEY QUE CREA LA UNIVERSIDAD DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA	1975 dic 29	Sin reforma	Sin reforma	0	0
228	LEY QUE DECLARA RESERVAS MINERAS NACIONALES LOS YACIMIENTOS DE URANIO, TORIO Y LAS DEMÁS SUSTANCIAS DE LAS CUALES SE OBTENGAN ISÓTOPOS HENDIBLES QUE PUEDAN PRODUCIR ENERGÍA NUCLEAR	1950 ene 26		1972 ene 12	0	1
229	LEY QUE DETERMINA QUE RESPECTO DE LOS IMPUESTOS DE IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN SOLO SON PROCEDENTES LAS EXENCIONES CONSIGNADAS EN LA LEY ADUANAL	1952 ene 10	Sin reforma	Sin reforma	0	0
230	LEY QUE ESTABLECE BASES PARA LA EJECUCIÓN EN MÉXICO, POR EL PODER EJECUTIVO FEDERAL, DEL CONVENIO CONSTITUTIVO DE LA ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE FOMENTO	1960 dic 31	07-05-1997	1997 may 07	0	9

N.º	LEY	Publicación original	Reformas publicadas en el DOF Periodo 1997-2008	Última reforma	Reformas 1997-2008	Reformas totales 1917-2008
231	LEY QUE ESTABLECE BASES PARA LA EJECUCIÓN EN MÉXICO, POR EL PODER EJECUTIVO FEDERAL, DEL CONVENIO CONSTITUTIVO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO	1959 dic 19		1996 may 10	0	11
232	LEY QUE ESTABLECE LAS NORMAS MÍNIMAS SOBRE READAPTACIÓN SOCIAL DE SENTENCIADOS	1971 may 19	17-05-1999 02-09-2004	2004 sep 02	2	5
233	LEY REGLAMENTARIA DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 76 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA	1978 dic 29	Sin reforma	Sin reforma	0	0
234	LEY REGLAMENTARIA DE LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 76 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	2007 ago 31	Sin reforma	Sin reforma	0	0
235	LEY REGLAMENTARIA DE LA FRACCIÓN XIII BIS DEL APARTADO B, DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	1983 dic 30	Sin reforma	Sin reforma	0	0

N.º	LEY	Publicación original	Reformas publicadas en el DOF Periodo 1997-2008	Última reforma	Reformas 1997-2008	Reformas totales 1917-2008
236	LEY REGLAMENTARIA DE LA FRACCIÓN XVIII DEL ARTÍCULO 73 CONSTITUCIONAL, EN LO QUE SE REFIERE A LA FACULTAD DEL CONGRESO PARA DICTAR REGLAS PARA DETERMINAR EL VALOR RELATIVO DE LA MONEDA EXTRANJERA	1982 dic 27	Sin reforma	Sin reforma	0	0
237	LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	1995 may 11		1996 nov 22	0	1
238	LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO	1958 nov 29	12-01-2006 26-06-2006	2006 jun 26	2	5
239	LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA NUCLEAR	1985 feb 04	23-01-1998	1998 ene 23	1	1
240	LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 5.º CONSTITUCIONAL, RELATIVO AL EJERCICIO DE LAS PROFESIONES EN EL DISTRITO FEDERAL	1945 may 26		1993 dic 22	0	3

N.º	LEY	Publicación original	Reformas publicadas en el DOF Periodo 1997-2008	Última reforma	Reformas 1997-2008	Reformas totales 1917-2008
241	LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO FERROVIARIO	1995 may 12	Sin reforma	Sin reforma	0	0
242	LEY SOBRE DELITOS DE IMPRENTA	1917 abr 12	Sin reforma	Sin reforma	0	0
243	LEY SOBRE EL CONTRATO DE SEGURO	1935 ago 31	02-01-2002 24-04-2006	2006 abr 24	2	4
244	LEY SOBRE EL ESCUDO, LA BANDERA Y EL HIMNO NACIONALES	1984 feb 08	03-01-2005 03-01-2005 07-12-2005 07-12-2005 03-02-2006 02-06-2006 20-10-2007 21-01-2008	2008 ene 21	8	10
245	LEY SOBRE ELABORACIÓN Y VENTA DE CAFÉ TOSTADO	1972 may 25	10-12-2004	2004 dic 10	1	3
246	LEY SOBRE LA APROBACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA ECONÓMICA	2004 sep 02	Sin reforma	Sin reforma	0	0
247	LEY SOBRE LA CELEBRACIÓN DE TRATADOS	1992 ene 02	Sin reforma	Sin reforma	0	0
248	ORDENANZA GENERAL DE LA ARMADA	1912 ene 01-08	Sin reforma	Sin reforma	0	0
249	PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2008	2007 dic 13	Sin reforma	Sin reforma	0	0

N.º	LEY	Publicación original	Reformas publicadas en el DOF Periodo 1997-2008	Última reforma	Reformas 1997-2008	Reformas totales 1917-2008
250	REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	20 mar 1934		1981 nov 27	0	11

Fuente: Cámara de Diputados.

Apéndice 5

La reformabilidad de la Constitución y el régimen político¹

Documento presentado por el subgrupo de reformabilidad de la Constitución a la mesa 3 (Representación Política y Democracia Participativa) de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado

Francisco Valdés Ugalde
César Cansino
Hugo Concha
Heriberto Ramos

1. Preámbulo

La reforma del Estado no se limitará a cambiar la estructura y contenido de la Constitución, pero si ha de ser una reforma institucionalmente sólida y perdurable, deberá considerarse con seriedad plasmar su contenido y sus valores en la Carta Magna.

1. Una versión abreviada de este mismo documento puede consultarse en Muñoz Ledo (2001: 167-169).

Desde hace varios años y con el mismo motivo, se ha presentado en el debate público el dilema de si los cambios que se hagan a la Constitución deberán canalizarse a través de los mecanismos de reforma que ella misma prevé o si, por el contrario, debería convocarse un nuevo Congreso Constituyente. Por las razones que a continuación se exponen, en este documento se sostiene la opinión de que la mejor opción para el cambio constitucional no es la del Constituyente, sino un mecanismo diferente.

Los problemas fundamentales:

- a) El pacto constitucional presenta varios obstáculos que han de ser superados si ha de adquirir una formulación actualizada en función de las demandas de la sociedad mexicana de hoy.
- b) La gran cantidad de cambios que se han realizado en la Carta Magna (398 decretos de reforma desde 1917) hacen que el texto actual difiera considerablemente del original de 1917.
- c) La magnitud y naturaleza de los cambios, así como la evolución de la realidad nacional, dan como resultado que los beneficios y costes de la reglamentación que contiene no sean los adecuados para la construcción de un Estado democrático ni para normar el desarrollo económico y social.
- d) De lo anterior resultan contradicciones en el texto de la Constitución. Un ejemplo de ello es el conflicto entre los derechos sociales que consagra y la discrecionalidad que otorga a las diversas autoridades de gobierno para actuar en contra de dichos derechos si ello se requiere por motivos económicos.
- e) Los procesos de reformas experimentados por la Constitución han hecho que se incluyan en ella normas reglamentarias que no deberían corresponder a la naturaleza básica de la norma fundamental. Con frecuencia, estas y otras contradicciones con la legislación secundaria hacen impracticable su aplicación.
- f) Por todo lo anterior el proceso de reforma debe ser una renovación del pacto constitucional desde su base misma y debe resultar en una cultura de la relevancia constitucional que conduzca al respeto y la vigencia normativa de la Constitución y le brinde la estabilidad de la que careció durante el régimen autoritario.
- g) La cantidad y la profundidad de las reformas legales planteadas en las distintas mesas de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado hacen

pensar en reformas de la mayor parte de los artículos de la Constitución vigente. Si esto ocurre así pero sin una revisión integral de la Carta Magna, los problemas de coherencia e integración jurídica podrían subsistir e, inclusive, agravarse. Por eso, sugerimos que la Comisión se pronuncie por una revisión integral de la Constitución.

2. Estructura jurídica de la reforma constitucional en la Constitución vigente

- a) El título segundo, capítulo primero de la Constitución («De la soberanía nacional y de la forma de gobierno») comienza con el artículo 39, que establece el derecho que en todo momento tiene el pueblo mexicano de cambiar la forma de su gobierno.
- b) El artículo 135 establece el método mediante el cual la Constitución puede ser adicionada o reformada. Como es sabido, este método fija un mínimo de votos («las dos terceras partes de los individuos presentes»; el artículo 63 señala que para que funcionen ambas cámaras deberán estar presentes «más de la mitad de sus miembros»), para que el «Congreso de la Unión» (es decir, sus dos cámaras) pueda dar paso a las reformas, que una vez aprobadas en esta instancia, pasan a las legislaturas estatales para que, en su caso, las aprueben en su mayoría. Luego de esta votación, regresan al pleno del Congreso federal o a la Comisión Permanente para el cómputo y la declaratoria correspondiente.
- c) Las iniciativas de ley y, por consiguiente, las de reforma constitucional solamente pueden ser promovidas, de acuerdo con el artículo 71, por el presidente de la República, los diputados y senadores del Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados.

3. Consideraciones generales sobre el texto actual de la Constitución

- a) La clave de la historia de las reformas constitucionales entre 1917 y 1991 (cuando el PRI pierde la mayoría calificada que le permitía modificar la Constitución por sí solo) fue el control presidencial sobre el Congreso y las

legislaturas estatales. El uso del mecanismo de cambio constitucional bajo estas condiciones se tradujo en la adaptación de la Constitución a la voluntad presidencial. Este es el trasfondo de la expresión *presidencialismo metaconstitucional* que debería distinguirse con toda claridad del presidencialismo a secas.

- b) La huella del presidencialismo en la Constitución se tradujo en que muchas de las decisiones más importantes se tomaran al margen de la misma, de manera informal. Esto tiene como consecuencia la presencia en la Constitución de valores, principios y normas contradictorios entre sí o que no deberían corresponder a su texto, sino al de la legislación secundaria. Tiene también por consecuencia la existencia de numerosos procedimientos que en realidad no son la guía normativa para la toma de decisiones y sí un considerable atraso en la evolución democrática de las instituciones plasmadas en ella.
- c) No obstante lo anterior, con la caída de la hegemonía presidencialista sobre el Congreso y la Federación se puede observar que en la Constitución subsistieron los principios de soberanía popular, separación de poderes y pluralismo político que no fueron suprimidos en la letra por dicho presidencialismo. Así, una vez que se ha modificado la correlación de fuerzas en el Congreso, como ocurre en la Cámara de Diputados desde 1997 y en la de Senadores desde 2000, y que las legislaturas estatales tienen una representatividad pluripartidista, conseguir el consenso necesario para hacer reformas constitucionales ya no depende solamente de la voluntad presidencial.
- d) Si lo anterior es cierto, tenemos entonces que los principios de soberanía popular, del mecanismo de reforma constitucional y de la división de poderes, tanto en el ámbito federal como estatal y municipal, se mantienen presentes en la Constitución y adquieren una realidad diferente una vez terminada la mayoría (constitucional) priísta en los órganos de gobierno.
- e) Sin embargo, esta realidad constitucional que emerge del desvanecimiento del presidencialismo metaconstitucional, como si fuera una prueba de agua, es todavía una realidad deforme, tanto por las insuficiencias de las disposiciones constitucionales originales como por los cambios que se hicieron para subordinarla al presidencialismo.

4. Consideraciones acerca de condicionantes y prioridades de reforma constitucional

- a) La inconformidad con la estructura actual del texto constitucional y con las prácticas que regula ha sido uno de los fenómenos políticos más significativos del proceso de transición. Por consiguiente, la transición a la democracia contiene una exigencia social de transformación de las reglas de la convivencia social y política que el 2 de julio se expresó en las urnas para dar paso a la democracia y a la justicia social.
- b) El resultado electoral del 2 de julio definió una correlación compleja de las fuerzas políticas dentro y fuera del gobierno. En particular, el balance de poder entre el Congreso y el Ejecutivo y la mayor autonomía del poder judicial establece un panorama en el que la obtención de consensos obligará a negociaciones entre todas las fuerzas políticas. A esto hay que agregar la nueva distribución del poder en los estados y municipios.
- c) Este hecho será la base que definirá el piso del quehacer político nacional y obligará a la construcción de una renovada entidad o ámbito en el que se dibuje el **interés general** en la esfera pública, más allá de la retórica o de los intereses particulares. Sin un esfuerzo serio para construir esta entidad, ninguna fuerza política se inclinará hacia la construcción de los consensos requeridos para establecer ordenamientos nuevos de carácter general.
- d) Dado este escenario, son indispensables dos elementos: una voluntad política de nuevo tipo que identifique con nitidez los ejes para la construcción de los nuevos consensos en lo social, lo económico y lo político, y un esfuerzo concertado para dar realidad a estos consensos en la definición de valores, principios y normas que subyacen en los «sentimientos de la nación». Proponemos que estos valores, principios y normas se organicen en torno a tres aspiraciones: libertad de poder, justicia social y deliberación democrática de los asuntos públicos.
- e) La interacción de estas tres aspiraciones con la formación de un nuevo liderazgo y la construcción de una esfera pública de nuevo tipo darán como resultado una alteración de los márgenes tradicionales entre lo público y lo privado, lo tradicional y lo moderno, lo nacional y lo internacional (regional y global).
- f) Al enfrentarse a los posibles resultados de estos consensos se harán presentes varios obstáculos, de los cuales, a esta Mesa le conciernen principalmente

dos. El primero de ellos son los «candados» impuestos a la Constitución por el presidencialismo autoritario, primero, y por el «presidencialismo meta-constitucional», después. El segundo se relaciona con las resistencias de las diferentes fuerzas políticas para acceder a la voluntad popular manifestada en los tres ejes señalados anteriormente.

- g) De este modo, es necesario revisar la normatividad vigente en relación con cada propuesta surgida de esta comisión, para ofrecer un retrato fiel de los obstáculos que ofrece a las nuevas propuestas que es necesario introducir en ella. En particular, es necesario revisar la Constitución vigente a la luz de las contraposiciones y claroscuros que presenta entre un constitucionalismo autoritario y otro democrático, que la constituyen merced a los peculiares estilos de lucha política plasmados en ella, desde los «sentimientos de la Nación» hasta las últimas modificaciones.
- h) Es particularmente importante la revisión de la Constitución desde el punto de vista de las oportunidades u obstáculos que ofrece a la voluntad social de cambio de régimen político y de gobierno, facilitando u obstaculizando la formación de decisiones sociales y su expresión en políticas públicas sobre los asuntos que reglamenta.
- i) Por lo anterior se justifica una revisión integral de la Constitución que permita plasmar en ella los nuevos valores políticos, actualizar la estructura de los derechos básicos, de los órganos de gobierno, de la organización de la federación y el municipio, y hacer de ella una norma clara y practicable. Asimismo, esta revisión deberá asumir la distinción entre lo que deberá quedar plasmado en la Constitución y lo que corresponderá a las leyes y códigos que de ella se desprenden.

5. ¿Reforma de la actual o nueva Constitución?

- a) En función de distintas apreciaciones de la problemática descrita, se presentan hoy tres alternativas respecto al futuro de la Constitución. Una que considera que debe dejarse como está; otra, segunda, que piensa que debería convocarse a un Constituyente, y otra, tercera, que es la que se postula en este documento, que sostiene que la Constitución debe reformarse profundamente pero activando los mecanismos que ella misma prevé para su modificación y agregándole un componente de refrendo popular.

- b) El pacto constitucional mexicano requiere tres tipos de cambios:
- 1) La Constitución vigente contiene algunos de los elementos básicos de la democracia política. Es conveniente reformarla agregándole principios y normas que aún le faltan y derogando otros que funcionan con arreglo a lógicas no democráticas.
 - 2) Contiene elementos de nivel constitucional y otros que deberían corresponder a la legislación secundaria o, en todo caso, a un nivel especial de legislación intermedia entre la Constitución y las leyes secundarias. Ejemplos de lo último son los artículos que corresponden al llamado capítulo económico y que reglamentan en exceso asuntos que no requieren propiamente de un consenso constitucional, sino de una mayoría simple o menor que la constitucional.
 - 3) El orden y el dominio de la Constitución podrían mejorarse limitándola a establecer las libertades y obligaciones fundamentales de los ciudadanos, la estructura del régimen político y la organización básica de los órganos de gobierno.
- c) La conveniencia de llevar a cabo la reforma de la Constitución e, inclusive, la promulgación de una nueva en una legislatura ordinaria es refutada con el argumento de que sus integrantes han sido electos para desempeñar tareas de legislación ordinaria y no «constituyente». Además, los legisladores de un Congreso ordinario pueden representar intereses particulares y espurios. En consecuencia, se afirma que una Constitución «nueva» debe ser hecha por un Congreso electo sólo con tal finalidad. El criterio de fondo de ambos argumentos es que la disposición electoral de los ciudadanos puede cambiar según el objetivo para el que se elige al legislador.
- d) La conveniencia de llevar a cabo la reforma de la Constitución e, inclusive, la promulgación de una nueva en una legislatura ordinaria se apoya en los siguientes argumentos:
- 1) Que en una democracia reciente el Congreso ordinario tiene una representatividad excepcional que le da un cierto carácter constituyente.
 - 2) Que convocar a otro cuerpo legislativo paralelo se puede convertir fácilmente en un instrumento de manipulación (como en el caso de Venezuela).
 - 3) Que el equilibrio representativo conseguido en el Congreso ordinario puede ser contradictorio con el del Constituyente y dar origen a una cri-

sis política, y que en tales circunstancias la prioridad debe tenerla el Congreso ordinario.

- 4) Que la Constitución vigente tiene un mecanismo apropiado de reforma que no prevé prohibiciones de tema o extensión para tal fin y que el Congreso ordinario es electo bajo condiciones de plena publicidad de este mecanismo descrito en el artículo 135.
- e) Si asumimos que se ha llegado a la alternancia en el poder sin ruptura constitucional, guerra, revolución o catástrofe, rasgo previo a casi todo Congreso Constituyente, las perspectivas de la transición democrática pueden abordarse bajo el marco constitucional vigente, pero encarando la tarea de reformarlo en los tres aspectos señalados en el punto 5.B. En cuanto al procedimiento, la capacidad que han mostrado los actores políticos para llegar a acuerdos de base en la actual estructura constitucional permite pensar que esta y no un Congreso Constituyente puede establecer los procedimientos para que el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales se conviertan, durante un lapso de tiempo perentorio, en Congreso Constituyente sin detrimento de sus funciones regulares. A esto se agregará el consenso ciudadano explícito.

6. Conclusión

La capacidad de nuestras instituciones para dar paso al proceso de transición se refleja en los cambios que por su mediación han sido posibles. La representatividad política de la nación expresada en la composición actual del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los estados hace posible que sean estos órganos legislativos, con la concurrencia de los demás poderes y de la ciudadanía, los que se encarguen de llevar a cabo, dentro de sus esferas de competencia, la reforma que requiere el pacto constitucional. Esto tendría la ventaja adicional de sentar el precedente de que la Constitución puede admitir cambios constituyentes como un derecho que ella misma consagra y sin necesidad de recurrir a un Congreso extraordinario.

7. Propuesta de procedimiento para el cambio constitucional

La garantía del derecho del pueblo mexicano al cambio de su forma de gobierno puede conseguirse por la vía del Congreso ordinario en su calidad de Consti-

tuyente Permanente mediante la conformación en su seno de una comisión de diputados y senadores designada por las Cámaras para la presentación de un proyecto de cambio del texto constitucional. Con el objeto de dar plena legitimidad a esta reforma deberá introducirse el referendo como culminación del proceso de aprobación del cambio constitucional.

Se propone en consecuencia adicionar un artículo transitorio al texto actual de la Constitución para quedar como sigue:

Artículo vigésimo

- I. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 39 de esta Constitución, que señala el derecho que el pueblo tiene en todo tiempo de alterar o modificar la forma de su gobierno, y en apego con lo dispuesto en el artículo 70 de la misma que establece que el Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos, el Congreso de la Unión, en la apertura del Segundo Periodo Ordinario de sesiones de la LVIII Legislatura, integrará en su seno una comisión redactora de 25 diputados y 10 senadores designada por dos tercios de los miembros presentes de cada Cámara. Los diputados y senadores suplentes de aquellos que fueran nombrados para integrar la Comisión ocuparán su lugar en sus funciones ordinarias durante el tiempo que dure dicho cometido.
- II. La comisión redactora tendrá por único encargo la presentación de un proyecto de cambio constitucional que deberá elaborar en un periodo de no más de 10 meses, durante el cual realizará consultas con las legislaturas estatales. Una vez redactado, el Congreso convocará un periodo extraordinario de sesiones para someter dicho proyecto al debate del pleno de ambas cámaras, las cuales lo procesarán en los términos del artículo 135.
- III. Una vez concluido el proceso aprobatorio, el Pleno del Congreso solicitará al Instituto Federal Electoral la realización de un referendo ciudadano para someter el texto resultante a la aprobación del electorado. Este referendo será organizado en los términos de la legislación vigente.

Las ventajas de este procedimiento de cambio constitucional sobre las que tendría convocar un Congreso Constituyente son:

- a) Conserva y acumula, pero también supera, la experiencia constitucional histórica de México.

- b) Permite que la concentración de la representación política ya lograda en el Congreso se plasme en un mejor equilibrio político, al ser elaborados los proyectos de cambio constitucional por una comisión surgida de su seno. Este equilibrio será más balanceado que el que resulte de una elección general de Congreso Constituyente (que por definición deberá ser estrictamente proporcional y unicameral).
- c) Incluye las legislaturas estatales conservando intacto el procedimiento establecido por el artículo 135. Esto no ocurriría con un Congreso Constituyente.
- d) Al someter el proyecto de reforma de la Constitución a referendo se conseguiría el alto consenso que requiere una transformación de esta magnitud.
- e) En la medida en que el equilibrio representativo de la democracia perdure como resultado de la madurez ciudadana y de los partidos políticos, las reglas establecidas para el cambio constitucional sentarán un precedente para que este solamente sea posible en condiciones de muy alto consenso político nacional.
- f) No implica la formación de un Congreso paralelo al ordinario ni los conflictos de representación que podría generar esto.
- g) Se trata de un procedimiento menos costoso para el erario público y de mayor equilibrio en el sistema político.

8. Nota Bene

La propuesta arriba formulada deberá complementarse con la introducción del referendo y la reglamentación de este por la ley electoral y de su justiciabilidad por los tribunales competentes (TEPJF y, eventualmente, la Corte Suprema).²

2. La propuesta del artículo 20 de la Constitución fue transformada en una iniciativa de reforma constitucional por miembros de la Comisión encabezados por su coordinador, texto que se añade como apéndice 6.

Apéndice 6

Iniciativa de decreto que adiciona un artículo vigésimo transitorio a la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos

Ciudadanos Secretarios de la Cámara de Diputados
del Honorable Congreso de la Unión

PRESENTES.

El resultado electoral del 2 de julio definió una nueva correlación de las fuerzas políticas que ha permitido al país transitar hacia la democracia. En particular, el balance de poder entre el Congreso y el Ejecutivo y la mayor autonomía del poder judicial, así como un nuevo equilibrio de poder entre la Federación y los estados y municipios, establecen un panorama en el que la obtención de consensos obligará a negociaciones entre todas las fuerzas políticas y sectores de la sociedad para la toma de decisiones fundamentales. Este hecho será la base que definirá el quehacer político nacional y obligará a la construcción de un renovado ámbito jurídico e institucional en el que se dibuje el interés general en la esfera pública, como corresponde a la transformación democrática del régimen y más allá de la simulación o de los intereses particulares.

La discusión de fondo consiste en determinar si México necesita un nuevo régimen político fundamentado en un nuevo orden constitucional. La opinión minoritaria sostiene que el sistema político mexicano es suficientemente de-

mocrático y que sólo requiere adecuaciones menores, con lo que continuarían las constantes reformas a la Constitución. La opinión dominante, en cambio, concluye que México requiere una reforma integral de la Constitución porque no ha concluido su transición democrática y que la transformación que se requiere es un cambio sustantivo de un régimen político autoritario a otro plural y democrático, lo que requiere por necesidad una revisión completa de nuestra Ley Fundamental.

El debate sobre un nuevo orden constitucional está formalmente abierto. Un antecedente importante de ello ha sido la consulta pública organizada por la Comisión de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura del Congreso de la Unión sobre la viabilidad de una nueva constitucionalidad, donde se presentaron más de 400 propuestas referidas a 120 artículos, enviadas por las Facultades de Derecho, asociaciones y colegios de abogados, fuerzas políticas y ciudadanos. Cabe hacer mención que solamente 15 artículos no fueron referidos por algún proyecto de reforma. Prácticamente no hay capítulo, no hay rincón relevante de la Constitución sobre el cual no hayan sugerido una propuesta sustantiva de reformas.

Por otra parte, la cantidad y la profundidad de las reformas legales planteadas en los trabajos de las distintas mesas de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, instancia plural del Equipo de Transición del Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos, hacen pensar en reformas de la mayor parte de los artículos de la Constitución vigente. De ocurrir esto sin una revisión integral de nuestra Carta Magna, los problemas de coherencia e integración jurídica podrían subsistir e, inclusive, agravarse. Por ello, se ha concluido —entre muchas otras propuestas— que es pertinente realizar una revisión integral de nuestra Ley Fundamental.

Existen numerosos argumentos que justifican la necesidad de una reforma integral de la Constitución: algunos van desde la consideración de su longevidad hasta el número excesivo de modificaciones que ha sufrido a lo largo de su vigencia, o bien, a las contradicciones existentes entre sus capítulos, preceptos o instituciones jurídicas, sin soslayar la naturaleza propia del texto constitucional como un cuerpo normativo de reformabilidad rígida.

De los 185 países que integran la Organización de las Naciones Unidas, solo 10 conservan constituciones anteriores a la Segunda Guerra Mundial, entre ellos el Reino Unido y los Estados Unidos de América, con características singulares, algunos otros casos aislados, y México, único país latinoamericano que conserva una constitución previa a 1945. La razón principal de su longevidad es su escasa vigencia. Ha sido instrumento de legitimación del ejercicio del poder más

que un orden normativo observado y acatado en el país; las sucesivas modificaciones que ha sufrido han resultado, más bien, de la voluntad presidencial o de arreglos políticos que de la expresión genuina de la soberanía popular. Al no acatarse la Ley Fundamental se reproduce, de generación en generación, un pacto de simulación que es necesario abolir para acceder a una genuina constitucionalidad.

Por otra parte, según lo asienta el Diario Oficial de la Federación, hasta la fecha se han promulgado 107 decretos de reforma, por los que se han hecho 374 modificaciones a 101 artículos de la Constitución. Del total de modificaciones, 170 corresponden a los últimos tres periodos presidenciales, y por sus contenidos se puede observar que algunas de ellas son crecientemente regresivas en el sentido ideológico y cada vez más contrarias al espíritu original del texto de 1917.

Del número total de modificaciones a la Constitución, sólo 35 preceptos no se han reformado. El artículo más reformado —en 41 ocasiones— es el 73, que establece el ámbito de competencias del Congreso de la Unión y que ha sido el instrumento privilegiado de la centralización, pues a través de él se ha revertido en la práctica el sistema federal imaginado por los constituyentes de 1917. Los otros dos artículos que han tenido mayor número de modificaciones son el 27 y el 123, nada menos que aquellos que sintetizan el espíritu nacionalista y de justicia social de 1917.

Faltaría decir que la tendencia general de las reformas introducidas a la Constitución, salvo algunas recientes —de 1994 y 1995, que propiciaron la democratización del país—, apunta en el sentido de la centralización del poder, el incremento del presidencialismo, el aumento del estatismo, la implantación del mesianismo a través de la consagración de derechos sin exigibilidad a los que se llaman paradigmáticos y, finalmente, a los ajustes de carácter neoliberal opuestos al espíritu original de la Constitución de 1917.

Ha faltado, desde el principio, una armonización efectiva de las partes que componen la Constitución, en particular, de la órbita del derecho liberal con la del derecho social. Ello ha provocado un sinnúmero de contradicciones de un capítulo a otro e incluso preceptos con una redacción sumamente ambigua e inteligible que da pie a las más disímboles interpretaciones. Hay multitud de ejemplos que probarían la naturaleza yuxtapuesta de nuestra normatividad constitucional. Existen, asimismo, contradicciones flagrantes en los principios de la organización del Estado.

En este sentido, es indispensable definir qué se debe entender por Estado de derecho. No es solo el sistema en el que los ciudadanos obedecen la ley. Estado de derecho es, más bien, aquel donde la autoridad está sometida a la legalidad;

donde las normas no constituyen el aparato justificador del ejercicio del poder, sino la red de ordenamientos que le permiten al ciudadano la defensa de sus derechos y libertades frente a la autoridad.

El constitucionalista Emilio Rabasa ha reflexionado en el prólogo de la obra colectiva *Hacia una nueva constitucionalidad*, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM que «todos estamos de acuerdo en que se ha producido y continúa realizándose un gran cambio, especialmente en lo político, un cambio considerado por muchos como una auténtica transición a la democracia. En lo que ya no tenemos un común denominador o entendimiento general es cómo llevarlo hasta su consecución [...] Para algunos, un nuevo constitucionalismo requiere necesariamente hacer toda una nueva Constitución; para otros el proceso reformatorio establecido por el artículo 135 basta y sobra; finalmente, en la actitud que podría llamarse mixta o ecléctica, aparecen quienes admiten la reforma total siempre y cuando se respeten las decisiones políticas fundamentales, o principios pétreos».

En este orden de ideas, se han formulado dos cuestionamientos a la posibilidad de contar con un nuevo orden constitucional. En primer lugar, la dificultad para construir una nueva constitucionalidad debido a la ausencia de consensos nacionales. Los partidarios de esta postura piensan que se corre un riesgo muy grande, que incluso se pueden perder las conquistas históricas que México ha alcanzado; es decir, si no hay transición no habrá nueva Constitución, si hay transición habrá tarde o temprano una nueva Constitución.

En segundo lugar, el método. Existe un falso debate: cuando se habla de una nueva Constitución, inmediatamente salta la cuestión del Congreso Constituyente. Se ha tratado de deslindar la nueva Constitución del tema del Congreso Constituyente, aunque con éxito relativo.

Una nueva Constitución, ya sea a través de una reforma integral o como fruto del trabajo de un Congreso Constituyente, es la renovación sustantiva de la anterior. En cuanto al procedimiento siempre existe un tema, el de las decisiones políticas fundamentales y por tanto un problema consistente en determinar si es posible reformar la totalidad de la Constitución, incluso sus principios fundamentales.

En la doctrina del derecho constitucional mexicano se han confrontado los artículos 39 y 136 de la Constitución. El primero expresa que la soberanía del pueblo mexicano puede llegar a alterar su forma de gobierno, mientras que el último aparentemente lo prohíbe, incluso mediante una ruptura armada.

Si bien la ciencia jurídica no es exacta, nuestra experiencia histórica nos plantea que cuando hay una ruptura revolucionaria, a pesar de que se invoque la vi-

gencia del ordenamiento constitucional anterior, se genera un nuevo derecho. Por ello, sería anómalo que una transición democrática, que por definición es una ruptura pactada, no culmine en un nuevo orden constitucional.

A efecto de evitar una polémica constitucional sobre la viabilidad de una ruptura del orden constitucional vigente sin un quebrantamiento de la paz social, se ha llegado a la conclusión de que es posible arribar a una nueva constitucionalidad a través del procedimiento previsto en nuestra Norma Fundamental, que consiste en el llamado Constituyente Permanente. La razón política fundamental en apoyo de esta alternativa es que nuestro proceso de cambio hacia la democracia política plena se ha realizado gracias a la capacidad de las fuerzas políticas para transformar las instituciones políticas sin destruirlas.

Por tratarse de una reforma integral de la Constitución, sería necesario prever en el articulado transitorio constitucional la figura jurídica del referendo, para que una vez culminado el proceso de reforma integral de la Constitución, sea ratificada por la mayoría de los mexicanos.

Por ello, esta iniciativa tiene por objeto garantizar el derecho del pueblo mexicano a cambiar su forma de gobierno por la vía de la reunión del Congreso ordinario y la mayoría de las legislaturas de los estados en el órgano denominado Constituyente Permanente, mediante la conformación previa de una comisión de diputados y senadores designada por ambas Cámaras para la presentación de un proyecto de reforma integral del texto constitucional, en el que contribuyan los poderes públicos facultados constitucionalmente para iniciar leyes. Con el objeto de dar plena legitimidad a esta reforma, reiteramos, deberá introducirse el referendo como culminación del proceso de aprobación del cambio constitucional.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración del Honorable Congreso de la Unión la presente iniciativa de:

DECRETO

ARTÍCULO PRIMERO. Se adiciona un artículo vigésimo transitorio al texto actual de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

«Artículo Vigésimo.

- I. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 39 de esta Constitución, que señala el derecho que el pueblo tiene en todo tiempo de alterar o modificar

la forma de su gobierno, y en apego con lo dispuesto en el artículo 70 de la misma que establece que el Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos, el Congreso de la Unión, en la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias de la LVIII Legislatura, integrará en su seno una comisión redactora de 25 diputados y 10 senadores designada por dos tercios de los miembros presentes de cada Cámara. Los diputados y senadores suplentes de aquellos que fueran nombrados para integrar la Comisión ocuparán su lugar en sus funciones ordinarias durante el tiempo que dure dicho cometido.

- II. La comisión redactora tendrá por único encargo la presentación de un proyecto de cambio constitucional que deberá elaborar en un periodo de no más de 10 meses durante el cual realizará consultas con las legislaturas estatales; sin detrimento de que contribuyan los poderes públicos con facultad de iniciar leyes al tenor de lo dispuesto en el artículo 71 de esta Constitución. Una vez redactado, el Congreso convocará a un periodo extraordinario de sesiones para someter dicho proyecto al debate del pleno de ambas cámaras, las cuales lo procesarán en los términos del artículo 135.
- III. Una vez concluido el proceso aprobatorio, el Pleno del Congreso de la Unión solicitará al Instituto Federal Electoral la realización de un referendo ciudadano para someter el texto resultante a la aprobación del electorado. Este referendo será organizado en los términos de la legislación vigente.

Reitero a ustedes, Ciudadanos Secretarios de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, la seguridad de mis consideraciones.

PALACIO NACIONAL, A LOS ___ DÍAS DEL MES DE DICIEMBRE DE DOS MIL.

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN.

EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,

Apéndice 7

Constitución de 1917

DIARIO OFICIAL

ORGANO DEL GOBIERNO PROVISIONAL DE LA REPUBLICA MEXICANA

TOMO V

4ª EPOCA

MEXICO, LUNES 5 DE FEBRERO DE 1917

4ª EPOCA

NUMERO 30

Las leyes y demás disposiciones de carácter oficial son obligatorias por el solo hecho de publicarse en este periódico

DIRECTOR

FRANCISCO PADILLA GONZALEZ

ADMINISTRADOR

JOSE FERNANDEZ NESPRAL

Poder Ejecutivo

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

El C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, con esta fecha se ha servido dirigirme el siguiente decreto:

VENUSTIANO CARRANZA, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, hago saber:

Que el Congreso Constituyente reunido en esta ciudad el 10. de diciembre de 1916, en virtud del decreto de convocatoria de 19 de setiembre del mismo año, expedido por la Primera Jefatura, de conformidad con lo prevenido en el artículo 40. de las modificaciones que el 14 del citado mes se hicieron al decreto del 12 de diciembre de 1914, dado en la H. Veracruz, adicionando el Plan de Guadalupe el día 26 de marzo de 1913, ha tenido a bien expedir la siguiente:

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS QUE REFORMA LA DE 5 DE FEBRERO DEL 1857.

TITULO PRIMERO.

CAPITULO I.

DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES.

Art. 10.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Art. 20.- Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional, alcanzarán, por ese sólo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Art. 30.- La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.

Art. 40.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La ley deerninará (*sic*) en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo, y las autoridades que han de expedirlo.

Art. 50.- Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas, los de jurados, los cargos concejiles y los cargos de elección popular, directa o indirecta, y obligatorias y gratuitas, las funciones electorales.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. La ley, en consecuencia, no permite el establecimiento de órdenes monásticas, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse.

Tampoco puede admitirse convenio en que el hombre pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso, pueda hacerse coacción sobre su persona.

Art. 60.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

Art. 70.- Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.

Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so pretexto de las denuncias por delito de prensa, sean encarcelados los expendedores, "papeleros", operarios y demás empleados del establecimiento donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos.

Art. 80.- Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

Art. 90.- No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

Art. 10.- Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen libertad de poseer armas de cualquiera clase, para su seguridad y legítima defensa, hecha excepción de las prohibidas expresamente por la ley y de las que la nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional; pero no podrán portarlas en las poblaciones sin sujetarse a los reglamentos de policía.

Art. 11.- Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo-conducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa (*sic*), por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

Art. 12.- En los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobleza, ni prerrogativas y honores hereditarios, ni se dará efecto alguno a los otorgados por cualquier otro país.

Art. 13.- Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

Art. 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

Art. 15.- No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.

Art. 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de

mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. No podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención, sino por la autoridad judicial, sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal, y sin que estén apoyadas aquellas por declaración, bajo protesta, de persona digna de fe o por datos que hagan probable la responsabilidad del inculcado, hecha excepción de los casos de flagrante delito en que cualquiera persona puede aprehender al delincuente y sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata. Solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial, y tratándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa, bajo su más estrecha responsabilidad, decretar la detención de un acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial. En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluir, una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

La autoridad administrativa podrá practicar vistas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones (*sic*) fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescriptas (*sic*) para los cateos.

Art. 17.- Nadie puede ser aprehendido por deudas de carácter puramente civil. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley; su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Art. 18.- Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El lugar de ésta será distinto y estará completamente separado del que se destinare para la extinción de las penas

Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán, en sus respectivos territorios, el sistema penal - colonias penitenciarias (*sic*) o presidios- sobre la base del trabajo como medio de regeneración.

Art. 19.- Ninguna detención podrá exceder del término de tres días, sin que se justifique con un auto de formal prisión, en el que se expresará: el delito que se impute al acusado, los elementos que constituyen aquél, lugar, tiempo y circunstancias de ejecución y los datos que arroje la averiguación previa, los que deben ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del acusado. La infracción de esta disposición hace responsable a la autoridad que ordene la detención o la consienta, y a los agentes, ministros, alcaldes o carceleros que la ejecuten.

Todo proceso se seguirá forzosamente por el delito o delitos señalados en el auto de formal prisión. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de acusación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.

Todo mal tratamiento que en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal; toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.

Art. 20.- En todo juicio del orden criminal, tendrá el acusado las siguientes garantías:

I.- Inmediatamente que lo solicite será puesto en libertad, bajo de fianza hasta de diez mil pesos, según sus circunstancias personales y la gravedad del delito que se le impute, siempre que dicho delito no merezca ser castigado con una pena mayor de cinco años de prisión y sin más requisitos que poner la suma de dinero respectiva a disposición de la autoridad, u otorgar caución hipotecaria o personal bastante para asegurarla.

II.- No podrá ser compelido a declarar en su contra, por lo cual queda rigurosamente prohibida toda incomunicação

o cualquier otro medio que tienda a aquel objeto.

III.- Se le hará saber en audiencia pública, y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación a la justicia, el nombre de su acusador y la naturaleza y causa de la acusación, a fin de que conozca bien el hecho punible que se le atribuye y pueda contestar el cargo, rindiendo en este acto su declaración preparatoria.

IV.- Será careado con los testigos que depongan en su contra, los que declararán en su presencia si estuvieron en el lugar del juicio, para que pueda hacerles todas las preguntas conducentes a su defensa.

V.- Se le recibirán los testigos y demás pruebas que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al afecto y auxiliándosele para obtener (*sic*) de los reglamentos gubernativos y de policía, el solicite (*sic*), siempre que se encuentren en el lugar del proceso.

VI.- Será juzgado en audiencia pública por un juez o jurado de ciudadanos que sepan leer y escribir, vecinos del lugar y partido en que se cometiere el delito, siempre que éste pueda ser castigado con una pena mayor de un año de prisión. En todo caso serán juzgados por un jurado los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación.

VII.- Serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten por el proceso.

VIII.- Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión; y antes de un año si la pena máxima excediera de ese término.

IX.- Se le oirá en defensa por sí o por persona de su confianza, o por ambos, según su voluntad. En caso de no tener quien lo defienda, se le presentará lista de los defensores de oficio para que elija el que, o los que les convengan. Si el acusado no quiere nombrar defensores, después de ser requerido para hacerlo, al rendir su declaración preparatoria, el juez le nombrará uno de oficio. El acusado podrá nombrar defensor desde el momento en que sea aprehendido, y tendrá derecho a que éste se halle presente en todos los actos del juicio; pero tendrá obligación de hacerlo comparecer cuantas veces se necesite.

X.- En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

Tampoco podrá prolongarse la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motivare el proceso.

En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.

Art. 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía; el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se penurará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.

Si el infractor fuese jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana.

Art. 22.- Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquiera especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes, y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

No se considerará como confiscación de bienes, la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas.

Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse al traidor a la Patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación y ventaja, al incendiario, al plagiarlo, al saltador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar.

Art. 23.- Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.

Art. 24.- Todo hombre es libre de profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, en los templos o en su domicilio particular siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.

Todo acto religioso de culto público, deberá celebrarse precisamente dentro de los templos, los cuales estarán siempre bajo la vigilancia de la autoridad.

Art. 25.- La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

Art. 26.- En tiempo de paz, ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular, contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra, los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

Art. 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual, ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Esta no podrá ser apropiada sino por causa de la utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles (*sic*) de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, romándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el Decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas. Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos inferiores de formación natural, que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más Estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más Estados en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes anteriores en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atreviese; pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una

finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata, y se cumplan con los requisitos que prevengan las leyes.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se registrará por las siguientes prescripciones:

I.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus Gobiernos, por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

II.- Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interposición persona entrarán al dominio de la Nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispos, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la Nación.

III.- Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir, tener o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso, las instituciones de esta índole, podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquéllos no estuvieren en ejercicio.

IV.- Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o de los Estados, fijará en cada caso.

V.- Los Bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración, más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

VI.- Los condeñamientos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya

restituido o restituyeren, conforme a la ley de 6 de enero de 1915; entre tanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.

VII.- Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí, bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata o directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública, la ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa, hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la de cantidad que como valor fiscal de ella figure, en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial, y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condeñamientos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía, desde la ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al Decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional. En el caso de que, con arreglo a dicho Decreto, no procediere, por vía de restitución, la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquéllas en calidad de dotación sin que en ningún caso deje de asignarse las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada ley de 25 de junio de 1856 o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento.

El ejercicio de las acciones que correspondan a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los Tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras y aguas de que se trate, y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada.

Durante el próximo periodo constitucional, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las bases siguientes:

(a).- En cada Estado o Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.

(b).- El excedente de la extensión fijada deberá ser

fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales; y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.

(c).- Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación.

(d).- El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos en un plazo no menor de veinte años, durante en cual el adquirente no podrá enajenar aquéllas. El tipo del interés no excederá del cinco por ciento anual.

(e).- El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria.

(f).- Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable, no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno.

Se declaran revivibles todos los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se le faculta al Ejecutivo de la Unión, para declararlos nulos, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

Art. 28.- En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo Banco que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos, de artículos de consumo necesario, y que tenga por objeto obtener el alza de precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público; todo acuerdo o combinación, de cualquiera manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de alguno otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses.

Tampoco constituyen monopolios las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan, y que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo la vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando las necesidades públicas así lo exijan, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

Art. 29.- En los casos de inversión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros, y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recessos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país, o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si

la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que la acuerde.

CAPITULO II.

DE LOS MEXICANOS.

Art. 30.- La calidad de mexicanos se adquiere por nacimiento o por naturalización.

I.- Son mexicanos por nacimiento, los hijos de padres mexicanos, nacidos dentro o fuera de la República, siempre que en este último caso los padres sean mexicanos por nacimiento. Se reputan mexicanos por nacimiento los que nazcan en la República de padres extranjeros, si dentro del año siguiente a su mayor edad manifiestan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, que optan por la nacionalidad mexicana y comprueban ante aquella que han residido en el país los últimos seis años anteriores a dicha manifestación.

II.- Son mexicanos por naturalización:

A.- Los hijos que de padres extranjeros nazcan en el país, si optan por la nacionalidad mexicana en los términos que indica el inciso anterior, sin haber tenido la residencia que se expresa en el mismo.

B.- Los que hubiesen residido en el país cinco años consecutivos, tengan modo honesto de vivir y obtengan carta de naturalización de la citada Secretaría de Relaciones.

C.- Los indolatinos que se avencien en la República y manifiesten su deseo de adquirir la nacionalidad mexicana.

En los casos de estos incisos, la ley determinará la manera de comprobar los requisitos que en ellos se exigen.

Art. 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

I.- Hacer que sus hijos o pupilos, menores de quince años, concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria elemental y militar, durante el tiempo que marque la ley de Instrucción Pública en cada Estado.

II.- Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas, y conocedores de la disciplina militar.

III.- Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior; y

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Art. 32.- Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros, en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del Gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano. En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública.

Para pertenecer a la marina nacional de guerra y desempeñar cualquier cargo o comisión en ella, se requiere ser mexicano por nacimiento. Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patronos y primeros maquinistas de los buques mercantes mexicanos, debiendo tenerla además, los que compongan las dos terceras partes de la tripulación.

CAPITULO III.

DE LOS EXTRANJEROS.

Art. 33.- Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

CAPITULO IV.

DE LOS CIUDADANOS MEXICANOS.

Art. 34.- Son ciudadanos de la República todos los que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

I.- Haber cumplido dieciocho años, siendo casados, o veintuno si no lo son, y

II.- Tener un modo honesto de vivir.

Art. 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

I.- Votar en las elecciones populares;

II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo de comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;

III.- Asociarse para tratar los asuntos políticos del país;

IV.- Tomar las armas del Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y

V.- Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

Art. 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

I.- Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en los padrones electorales, en los términos que determinen las leyes;

II.- Alistarse en la Guardia Nacional;

III.- Votar en las elecciones populares en el Distrito electoral que le corresponda;

IV.- Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos; y

V.- Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde residan, las funciones electorales y las de jurado.

Art. 37.- La calidad de ciudadano mexicano se pierde:

I.- Por naturalización en país extranjero; y

II.- Por servir oficialmente al gobierno de otro país, o admitir de él condecoraciones, títulos o funciones, sin previa licencia del Congreso Federal, exceptuando los títulos literarios, científicos y humanitarios, que pueden aceptarse libremente.

III.- Por comprometerse en cualquiera forma ante ministros de algún culto o ante cualquiera otra persona, a no observar la presente Constitución o las leyes que de ella emanan.

Art. 38.- Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I.- Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;

II.- Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;

III.- Durante la extinción de una pena corporal;

IV.- Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;

V.- Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y

VI.- Por sentencia ejecutoria que imponga como pena

esa suspensión.

La ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.

TITULO SEGUNDO.

CAPITULO I.

DE LA SOBERANÍA NACIONAL Y DE LA FORMA DE GOBIERNO.

Art. 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Art. 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

CAPITULO II.

DE LAS PARTES INTEGRANTES DE LA FEDERACION Y DEL TERRITORIO NACIONAL.

Art. 42.- El territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la federación, y además el de las islas adyacentes en ambos mares. Comprende asimismo, la isla de Guadalupe, las de Revillagigedo y la de la Pasión, situadas en el Océano Pacífico.

Art. 43.- Las partes integrantes de la Federación, son los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, Territorio de la Baja California y Territorio de Quintana Roo.

Art. 44.- El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

Art. 45.- Los Estados y Territorios de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos.

Art. 46.- Los Estados que tuviesen pendientes cuestiones de límites, las arreglarán o solucionarán en los términos que establece esta Constitución.

Art. 47.- El Estado del (sic) Nayarit tendrá la extensión territorial y límites que comprende actualmente el Territorio de Tepic.

Art. 48.- Las islas de ambos mares que pertenezcan al Territorio Nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación, con excepción de aquellas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados.

TITULO TERCERO.

CAPITULO I.

DE LA DIVISION DE PODERES.

Art. 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultados extraordinarios al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.

CAPITULO II.

DEL PODER LEGISLATIVO.

Art. 50.- El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

SECCION I.

DE LA ELECCION E INSTALACION DEL CONGRESO.

Art. 51.- La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos mexicanos.

Art. 52.- Se elegirá un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio. La población del Estado o Territorio que fuese menor que la fijada en este artículo, elegirá, sin embargo, un diputado propietario.

Art. 53.- Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

Art. 54.- La elección de diputados será directa y en los términos que disponga la ley electoral.

Art. 55.- Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I.- Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.

II.- Tener veinticinco años cumplidos el día de la elección.

III.- Ser originario del Estado o Territorio en que se haga la elección, o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella. La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

IV.- No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmaría rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.

V.- No ser secretario o subsecretario de Estado, ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe de sus funciones noventa días antes de la elección.

Los gobernadores de los Estados, sus secretarios, los magistrados y jueces federales o del Estado, no podrán ser electos en los distritos de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan de sus cargos noventa días antes de la elección.

VI.- No ser ministro de algún culto religioso.

Art. 56.- La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa.

La Legislatura de cada Estado declarará electo al que

hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

Art. 57.- Por cada senador propietario se elegirá un suplente.

Art. 58.- Cada senador durará en su encargo cuatro años. La Cámara de Senadores se renovará por mitad cada dos años.

Art. 59.- Para ser Senador se requieren los mismos requisitos que para ser Diputado, excepto el de la edad, que será la de treinta y cinco años cumplidos el día de la elección.

Art. 60.- Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros, y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas.

Su resolución será definitiva e inatacable.

Art. 61.- Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

Art. 62.- Los diputados y senadores propietarios durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuvieren en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

Art. 63.- Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en la de senadores, de las dos terceras partes, y en la de diputados, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley, y compeler a los ausentes a que concurran dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen, se entenderá por eso solo hecho que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

Se entiende también que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el período inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.

Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurran los treinta días de que antes se habla.

Art. 64.- Los diputados y senadores que no concurran a una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.

Art. 65.- El Congreso se reunirá el día 1o. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:

I.- Revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la Cámara de Diputados, dentro de los 10 primeros días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del Presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter, en el mismo Presupuesto; las que emplearán los Secretarios, por acuerdo escrito del Presidente de la República.

II.- Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente, y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo; y

III.- Estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley que se presenten, y resolver los demás asuntos que le correspondan, conforme a esta Constitución.

Art. 66.- El período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar de todos los asuntos mencionados en el artículo anterior; pero no podrá prolongarse más que hasta el treinta y uno de diciembre del

mismo año. Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de la fecha indicada, resolverá el Presidente de la República.

Art. 67.- El Congreso tendrá sesiones extraordinarias cada vez que el Presidente de la República lo convoque para ese objeto; pero en tal caso no podrá ocuparse más que del asunto o asuntos que el mismo Presidente sometiére a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva. El Ejecutivo puede convocar a una sola Cámara a sesiones extraordinarias, cuando se trate de asunto exclusivo de ella.

Art. 68.- Las dos Cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convaliden en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación, difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los dos extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra.

Art. 69.- A la apertura de sesiones del Congreso, sean ordinarias o extraordinarias, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito; en el primer caso, sobre el estado general que guarde la administración pública del País; y en el segundo, para exponer al Congreso o a la Cámara de que se trate, las razones o causas que hicieron necesaria su convocación, y el asunto o asuntos que ameriten una resolución perentoria.

Art. 70.- Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".

SECCION II.

DE LA INICIATIVA Y FORMACION DE LAS LEYES.

Art. 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I.- Al Presidente de la República;

II.- A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y

III.- A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente (*sic*) de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

Art. 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

A.- Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B.- Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

C.- El Proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese convalidado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

D.- Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado

en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobase, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

F.- Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F.- En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G.- Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

H.- La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

I.- Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

J.- El Ejecutivo de la Unión 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.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria que expida la Comisión Permanente, en el caso del artículo 84.

SECCION III.

DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO.

Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

I.- Para admitir nuevos Estados o Territorios a la Unión Federal.

II.- Para erigir los Territorios en Estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes, y los elementos necesarios para proveer a su existencia política.

III.- Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1o.- Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.

2o.- Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

3o.- Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

4o.- Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.

5o.- Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.

6o.- Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.

7o.- Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de los demás Estados.

IV.- Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, determinando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso.

V.- Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

1a.- El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en Municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficiente para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

2a.- Cada Municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

3a.- El Gobierno del Distrito Federal y los de los Territorios, estarán a cargo de Gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República y los de los Territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el Gobernador del Distrito Federal como el de cada Territorio, serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.

4a.- Los Magistrados y los Jueces de Primera Instancia del Distrito Federal y los de los Territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión, que se erigirá en Colegio Electoral en cada caso.

En las faltas temporales o absolutas de los Magistrados, se substituirán estos por nombramiento del Congreso de la Unión, y en sus recessos, por nombramientos provisionales de la Comisión Permanente. La ley orgánica determinará la manera de suplir a los jueces en sus faltas temporales y designará la autoridad ante la que se les exigirán las responsabilidades en que incurran, salvo lo dispuesto por esta misma Constitución respecto de responsabilidad de funcionarios.

A partir del año de 1923, los Magistrados y los Jueces a que se refiere este inciso, sólo podrán ser removidos de sus cargos, si observan mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo, a menos que sean promovidos a empleo de grado superior. A partir de la misma fecha, la remuneración que dichos funcionarios perciban por sus servicios, no podrá ser disminuída durante su encargo.

5a.- El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente.

VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

VIII.- Para dar bases sobre los cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación; para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

IX.- Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir que en el comercio de Estado a Estado se

establezcan restricciones.

X.- Para legislar en toda la República sobre Minería, Comercio, Instituciones de Crédito, y para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución.

XI.- Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y declarar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

XII.- Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

XIII.- Para reglamentar el modo cómo deban expedirse las patentes de corso; para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra.

XIV.- Para levantar y sostener el Ejército y la Armada de la Unión, y para reglamentar su organización y servicio.

XV.- Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirlos conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

XVI.- Para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

1a.- El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a.- En caso de epidemia de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el País, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3a.- La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País.

4a.- Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo y degeneran la raza, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan.

XVII.- Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobres postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

XVIII.- Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que esta debe tener, determinar el valor de la extranjería, y adoptar un sistema general de pesas y medidas.

XIX.- Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos.

XX.- Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano.

XXI.- Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

XXII.- Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.

XXIII.- Para formar su reglamento interior, y tomar las providencias necesarias a fin de hacer concurrir a los diputados y senadores ausentes y corregir las faltas u omisiones de los presentes.

XXIV.- Para expedir la ley orgánica de la Contaduría Mayor.

XXV.- Para constituirse en Colegio Electoral y nombrar a los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados y Jueces del Distrito Federal y Territorios.

XXVI.- Para aceptar las renunciaciones de los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Magistrados y Jueces del Distrito Federal y Territorios, y nombrar los substitutes de dichos funcionarios en sus faltas temporales o absolutas.

XXVII.- Para establecer escuelas profesionales de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios,

museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entre tanto dichos establecimientos puedan sostenerse por la iniciativa de los particulares, sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

XXVIII.- Para constituirse en Colegio Electoral y elegir al ciudadano que debe substituir al Presidente de la República, ya sea con carácter (*sic*) de sustituto o de provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución.

XXIX.- Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República.

XXX.- Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen, no solo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas.

XXXI.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Art. 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I.- Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley le señala respecto a la elección de Presidente de la República.

II.- Vigilar por medio de una Comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.

III.- Nombrar a los Jefes y demás empleados de esa oficina.

IV.- Aprobar el presupuesto anual de gastos discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquel.

V.- Conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución, por delitos oficiales, y en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores y erigirse en Gran Jurado para declarar si ha o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden común.

VI.- Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Art. 75.- La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

Art. 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

I.- Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras.

II.- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coronetes y demás jefes supremos del Ejército y Armada Nacional, en los términos que la ley disponga.

III.- Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.

IV.- Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria.

V.- Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en tema del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recessos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo

Gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que el expirare. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.

VI.- Erigirse en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designa esta Constitución.

VII.- Las demás que la misma Constitución le atribuya y

VIII.- Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de República y a la del Estado.

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

Art. 77.- Cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra:

I.- Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.

II.- Comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno.

III.- Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma.

IV.- Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias, con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

SECCION IV.

DE LA COMISION PERMANENTE.

Art. 78.- Durante el receso del Congreso habrá una Comisión Permanente compuesta de veintinueve miembros, de los que quince serán Diputados, y catorce Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de las sesiones.

Art. 79.- La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I.- Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, en los casos de que habla el artículo 76, fracción IV.

II.- Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República, de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados del Distrito Federal y Territorios, si estos últimos funcionarios se encontraran en la ciudad de México.

III.- Dictaminar sobre todos los asuntos que queden sin resolución en los expedientes a fin de que en el inmediato período de sesiones sigan tramitándose.

IV.- Convocar a sesiones extraordinarias, en el caso de delitos oficiales o del orden común cometidos por secretarios de Estado o ministros de la Suprema Corte, y delitos oficiales federales, cometidos por los gobernadores de los Estados, siempre que esté ya instruido el proceso por la Comisión del Gran Jurado, en cuyo caso no se tratará ningún negocio del Congreso, ni se prolongarán las sesiones por más tiempo que el indispensable para fallar.

CAPITULO III.

DEL PODER EJECUTIVO.

Art. 80.- Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

Art. 81.- La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral.

Art. 82.- Para ser Presidente se requiere:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno

goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento.

II.- Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección.

III.- Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección.

IV.- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.

V.- No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, noventa días antes del día de la elección.

VI.- No ser Secretario o Subsecretario de Estado, a menos que se separe de su puesto noventa días antes de la elección.

VII.- No haber figurado, directa o indirectamente en alguna asonada, motín o cuartelazo.

Art. 83.- El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre, durará en él cuatro años, y nunca podrá ser reelecto.

El ciudadano que sustituyere al Presidente constitucional, en caso de falta absoluta de éste, no podrá ser electo Presidente para el período inmediato.

Tampoco podrá ser reelecto Presidente para el período inmediato el ciudadano que fuere nombrado Presidente interino en las faltas temporales del Presidente constitucional.

Art. 84.- En caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá en Colegio Electoral inmediatamente y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto, y por mayoría absoluta de votos, un Presidente; y el mismo Congreso expedirá la convocatoria a elecciones presidenciales, procurando que la fecha señalada para este caso, coincida en lo posible con la fecha de las próximas elecciones de Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un Presidente provisional, quien convocará a sesiones extraordinarias del Congreso, para que a su vez expida la convocatoria a elecciones presidenciales, en los mismo términos del artículo anterior.

Cuando la falta del Presidente ocurriese en los dos últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión, se encontrase en sesiones, elegirá al Presidente sustituto que deberá concluir el período; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un Presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias, para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del Presidente sustituto.

El Presidente provisional, podrá ser electo por el Congreso como sustituto.

El ciudadano que hubiese sido designado Presidente provisional para convocar a elecciones, en el caso de falta del Presidente en los dos primeros años del período respectivo, no podrá ser electo en las elecciones que se celebren con motivo de la falta del Presidente, para cubrir la cual fué designado.

Art. 85.- Si al comenzar un período constitucional no se presentase el Presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada, el primero de diciembre, cesará, sin embargo, el Presidente cuyo período haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de Presidente provisional, el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta, la Comisión Permanente, y se procederá conforme a lo dispuesto en al (*sic*) artículo anterior.

Cuando la falta del Presidente fuese temporal, el Congreso de la Unión, si estuviere reunido, o en su defecto la Comisión Permanente, designará un Presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta. Si la falta, de temporal se convirtiere en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior.

En el caso de licencia el Presidente de la República, no quedará impedido el interino para ser electo en el período inmediato, siempre que no estuviere en funciones al celebrarse las elecciones.

Art. 86.- El cargo de Presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de

la Unión, ante el que se presentará la renuncia.

Art. 87.- El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanan, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande."

Art. 88.- El Presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión.

Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

II.- Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al procurador general de la República, al gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los Territorios, al procurador general de Justicia del Distrito Federal y Territorios, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinada de otro modo en la Constitución o en las leyes.

III.- Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.

IV.- Nombrar con aprobación del Senado los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército y Armada Nacional y los empleados superiores de Hacienda.

V.- Nombrar a los demás oficiales del Ejército y Armada Nacional, con arreglo a las leyes.

VI.- Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

VII.- Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.

VIII.- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

IX.- Conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso.

X.- Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometidos a la ratificación del Congreso Federal.

XI.- Convocar al Congreso o alguna de las Cámaras a sesiones extraordinarias, cada vez que lo estime conveniente.

XII.- Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

XIII.- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.

XIV.- Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal y Territorios.

XV.- Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

XVI.- Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer provisionalmente los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, a reserva de someterlos a la aprobación de dicha Cámara cuando esté reunida.

XVII.- Y las demás que le confiera expresamente esta Constitución.

Art. 90.- Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá un número de Secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría.

Art. 91.- Para ser secretario del Despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.

Art. 92.- Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin estos requisitos no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos, serán enviados directamente por el Presidente al Gobernador del Distrito y al jefe del Departamento respectivo.

Art. 93.- Los secretarios del Despacho, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado para que informen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su secretaría.

CAPITULO IV.

DEL PODER JUDICIAL.

Art. 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia y en Tribunales de Circuito y de Distrito cuyo número y atribuciones fijará la ley. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará siempre en tribunal pleno, siendo sus audiencias públicas, excepción hecha de los casos en que la moral o el interés público así lo exigieren, debiendo celebrar sus sesiones en los períodos y términos que establezca la ley. Para que haya sesión en la Corte se necesita que concurren cuando menos tres partes del número total de sus miembros, y las resoluciones se tomarán por mayoría absoluta de votos.

Cada uno de los Ministros de la Suprema Corte designados para integrar ese Poder, en las próximas elecciones, durará en su cargo dos años; los que fueren electos al terminar este primer período, durarán cuatro años y a partir del año de 1923, los Ministros de la Corte, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito sólo podrán ser removidos cuando observen mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo, a menos que los Magistrados y los Jueces sean promovidos a grado superior.

El mismo precepto regirá en lo que fuere aplicable dentro de los períodos de dos y cuatro años a que hace referencia este artículo.

Art. 95.- Para ser electo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.

II.- Tener treinta y cinco años cumplidos el día de la elección.

III.- Poseer título profesional de abogado, expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello.

IV.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

V.- Haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses.

Art. 96.- Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán electos por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, siendo indispensable que concurren cuando menos las dos terceras partes del número total de diputados y senadores. La elección se hará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos. Los candidatos serán previamente propuestos, uno por cada Legislatura de los Estados, en la forma que disponga la ley local respectiva.

Si no se obtuviere mayoría absoluta en la primera votación, se repetirá entre los dos candidatos que hubieren obtenido más votos.

Art. 97.- Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tendrán los requisitos que exija la ley, durarán cuatro años en el ejercicio de su encargo y no podrán ser

removidos de éste, sin previo juicio de responsabilidad o por incapacidad para desempeñarlo, en los términos que establezca la misma ley.

La Suprema Corte de Justicia podrá cambiar de lugar a los Jueces de Distrito, pasándolos de un Distrito a otro o fijando su residencia en otra población, según lo estime conveniente para el mejor servicio público. Lo mismo podrá hacer tratándose de los Magistrados de Circuito.

Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito supernumerarios que auxilien las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios a fin de obtener que la Administración de Justicia sea pronta y expedita; y nombrará alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o Magistrado Federal o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público o algún otro delito castigado por la ley federal.

Los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito serán distribuidos entre los Ministros de la Suprema Corte para que estos visiten periódicamente; vigilen la conducta de los Magistrados y Jueces que lo desempeñen y reciban las quejas que hubiere contra ellos; y ejerzan las demás atribuciones que señala la ley. La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá libremente a su Secretario y demás empleados que fije la planta respectiva aprobada por la ley. Los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito nombrarán y removerán también a sus respectivos secretarios y empleados.

La Suprema Corte cada año designará a uno de sus miembros como Presidente, pudiendo éste ser reelecto.

Cada Ministro de la Suprema Corte de Justicia al entrar a ejercer su encargo, protestará ante el Congreso de la Unión, y en sus recesos, ante la Comisión Permanente, en la siguiente forma: Presidente: "¿Protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se os ha conferido, y guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las leyes que de ella dimanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?" Ministro: "Sí protesto." Presidente: "Si no lo hicierais así la Nación os lo demande."

Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito protestarán ante la Suprema Corte o ante la autoridad que determine la ley.

Art. 98.- Las faltas temporales de un ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que no excedieren de un mes, no se suplirán si aquella tuviere quórum para sus sesiones; pero si no lo hubiere, el Congreso de la Unión o en su receso la Comisión Permanente, nombrará por el tiempo que dure la falta, un suplente, de entre los candidatos presentados por los Estados para la elección del Magistrado propietario de que se trate, y que no hubieren sido electos. Si la falta fuere por dos meses o menos, el Congreso o en su caso la Comisión Permanente nombrará libremente, un Ministro provisional.

Si faltare un Ministro por defunción, renuncia o incapacidad, el Congreso de la Unión hará nueva elección en los términos prescriptos (sic) por el artículo 96.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente hará un nombramiento provisional mientras se reune aquel, y hace la elección correspondiente.

Art. 99.- El cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo es renunciable por causa grave, calificada (sic) por el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia. En los recesos de éste, la calificación se hará por la Comisión Permanente.

Art. 100.- Las licencias de los Ministros cuando no excedan de un mes, serán conocidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; pero las que excedieran de este tiempo, las concederá la Cámara de Diputados o en su defecto la Comisión Permanente.

Art. 101.- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los respectivos Secretarios, no podrán, en ningún caso, aceptar y desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados o de particulares, salvo los cargos

honoríficos en asociaciones científicas, literarias o beneficencia. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del cargo.

Art. 102.- La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser Magistrado de la Suprema Corte.

Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los reos; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la misma ley determine.

El Procurador General de la República interviendrá personalmente en todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los Ministros, Diplomáticos y Cónsules Generales, y en aquellos que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los Poderes de un mismo Estado. En los demás casos en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General podrá intervenir por sí o por medio de alguno de sus agentes.

El Procurador General de la República será el consejero jurídico del Gobierno; tanto él como sus agentes se someterán estrictamente a las disposiciones de la ley, siendo responsable de toda falta u omisión o violación en que incurran con motivo de sus funciones.

Art. 103.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.

III.- Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

Art. 104.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales, o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten a intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en segunda instancia, podrán suplicarse para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y substanciándose el recurso en los términos que determine la ley.

II.- De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo.

III.- De aquellas en que la Federación fuese parte.

IV.- De las que se susciten entre dos o más Estados, o en un Estado y la Federación, así como de los que surgieren entre los tribunales del Distrito Federal y los de la Federación o un Estado.

V.- De las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro.

VI.- De los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular.

Art. 105.- Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación fuese parte.

Art. 106.- Corresponde también a la Suprema Corte de Justicia dimitir las competencias que se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados, o entre un Estado y los de otro.

Art. 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103, se seguirán a instancia de la parte agraviada,

por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley que se ajustará a las bases siguientes:

I.- La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

II.- En los juicios civiles o penales, salvo los casos de la regla IX, el amparo sólo procederá contra las sentencias definitivas respecto de las que no proceda ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o reformadas, siempre que la violación de la ley se cometa, en ellas, o que, cometida durante la secuela del procedimiento, se haya reclamado oportunamente y protestado contra ella por negarse su reparación, y que cuando se haya cometido en primera instancia, se haya alegado en la segunda, por vía de agravio.

La Suprema Corte, no obstante esta regla, podrá suplir la deficiencia de la queja en un juicio penal, cuando encuentre que ha habido en contra del quejoso una violación manifiesta de la ley, que lo ha dejado sin defensa o que se le ha juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso, y que sólo por torpeza no se ha combatido debidamente la violación.

III.- En los juicios civiles o penales sólo procederá el amparo contra la violación de las leyes del procedimiento, cuando se afecten las partes substanciales de él y de manera que su infracción deje sin defensa al quejoso.

IV.- Cuando el amparo se pida contra la sentencia definitiva, en el juicio civil, sólo procederá, además del caso de la regla anterior, cuando, llenándose los requisitos de la regla segunda, dicha sentencia sea contraria a la letra de la ley aplicable al caso o a su interpretación jurídica, cuando comprenda personas, acciones, excepciones o cosas que no han sido objeto del juicio, o cuando no las comprenda todas por omisión o negativa expresa.

Cuando se pida el amparo contra resoluciones no definitivas, según lo dispuesto en la fracción anterior, se observarán estas reglas en lo que fuere conducente.

V.- En los juicios penales, la ejecución de la sentencia definitiva contra la que se pide amparo, se suspenderá por la autoridad responsable, a cuyo objeto el quejoso le comunicará, dentro del término que fije la ley y bajo la protesta de decir verdad, la interposición del recurso, acompañando dos copias, una para el expediente y otra que se entregará a la parte contraria.

VI.- En juicios civiles, la ejecución de la sentencia definitiva, sólo se suspenderá si el quejoso de fianza de pagar los daños y perjuicios que la suspensión ocasionare, a menos que la otra parte diese contra fianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo, y pagar los daños y perjuicios consiguientes. En este caso se anunciará la interposición del recurso, como indica la regla anterior.

VII.- Cuando se quiera pedir amparo contra una sentencia definitiva, se solicitará de la autoridad responsable copia certificada de las constancias que el quejoso señalare, la que se adicionará con las que indicare la otra parte, dando en ella la misma autoridad responsable, de una manera breve, clara, las razones que justifiquen el acto que se va a reclamar, de las que se dejará nota en los autos.

VIII.- Cuando el amparo se pida contra una sentencia definitiva, se interpondrá directamente ante la Suprema Corte, presentándole el escrito con la copia de que se habla en la regla anterior, o remitiéndolo por conducto de la autoridad responsable o del Juez de Distrito del Estado a que perteneciera. La Corte dictará sentencia sin más trámite ni diligencia que el escrito en que se interponga el recurso, el que produzca la otra parte y el Procurador General o el Agente que al afecto designare, y sin comprender otra cuestión legal que la que la queja contenga.

IX.- Cuando se trate de actos de autoridad distinta de la judicial, o de actos de ésta ejecutados fuera de juicio o después de concluido; o de actos en el juicio cuya ejecución sea de imposible reparación o que afecte a personas extrañas al juicio, el amparo se pedirá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción esté el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, limitándose la tramitación al informe de la autoridad, a una audiencia para

la cual se citará en el mismo auto en que se mande pedir el informe y que se verificará a la mayor brevedad posible, recibándose en ella las pruebas que las partes interesadas ofrecieren, y oyéndose los alegatos, que no podrán exceder de una hora cada uno, y a la sentencia que se pronunciará en la misma audiencia. La sentencia causará ejecutoria, si los interesados no ocurrieren a la Suprema Corte dentro del término que fije la ley, y de la manera que expresa la regla VIII.

La violación de las garantías de los artículos 16, 19 y 20 se reclamará ante el Superior Tribunal que la cometa o ante el Juez de Distrito que corresponde, pudiéndose recurrir en uno y otro casos a la Corte, contra la resolución que se dicte.

Si el Juez de Distrito no residiere en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca.

X.- La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado, debiendo hacerlo, y cuando ampara fianza que resultare ilusoria o insuficiente, siendo en estos dos últimos casos solidaria la responsabilidad penal y civil de la autoridad, con el que ofreciere la fianza y el que la prestare.

XI.- Si después de concedido el amparo, la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratase de eludir la sentencia de la autoridad federal, será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el Juez de Distrito que corresponda, para que la juzgue.

XII.- Los alcaides y carceleros que no reciban copia autorizada del auto de formal prisión de un detenido, dentro de las setenta y dos horas que señala el artículo 19, contadas desde que aquél este a disposición de su juez, deberán llamar la atención de éste sobre dicho particular, en el acto mismo de concluir el término, y si no reciben la constancia mencionada, dentro de las tres horas siguientes lo pondrán en libertad.

Los infractores del artículo citado y de esta disposición, serán consignados inmediatamente a la autoridad competente.

También será consignado a la autoridad o agente de ella, el que, verificada una aprehensión, no pusiere al detenido a disposición de su juez, dentro de las veinticuatro horas siguientes.

Si la detención se verificare fuera del lugar en que reside el juez, al término mencionado se agregará el suficiente para recorrer la distancia que hubiere entre dicho lugar y el en que verificó la detención.

TITULO CUARTO.

DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS.

Art. 108.- Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria, y delitos graves del orden común.

Art. 109.- Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación.

En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del Presidente de la República; pues en tal caso, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial.

Art. 110.- No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que conforme a la ley se disfrute de fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior.

Art. 111.- De los delitos oficiales conocerá el Senado, erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente, sin previa acusación de la Cámara de Diputados.

Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de oír al acusado y de practicar las diligencias que estime convenientes, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración o inhabilitado para obtener otro, por el tiempo que determinare la ley.

Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes, para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella.

En los casos de este artículo y en los del anterior, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables.

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados, los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y cuando la Cámara mencionada declare que ha lugar a acusar ante el Senado, nombrará una Comisión de su seno, para que sostenga ante aquél la acusación de que se trate.

El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinando como faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

Art. 112.- Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto.

Art. 113.- La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después.

Art. 114.- En demandas del orden civil, no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

TÍTULO QUINTO.

DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION.

Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.

III.- Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los Gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los Gobernadores, substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser Gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.

Art. 116.- Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión.

Art. 117.- Los Estados no pueden, en ningún caso:

I.- Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras.

II.- Expedir patentes de corso ni de represalias.

III.- Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.

IV.- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

V.- Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

VI.- Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

VII.- Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos (*sic*) o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción misma de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

VIII.- Emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos de otras naciones, o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

Art. 118.- Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I.- Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

II.- Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra.

III.- Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En éstos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.

Art. 119.- Cada Estado tiene obligación de entregar sin demora los criminales de otro Estado o del extranjero, a las autoridades que lo reclamen.

En estos casos, el auto del Juez que mande cumplir la requisitoria de extradición, será bastante para motivar la detención por un mes, si se tratara de extradición entre los Estados, y por dos meses cuando fuere internacional.

Art. 120.- Los Gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.

Art. 121.- En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la

manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

I.- Las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio, y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.

II.- Los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la ley del lugar de su ubicación.

III.- Las sentencias pronunciadas por los tribunales de un Estado sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otro Estado, sólo tendrán fuerza ejecutoria en éste, cuando así lo dispongan sus propias leyes.

Las sentencias sobre derechos personales sólo serán ejecutadas en otro Estado, cuando la persona condenada se haya sometido expresamente o por razón de domicilio, a la justicia que las pronunció, y siempre que haya sido citada personalmente para ocurrir al juicio.

IV.- Los actos del estado civil ajustados a las leyes de un Estado, tendrán validez en los otros.

V.- Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un Estado, con sujeción a sus leyes, serán (*sic*) respetados en los otros.

Art. 122.- Los Poderes de la Unión, tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean exiguos por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida.

TÍTULO SEXTO.

DEL TRABAJO Y DE LA PREVISION SOCIAL.

Art. 123.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo:

I.- La duración de la jornada máxima será de ocho horas.

II.- La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas las labores insalubres o peligrosas para las mujeres en general y para los jóvenes menores de diez y seis años. Queda también prohibido a unas y otros el trabajo nocturno industrial; y en los establecimientos comerciales no podrán trabajar después de diez de la noche.

III.- Los jóvenes mayores de doce años y menores diez y seis, tendrán como jornada máxima la de seis horas. El trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto de contrato.

IV.- Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso, cuando menos.

V.- Las mujeres durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto disfrutarán forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por su contrato. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos.

VI.- El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador será el que se considere suficiente, atendiendo las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia. En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades, que será regulada como indica la fracción IX.

VII.- Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.

VIII.- El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento.

IX.- La fijación del tipo de salario mínimo y de la participación en las utilidades a que se refiere la fracción VI, se hará por comisiones especiales que se formarán en

cada Municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación, que se establecerá en cada Estado.

X.- El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro representativo con que se pretenda substituir la moneda.

XI.- Cuando por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente, un ciento por ciento mas de lo fijado por las horas normales. En ningún caso de trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres consecutivas. Los hombres menores de diez y seis años y las mujeres de cualquiera edad, no serán admitidos en esta clase de trabajos.

XII.- En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores, habitaciones cómodas o higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones, y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionada.

XIII.- Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos. Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego de azar.

XIV.- Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.

XV.- El patrono estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos, los preceptos legales sobre higiene y salubridad, y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte para la salud y la vida de los trabajadores la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes.

XVI.- Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.

XVII.- Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y los patronos, las huelgas y los paros.

XVIII.- Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependen del Gobierno. Los obreros de los establecimientos fabriles militares del Gobierno de la República, no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al Ejército Nacional.

XIX.- Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje.

XX.- Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de

representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno.

XXI.- Si el patrono se negare a someter sus diferencias al Arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo.

XXII.- El patrono que despida a un obrero sin causa justificada, o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. Igualmente tendrá esta obligación cuando el obrero se retire del servicio por falta de probidad de parte del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él.

XXIII.- Los créditos en favor de los trabajadores por salario o sueldos devengados en el último año, y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualquiera otros en los casos de concurso o de quiebra.

XXIV.- De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus asociados, familiares o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrá exigir a los miembros de su familia, ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes.

XXV.- El servicio para la colocación de los trabajadores, será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas del trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular.

XXVI.- Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero, deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el Cónsul de la Nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante.

XXVII.- Serán condiciones nulas y no obligarán a los contratantes, aunque se expresen en el contrato:

(a). Las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo.

(b). Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

(c). Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.

(d). Las que señalen un lugar de receso, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando no se trate de empleados en esos establecimientos.

(e). Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.

(f). Las que permitan retener el salario en concepto de multa.

(g). Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente del trabajo, y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o despedirse de la obra.

(h). Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores.

XXVIII.- Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos, y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios.

XXIX.- Se consideran de utilidad social: el establecimiento de Cajas de Seguros Populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de Instituciones de esta índole,

para infundir e inculcar la previsión popular.

XXX.- Asimismo serán consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad, por los trabajadores en plazos determinados.

TITULO SEPTIMO.

PREVENCIONES GENERALES.

Art. 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Art. 125.- Ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y otro de un Estado que sean también de elección; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar.

Art. 126.- No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.

Art. 127.- El Presidente de la República, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los Diputados y Senadores, y demás funcionarios públicos de la Federación, de nombramiento popular, recibirán una compensación por sus servicios que será determinada por la ley y pagada por el Tesoro Federal. Esta compensación no es renunciabile, y la ley que la aumente o disminuya no podrá tener efecto durante el período en que un funcionario ejerce el cargo.

Art. 128.- Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

Art. 129.- En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.

Art. 130.- Corresponde a los Poderes Federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la Federación.

El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión cualquiera.

El matrimonio es un contrato civil. Este y los demás actos del estado civil de las personas, son de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil, en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.

La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley.

La ley no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias.

Los ministros de los cultos serán considerados como personas que ejercen una profesión y estarán directamente sujetos a las leyes que sobre la materia se dicten.

Las Legislaturas de los Estados únicamente tendrán facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos.

Para ejercer en México el ministerio de cualquier culto, se necesita ser mexicano por nacimiento.

Los ministros de los cultos nunca podrán, en reunión pública o privada constituida en junta, ni en actos del culto o de propaganda religiosa, hacer crítica de las leyes fundamentales del país, de las autoridades en particular, o en general del Gobierno; no tendrán voto activo ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.

Para dedicar al culto nuevos locales abiertos al público se necesita permiso de la Secretaría de Gobernación,

oyendo previamente al Gobierno del Estado. Debe haber en todo templo un encargado de él, responsable ante la autoridad del cumplimiento de las leyes de disciplina religiosa, en dicho templo, y de los objetos pertenecientes al culto.

El encargado de cada templo, en unión de diez vecinos más, avisará desde luego a la autoridad municipal, quién es la persona que esté a cargo del referido templo. Todo cambio se avisará por el ministro que cese, acompañado del entrante y diez vecinos más. La autoridad municipal, bajo pena de destitución y multa hasta de mil pesos por cada caso, cuidará del cumplimiento de esta disposición; bajo la misma pena llevará un libro de registro de los templos, y otro de los encargados. De todo permiso para abrir al público un nuevo templo, o del relativo a cambio de un encargado, la autoridad municipal dará noticia a la Secretaría de Gobernación, por conducto del Gobernador del Estado. En el interior de los templos podrán recaudarse donativos en objetos muebles.

Por ningún motivo se revalidará, otorgará dispensa o se determinará cualquier otro trámite que tenga por fin dar validez en los cursos oficiales, a estudios hechos en los establecimientos destinados a la enseñanza profana de los ministros de los cultos. La autoridad que infrinja esta disposición será penalmente responsable, y la dispensa o trámite referidos, será nulo y traerá consigo la nulidad del título profesional para cuya obtención haya sido parte la infracción de este precepto.

Las publicaciones periódicas de carácter confesional, ya sea por su propaganda, por su título o simplemente por sus tendencias ordinarias, no podrán comentar asuntos políticos nacionales ni informar sobre actos de las autoridades del país, o de particulares, que se relacionen directamente con el funcionamiento de las instituciones públicas.

Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político.

No podrá heredar por sí ni por interpósita persona ni recibir por ningún título un ministro de cualquiera culto, un "inmueble", ocupado por cualquiera asociación de propaganda religiosa o de fines religiosos o de beneficencia. Los ministros de los cultos tienen incapacidad legal para ser herederos, por testamento, de los ministros del mismo culto o de un particular con quien no tengan parentesco dentro del cuarto grado.

Los bienes muebles o inmuebles del clero o de asociaciones religiosas, se registrarán, para su adquisición, para particulares, conforme al artículo 27 de esta Constitución.

Los procesos por infracción a las anteriores bases, nunca serán vistos en jurado.

Art. 131.- Es facultad privativa de la federación, gravar las mercancías que se importen o exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo, y aún prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República, de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito y Territorios Federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del Art. 117.

Art. 132.- Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; mas para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva.

Art. 133.- Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados hechos y que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.

Art. 134.- Todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicadas en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será

abierto en junta pública.

TITULO OCTAVO.

DE LAS REFORMAS DE LA CONSTITUCION.

Art. 135.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas, y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

TITULO NOVENO.

DE LA INVIOABILIDAD DE LA CONSTITUCION.

Art. 136.- Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público, se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS.

Art. 10.- Esta Constitución se publicará desde luego y con la mayor solemnidad se protestará guardarla y hacerla guardar en toda la República; pero con excepción de las disposiciones relativas a las elecciones de los Supremos Poderes Federales y de los Estados, que desde luego entran en vigor, no comenzará a regir sino desde el día 10. de Mayo de 1917, en cuya fecha deberá instalarse solemnemente el Congreso Constitucional y prestar la protesta de ley el ciudadano que resultare electo en las próximas elecciones para ejercer el cargo de Presidente de la República.

En las elecciones a que debe convocarse, conforme al artículo siguiente, no regirá la fracción V del artículo 82; ni será impedimento para ser diputado o senador, estar en servicio activo en el Ejército, siempre que no se tenga mando de fuerza en el distrito electoral respectivo; tampoco estarán impedidos para poder ser electos al próximo Congreso de la Unión, los Secretarios y Subsecretarios de Estado, siempre que éstos se separen definitivamente de sus puestos el día que se expida la convocatoria respectiva.

Art. 20.- El Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, inmediatamente que se publique esta Constitución, convocará a elecciones de Poderes Federales, procurando que éstas se efectúen de tal manera que el Congreso quede constituido en tiempo oportuno, a fin de que hecho el cómputo de los votos emitidos en las elecciones presidenciales, pueda declararse quién es la persona designada como Presidente de la República, a efecto de que pueda cumplirse lo dispuesto en el artículo anterior.

Art. 30.- El próximo período constitucional comenzará a contarse, para los Diputados y Senadores, desde el primero de septiembre próximo pasado, y para el Presidente de la República, desde el 10. de Diciembre de 1916.

Art. 40.- Los Senadores que en las próximas elecciones lleven el número par, sólo durarán dos años en el ejercicio de su encargo, para que la Cámara de Senadores pueda renovarse en lo sucesivo, por mitad cada dos años.

Art. 50.- El Congreso de la Unión elegirá a los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

en el mes de mayo próximo para que este alto Cuerpo quede solemnemente instalado el primero de Junio.

En estas elecciones no regirá el artículo 96 en lo relativo a las propuestas de candidatos por las Legislaturas locales; pero los nombrados lo serán sólo para el primer período de dos años que establece el artículo 94.

Art. 60.- El Congreso de la Unión tendrá un período extraordinario de sesiones que comenzará el 15 de abril de 1917, para erigirse en Colegio Electoral, hacer el cómputo de votos y calificar las elecciones de Presidente de la República, haciendo la declaratoria respectiva; y además, para expedir la ley Orgánica de los Tribunales de Circuito y de Distrito, la ley Orgánica de los Tribunales del Distrito Federal y Territorios, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haga inmediatamente los nombramientos de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, y el mismo Congreso de la Unión las elecciones de Magistrados, Jueces de primera Instancia del Distrito Federal y Territorios; expedirá también todas las leyes que consultare el Poder Ejecutivo de la Nación. Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, y los Magistrados y Jueces del Distrito Federal y Territorios, deberán tomar posesión de su cargo antes del 10. de Julio de 1917, cesando entonces los que hubieren sido nombrados por el actual Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación.

Art. 70.- Por esta vez, el cómputo de los votos para Senadores se hará por la Junta Computadora del Primer Distrito Electoral de cada Estado o Distrito Federal, que se formará para la computación de los votos de diputados, expidiéndose por dicha junta a los senadores electos, las credenciales correspondientes.

Art. 80.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolverá los amparos que estuvieren pendientes, sujetándose a las leyes actuales en vigor.

Art. 90.- El C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, queda facultado para expedir la ley electoral, conforme a la cual deberán celebrarse, esta vez, las elecciones para integrar los Poderes de la Unión.

Art. 100.- Los que hubieren figurado en el Gobierno emanado de la rebelión, contra el legítimo de la República, o cooperado a aquélla, combatiendo después con las armas en la mano, o sirviendo empleos o cargos de las fracciones que han atacado al Gobierno Constitucionalista, serán juzgados por las leyes vigentes, siempre que no hubieren sido indultados por éste.

Art. 110.- Entre tanto el Congreso de la Unión y los de los Estados legislan sobre los problemas agrario y obrero, las bases establecidas por esta Constitución para dichas leyes, se pondrán en vigor en toda la República.

Art. 120.- Los mexicanos que hayan militado en el Ejército Constitucionalista, los hijos y viudas de éstos, y las demás personas que hayan prestado servicios a la causa de la Revolución o a la Instrucción Pública, tendrán preferencia para la adquisición de fracciones a que se refiere el artículo 27 y derecho a los descuentos que las leyes señalarán.

Art. 130.- Quedan extinguidas de pleno derecho las deudas que por razón de trabajo hayan contraído los trabajadores, hasta la fecha de esta Constitución, con los patronos, sus familiares o intermediarios.

Art. 140.- Quedan suprimidas las Secretarías de Justicia y de Instrucción Pública y Bellas Artes.

Art. 15.- Se faculta al C. Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión para que expida la ley de responsabilidad civil aplicable a los autores, cómplices y encubridores de los delitos cometidos contra el orden constitucional en el mes de febrero de 1913 y contra el Gobierno Constitucionalista.

Art. 16.- El Congreso Constitucional en el período ordinario de sus sesiones, que comenzará el 10. de septiembre de este año, expedirá todas las leyes orgánicas de la Constitución que no hubieren sido ya expedidas en el período extraordinario a que se refiere el artículo 60. transitorio, y dará preferencia a las leyes relativas a Garantías Individuales, y artículos 30, 32, 33, 35, 36, 38, 107 y parte final del artículo 111 de esta Constitución..

Dada en el Salón de Sesiones del Congreso Constituyente en Querétaro, a treinta y uno de enero de mil novecientos diecisiete.- Presidente: Luis Manuel Rojas, Diputado por el Estado de Jalisco.- Primer Vice-Presidente:

Gral. de División Cándido Aguilar, Diputado por el Estado de Veracruz.- Segundo Vice-Presidente: Gral. Brigadier Salvador González Torres, Diputado por el Estado de Oaxaca.- Diputado por el Estado de Aguascalientes: Daniel Cervantes.-Diputado por el Territorio de la Baja California: Ignacio Roel.- Diputados por el Estado de Coahuila: M. Aguirre Berlanga, José Ma. Rodríguez, Jorge E. Von Versen, Manuel Cepeda Medrano, José Rodríguez González (Suplente).-Diputado por el Edo. de Colima: Francisco Ramírez Villarreal.- Diputados por el Edo. de Chiapas: Enrique Suárez, Lisandro López, Daniel A. Cepeda, Cristóbal Ll. y Castillo, J. Amílcar Vidal.-Diputado por el Edo. de Chihuahua: Manuel M. Prieto.-Diputados por el Distrito Federal: Gral. Ignacio L. Pesqueira, Lauro López Guerra, Gerzayn Ugarte, Amador Lozano, Félix F. Palavicini, Carlos Duplán, Rafael L. de los Ríos, Arnulfo Silva, Antonio Norzagaray, Ciro B. Ceballos, Alfonso Herrera, Román Rosas y Reyes (Suplente), Lic. Francisco Espinosa (Suplente).- Diputados por el Edo. de Durango: Silvestre Dorador, Lic. Rafael Espeleta, Antonio Gutiérrez, Dr. Fernando Gómez Palacio, Alberto Terrones B., Jesús de la Torre.- Diputados por el Edo. de Guanajuato: Gral. Lic. Ramón Frausto, Ing. Vicente M. Valtierra, José N. Macías, David Peñaflor, José Villaseñor, Santiago Manrique, Lic. Hilario Medina, Manuel G. Aranda, Enrique Colunga, Ing. Ignacio López, Dr. Francisco Días Barriga, Nicolás Cano, Tte. Cml. Gilberto N. Navarro, Luis Fernández Martínez, Luis M. Alcoer (Suplente), Ing. Carlos Ramírez Llaca.- Diputados por el Edo. de Guerrero: Fidel Jiménez, Fidel Guillén, Francisco Figueroa.- Diputados por el Edo. de Hidalgo: Antonio Guerrero, Leopoldo Ruiz, Lic. Alberto M. González, Rafael Vega Sánchez, Alfonso Cravioto, Matías Rodríguez, Ismael Pintado Sánchez, Lic. Refugio M. Mercado, Alfonso Mayorga.- Diputados por el Edo. de Jalisco: Marcelino Dávalos, Federico E. Ibarra, Manuel Dávalos Ornelas, Francisco Martín del Campo, Bruno Moreno, Gaspar Bolaños B, Juan de Dios Robledo, Ramón Castañeda y Castañeda, Jorge Villaseñor, Gral. Amado Aguirre, José I. Solórzano, Francisco Labastida Izquierdo, Ignacio Ramos Praslow, José Manzano, Joaquín Aguirre Berlanga, Gral. Brigadier Esteban B. Calderón, Paulino Machorro y Narváez, Cml. Sebastián Allende, Jr.- Diputados por el Edo. de México: Aldegundo Villaseñor, Fernando Moreno, Enrique O'Fárril, Guillermo Ordorica, José J. Reynoso, Antonio Aguilar, Juan Manuel Giffard, Manuel A. Hernández, Enrique A. Enríquez, Donato Bravo Izquierdo, Rubén Martí.- Diputados por el Edo. de Michoacán: José P. Ruiz, Alberto Peralta, Cayetano Andrade, Uriel Avilés, Gabriel R. Cervera, Onésimo López Couto, Salvador Alcaraz, Romero, Manuel Martínez Solórzano, Martín Castrejón, Lic. Alberto Alvarado, José Alvarez, Rafael Márquez, José Silva Herrera, Amadeo Betancourt, Francisco J. Múgica, Jesús Romero Flores.- Diputados por el Edo. de Morelos: Antonio Garza Zambrano, Alvaro L. Alcázar, José J. Gómez.- Diputados por el Edo. de Nuevo León: Manuel Amaya, Nicéforo Zambrano, Luis Iizaliturri, Cml. Ramón Gómez, Reynaldo Garza, Plutarco González, Lorenzo Sepúlveda (Suplente).- Diputados por el Edo. de Oaxaca: Juan Sánchez, Leopoldo Payán, Lic. Manuel Herrera, Lic. Porfirio Sosa, Lic. Celestino Pérez Jr. Crisóforo Rivera Cabrera, Cml. José F. Gómez, Mayor Luis Espinosa.- Diputados por el Edo. de Puebla: Dr. Salvador R. Guzmán, Lic. Rafael B. Cañete, Miguel Rosales, Gabriel Rojana, Lic. David Pastrana Jaimes, Froylán C. Manjarrez, Tte. Cml. Antonio de la Barrera, Mayor José Rivera, Cml. Epigmenio A. Martínez, Pastor Rouaix, Cml. de Ings. Luis T. Navarro, Tte. Cml. Federico Dinorín, Gral. Gabino Bandera Mata, Cml. Porfirio del Castillo, Cml. Dr. Gilberto de la Fuente, Alfonso Cabrera, José Verástegui.- Diputados por el Edo. de Querétaro: Juan N. Frías, Ernesto Perrasquia.- Diputados por el Edo. de San Luis Potosí: Samuel M. Santos, Dr. Arturo Méndez, Rafael Martínez Mendoza, Rafael Nieto, Dionisio Zavala, Gregorio A. Tello, Rafael Curiel, Cosme Dávila (Suplente).-Diputados por el Edo. de Sinaloa: Pedro R. Zavala, Andrés Magallón, Carlos M. Ezquerro, Cándido Avilés, Emiliano C. García.- Diputados por el Edo. de Sonora: Luis G. Monzón, Ramón Ross.- Diputados por el Edo. de Tabasco: Lic. Rafael Martínez de Escobar, Santiago Ocampo, Carmen Sánchez Magallanes.- Diputados por el Edo. de Tamaulipas: Cml. Pedro A. Chapa, Ceferino Fajardo, Fortunato de la Hija, Emiliano Próspero Nafarrate.- Diputados por el Territorio de Tepic: Tte. Cml. Cristóbal Limón, Mayor Marcelino Sedano, Juan Espinosa Bávara.- Diputados por el Edo. de

Tlaxcala: Antonio Hidalgo, Ascensión Tépal, Modesto González y Galindo.- Diputados por el Edo. de Veracruz: Saúl Rodiles, Enrique Meza, Benito Ramírez G., Eliseo L. Céspedes, Adolfo G. García, Josafat F. Marquez, Alfredo Solares, Alberto Román, Silvestre Aguiar, Angel S. Juarico, Heriberto Jara, Victorio N. Góngora, Carlos L. Gracidas (Suplente), Marcelo Torres, Juan de Dios Palma, Galdino H. Casados, Fernando A. Pereyra.- Diputados por el Edo. de Yucatán: Enrique Recio, Miguel Alonso Romero, Héctor Victoria A.- Diputados por el Edo. de Zacatecas: Adolfo Villaseñor, Julian Adame, Jairo R. Dyer, Samuel Castañón, Andrés L. Arteaga, Antonio Cervantes, Cml. Juan Aguirre Escobar.- Secretario: Fernando Lizardi, Diputado por el Edo. de Guanajuato.- Secretario: Ernesto Meade Fierro, Diputado por el Edo. de Coahuila.- Secretario: José M. Truchuelo, Diputado por el Edo. de Querétaro.- Secretario: Antonio Ancoña Albertos, Diputado por el Edo. de Yucatán.- Prosecretario: Dr. Jesús López Lira, Diputado por el Edo. de Guanajuato.- Prosecretario: Fernando Castañón, Diputado por el Edo. de Durango.- Prosecretario: Juan de Dios Bojórquez, Diputado por el Edo. de Sonora.-Prosecretario: Flavio A. Borquez, Diputado por el Edo. de Sonora.

Por tanto, mando se imprima, circule y publique por bando solemne y pregón en toda la República para su debido cumplimiento.

Dado en el Palacio Nacional de la Ciudad de Querétaro, el 5 de febrero de 1917.-V. CARRANZA.- Rúbrica.

Al C. Lic. Manuel Aguirre Berlanga, Subsecretario Encargado del Despacho de Gobernación.-México.

Lo que hómrome en comunicar a usted para su publicación y demás efectos.

Constitución y reformas.- México, cinco de febrero de mil novecientos diez y siete.-AGUIRRE BERLANGA.

Al Ciudadano.

FRANCISCO VALDÉS UGALDE

LA REGLA AUSENTE

EN ESTE LIBRO EL AUTOR EXAMINA DESDE UNA NUEVA ÓPTICA LA COMPLEJA RELACIÓN ENTRE LOS SISTEMAS CONSTITUCIONALES Y LA DEMOCRACIA. SOSTIENE QUE, BAJO ESTA FORMA DE GOBIERNO, LAS CONSTITUCIONES ESTÁN SOMETIDAS A LA EXIGENCIA DE PRODUCIR NUEVAS REGLAS QUE HAGAN POSIBLE NO SOLAMENTE LA REGULACIÓN DE LOS RÉGIMENES POLÍTICOS O LOS CAMBIOS DENTRO DE ELLOS, SINO LAS TRANSFORMACIONES DE ESTOS SISTEMAS PARA EVOLUCIONAR HACIA NUEVAS FORMAS Y EXIGENCIAS DEMOCRÁTICAS.

DESDE ESTA PERSPECTIVA, EL LIBRO OFRECE UN ESTUDIO DEL DESARROLLO CONSTITUCIONAL DE MÉXICO A PARTIR DE 1917, CUANDO, DESPUÉS DE LA REVOLUCIÓN, SE PROMULGA UNA NUEVA CONSTITUCIÓN Y, ENTRE 1928 Y 1933, ÉSTA EXPERIMENTA UNA RE-FUNDACIÓN A MANOS DEL BLOQUE AUTORITARIO TRIUNFANTE. MEDIANTE ESTA REFORMA SE INSTITUYEN LAS BASES DEL AUTORITARISMO EN EL PRESIDENCIALISMO DE PARTIDO HEGEMÓNICO.

A CONTINUACIÓN, SE EXPONE UN ESTUDIO DE LA DEMOCRATIZACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO ENTRE 1996 Y 2006. EN ÉL SE SOSTIENE QUE EL DESARROLLO POLÍTICO MEXICANO NO HA SIDO GRADUAL, SINO QUE HA CAMINADO EN CICLOS BAJO SUCESIVOS PARADIGMAS POLÍTICOS QUE HAN DADO LUGAR, RESPECTIVAMENTE, A EQUILIBRIOS DIFERENTES.

LA COMPARACIÓN ENTRE AMBAS ETAPAS DE DESARROLLO SE REALIZA BAJO LA HIPÓTESIS DE QUE EL PRINCIPAL PROBLEMA POLÍTICO DEL MÉXICO CONTEMPORÁNEO ES LA IRRESOLUBLE CONTRADICCIÓN ENTRE UN RÉGIMEN DE GOBIERNO CREADO EN LA PRIMERA ETAPA ESTUDIADA Y UNA DEMOCRATIZACIÓN POLÍTICA QUE SE BASA CASI EXCLUSIVAMENTE EN LA MATERIA ELECTORAL Y QUE DEJÓ INCÓLUME EL RÉGIMEN DE GOBIERNO.

LA ÚNICA SALIDA DEMOCRÁTICA QUE EL AUTOR CONSIDERA VIABLE Y QUE DESARROLLA EN LA PARTE FINAL DEL LIBRO ES LA TRANSFORMACIÓN DE LAS REGLAS CONSTITUCIONALES DEL RÉGIMEN IMPUESTAS EN LA ETAPA AUTORITARIA DE PRESIDENCIALISMO HEGEMÓNICO. SI NO SE DA ESTA VÍA, LA DEMOCRACIA MEXICANA ESTÁ CONDENADA A EVOLUCIONAR Y APARTARSE DE LAS SOCIEDADES QUE HAN OPTADO SÓLIDAMENTE POR CONFORMARSE COMO DEMOCRACIAS CONSTITUCIONALES.

FRANCISCO VALDÉS UGALDE ES DOCTOR EN CIENCIA POLÍTICA POR LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO (UNAM), INVESTIGADOR TITULAR DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES DE DICHA UNIVERSIDAD Y PROFESOR DEL DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES DE LA FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES-MÉXICO. ACTUALMENTE DIRIGE LA *REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGÍA*. SUS ACTUALES LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN ESTÁN ENCAMINADAS A LA TEORÍA DE LAS INSTITUCIONES Y LA DECISIÓN SOCIAL, LA REFORMA DEL ESTADO, LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES Y EL CONFLICTO POLÍTICO, ASÍ COMO LA FILOSOFÍA POLÍTICA DE LA JUSTICIA.

gedisa
editorial



311020