

## LEGITIMACIÓN Y LÍMITES DEL PODER EJECUTIVO

(REFLEXIONES ACTUALES SOBRE PROBLEMAS POLÍTICO-CONSTITUCIONALES DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA)

SUMARIO: *Introducción. 1. La soberanía popular en el sistema representativo; 1.1. La Constitución Mexicana de Querétaro y la Ley Fundamental de Bonn; 1.2. El consentimiento popular preponderante como base indispensable del orden político; 1.3. La función mediadora de los partidos políticos; su organización interna; 1.4. El problema del procedimiento justo de votaciones. 2. Controles políticos del poder ejecutivo federal; 2.1. Funciones del parlamento; 2.2. "La abdicación del parlamento"; 2.3. Desarrollo del federalismo en México y Alemania; 2.4. La particularidad del Consejo Federal alemán frente al senado; 2.5. Antagonismos actuales entre federación y estados; 2.6. Necesidad del federalismo cooperativo. 3. La defensa de la Constitución; 3.1. Concepciones actualizadas de la división de poderes; 3.2. Amparo mexicano y recurso constitucional alemán; 3.3. Organización de la justicia constitucional; 3.4. Extensión de las competencias del Tribunal Constitucional de la Federación por su propia jurisprudencia; 3.5. La auto-exposición del Estado según la jurisprudencia constitucional; 3.6. El consenso básico y los valores constitucionales fundamentales: dignidad humana, justicia social.*

### INTRODUCCIÓN

El tema central del derecho constitucional y de las ciencias políticas es el problema del poder.<sup>1</sup> El dominio legítimo tiene su raíz en el reconocimiento de un derecho a mandar. La cuestión compleja, cómo se puede legitimar el ejercicio del poder público que interviene en la libertad del hombre particular, es objeto del pensamiento político desde la antigüedad. Impresiona la continuidad del pensamiento, a pesar de las numerosas controversias entre Platón y Aristóteles, entre Hobbes y Rousseau o entre Tocqueville y Marx.<sup>2</sup> El desarrollo de las ideas de la libertad, sin embargo, no se realizó

<sup>1</sup> Cfr., Miranda Pacheco, Mario, "Crisis de poder y el poder ejecutivo en América Latina", *El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM., 1977, p. 351.

<sup>2</sup> Weber-Fas, Rudolf (editor), lo hace patente en su colección de textos clásicos en dos tomos recientemente publicados: *Der Staat, Dokuments des Staatsdenkens von der Antike bis zur Gegenwart*, 1977. La legitimación no es sólo cuestión de la Edad Nueva, como suponen Hoffmann-Hasso, *Legitimität und Rechtsgeltung*, Berlín, 1977, p. 11 y Roellecke, Gerd, "Verfassungstreue und Schutz der Verfassung", *Die Öffentliche Verwaltung*, 1978, pp. 57 y ss., p. 458 (Döv 1978, 458).

por un progreso continuo, sino que fue interrumpido por retrocesos y contratiempos decisivos, especialmente cuando se formó el Estado en el sentido moderno. Puesto que el poder público era considerado poder natural, surgió la cuestión: cuáles son las razones de su legitimación y sus límites. Es verdad que en la actualidad nadie niega verbalmente que, según el principio democrático comúnmente reconocido, la soberanía popular es el fundamento del poder legítimo. Empero, dicha unanimidad no implica un acuerdo sobre las formas y vías de respetar y realizar la voluntad del pueblo.

En los últimos años creció el número de publicaciones que se dedican al problema de la legitimación del Estado. Puesto que se trata de una cuestión en la cual las ideologías desempeñan papeles esenciales, no es de extrañar que las opiniones expresadas se contradigan desde muchos puntos de vista. De ahí llama la atención que se puedan advertir algunos rasgos comunes en doctrinas diferentes, que parecen retomar las ideas tradicionales de la historia del espíritu y juntarlas con los resultados de las ciencias modernas.

La Asociación Alemana de la Ciencia Política (*Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft*) en el año 1975 dedicó un congreso completo al problema de la legitimación de sistemas políticos y a las posibilidades e imposibilidades de gobernar Estados modernos.<sup>3</sup>

Las ideas fundamentales desde los puntos de vista de la filosofía del derecho y del Estado, de las ciencias políticas y de la teoría del Estado, no serán los objetos primarios de nuestras reflexiones actuales sobre problemas político-constitucionales, aunque será inevitable abarcarlos expresa o implícitamente. Nuestro tema, primordialmente, no será el poder público en su sentido general sino el poder ejecutivo. La significación de este término sólo se puede explicar en el contexto del derecho constitucional. Por eso partiremos de esta base jurídica. Esto no quiere decir que nos limitaremos a una reflexión netamente normativa. Pues el derecho constitucional presente se estriba también en métodos pertenecientes a otras ciencias, como la sociología y las ciencias políticas.<sup>4</sup>

Entretanto, se transformó en lugar común la experiencia — antes generalmente ignorada — de que la verdad política de un régimen no puede desprenderse necesariamente de los textos constitucionales. Mas tampoco es posible negar que las normas constitucionales reguladoras de los principales órganos del Estado siguen siendo los puntos esenciales de partida de los estudios de derecho constitucional. No parece superfluo destacar la importancia de las normas constitucionales, pues a veces se encuentran opi-

<sup>3</sup> Las ponencias más importantes de dicho congreso fueron publicadas por Kielmansegg, Peter Graf, bajo el título "Legitimationsprobleme politischer Systeme". *Sonderheft 7/1976, Politische Vierteljahresschrift*. El problema de la legitimación fue tratado también, por ejemplo, por Hennis, Wilhelm y otros, *Regierbarkeit*; Kielmannsegg, Peter Graf, *Volksouveränität, Eine Untersuchung der Bedingungen demokratischer Legitimität*, Stuttgart, 1977, y Kriele, Martin, *Legitimitätsprobleme der Bundesrepublik*, Munich, 1977.

<sup>4</sup> Cfr., entre otros, Valencia Carmona, Salvador, "El ejecutivo latinoamericano y su contexto", *Predominio* (véase nota 1), p. 425, y Frowein, *Die Öffentliche Verwaltung*, 1978, p. 530, refiriéndose a Hesse, Konrad, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Karlsruhe, 1977.

niones que tratan de explicar las situaciones políticas meramente por criterios de la realidad social, renunciando a cualquier forma de valoración normativa. Pero cuando las normas no definen las condiciones de resoluciones determinadas, de una manera suficiente, parece menester utilizar también aquellos métodos que no tienen carácter jurídico en el sentido tradicional.<sup>5</sup> La literatura anglo-sajona ha desarrollado vías de investigación especiales, por su doctrina del gobierno comparado (comparative government).<sup>6</sup>

El problema de la legitimación y los límites del poder ejecutivo se pueden analizar desde tres puntos de vista principales, que son los siguientes: primero, la soberanía popular y su ejercicio dentro de un sistema representativo, comparado con la idea de la democracia semidirecta según el modelo suizo; segundo, los controles políticos atribuidos no solamente al parlamento, sino también a las instituciones federativas, y tercero, la defensa de la constitución y sus valores principales por la justicia constitucional.

## 1. LA SOBERANÍA POPULAR EN EL SISTEMA REPRESENTATIVO

### 1.1. *La Constitución Mexicana de Querétaro y la Ley Fundamental de Bonn*

1.1.1. En la historia del pensamiento político, muchas ideas fundamentales fueron desarrolladas comparando constituciones diferentes. En el presente, sin embargo, el nivel del derecho constitucional comparado no corresponde al progreso de los métodos modernos de comunicación.

En representación de los participantes extranjeros al primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional, el maestro argentino Jorge Reinaldo Vanossi, declaró que el aislamiento de los constitucionalistas latinoamericanos se pudo explicar en el pasado, pero no se puede justificar en el presente y sería imperdonable que se prolongara en el futuro, acaso por la convicción de que el derecho público es particular de cada Estado.<sup>7</sup> Con toda razón llamó paradójica la circunstancia de que en 1975 se produjo la primera oportunidad de un encuentro de los constitucionalistas de este hemisferio. Al considerar los contratiempos que impidieron durante tanto tiempo un intercambio entre expertos de la misma lengua o de países semejantes pertenecientes a un continente común, parece casi imposible la tarea de comparar las situaciones político-constitucionales de países tan diferentes como lo son México y Alemania. El ensayo de comparar sistemas

<sup>5</sup> Cfr., Luhmann, Niklas, "Funktionale Methode und juristische Entscheidung", *Archiv für öffentliches Recht*, 1969, tomo 94, pp. 1 y ss., 5.

<sup>6</sup> Beyme, Klaus, v., "Möglichkeiten und Grenzen der vergleichenden Regierungslehre", *Politische Vierteljahresschrift*, 1966, pp. 63 y ss. y p. 70; Spiro, Herbert, "Comparative Politics, a comprehensive approach", *American Political Science Review*, 1959/1962, pp. 577-595, y Lippert, Michael R., *Bestellung und Abberufung der Regierungschefs und ihre funktionale Bedeutung für das parlamentarische Regierungssystem*, Berlin, 1973, pp. 31 y ss.

<sup>7</sup> Vanossi, Jorge R., *Derecho y realidad constitucional en América Latina*, UNAM., 1975, p. 27. Respecto de Alemania, cfr., Hernekamp, Karl, "Überseische Rechtsvergleichung nicht länger Branchland deutscher Rechtswissenschaft", *Verfassung und recht in Uebersee*, 1976, 291, y Horn, Hans-Rudolf, en la misma revista, 1977, p. 473.

<sup>8</sup> Valadés, Diego, *op. cit.*, *infra*, nota 70, p. 24.

constitucionales distintos, además, es dificultado por la aparente falta de rigor técnico del derecho constitucional, de la cual habló Diego Valadés al inaugurar el congreso aludido.<sup>8</sup>

La diferencia de las situaciones geográficas, de los idiomas y de las costumbres, sin embargo, no será obstáculo invencible para una primera investigación necesariamente sumaria, dedicada a los problemas comparables en el terreno político-constitucional. La motivación de tal ensayo no tiene carácter meramente académico, sino, en primer lugar, toma en cuenta problemas prácticos. El mundo contemporáneo está imbricado por obvias comunidades e interdependencias políticas y económicas, a pesar de todas las divergencias subsistentes. Los lazos económicos se manifiestan por la circunstancia de que los mismos alemanes tienen que comprar en México el símbolo del llamado milagro económico alemán, el Volkswagen escarabajo en su versión original. Se puede añadir que otra diferencia —hace pocos lustros considerable—, no sigue existiendo: entonces nadie hubiera pronosticado que México tan pronto sobrepasaría a la República Federal de Alemania respecto del número de habitantes.

1.1.2. Al comparar dos sistemas constitucionales, conviene partir de las ideas políticas fundamentales que fueron adoptadas en sus cartas respectivas. La idea de la soberanía popular está consagrada en la Constitución Mexicana de una manera muy detallada:

La soberanía nacional, según el artículo 39, reside esencial y originalmente en el pueblo; todo el poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El derecho de resistencia está consagrado en otro lugar: De acuerdo con el artículo 136, en caso de que por cualquier trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que la Constitución sanciona, desde luego el pueblo recobrará su libertad; pero al mismo tiempo está obligado a restablecer la observancia de la Constitución. El inalienable derecho del pueblo de alterar o modificar la forma de su gobierno, constituido al fin del artículo 39, asimismo debe ser interpretado en el sentido del contexto de los demás artículos de Capítulo I del Título Segundo de la Constitución Mexicana. No es admisible interpretar un derecho a la revolución, de los artículos sobre la soberanía popular. Pues según el artículo 40 es la voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa federal. Además, el artículo 41 asienta que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión y por los estados en los términos constitucionales.<sup>9</sup>

La Ley Fundamental Alemana no usa en ningún lugar el término "soberanía", como tampoco sus antecedentes legislativos. En el año 1949, cuando fue promulgada la constitución provisional, no hubiese sido adecuada esta palabra, pues la soberanía quedó reservada a las fuerzas aliadas de ocupación. Conviene citar literalmente el artículo 20 de la Ley Fundamental, porque abarca la mayoría de las cuestiones que acabamos de decir:

<sup>9</sup> Cfr., Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 14a. edición, México, 1976, pp. 16 y ss.; Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917* (2a. edición), México, 1973, pp. 197 y ss. y pp. 267 y ss.; Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 1976, pp. 252 y ss. y 372 y ss.

Primer párrafo: La República Federal de Alemania es un estado federal, democrático y social.

Segundo párrafo: Todo el poder público dimana del pueblo. Será ejercido por el pueblo mediante elecciones y votaciones y por intermedio de órganos particulares de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

Tercer párrafo: El poder legislativo está sometido al ordenamiento constitucional, los poderes ejecutivo y judicial a la ley y al derecho.

Cuarto párrafo: Contra cualquiera que intente derribar ese orden todos los alemanes tienen el derecho a la resistencia, cuando no fuera posible otro recurso.

1.1.3. En el ordenamiento mexicano, las normas reguladoras del sistema gubernamental se infieren de una manera más obvia, debido a la circunstancia de que México adoptó el sistema presidencial en lugar del parlamentarismo del estilo europeo. La elección del Presidente será directa según el artículo 81 de la Constitución Mexicana. Se deposita el ejercicio del supremo poder ejecutivo en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", como reza la versión histórica del artículo 80, acuñada por la Constitución del 4 de octubre de 1824 (la única excepción consiste en que entonces se habló de la "federación", mientras los Constituyentes de Querétaro prefirieron el término "supremo poder ejecutivo de la Unión").

Felipe Tena Ramírez nombra los artículos que aluden a la soberanía popular, a la forma de gobierno, a la supremacía de la constitución y su inviolabilidad "preceptos relativos a la superestructura constitucional".<sup>10</sup> Se trata de cuestiones que conducen al núcleo de nuestras reflexiones sobre la legitimación del poder ejecutivo.

Si todo poder público dimana del pueblo, como asientan la mayoría de las constituciones de igual o parecida manera, se podrá legitimar más fácilmente una forma de gobierno fundándose inmediatamente en la elección popular, que en el sistema europeo del parlamentarismo. Pero la diferencia entre los dos sistemas no es tan grande como se supone frecuentemente. La mediación de la legitimación democrática, sea por un gremio complicado de representantes electores como en los Estados Unidos, sea por un parlamento regular, no perjudica el principio de la soberanía popular. Tendremos que indagar esta afirmación desde puntos de vista distintos y discutir en contextos varios, en qué medida dicha mediación es admisible e inevitable.

En Alemania, la participación en los sufragios federales —que suele alcanzar más o menos 90 por ciento, aunque no existe ningún deber legal de votar— se explica por la razón de que, políticamente, por lo general, se trata de la elección del jefe del gobierno federal.

El Canciller Federal, como es denominado por la Ley Fundamental, tiene una posición más fuerte que el Canciller de la Constitución de Weimar y que los primeros ministros en otros sistemas parlamentarios. El presidente federal sólo tiene la facultad de proponer un candidato a la Cámara de Diputados o Cámara Federal (Bundestag). No nominará a un

<sup>10</sup> Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 21 y ss.; *cfr.*, también, Carpizo, *op. cit.*, pp. 160 y ss., que habla de los principios rectores del orden jurídico.

candidato que no alcanzara la mayoría parlamentaria.<sup>11</sup> Sólo el primer parlamento cumplió la función de escoger un canciller federal entre los diputados. La Cámara Federal eligió a Konrad Adenauer, que ya entonces tenía 73 años, por la mayoría famosa de un voto. Pero todas las elecciones siguientes, hasta el año 1961, fueron votaciones populares especialmente en favor de Adenauer. Lo mismo se puede decir respecto de Willy Brandt en 1972.

Un anterior ensayo de usar los instrumentos parlamentarios para destituir a Brandt, fue un fracaso; acaso también una razón adicional de su victoria electoral en el mismo año. Desde el punto de vista del derecho constitucional, parece paradójico que el caso más importante de una destitución del jefe de gobierno sucedió en un sistema presidencial: el presidente americano Nixon fue expulsado de su oficio por el Congreso, no jurídicamente, pero de *facto*.

### 1.2. *El consentimiento popular preponderante como base indispensable del orden político*

1.2.1. El consentimiento preponderante del pueblo al sistema gubernamental es la base indispensable del orden político; tiene muchos matices, que se distinguen en las ciencias políticas por términos como adhesión real, apoyo general, consenso general y respaldo público.<sup>12</sup> El consentimiento popular se expresa por sufragios periódicos. La soberanía popular, sin embargo, no se puede limitar a un acto de votación cada tres o cuatro años, mientras que estaría por completo entregada a los representantes durante todo el tiempo intermedio, de suerte que los diputados o senadores no necesitarían del respaldo público.

Todas las constituciones democráticas entrañan un antagonismo aparente al fundarse, por una parte, en el principio de la identidad del pueblo consigo mismo, ejerciendo su soberanía, y, por otra parte, el principio de la representación del pueblo por personas u órganos que no son idénticos al pueblo. Tampoco —en cierto sentido— representan a sus electores, sino a la nación, como las constituciones modernas expresamente. Esta norma constitucional, que tiene sus raíces en el liberalismo clásico, ya era el objeto de críticas repetidas. Se ha dicho que, asegurar que el diputado —como miembro del parlamento— representa la nación, es, más que una abstracción o una ficción, un contrasentido.<sup>13</sup> Una idea semejante fue expresada ya por Jean Jacques Rousseau, quien puso de relieve que la soberanía no puede ser representada, por la misma razón que no puede ser enajenada. Por lo tanto, se expresaba la opinión de que lo representativo es lo no democrático en la democracia.

Jorge Carpizo he expuesto con toda razón, que el sistema representativo es pensamiento en evolución.<sup>14</sup> Destaca las causas que justifican su

<sup>11</sup> Sobre el problema del nombramiento del jefe del gobierno en Alemania e Inglaterra, *cfr.*, la monografía de Lippert, Michael R., *Bestellung und Abberufung der Regierungschefs und ihre funktionale Bedeutung für das parlamentarische Regierungssystem*, Berlin, 1973.

<sup>12</sup> Mols, Manfred, y Tobler, Hans Werner, *Mexiko - Die Institutionalisierte Revolution*, Colonia, Viena, 1976, pp. 56 y ss. y 234 y ss.

<sup>13</sup> Así opina Carré de Malberg, citado por Carpizo, *op cit.*, *supra*, nota 9, pp. 270 y s.

<sup>14</sup> *Idem*, p. 271.

opinión acerca de que una forma intermedia entre la noción del gobierno directo y del régimen representativo será preferible, refiriéndose expresamente al modelo de Suiza.

También en Europa, recientemente algunos autores expusieron su opinión, en el sentido de que instituciones plebiscitarias deben precaver la emancipación de los representantes, que los lleve a apartarse de los representados.<sup>15</sup> En la literatura de habla francesa se usa el término "gobierno semidirecto", que no siempre encuentra el aplauso de autores suizos de habla alemana, quienes alegan que las expresiones "semidirecto" o "mediodirecto" contienen matices peyorativos, dando la idea de que no se trata de una forma perfecta de democracia, sino insuficiente, y que la extensión de los factores plebiscitarios será indispensable para alcanzar la democracia verdadera.<sup>16</sup> Se prefiere destacar el conjunto de factores representativos y plebiscitarios, que se complementan entre sí dentro del sistema suizo de gobierno. Surge la pregunta de si, teóricamente, será posible renunciar al principio representativo, o si éste es elemento esencial e integrante. En una democracia directa —que uno podría imaginarse en una república en miniatura, en donde todos los ciudadanos se reuniesen en una plaza— sería verosímil la hipótesis de que decide el pueblo mismo, con su presencia inmediata e identidad como pueblo, y que no se podría hablar —en modo alguno— de representación. Esta opinión errónea ya fue expresada por el filósofo Kant, quien habló del pueblo unido, no representando al soberano, sino siendo el soberano mismo.<sup>17</sup> En realidad, hasta en el caso —extremadamente raro— en que todos los ciudadanos estén presentes y nadie falte, siempre proceden únicamente los adultos. Pero no se puede afirmar que los niños no pertenezcan al pueblo. Todos los ciudadanos activos juntos, como la adición de los individuos reunidos, no constituyen la unidad política del pueblo, sino que la representan.<sup>18</sup> La unidad política o la comunidad en cuestión es mucho más importante y tiene una cualidad esencialmente distinta que el mitin popular reunido más o menos por casualidad. El mismo Rousseau, al cual se refieren los críticos del sistema representativo, ya ponía de relieve que cada participante de la asamblea popular no está presente como individuo en su existencia natural, sino como ciudadano.

El problema sigue siendo el mismo, cuando el ciudadano va a las urnas en una democracia moderna. Al ejercer su derecho de voto, no procede por sí, aislado de los demás, sino que él también, como el diputado, es

<sup>15</sup> Weber, Karl, "Föderalismus als Instrument demokratischer Konfliktregelung", en: Esterbauer, Fried (ed.), *Föderalismus*, Viena, 1977, pp. 51 y ss. y p. 61.

<sup>16</sup> Eichenberger, Kurt, *Zusammen- und Gegenspiel repräsentativer und plebiszitärer Komponenten im schweizerischen Regierungssystem*, *Zeitschrift für Parlamentsfragen (= ZParl)*, 1977, pp. 318 y ss.

<sup>17</sup> Kant, *Rechtslehre*, II, § 52, citado por Schmitt, Carl, *Verfassungslehre* (4a. ed.), Berlín, 1965, p. 206.

<sup>18</sup> Schmitt, *op. cit.*, (*supra*, nota 17), pp. 206 y ss.; Leibholz, Gerhard, *Evangelisches Staatslexikon* (2a. ed.), 1975, pp. 1859 y ss.; y Kaiser, Joseph, *Staatslexikon* (6a. ed.), Freiburg, 1961, tomo VI, pp. 865 y ss. *Cfr.*, también, Stern, Klaus, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band 1, Munich, 1977, pp. 750 y ss.

representante de toda la nación. Hasta cuando los ciudadanos votan en un referendo sobre un asunto especial, que les concierna directamente, subsisten los elementos representativos.

La identidad política del pueblo presente consigo mismo como unidad política, no existe en ningún lugar y en ningún momento. Si se intentara realizar la democracia pura y directa, sin respetar los límites que resultan de su misma índole, se produciría la disolución de la unidad política. No hay un orden político sin representación, pues ésta es la base del gobierno.

El desprestigio de la idea de representación, que no se puede negar, deriva de la circunstancia de que muchas veces se advierte que la representación legal no coincide con la representación real, por el desacuerdo entre los gobernantes y la opinión pública la cual no se debe equiparar con la opinión publicada. Cuando se relaje o interrumpa el vínculo que une al pueblo con sus representantes, el sistema representativo no puede cumplir su función decisiva, que es la integración de la unidad política.

Dicho peligro, sin embargo, no puede justificar las tendencias que pretenden desmistificar el fenómeno representativo. En muchas publicaciones de todo el mundo, se denuncia a los parlamentos o las asambleas representativas como instrumentos o símbolos cómodos de dominación. En el fondo, estas críticas revelan un recelo fundamental de la función política que cumplen los órganos representativos, permitiendo el cambio pacífico a través de los procesos electorales y la selección de líderes.<sup>19</sup> La sobreestimación del principio de la identidad puede debilitar la forma gubernamental y causar desórdenes peligrosos. La consecuencia más probable es la instauración de una ideología que rechace rotundamente el sistema representativo, pero que sólo simule o ficcione la identidad del pueblo con su gobierno. De esta manera suelen proceder las dictaduras como la de Hitler, cuyo lema fundamental era: "Un imperio, un pueblo, un caudillo".

1.2.2. La comisión del parlamento alemán que tuvo la función de indagar las posibilidades de una reforma constitucional, dedicó mucha atención a la pregunta de cómo se puede enmendar la participación popular en la vida política. El resultado de discusiones extensas, fue la recomendación de que no se introdujesen iniciativas populares, referendos y plebiscitos, salvo aquéllas ya instituidas respecto a la formación de nuevas entidades federativas dentro de la República Federal de Alemania.<sup>20</sup> El dictamen de la comisión investigadora aludida subrayó que una comunidad compleja, diferenciada y organizada como la República Federal, no puede existir sin órganos rectores representativos. No es posible alcanzar más democracia con minimizar el poder rector, sino meramente con

<sup>19</sup> Sánchez Agesta, Luis, *Principios de teoría política* (6a. edición), Madrid, 1976, pp. 303 y ss.; y Stern, *op. cit. supra*, nota 18, pp. 750 y ss.

<sup>20</sup> Dictamen de dicha comisión, publicado por el Bundestag, *Zur Sache* 3/76, pp. 51 y ss. *Cfr.*, Stern, *op. cit.*, *supra*, nota 18, pp. 746 y ss., y — anteriormente — Dichgans, Hans, *Vom Grundgesetz zur Verfassung, Überlegungen zur einer Gesamtrevision*, Düsseldorf - Viena, 1970, pp. 64 y ss.



organizarlo de una manera que garantice su legitimación por el pueblo y su concordancia esencial con la voluntad popular.

La mayoría de los miembros de la comisión investigadora opinó que elementos plebiscitarios, de acuerdo con el modelo suizo, podrían convertirse en instrumentos de desintegración; pues dan oportunidades especiales a movimientos demagógicos, inclusive reaccionarios. Las experiencias suizas demuestran que hasta en un sistema tradicional de iniciativas populares y referendos, surge el peligro, ya que —en la instancia concreta— prevalecen los prejuicios o factores emocionales, porque las preguntas sometidas a los ciudadanos son demasiado complicadas. De ahí se puede explicar también la abstención creciente en las votaciones.

Kurt Eichenberger, constitucionalista suizo de prestigio internacional, expone de una manera —a veces irónica— que Suiza deberá vivir con sus derechos populares, que nadie podrá restringir esencialmente, no importa —añade literalmente— que sea para formular leyes propias que puedan crear su orgullo o su infamia, o bien sólo porque se trate de un pueblo terco e incapaz de ver la realidad.<sup>21</sup> También en Suiza puede dominar el elemento representativo y hacer entendible que, bajo ciertas condiciones, solamente los representantes populares pueden y deben decidir.<sup>22</sup> A pesar de tales voces críticas, el constitucionalista suizo piensa en medidas para reducir los elementos plebiscitarios, que se consideran como formas esenciales de una verdadera participación popular en la legislación. Por ello no es de extrañar que el presidente López Portillo, de acuerdo con los postulados mencionados, anunció en la exposición de motivos a la iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política, una ley secundaria que determinará los ordenamientos y las materias que podrán ser objeto de referéndum y de iniciativa popular en el Distrito Federal.

1.2.3. Al comparar la Constitución Suiza con la Constitución Mexicana y la Ley Fundamental de Bonn, se hace obvia una deficiencia de origen común en nuestras dos cartas magnas: no fueron aprobadas por una votación popular. La Constitución de Querétaro es la obra de una asamblea constituyente convocada por el jefe victorioso de la Revolución Mexicana, Venustiano Carranza, sin elecciones generales y libres anteriores. Quien toma en serio el principio de la soberanía del pueblo, propiamente no puede excusar la omisión de un referendo acerca de la constitución: sin el consentimiento popular, quede nada más que en proyecto.<sup>23</sup> Por otra parte, sin embargo, no existen términos jurídicos, que puedan obligar al poder constituyente. Tampoco se deben descuidar las situaciones políticas, que pueden explicar la circunstancia de que se habló, de una constitución impuesta, como lo hizo Tena Ramírez.<sup>24</sup> La Revolución y

<sup>21</sup> *Loc. cit.*, *supra*, nota 16, p. 327.

<sup>22</sup> Pues la constitución suiza prevé el caso de que una ley declarada como urgente por el parlamento, tiene vigencia a pesar de requerir iniciativa popular que haga necesario un retreído; mientras que, generalmente, la ley derogada por un referendo pierde su validez también respecto del pasado, la ley urgente queda vigente un año. *Cfr.*, eichenberger, *Loc. cit.*, *supra*, nota 16, p. 330.

<sup>23</sup> Carpizo, *op. cit.*, *supra*, nota 9, pp. 278 y s. y Herzog, Roman, *Allgemeine Staatslehre*, Frankfurt, 1971, pp. 278 y s.

<sup>24</sup> *Op. cit.*, *supra*, nota 9, p. 81.

sus consecuencias no concluyeron con la victoria de Carranza, que sólo pudo crear un orden provisional.

En Alemania el carácter provisional fue intentado. Se prefirió el término "ley fundamental" (*Grundgesetz*) a la palabra "constitución" para destacarla. Se da el extraño caso de que una carta fundamental consagra expresamente el principio de que es una solución provisional. Se asentó en el preámbulo que el pueblo alemán desea dar un orden nuevo a la vida estatal, para un tiempo transitorio. El último artículo estatuye que la ley fundamental perderá su vigencia el día en el cual una nueva constitución, resuelta por decisión libre del pueblo alemán, entre en vigor. Solemnemente se consagró la meta final de la reunificación de Alemania.

Según el artículo 144 de la ley fundamental, ésta necesitó la aprobación de las representaciones populares de dos tercios de los estados alemanes. Todos los parlamentos estatales, excepto el de Baviera, que exigió más derechos de los estados-miembros, consintieron el proyecto del llamado Consejo Parlamentario de Bonn. Pero una segunda decisión del parlamento de Baviera confirmó la pertenencia de este "Estado Libre", como se llama sólo Baviera, a la República Federal de Alemania.<sup>25</sup> La Constitución de Weimar, por otra parte, que fue proyectada por una asamblea nacional elegida libremente y aceptada por la mayoría del pueblo por votación universal, regiría sólo durante el medio tiempo, hasta la sanción de la Ley Fundamental de Bonn, estando prevista como constitución meramente provisional.

La estabilidad política, que dimanó de la Constitución Mexicana de Querétaro, no tiene antecedentes en la historia de México y se distingue de la mayoría de los demás países latinoamericanos. Desde hace 45 años, cada presidente de la república terminó su periodo constitucional. La carta ha sido ratificada tácitamente por el pueblo mexicano, participando en la vida política, primordialmente en las elecciones.<sup>26</sup> De la misma manera, la doctrina alemana funda la legitimación del código fundamental en el consentimiento popular, manifestado en la elección primera del 14 de agosto de 1949 y en las votaciones siguientes. Roman Herzog, autor de una *Teoría general del estado* admite que se trata de una "construcción dudosa", pero la mayoría de los constitucionalistas ni siquiera consideran esta cuestión como problema.<sup>27</sup>

La participación verdadera en los procesos políticos electorales juega un papel muy importante. La abstención electoral, en cambio, puede ser un signo de crisis, que es la consecuencia de un déficit de los sentimientos de lealtad popular. Una participación normal, que el constitucionalista español Luis Sánchez Agesta evalúa en un 60 o 70 por ciento de las

<sup>25</sup> Cfr., Laufer, Heinz, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, Munich, 1973, p. 50.

<sup>26</sup> Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 81; Arnáiz Amigo, Aurora, *Instituciones constitucionales mexicanas*, México, 1975, p. 115, nota 68.

<sup>27</sup> Herzog, Roman, *Allgemeine Staatslehre*, Frankfurt, 1971, p. 315, quien a pesar de la duda aducida sigue a la doctrina dominante. Cfr., recientemente Stern, *op. cit.*, *supra*, nota 18, pp. 122 y ss. Con citas de muchas publicaciones y sentencias, que se refieren al problema del poder constituyente.

personas que tienen derecho al sufragio, significa un sentimiento de adhesión al sistema político establecido, un nivel de integración y de lealtad y aceptación de sus valores y procedimientos de decisión mediante el voto, que repercuten en la estabilidad y la capacidad de un sistema gubernamental para absorber y resolver los problemas.<sup>28</sup>

### 1.3. *La función mediadora de los partidos; su organización interna*

1.3.1. Los textos constitucionales comúnmente contienen los requisitos jurídicos necesarios para ser el jefe del gobierno; pero no se menciona el presupuesto normalmente indispensable en las democracias contemporáneas; el jefe del Estado debe ser el candidato nombrado por un partido político. No puede decirse que se trate de una cuestión completamente fuera del ámbito del derecho. Parece asombroso que por mucho tiempo el derecho constitucional haya descuidado completamente lo relativo a los partidos políticos. Jorge Jellinek expresó esta opinión al decir en la última edición de su famosa obra *Teoría general del estado*: en el derecho público el término de: "partidos políticos" como tal, no tiene su puesto.<sup>29</sup> La mayoría de las cartas fundamentales no dedican ninguna palabra del texto constitucional a los partidos políticos, que desempeñan papeles decisivos en cualquier sistema gubernamental. Tampoco en la Constitución Mexicana de 1917 originalmente se mencionó a los partidos. La Constitución de Weimar, promulgada en Alemania dos años después, aludió al partido solamente de una manera desdeñosa, al asentar en su artículo 130: "los funcionarios son servidores de la comunidad, no de un partido". En la Alemania de la posguerra, la constitución del estado Baden de 1947, consagró en cuatro artículos algunos principios fundamentales acerca de los partidos políticos, teniendo en cuenta la frustración del sistema político de Weimar, que primordialmente fue el fracaso de los partidos políticos.<sup>30</sup>

Por lo general en Alemania no se desconocen dichas normas constitucionales, porque el estado de Baden se fusionó, integrando un Estado nuevo más grande, Baden-Württemberg, que tiene a Stuttgart como capital, y desde 1952 tiene constitución propia, sin repetir ideas ya estatuidas en la Ley Fundamental de 1949. Parece útil citar el artículo 21 de esta carta federal que se dedica de una manera detallada a los partidos políticos:

Primer párrafo: Los partidos políticos contribuyen a formar la voluntad política del pueblo. Su creación será libre. Su orden interno deberá responder a los principios democráticos. Darán cuenta pública de la procedencia de sus recursos.

Segundo párrafo: partidos que por sus fines o por actitud de sus seguidores tiendan a desvirtuar o derribar el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República

<sup>28</sup> Sánchez Agesta, *op. cit.*, *supra*, nota 19, p. 288.

<sup>29</sup> Georg Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 5a. edición, p. 86; *cfr.*, Stern, *op. cit.*, *supra*, nota 18, p. 325.

<sup>30</sup> *Cfr.*, entre otros, Stern, *op. cit.*, *supra*, nota 18, pp. 327 y s.

Federal de Alemania, son inconstitucionales. La inconstitucionalidad será apreciada por el Tribunal Constitucional de la Federación.

Tercer párrafo: La reglamentación se hará por leyes federales.

El proyecto de la Constitución suiza de 1977 adoptó algunos rasgos fundamentales de las normas alemanas. El artículo 68 prevé lo siguiente:

Primer párrafo: Los partidos políticos contribuyen a formar la opinión y la voluntad del pueblo.

Segundo párrafo: Una ley federal puede otorgar subvenciones públicas y otras prestaciones a los partidos.

Tercer párrafo: Cualquier prestación está sujeta a la condición de que los partidos políticos se organicen según principios democráticos, dispongan de un número mínimo de asientos en el Consejo Nacional y den cuenta pública de la procedencia y del uso de sus recursos.

En México, la reforma política de 1977 consagró las funciones de los partidos políticos en el texto constitucional, que vamos a considerar luego, pues parece necesario discutir primero la aplicación de las normas constitucionales alemanas sobre los partidos políticos.

1.3.2. En la República Federal de Alemania, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de la Federación juega un papel muy importante, al desarrollar las normas esenciales del derecho de los partidos políticos, aunque no está vacía de contradicciones.

En sus primeras sentencias, influidas especialmente por el juez constitucional Gerhard Leibholz, declaró que los partidos políticos ejercen "funciones de un órgano constitucional".<sup>31</sup> Esta opinión era muy criticada, especialmente por Herbert Krüger, pues implicaría que el estatuto de los partidos políticos emanaría directamente de la constitución, y serían estos órganos públicos.<sup>32</sup> Entre tanto, el Tribunal Constitucional abandonó su convicción anterior. Siguen teniendo vigencia, sin embargo, sus definiciones de los partidos como "instrumentos por los cuales la voluntad del ciudadano pueda hacerse efectiva también durante el lapso entre las elecciones", y como "portavoz del pueblo". Se les atribuye la función de crear y conservar la conexión entre el pueblo y la dirección política, de abarcar, formar, equilibrar e intentar conseguir las opiniones, intereses y esfuerzos dirigidos al poder político y su ejercicio.

No es monopolio de los partidos contribuir a formar la voluntad política, ni tampoco son partes del sistema de las funciones públicas. El artículo 21 de la Ley Fundamental les otorga sólo la función de ser el suplemento indispensable del sistema representativo parlamentario. Puede llamarles estaciones intermedias entre la decisión de los órganos estatales y de la prefiguración político-social de la voluntad política. Por otra parte, los órganos públicos necesitan de los partidos para fundar sus de-

<sup>31</sup> BVerfGE 4, p. 27 y ss., especialmente p. 30.

<sup>32</sup> Herbert Krüger, *Allgemeine Staatslehre* (2a. ed.), Stuttgart, 1966, p. 371; *cfr.*, Stern., *ob. cit.*, *supra*, nota 18, p. 339, citando más doctrina y jurisprudencia.

ciones y explicarlas al pueblo. No se trata siempre de una tarea fácil. Por lo tanto, los partidos son factores de integración.<sup>33</sup>

1.3.3. En Alemania, la ley reglamentaria de los partidos políticos, prescrita por la constitución de 1949, se logró promulgar por fin en 1967, después que una sentencia del Tribunal Constitucional de la Federación declaró nula la primera, de 1966. La ley vigente define los partidos políticos como asociaciones de ciudadanos que intentan influir en la voluntad política y participar en representación del pueblo en el parlamento federal o en un parlamento estatal. La ley presupone que esté garantizada la sinceridad de sus intenciones políticas por el conjunto de las condiciones reales, especialmente por la extensión y la solidez de su organización, el número de sus miembros y sus actividades públicas. Dicha definición se limita a las categorías formales, como es necesario en un texto legal, cuya tarea no puede ser la descripción de la esencia y la función social del partido político.

La teoría política, sin embargo, tiene que estudiar más elementos que las formas de organización. Luis Sánchez Agesta por ejemplo, llama a los partidos políticos "grupos societarios y secundarios, cuyo fin inmediato es la posesión y el ejercicio del poder político organizado para establecer, reformar o defender un orden como articulación de los fines que responden a las convicciones comunes de sus miembros".<sup>34</sup>

La cuestión más discutida fue y sigue siendo el financiamiento de los partidos políticos por recursos públicos. El Tribunal Constitucional de la Federación decidió en su sentencia de 1966 ya mencionada, que la Ley Fundamental no admite el financiamiento de las funciones generales de los partidos políticos por recursos públicos, pero sí que pueden ser restituidos los gastos de las campañas electorales adecuadas.<sup>35</sup> Fundándose en dicha decisión, la Ley de los Partidos Políticos de 1967 otorga una cantidad de recursos públicos a cada partido, según el número de los votos alcanzados en las elecciones pasadas. Los recursos pueden ser entregados antes de las elecciones. Por la interpretación extensiva del concepto de actividades electorales se acercaba la jurisprudencia a su posición anterior, que había abarcado todas las funciones políticas de los partidos.

En Suiza, los expertos, al preparar su proyecto de revisión total de la Constitución, discutieron las desventajas posibles del financiamiento público de los partidos. Ello favorece a los partidos existentes, poderosos, que pueden convertirse en verdaderos órganos paraestatales. La consecuencia podría ser la inflación de la propaganda política no informativa. Llama la atención, que al fin los expertos suizos propusieran más o menos el modelo alemán al financiamiento,<sup>36</sup> y hasta lo superaran en algún aspecto. Se des-

<sup>33</sup> Cfr., Stern, *op. cit.*, *supra*, nota 18, p. 340, *cfr.*, también p. 253. Además *cfr.*, el dictamen de la Comisión Investigadora de la reforma constitucional alemana, publicado en: *Zur Sache 3/76*, pp. 50 y ss., y Robert von Mohl, "Die Parteien im Staate", Weber-Fas (ed.), *Der Staat*, tomo dos, 1977, pp. 147 y ss. y p. 149.

<sup>34</sup> Sánchez Agesta, Luis, *op. cit.*, *supra*, nota 19, p. 255. Sobre la definición alemana legal, *cfr.*, Stern, *op. cit.*, *supra*, nota 18, pp. 329 y ss.

<sup>35</sup> *BVerfG* 20, 56. (Colección de sentencias del Tribunal Constitucional, tomo 20, p. 56).

<sup>36</sup> *Rapport de la Commission d'experts pour la préparation d'une révision totale*, pp. 142 y ss. (versión alemana p. 147).

tacó que los partidos son mediadores entre Estado y sociedad, que será preciso crear los fundamentos de su independencia frente a los grupos de presión y que sin los recursos necesarios las actividades de los partidos se verían imposibilitadas, cayendo en el dilentatismo. El proyecto suizo constitucional va más allá que la República Federal de Alemania, pues consagra la posibilidad de otorgar recursos públicos en el texto de la constitución misma, en el artículo 68 va mencionado.

1.3.4. El orden interno de los partidos políticos debe corresponder a los principios democráticos, como asientan el artículo 21 de la Ley Fundamental alemana y el artículo 28 del proyecto constitucional suizo. La Ley de Partidos individualiza las normas constitucionales de una manera bastante detallada.<sup>37</sup> El estatuto obligatorio contendrá prescripciones sobre la estructuración, los órganos, los derechos de los miembros y las juntas de arbitraje. Los partidos estarán integrados por distritos locales; será necesaria una estructura federativa.

Cada dos años realizarán elecciones del directorio según el párrafo 11 de la ley. La voluntad política se formará desde abajo; se quiere prohibir lo que se llama en México el "desde arriba". Tampoco el principio del caudillaje o una posición dictatorial del directorio corresponderían a los principios democráticos prescritos constitucional y legalmente.

Pero, a pesar de todas las prescripciones, no cabe ninguna duda de que la democracia interna de los partidos no puede ser realizada de la misma manera que en los órganos del Estado.<sup>38</sup> Especialmente no es posible que los gremios representativos dentro del partido siempre actúen como parlamentos públicos. Tampoco se puede ignorar que en la vida política la organización de un partido está más o menos acuñada por ciertas personalidades rectoras. Los estatutos nunca pueden impedir las actividades políticas necesarias. Por eso los textos tienen que limitarse a pocos principios esenciales e irrenunciables, como los que acabamos de describir.

1.3.5. En México, la carta fundamental por primera vez mencionó expresamente a los partidos políticos en el año 1962: El artículo 54 habló de "diputados de partido" al estatuir normas sobre el sistema electoral, que fue sustituido por la representación proporcional, y el artículo 63 asienta la responsabilidad de los partidos políticos en el caso de que sus candidatos no se presenten a desempeñar sus funciones como diputados o senadores después de haber sido elegidos.

La reforma política, iniciada por el presidente López Portillo, asentó una disposición constitucional sobre las funciones de los partidos políticos. En el artículo 41 de la Constitución mexicana fueron adicionados 5 párrafos que definen a los partidos políticos en el sentido que acabamos de describir. La reforma constitucional del 6 de diciembre de 1977 describe la función, el fin y los derechos de los partidos políticos de la manera siguiente:

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

<sup>37</sup> *Cfr.*, Stern, *op. cit.*, *supra*, nota 18, pp. 332 y ss.

<sup>38</sup> *Idem.*, pp. 333 y ss.

Los partidos políticos tiene como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley. En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

La ley reglamentaria, que prescribe el texto constitucional, fue promulgada simultáneamente a finales del año 1977, denominada Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

Según su artículo 25, fracción III, los estatutos de los partidos políticos establecerán los procedimientos internos para la renovación de sus dirigentes y las formas que deberán revestir los actos para la postulación de sus candidatos. Además están prescritos los requisitos de la organización, de la democracia interna, tales como una asamblea nacional, un comité nacional y un organismo equivalente en cada entidad federativa, cuando menos de la mitad de ellas o en la mitad de los distritos electorales, y las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones esenciales.

En México, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), por ejemplo, en su "declaración de principios" del año 1972 había asentado las regulaciones esenciales sobre la democracia interna. El artículo 16 de los estatutos regula los derechos de los miembros del partido de elegir a los órganos dirigentes del mismo y ser electos para formar parte de ellos, participar en el proceso interno para postular precandidatos y ser nominado y "ejercitar la crítica para mejorar la actividad propia del partido, según lo estatuido por estas normas y sus reglamentos".<sup>39</sup>

La Asamblea Nacional, que es el órgano supremo del partido según el artículo 67 de los estatutos, por lo menos cada seis años se reunirá. La idea antes expuesta al describir la situación jurídica alemana se expresa también en los estatutos del PRI. El artículo 121 dice que el proceso de elecciones en ningún caso podrá consistir en actos públicos que tengan similitud con las elecciones constitucionales. Se considera también expresamente el déficit inevitable de la democracia interna en el artículo 120 diciendo:

El proceso interno para postular candidatos que se desenvuelvan en el Partido, deberá ser congruente con el grado de desarrollo económico,

<sup>39</sup> *Declaración de principios - Programa de Acción - Estatutos*. Comisión Nacional Editorial del PRI, México, D. F., 1972, p. 73. Sobre la estructura del PRI, *cfr.*, también las publicaciones en alemán de Mols, Manfred, y Tobler, Hans Werner, *Mexiko, Die institutionalisierte Revolution*, Colonia y Viena, 1976, y Furtak, Robert K., *Revolutionspartei und politische Stabilität in México*, Hamburgo, 1969.

social, político y cultural alcanzado por el país, pero considerará los diferentes y dispares estadios de desarrollo que coexisten en la República, los que configuran estructuras y regiones socio-geográficas claramente diferenciadas. Por lo tanto, estará dotado de la flexibilidad requerida por las características específicas de las zonas y los particularismos locales...<sup>40</sup>

Para garantizar la neutralidad indispensable del poder público frente al ciudadano, el postulado de la separación de las funciones del Estado y de los partidos es irrenunciable. De ahí se puede explicar la recomendación del Primer Congreso Latinoamericano del Derecho Constitucional, de que se analice la posibilidad de separar la posición de líder o jefe del partido oficial de la función de titular del ejecutivo incluso por prohibición constitucional o legal.<sup>41</sup>

No se trata de una conclusión de los participantes del congreso, que se considere como obligatoria, sino que se añadió expresamente la restricción, por las palabras "según las características de cada país".<sup>42</sup>

La situación en los sistemas parlamentarios es diferente. Cabe decir que la separación de las funciones del líder político y del jefe del gobierno puede debilitar seriamente la posición del poder ejecutivo. Ésta es la meta de la recomendación aludida, pues en América Latina el predominio del poder ejecutivo es gran problema, discutido en el Congreso mencionado muy detenidamente.<sup>43</sup> En Inglaterra, la democracia moderna que dispone de la tradición más grande, el poder del primer ministro se funda primordialmente en su capacidad de conducir su partido y dirigir el parlamento. Se ha dicho en publicaciones recientes, que en Alemania la separación de las posiciones del jefe del partido, del canciller federal y del líder de la facción parlamentaria, llevó consigo desventajas obvias.<sup>44</sup> Pues el mecanismo de gabinete se basa en la disciplina de la mayoría de los diputados, que, según una advertencia de Walter Bagehot, no deben ser "artesanos calurosos" dentro del partido gobernante.<sup>45</sup>

Aunque las diferencias descritas entre sistemas parlamentarios y presidenciales son importantes, no parecen tan decisivas desde el punto de vista de las ciencias políticas, como para justificar métodos de consideración completamente dispares. También en los sistemas presidencialistas el presidente de la república necesita del apoyo de su partido. En México ac-

<sup>40</sup> *Loc. cit.*, *supra*, nota 39, p. 117. Sobre los ensayos fracasados de una "apertura democrática", *cfr.*, Mols, *supra*, nota 39, pp. 226 y ss.; especialmente sobre la sucesión presidencial, *cfr.*, Carpizo, Jorge, "México, poder ejecutivo", *Evolución de la organización político-constitucional en América Latina*, México, UNAM, 1978, pp. 73 y ss. y 81 y ss.

<sup>41</sup> *Derecho y realidad constitucional en América Latina*, UNAM, 1975, p. 11, publicada también en: *Verfassung und Recht in Übersee*, 1977, p. 475.

<sup>42</sup> *Loc. cit.*, *supra*, nota 41, p. 11.

<sup>43</sup> Las ponencias y comunicaciones del I. Congreso Latinoamericano, que se dedicaron a este tema, fueron publicadas en 1977 bajo el título *El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica*.

<sup>44</sup> Hennis, Wilhelm, "Parteienstruktur und Regierbarkeit", Hennis, *Regierbarkeit, Studien zur ihren Problematisierung*, Stuttgart, 1977, tomo I, pp. 150 y ss. y p. 172 y ss.

<sup>45</sup> Furtak, *op. cit.*, *supra*, nota 39.



tualmente éste no es problema, pues nadie puede negar que el presidente de la República es el jefe verdadero del PRI, aunque oficialmente el presidente del partido siempre es otra persona.<sup>46</sup> Se puede dudar, si sería posible modificar esta situación por normas constitucionales o legales. Pues cuando un partido oficial no aceptara una norma de esta índole, forzosamente ésta resultaría ficticia. Pero tampoco sería deseable. Pues en cada democracia el jefe del gobierno necesita el respaldo de su partido. La complejidad de la vida contemporánea y las necesidades de la política de desarrollo de los pueblos latinoamericanos, exigen un poder ejecutivo con facultades suficientes para encararlas y resolverlas, como dice literalmente la séptima recomendación del Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional acerca del tema "El predominio del poder ejecutivo".

#### 1.4. *El problema del procedimiento justo de votaciones*

1.4.1. A partir de la idea de la soberanía popular se debe considerar el procedimiento justo de elecciones y votaciones como problema central de legitimación y representación.<sup>47</sup> De ahí cabría suponer, que los principios básicos del derecho de sufragio están consagrados en las constituciones. En México los constituyentes crearon un número más grande de normas detalladas acerca de cuestiones del sufragio que en Alemania, en donde se limitaron a establecer que las elecciones serán generales, directas, libres y secretas (artículo 38). En México los artículos 51, 52, 53 y 54 de la Constitución fueron adicionados y modificados por la reforma política de 1977 para fijar el método electoral. No se consagraron el sistema netamente mayoritario, como lo aplican los países anglosajones, ni el sistema proporcional, adoptado por la Constitución de Weimar y por la Constitución suiza actual. Se prefirió un sistema propio, para evitar las desventajas que tienen los dos sistemas mencionados, realizados en forma pura. La multiplicidad de sistemas electorales señala la dificultad de formular leyes de sufragio, que garanticen la expresión adecuada de la voluntad popular. Desde el punto de vista de la igualdad de los votos, parece más justa la elección proporcional, que otorgue la misma importancia a cada voto. Entonces el parlamento representa todas las opiniones organizadas de la población. No se puede afirmar, empero, que la elección netamente proporcional siempre haya funcionado bien. El destino de la República de Weimar, pone de manifiesto que ésta no es un modelo que valdría la pena ser seguido. Hubo tantos partidos y asociaciones que, pretendiendo ser partidos, muchas veces era imposible obtener mayorías constructivas para formar un gobierno parlamentario.

Pero tampoco se puede afirmar que el sistema electoral de mayoría, en su forma pura —que nos viene de Inglaterra, la madre de la democracia moderna— sea satisfactorio bajo todas las condiciones. Pues en muchos

<sup>46</sup> Sobre la posición precaria del presidente del PRI, *cfr.*, Furtak *supra*, nota 45, pp. 59 y s.; y Carpizo, *Loc. cit., supra*, nota 40, p. 86, destacando que en los últimos años el presidente de la República designa y remueve al presidente del PRI, como si se tratara de un colaborador importante más; *cfr.*, también Carpizo, *op. cit., supra*, nota 9, p. 358.

<sup>47</sup> *Cfr.* Carpizo, *op. cit., supra*, nota 9, p. 267 y 279, que habla, refiriéndose a Georges Burdeau, del "paralelismo perfecto entre las concepciones políticas de democracia y las variaciones de la técnica de la representación", y Stern, *op. cit., supra*, nota 18, pp. 453 y ss.

casos, basta una mayoría muy escasa en un distrito electoral para obtener el asiento parlamentario, mientras que todos los demás votos, cuyo número se acercó al del vencedor electoral, están perdidos. El partido liberal, que ganó casi el 20 por ciento de los votos, nunca va a alcanzar la representación en el parlamento que correspondería a su importancia. El sistema netamente mayoritario ni siquiera garantiza siempre mayorías suficientes: actualmente el gobierno inglés tiene que apoyarse en mayorías casuales.<sup>48</sup>

1.4.2. Como solución del problema descrito, se ofrece una combinación de los elementos de los sistemas electorales mayoritario y proporcional. Así procedieron, en el fondo, México y la República Federal de Alemania, aunque con puntos de partida distintos.

En Alemania, en 1953, se modificó el sistema fundado en el principio proporcional, por la cláusula de 5 por ciento; es decir, que sólo el partido que gane por lo menos 5 por ciento de todos los votos tiene el derecho de enviar diputados al parlamento. Lo mismo sucede, cuando alcanza, entre los asientos directos en los distritos electorales. Pues cada elector tiene dos votos: con el primero elige al candidato del distrito electoral personalmente, y con el segundo vota en favor de un partido, que puede ser distinto del partido del candidato elegido por el primer voto. El número total de los asientos de cada partido, principalmente depende del llamado segundo voto. Éste se da a la lista, que formaron los partidos de cada entidad federativa; la papeleta de votación contiene los 4 o 5 candidatos primeros de dicha lista de los partidos participantes. Por el sistema de dos votos se quieren combinar elementos personales y proporcionales del sufragio.

En México, en donde por muchos años no hubo partidos de oposición en el Congreso, o meramente una oposición efímera, se creó un sistema en 1962 que, además de los diputados elegidos por mayoría de votos en cada distrito, consagró los llamados "diputados de partido" por una reforma de los artículos 54 y 63 de la Constitución, asentando lo siguiente: todo partido político nacional al obtener dos y medio por ciento de la votación total en el país, tendrá el derecho de una representación de cinco "diputados de partido" y por cada medio por ciento más a un diputado más, pero sólo hasta el límite de 20 diputados de partido.

En las elecciones de 1967 y 1970 dos partidos pequeños, considerados como satélites del partido oficial, no alcanzaron dicho porcentaje, pero a pesar del texto claro constitucional se les otorgó "diputados de partido". Para no seguir violando la constitución, como se admitió francamente en la exposición de motivos de una reforma nueva, se disminuyó el porcentaje a uno y medio por ciento y se aumentó el número máximo de los diputados de partido de 20 a 25 en el año 1971, mientras que en la exposición de motivos del proyecto de la reforma de 1962 se había hablado de la necesidad de impedir que el sistema degenerase en una inútil e inconveniente proliferación de pequeños partidos, que no representasen corrientes de opiniones realmente apreciables por el número de quienes las sustenten.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Cfr., Hennis, *op. cit. supra*, nota 44, pp. 171 y ss. John P. Mackintosh, *The Government and Politics of Britain* (3a. ed.), London, especialmente pp. 43 y ss.; y Nevil, Johnsos, *Die Englische Krankheit*, Stuttgart, 1977.

<sup>49</sup> Cfr., Carpizo, *op. cit. supra*, nota 9, p. 277.

La reforma política de 1977 abandonó el sistema de los llamados "diputados de partido", que es un término poco adecuado; se podría suponer que los llamados "diputados de mayoría" disponen de una legitimidad democrática mejor que los "diputados de partido". En realidad, todos los diputados necesitan ciertas mayorías y la nominación anterior por sus partidos respectivos para que puedan ser elegidos. La combinación de los sistemas mayoritario y proporcional fue consagrada en el artículo 52 de la Constitución mexicana y el artículo 3 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales: La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, y hasta 100 diputados, que serán electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales. Todavía no se sabe cómo funcionará el nuevo sistema para la Cámara de Diputados del año 1979. De todas maneras, dichas elecciones merecerán gran interés, aunque existe cierto escepticismo entre los expertos, acerca de que se mejore la situación de los partidos de oposición.

El reconocimiento constitucional de los partidos políticos como partes integrantes de la democracia, iniciado en 1962 y culminado en 1977, en cambio, puede ser un paso muy importante para lograr la transformación progresiva de las estructuras políticas, como se dice en la exposición de motivos a la iniciativa de reformas. En muchos otros países, las constituciones y leyes —todavía en la actualidad— descuidan completamente el papel que desempeñan los partidos en la vida política. Inglaterra, por ejemplo, no les reconocen legalmente de ningún modo. Por lo tanto, la televisión inglesa BBC, por sí misma tiene que definir criterios decisivos con relación a los partidos, según los cuales debe precisar el tiempo que les concede para sus emisiones.<sup>50</sup>

1.4.3. Los miembros del poder legislativo, así como los demás cargos electivos, son elegidos a través de un procedimiento que comprende dos etapas. Por lo general, los candidatos apenas tienen posibilidades de éxito, si no están respaldados por una efectiva organización de partido. Lo que más importan en la práctica es que cada partido seleccione entre sus posibles candidatos. La segunda etapa abarca el procedimiento de la elección popular. El elector seguramente presta cierta atención a los méritos personales del candidato; pero estará impulsado fundamentalmente por el prestigio y los argumentos articulados por los partidos políticos. La importancia decisiva del nombramiento del candidato por el partido es obvia, al considerar que en muchos casos el mismo tiene como consecuencia natural la elección del candidato. Existen zonas o distritos electorales determinados en todos los países democráticos que optan exclusivamente por representantes de su partido preferido, de suerte que la elección en realidad la efectúan los partidos y no los electores. El procedimiento de selección de los candidatos es uno de los aspectos menos claros en muchos sistemas democráticos, como se

<sup>50</sup> MacKenzie, W. J. M., "Electores y candidatos", *Pensamiento Político*, No. 79, México, 1976, pp. 397 y ss. y p. 404.

ha dicho.<sup>51</sup> Depende especialmente del funcionamiento de la democracia interna de los partidos y de la dirección política consecuente; este problema ya lo hemos mencionado al tratar la estructura de los partidos.<sup>52</sup>

1.4.4. Puesto que el elector no puede influir directamente en el nombramiento de los candidatos, en Europa se han buscado medidas específicas para conceder por lo menos cierta influencia al respecto, al ciudadano que concurre a las urnas. La Comisión Investigadora del Parlamento Alemán recomendó un sistema otorgando la facultad de votar también por el segundo voto en favor de un candidato preferido. De esta manera no serán elegidos los candidatos estrictamente según la sucesión de la lista formada por el partido, sino aquellos que obtengan la mayoría de los votos.<sup>53</sup>

El elector tiene la facultad de borrar, modificar o suplementar los propuestos de sufragio en Suiza, pero también en los estados alemanes Baden-Württemberg y Baviera, al elegir los miembros de los parlamentos municipales. La consecuencia de dichos procedimientos electorales especiales, puede ser que un candidato —teniendo un rango más bajo en la lista electoral— sea elegido en lugar de otro que había tenido un puesto mejor de lista, según la decisión de su partido. Este método de acumular los votos en favor de un candidato preferido —en alemán se dice *kumulieren*— tiene la ventaja de enmendar la participación política. No cabe duda que es muy apto para elecciones municipales, pero también estatales, aunque causa algunas dificultades al contar los votos.

El sistema electoral se complica más por otra prerrogativa del elector, que incide directamente en la facultad de los partidos para nombrar a los candidatos, y consiste en que puede votar en favor de la lista de un partido y al mismo tiempo en favor de un candidato de otro partido. En alemán se llama este método especial “*panaschieren*”. El resultado es complicado, pues podrá ser interpretado no solamente como preferencia personal por un candidato, sino también por el partido de éste, que propiamente no quiso elegir el ciudadano votante en el caso concreto, ya que simultáneamente votó en favor de otro partido. De ahí se puede entender bien que los partidos recomienden aceptar las listas propuestas sin modificarlas. Pero en Suiza el número de las papeletas de votación modificadas por los electores sigue creciendo y alcanzó el 57.2 por ciento en las últimas elecciones federales en 1975.<sup>54</sup> En las elecciones de 1971, 14 candidatos no hubieran sido elegidos, aun cuando los votos a favor de su partido eran decisivos. Solamente por el gran número de papeletas modificadas pudieron ser diputados. Se ha destacado —con toda razón— que el método del *panaschieren* lleva consigo problemas de legitimación y lealtad.<sup>55</sup> Al investigar la posibi-

<sup>51</sup> *Cfr.*, MacKenzie, *Loc. cit.*, p. 405, refiriéndose en primer lugar al Reino Unido. Respecto del derecho alemán, *cfr.*, Stern, *op. cit.*, *supra*, nota 18, p. 335 y ss.

<sup>52</sup> Véase *supra* 1.3.3. y 1.3.4.

<sup>53</sup> Dictamen de la Comisión Investigadora de Reforma Constitucional. *Zur Sache*, 3/76, pp. 61 y ss., proponiendo el llamado sistema de “listas limitadamente abiertas” de las elecciones estatales en Baviera.

<sup>54</sup> Niemetz, Heinz, *Die Wahl des schweizerischen Nationalrates vom 26. Oktober 1975*. ZParl, 1977, pp. 292 y ss. y 299 y ss.

<sup>55</sup> Niemetz, *loc. cit.*, p. 300

lidad de introducir dichos métodos suizos, solamente se puede pensar en el proceso de acumular los votos en favor de un candidato preferido, mientras que parece muy dudoso el otro método, el llamado *panaschieren*, palabra de la cual no hay traducción adecuada.

Los partidos políticos, desde luego, no tienen el monopolio de nombrar candidatos. En Alemania, especialmente en el campo municipal, también los candidatos independientes suelen ser elegidos. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional de la Federación alemán les garantiza la igualdad de oportunidades a las llamadas asociaciones libres de electores (*Freie Wählervereinigungen*). Por otra parte, tampoco sería justificado discriminar los partidos políticos por normas electorales. Georges Burdeau destacó que los partidos políticos de ninguna manera son construcciones artificiales, brotadas por la estrategia política, que algunos critican principalmente, sino fenómenos naturales y necesarios, pues dan vida a las instituciones creadas por el derecho constitucional.<sup>56</sup>

El funcionamiento de la constitución, que es la base jurídica del orden político, merecerá más consideraciones, primero desde el punto de vista del control político eficaz y después al tratar el problema de la defensa de la constitución por la justicia.

## 2. CONTROLES POLÍTICOS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

### 2.1. *Funciones del parlamento*

2.1.1. La idea de la supremacía del parlamento tiene una tradición impresionante, especialmente en Inglaterra. Hace más de cuatro siglos, el secretario de la reina Isabel I ya declaró que "el poder supremo y absoluto del reino se deposita en el parlamento, que representa todo el reino, pues se considera cada inglés presente por dentro y la aprobación parlamentaria como aprobación de cada quien".<sup>57</sup> Estas palabras, entonces más pronóstico que descripción de la situación histórica, indudablemente fueron realizadas por la Revolución Gloriosa de 1688 y la declaración de derechos del año siguiente, que consagró las funciones de legislación y control político. A finales del siglo XVIII, el gobierno, antes nombrado por el rey, pasó a depender del apoyo parlamentario.

El sistema parlamentario europeo comúnmente sigue basándose en los principios desarrollados en Inglaterra, a pesar de varias divergencias importantes, consagradas en las constituciones respectivas. El parlamento determina la legitimación y los límites del gobierno. La diferencia principal del

<sup>56</sup> Burdeau, Georges, *Einführung in die politische Wissenschaft, (Méthode de la Science Politique)*, Neuwied, Berlín, 1964, p. 425 y s.

<sup>57</sup> Hatschek, "Englische Verfassungsgeschichte bis zum Regierungsantritt der Königin Victoria", 1913, p. 390, citado por Stern, Klaus, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Munich, 1977, tomo I, p. 740. Sobre la teoría de la soberanía del parlamento, *cfr.*, Lippert, Michael R., *Bestellung und Abberufung der Regierungschefs und ihre funktionale Bedeutung für das parlamentarische Regierungssystem. Entwickelt am Beispiel des deutschen Bundeskanzlers und des britischen Premierministers*, Berlín, 1973, pp. 118 y ss.

sistema presidencial es — como ya hemos visto — que el gobierno será legitimado por la elección directa del pueblo. Por lo tanto, se podría suponer que el presidencialismo se acerca más al ideal de la división de poderes, porque el poder ejecutivo, teóricamente, es independiente del Congreso. Al considerar la situación constitucional de los Estados Unidos, sin embargo, no se puede afirmar que esto es cierto en toda circunstancia. El presidente estadounidense no es libre de nombrar los secretarios y los altos funcionarios, como presidente de la República mexicana, según el artículo 89 de la Constitución de ese país. El sistema presidencial está realizado en México de una manera más consecuente, no sólo en los textos constitucionales, sino especialmente en la realidad política. Algunas consideraciones — aunque forzadamente sumarias — de las normas constitucionales acerca de la relación entre gobierno y parlamento en México y Alemania parecen aptas para iluminar el problema, que se describe como “abdicación del parlamento” de su función de legislación y control, que es la consecuencia del predominio del poder ejecutivo, siendo una cuestión indagada también por el primer Congreso Latinoamericano del Derecho Constitucional. Será útil abarcar también la situación suiza, que difiere de una manera esencial del parlamentarismo de los demás países europeos.

2.1.2. El sistema presidencial no se funda en el principio de que el ejecutivo y el legislativo sean totalmente independientes, sino de que entre los dos poderes existan controles políticos mutuos. Tampoco puede decirse que el parlamentarismo es aquel régimen en el cual el poder legislativo posee la gran mayoría de atribuciones y es el órgano más poderoso.<sup>58</sup> No importa si se habla de matices parlamentarios<sup>59</sup> o si se rechaza este término al describir el sistema presidencial mexicano; de lo que no cabe duda, es de que el mutuo control entre parlamento y gobierno no se limita al parlamentarismo en el sentido estricto, sino que es criterio esencial de la democracia representativa.

La Constitución mexicana contiene muchas normas detalladas para posibilitar el control político por el parlamento. La Cámara de Diputados revisa la cuenta pública del año anterior y señala cualquier responsabilidad, que de ella se derive. La importancia de dicha facultad está destacada por el texto del artículo 74, fracción cuarta, diciendo que la revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto, sino se extenderán al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos. El presidente de la República presenta cada año un informe escrito del estado general de la administración pública, de acuerdo con el artículo 69. El Congreso tiene la facultad de reglamentar asuntos que propiamente pertenecen a las prerrogativas organizadoras del gobierno como establecer, organizar y sostener el sistema educativo (artículo 73, fracción XXV). Teóricamente son posibles leyes del Congreso que restrinjan la facultad del ejecutivo de nombrar altos funcionarios.<sup>60</sup>

<sup>58</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, *supra*, nota 9, pp. 345 y 348.

<sup>59</sup> Estas palabras usa Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, *supra*, nota 9, pp. 251 y ss. y 256 y ss.

<sup>60</sup> *Cfr.*, Carpizo, *op. cit.*, *supra*, nota 9, p. 348.

El Congreso no puede citar al presidente de la República, pero sí a los secretarios de Estado y a los jefes de departamentos administrativos, para que den cuenta según el artículo 93. El control político del Congreso culmina en el juicio de responsabilidad de altos funcionarios, que pueden ser acusados por la Cámara de Diputados y condenados por el Senado por delitos del orden común. Hasta el mismo presidente de la República podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común (artículo 108, párrafo 3). La Constitución concedió expresamente la "acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación" (artículo 111, párrafo 4).

2.1.3. En los sistemas parlamentarios del estilo europeo, comúnmente no se consagran expresamente los principios del control parlamentario en el texto de las constituciones. Tampoco la Ley Fundamental de Bonn contiene normas explícitas de este carácter. Meramente una norma, el artículo 45 b, adicionado por una reforma del año 1956, habla del ejercicio del control parlamentario. Se trata del oficio del mandatario de la Cámara de Diputados (*Bundestag*) y que tiene la función de controlar al ejército. Muchas facultades y obligaciones de los diputados, en México asentadas en la Constitución misma, en Alemania sólo son objeto de los reglamentos del parlamento y del gobierno. La Ley Fundamental se limita a muy pocas normas formales: la facultad de citar a los miembros del gobierno federal está estatuida por el artículo 43, que les otorga al mismo tiempo —a ellos— el derecho importante de participar en todas las sesiones (también de comisiones) y reclamar la palabra. Un instrumento decisivo son las comisiones investigadoras, que deben ser convocadas cuando la cuarta parte de los diputados lo demande (artículo 44). Puesto que no funcionaba bien la institución, la comisión investigadora alemana de la reforma constitucional propuso modificaciones esenciales para enmendar el sistema. Se consideró preciso fortalecer los derechos minoritarios, porque, por lo general, la oposición estará más interesada en averiguar escándalos públicos y sucesos, que los sectores mayoritarios. En la terminología alemana se distingue entre comisiones que se dediquen a dichos asuntos dudosos —llamadas comisiones investigadoras (*Untersuchungsausschüsse*)— y comisiones que investigan cuestiones fundamentales difíciles y preparan las reformas respectivas. En este caso se usa la palabra de origen francés *Enquetekommission*.<sup>61</sup>

La facultad típica en un sistema representativo es la interpelación, que sólo en el reglamento del *Bundestag* está contenida. El gobierno debe contestarla por escrito, en el caso de una llamada interpelación pequeña (*Kleine Anfrage*) dentro de dos semanas. Además existen las llamadas horas de preguntas. Una interpelación debe ser discutida en el parlamento, cuando 26 diputados lo demanden.

La Ley Fundamental de la República Federal de Alemania contiene

<sup>61</sup> Así se habla también de la "Enquete-Kommission Verfassungs-reform", cuyas recomendaciones sobre la reforma constitucional fueron publicadas por el Bundestag, *Zur Sache* 3/76 y 2/77. Respecto de la cuestión discutida, *cfr.*, *Zur Sache* 3/76, pp. 122 y ss., impreso parlamentario: *Bundestagsdrucksache* 7/5924 del 9 de dic. de 1976 "Schlu Bericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform", pp. 49 y ss.

normas semejantes a la Constitución Mexicana y algunas más sobre las cuestiones de hacienda, pero, por otra parte, renuncia a facultades parlamentarias, que se refieren a la organización administrativa. Solamente existen normas sobre la elección de los jueces federales, especialmente del Tribunal Constitucional. El parlamento, desde luego, puede influir en la designación de funcionarios según las leyes respectivas. Pero el jefe del gobierno federal, constitucional y legalmente, es libre al formar su gabinete. Ni siquiera el número de los ministros está prescrito por la ley. La Ley Fundamental solamente menciona a los ministros federales de hacienda, de defensa y de Justicia.<sup>62</sup> Los ministros no pueden ser destituidos por votos del parlamento, como era posible y sucedía muchas veces en la República de Weimar.

La última *ratio* del control parlamentario es el llamado voto constructivo de censura, por el cual es elegido un nuevo canciller federal. Con esta norma los constituyentes quisieron evitar una situación frecuente en la república de Weimar: que el gobierno fuese forzado a renunciar, por imposibilidad de reunir una mayoría para designar nuevo canciller. Este vacío de poder fue una de las causas del desastre de la democracia alemana de entonces. La Ley Fundamental de Bonn, no solamente renunció al voto de censura simple, sino también a la atribución del gobierno de disolver el parlamento y convocar elecciones. En el concepto de Karl Loewenstein esta posibilidad pertenece a las características del parlamentarismo.<sup>63</sup> Según el artículo 68, el presidente federal puede disolver la Cámara de Diputados sólo cuando el canciller federal hubiese pedido el voto de confianza y no lo hubiese obtenido. Esta norma rígida forzó a Willy Brandt, en 1972, a usar este método complicado para posibilitar elecciones anticipadas, después que había perdido la mayoría parlamentaria, porque algunos diputados liberales, pero también de su propio partido, se habían apartado de su partido y habían votado junto con la oposición. La comisión investigadora constitucional propuso una norma por la cual la Cámara de Diputados estaría facultada para disolverse a sí misma, por la mayoría de dos terceras partes de sus miembros. Así se intentó evitar la inestabilidad parlamentaria, que resulta de disoluciones demasiado numerosas o arbitrarias.

2.1.4. El sistema gubernamental de Suiza no tiene carácter netamente parlamentario. Según el artículo 71 de la Constitución de la Confederación Suiza, el poder supremo federal será ejercido por la Asamblea Federal, formado por el Consejo Nacional, que corresponde en México a la Cámara de Diputados, y del Consejo de Estados, comparable al Senado. El "Consejo Federal" (*Conseil fédéral, Bundesrat*) es la autoridad suprema rectora y ejecutiva. Sus siete miembros son nombrados cada cuatro años por la Asamblea Federal. El presidente federal es elegido cada año por ellos mismos; no tiene, como *primus inter pares*, prerrogativas destacadas. El poder ejecutivo no se deposita en un solo individuo, sino en una autoridad cole-

<sup>62</sup> Cfr., Stern, *op. cit.*, *supra*, nota 9, p. 771.

<sup>63</sup> Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, 1965, pp. 105-107, citado por Carpizo, *op. cit.*, *supra*, nota 9, p. 346. Cfr., Stern, *op. cit.*, *supra*, nota 18, pp. 748 y ss., refiriéndose al texto alemán *Verfassungslehre* (2a. ed.), Tubinga, 1974, pp. 83 y s.



gial. En contra del texto constitucional, el gobierno tiene una posición jurídica y política bastante fuerte. El Consejo Federal se integra por las personalidades más idóneas de los cuatro partidos políticos más grandes, que reparten los siete curules gubernamentales según una fórmula convenida, vigente desde hace muchos años. La reelección no está prohibida, sino como principio general. A veces sucede que un miembro del Consejo Federal es reelegido por un sector menos grande, para expresar el descontento. Los miembros son muy independientes por esta costumbre de reelección; ni siquiera el fracaso de su proyecto legal por un referendo perjudica esencialmente su posición.

La diferencia obvia frente a sistemas parlamentarios regulares es la falta de una oposición organizada. No existe una mayoría que suele votar en favor del gobierno, pero tampoco una minoría que rechaza la política gubernamental principalmente. Esto no significa, precisamente, una disminución del control parlamentario, pues los diputados suelen criticar también al miembro gubernamental de su propio partido, cuando no están de acuerdo con su política.

El interés en las elecciones federales sigue disminuyendo desde el año 1919, hasta una participación de solamente 52.4 por ciento de los electores suizos en 1975, pues el pueblo sabe de antemano que no se cambia nada respecto del gobierno federal. Se trata de un fenómeno que se llama en América Latina el "continuismo". Desde el punto de vista de la legitimación democrática del gobierno, se puede dudar en todos los casos de "continuismo", si se trata de sufragios verdaderamente efectivos. La gran dimensión de abstenciones electorales se puede explicar, además, por el gran número de elecciones y votaciones. El pueblo no sólo elige a los diputados de las dos cámaras federales, sino también directamente a los gobiernos cantonales, a ciertos funcionarios, a los órganos comunales y a la mayoría de los jueces. La comisión de expertos, que preparó la revisión total de la Constitución suiza, discutió los problemas del sistema gubernamental, hablando de la *malaise helvétique*.<sup>64</sup> El resultado de detenidos exámenes fue la recomendación de conservar el sistema actual, que se suele llamar democracia proporcional, en francés *démocratie de concertation* y en alemán *konkorkanzdemokratie*.<sup>65</sup> Se rechazaron las intenciones de introducir modelos parlamentarios, que llaman los suizos "democracia de competición" o "democracia de coaliciones". El profesor alemán Herbert Krüger recientemente destacó al sistema de repartir los curules gubernamentales entre todos los partidos importantes como modelo para lograr que los estadistas mejores, cuyo número es bastante escaso, participen en el gobierno y cooperen eficazmente.<sup>66</sup> No será posible discutir esta interesante opinión. Lo que importa, en el contexto que estamos tratando, es que el antagonismo entre gobierno y oposición no es parte integrante de la demo-

<sup>64</sup> *Commission d'experts pour la préparation d'une révision totale de la Constitution fédérale - Rapport*. Berne, 1977, p. 127 (versión alemana *Bericht*, p. 131).

<sup>65</sup> *Rapport supra* nota 64, p. 128; *Bericht* (versión alemana), p. 131. *Cfr.*, Stern *supra*, nota 57, p. 747; Eichenberger, Kurt, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1977, p. 319.

<sup>66</sup> Krüger, Herbert, "Der Regierungsstaat", *Zeitschrift für Beamtenrecht*, 1978, pp. 117 y ss. y p. 121.

cracia. Pero el papel que juega la oposición merece consideraciones adicionales.

## 2.2. *La abdicación del parlamento y medidas para impedirlo*

2.2.1. La realidad política continúa apartándose del ideal del liberalismo clásico de la supremacía del parlamento como el órgano decisivo, legislando y controlando el gobierno. El predominio del poder ejecutivo es tan abrumador, que se habla de la abdicación del parlamento, siendo, como ya hemos dicho, un fenómeno común en todo el mundo. El problema no solamente surge en sistemas presidenciales —por la posición eminente del presidente elegido por el pueblo, que es al mismo tiempo jefe del Estado y del Gobierno, sino también en sistemas del parlamentarismo europeo, aunque por lo general de una manera distinta.

El papel que desempeña el parlamento ha sufrido modificaciones esenciales a través de su historia. En la monarquía constitucional el parlamento completo había actuado enfrentando al gobierno y a la administración del rey. En el presente, sin embargo —salvo el sistema suizo, que acabamos de tratar—, la mayoría parlamentaria por lo común apoya y defiende al gobierno. Solamente la minoría suele criticar y controlar al gobierno, ejerciendo de esta manera funciones esenciales parlamentarias. Llama la atención que la importancia primordial de la oposición haya sido descuidada durante tanto tiempo. Mientras que los textos constitucionales no le dedican a la misma ninguna palabra, crece el número de publicaciones sobre derecho constitucional y sobre ciencias políticas que tratan dicho problema en los últimos años.<sup>67</sup> Para impedir la abdicación del parlamento se tiene que fortalecer la posición de las minorías parlamentarias, pues la mayoría tiene la función legítima de apoyar al gobierno.

Otro cambio importante en el funcionamiento del parlamento, tiene las mismas raíces que el fenómeno descrito. Las decisiones parlamentarias —antiguamente— fueron los resultados de discusiones extensas, por las cuales un orador excelente podía convencer aun a los diputados que antes habían sustentado una opinión distinta. Este estilo todavía dominaba en la Cuarta República Francesa, pero tuvo que fracasar al fin. Hoy muchas veces se deplora que las discusiones vivaces son momentos escasos en los parlamentos. Carl Schmitt, ya hace medio siglo, ha señalado la tendencia de que las decisiones de importancia política no se tomen dentro del pleno del parlamento, sino en el seno de los partidos políticos. De ahí, dijo, que el parlamento funcione solamente como oficina de transformación de decisiones al aparato oficial.<sup>68</sup>

Una razón importante del predominio actual del poder ejecutivo se fun-

<sup>67</sup> Cfr., Stern, *op. cit.*, *supra*, nota 57, pp. 813 y s. citando más doctrina, entre la cual se tiene que destacar la monografía de H. P. Schneider, *Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, 1974, Tomo I, y Brunner, Georg, *Kontrolle in Deutschland*, Köln, 1972, especialmente pp. 139 y ss.

<sup>68</sup> Schmitt, Carl, *Verfassungslehre* (4a. ed.), Berlin, 1965, p. 319 ("Parlament... als Bureau für eine technische Umschaltung in den staatlichen Behördenapparat").