

Derecho constitucional 701

Como el cedente se encuentra ligado al cesionario por un contrato al cobrar aquel indebidamente el crédito cedido, incurre en responsabilidad contractual.

Los italianos consideran que esta responsabilidad es extracontractual, dice el autor, porque la eficacia de la cesión se agota en la transmisión de la titularidad del crédito y no da lugar a obligaciones posteriores de naturaleza contractual, salvo la garantía de evicción e insolvencia del deudor.

Se impugna esta doctrina porque el principio de la buena fe (artículo 1258) impregna todas las relaciones contractuales y en este tipo de contratos no basta la simple transmisión, sino que es necesario además cumplir con lo pactado.

Lisandro CRUZ PONCE

DERECHO CONSTITUCIONAL

MEYER, Lorenzo, "La prolongada transición mexicana: ¿del autoritarismo hacia dónde?", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, nueva época, núm. 74, octubre-diciembre de 1991, pp. 363-388.

Se parte de las relaciones entre sociedad civil, sociedad política y Estado: la primera ha llegado a su límite de energía democrática, el Estado busca mantener su esencia autoritaria y la sociedad política no ha desarrollado las instituciones del pluralismo. Por eso no es posible determinar si se vive una transición difícil, pero viable, del autoritarismo a la democracia, o si se trata sólo del cambio a una nueva forma de autoritarismo. La incertidumbre es el rasgo predominante, porque en este momento ninguno de los tres actores tiene la fuerza necesaria para imponer una solución definitiva: ¿cuál va a ser la naturaleza y el carácter del nuevo régimen que sustituirá al que está muriendo ahora?

El Estado había desarrollado un proceso de centralización del poder político en el gobierno federal, y especialmente el presidencialismo, que actuaba como árbitro entre los conflictos políticos, y cabeza de un proyecto de industrialización y modernización basado en un gran aparato estatal y un proceso de sustitución de importaciones, controlando todos los procesos económicos. La sociedad política y

civil aceptaron la agenda, y se obtuvo un elevado crecimiento de cerca del 6% anual.

Pero el crecimiento sostenido se detuvo y los ochenta fue para México una década pérdida, que debilitó también al Estado. El fracaso del modelo económico aceleró la tendencia política de una parte de la sociedad civil a iniciar una transición del autoritarismo a la democracia, pero sin éxito, y la sociedad política no ha aportado caminos viables, mientras que el Estado ha recuperado poder y busca mantener el autoritarismo en una economía abierta, a pesar de haber perdido su dominio de la misma y con ello su relativa autonomía.

Por otro lado, en el lapso de 1930 a 1980 la sociedad civil experimentó el alto crecimiento económico citado, junto con una explosión demográfica y un cambio de actividad económica y urbanización radicales. A pesar de ello y no obstante la retórica gubernamental de la justicia social, se mantuvieron las grandes desigualdades, por lo que 21% de la población está en condiciones de pobreza extrema, dos tercios de los cuales viven en el campo.

Cita a Roger Hanson en cuanto a su planteamiento de que el único país latinoamericano que tuvo una profunda revolución social haya tenido una estrategia de desarrollo que acarrea concentración del ingreso a costa de la sociedad trabajadora. El autor señala que la respuesta es la existencia del autoritarismo que predomina en la sociedad política.

La depresión económica y la apertura comercial han provocado una nueva participación de la sociedad civil por el sufragio efectivo, si bien limitada.

La sociedad política, por su parte, no ha resuelto lo anterior y las elecciones siguen subordinadas al autoritarismo del Estado. Los partidos políticos no han desarrollado aún las instituciones confiables que permitan expresar la libre voluntad de los ciudadanos. Ni los partidos son independientes ni se ha terminado con el partido único oficial.

La estrategia de modernización del Estado es que "el liberalismo económico sólo es viable si se apoya en el autoritarismo político". La apertura política real, entonces, se considera disfuncional respecto a la modernización económica, y el autoritarismo como una condición para el éxito económico del neoliberalismo.

Siguiendo un proyecto de política económica a tono con los vientos dominantes ...contando con el apoyo de la comunidad internacional y capaz de construir o reconstruir sus fuertes ligas con las elites locales-

económicas, intelectuales y religiosas, la presidencia mexicana confía en poder negociar o imponer una transición política lenta que lleve a México de un sistema de partido único a otro en donde ya no haya un partido de Estado, sino simplemente un partido dominante. A este proceso bien se le puede llamar un autoritarismo atemperado o una democracia selectiva.

El autor resume las condiciones recientes, y si bien le faltó abundar en sus conclusiones —que quedan insuficientes frente al desarrollo previo—, sobresale la importancia de su hipótesis inicial. Así como en el sexenio pasado se discutía sobre quién debía o podía ser el actor del crecimiento nacional, frente al fracaso del Estado, la empresa familiar mexicana y la mala experiencia de la inversión extranjera directa y su falta de confianza en México, en el terreno político es importante cuestionarse de dónde va a partir la reforma democrática. Finalmente, la elite en el poder decidió que en términos económicos el protagonista sería el gran capital, especialmente el transnacional de los Estados Unidos, y se presume que de la misma manera, ha decidido que el protagonista político seguirá siendo el presidencialismo, a través de su control del proceso de reforma, de manera autoritaria.

Sin embargo, a pesar de las objeciones del autor, que no les ve grandes posibilidades, cada vez se aprecia más que la sociedad civil y la sociedad política están sufriendo una transformación que se opone al protagonismo del Estado, y que de esta contienda, si bien de resultado no claro hasta la fecha, el Estado está perdiendo, cada vez más, el control del proceso político.

El juego es mucho más plural, pero no se llegará a un nuevo autoritarismo (que sólo podía ser transitorio en el peor de los casos), sino a un nuevo esquema de verdadero inicio democrático.

Adalberto SALDAÑA HARLOW

PYE W., Lucian, "Political Science and the Crisis of Authoritarianism", *American Political Science Review*, Washington, D. C., vol. 84, núm. 1, marzo de 1990, pp. 3-21.

Existe en estos tiempos un cuestionamiento y crisis general del autoritarismo y su falta de legitimidad, sólo que este impulso no va a

traer necesariamente democracias, sino más bien una variedad de sistemas en parte libres y en parte autoritarios que no pueden clasificarse en la tipología tradicional. Así que aunque la crisis del autoritarismo viene de profundas tendencias sociales, económicas y culturales, el resultado será decidido en cada caso por respuestas o reacciones políticas. Es por ello que la ciencia política tiene la responsabilidad de ser el líder de las ciencias sociales, incluyendo la jurídica, en el análisis del cambio fundamental en la vida política, que trae consigo el enfrentamiento entre culturas políticas individuales y la cultura mundial de modernización.

Las crisis económicas en especial han desembocado en crisis del autoritarismo, y éste ha respondido de diversas maneras, desde establecer transiciones democráticas, o perderse en el caos y la anarquía cuando el autoritarismo no encuentra algo más viable o bien asumir el liderazgo en el cambio democrático desde la cúspide, así como imponer una tendencia a la represión para conservar el *status quo* o hasta querer regresar a sistemas del pasado. China es el ejemplo en un caso, y la Unión Soviética en otro; la transición española y las crisis de países latinoamericanos son los otros ejemplos.

El estigma del fracaso ha calificado a todas las formas de tiranía, de un sólo hombre o de un sólo partido. El régimen dictatorial ha fallado en su promesa de eficiencia por el mando único, que aceleraría el desarrollo económico.

Lo anterior ha traído como consecuencia la caída de los autoritarismos, y una gran transformación histórica mundial, que significa un viraje. El lugar de que la crisis de un régimen autoritario trajera más totalitarismo, como búsqueda de solución, ahora la solución se busca en la eliminación del autoritarismo. La convicción actual es que el progreso depende de la liberación, aun contra la denuncia que se hacía de que el sistema capitalista internacional era una causa principal de autoritarismo en el Tercer Mundo.

La teoría de la modernización predijo que el crecimiento económico, la tecnología avanzada, la comunicación extendida y la educación contribuirían al cambio político, pero lo hicieron con retraso y de manera desigual, aunque finalmente fueron factores en contra del autoritarismo, de forma difusa y no con un efecto directo.

Pero la añeja tendencia en favor del fortalecimiento del poder centralizado del Estado aparentemente ha llegado a su fin, y la tendencia ahora favorece al pluralismo de la autoridad descentralizada.

La revolución informativa ha elevado el costo de la represión para gobernantes autoritarios, que ahora se han visto obligados a empre-

der intentos de liberación; no obstante, todavía habrá dictaduras, pero serán más escasas y menos viables.

Ahora queda la búsqueda de teorías que guíen y evalúen las transiciones políticas, mismas que no se han desarrollado, para mejor entender los problemas de la interrelación de la cultura universal y las particularidades de las culturas nacionales. Por ello se necesita precisar tipologías de sistemas políticos; para qué quedarse sólo con los extremos de autoritarismo y democracia, ya que será probable esperar sistemas mixtos o combinados, a veces abiertos y otras encubiertos, o en los que exista una democracia controlada o dirigida. Y en otros casos, *esfuerzos represivos buscarán esconder la tendencia hacia el derrumbe y las condiciones próximas a la anarquía*. Los esfuerzos en China y la Unión Soviética deben diferenciar cuando *las reformas son irreversibles* y cuando todavía pueden pararse.

El problema será buscar el equilibrio en una sociedad que sea parcialmente libre y parcialmente autoritaria. ¿Cuál cultura cívica será necesaria para los sistemas intermedios?, es una pregunta fundamental.

Por otro lado, es necesario aprender más sobre los efectos posteriores de las épocas represivas y del reino del terror, y sobre cómo retrasan el avance de la modernización y del progreso.

Montesquieu señaló el valor de la honestidad como el más importante para el gobierno democrático, pero en América Latina el *civismo combinado con hipocresía institucional* ha servido históricamente de base a una durable estabilidad y legitimación política. Es necesario buscar la manera de pasar de un estado de equilibrio a otro, al menor costo posible.

Existe un *shock* psicológico de reconocer el fracaso del autoritarismo, que ha debilitado la legitimidad de las elites autoritarias, y ha elevado la conciencia pública que se refleja en una nueva participación política. Allí está la lección de que los líderes no son omnipotentes ni pueden resolver los problemas con sólo quererlo y que se equivocan. Y que, en consecuencia, es factible aceptar los riesgos de la transferencia de poder a otros, pues nadie tiene el monopolio de la verdad.

El resultado final es que la sociedad debe estar organizada alrededor de la política, con todas sus incertidumbres y menos con ideas culturales preconcebidas, que son obstáculo para el desarrollo de la *ética de la responsabilidad* en la política. Cómo manejar las situaciones de desorden y los conflictos para obtener resultados mejores y no caer en el caos.

El artículo tiene importantes tesis: para el comentarista extrañamente existe un fenómeno mundial de transformación de valores y realidades, en que se acepta el fracaso del autoritarismo, independientemente del sistema de gobierno del país y los gobernantes. Complementariamente, en todas partes se busca suplir el sistema fracasado con el liberalismo democrático. Entonces queda la necesidad de transitar de uno a otro sistema buscando situaciones de equilibrio y evaluando procesos de transición. Nos hace la advertencia básica de que del autoritarismo no siempre se llegará a la democracia, que algunas veces el resultado será una dictadura y otras un sistema intermedio entre autoritarismo y democracia.

En cuanto a México, es interesante hacer notar que en el presente gobierno se ha insistido en el fracaso del programa y modelo de la Revolución, pero no se ha mencionado el fracaso del autoritarismo del sistema político basado en el presidencialismo soberano y el partido oficial. Por eso es el mismo autoritarismo el que ha llevado a cabo una reforma económica liberal, pero no una reforma política liberal. En este sentido, México vive en la actualidad *un sistema mixto*, en parte liberal (en lo económico) y en parte autoritario (en lo político), y en otra parte liberal y autoritario (recordemos los tres gobiernos locales de oposición, frente a los 29 gobiernos del régimen autoritario).

Preocupa la aplicación de las categorías del autor en el sentido de que los avances políticos sean reversibles y pueda el gobierno al final de sexenio intentar una represión que busque regresar al régimen de partido "virtualmente único" y continuar con la soberanía presidencial; asimismo, que se deteriore la combinación de apariencias y civismo, y que se dé una insuficiencia para mantener la estabilidad social, todo lo cual llevaría a proporcionar un símil de legitimación política que no permita la transformación para el progreso democrático.

En México lo importante es que la sociedad civil, y especialmente los partidos políticos, impidan este proyecto gubernamental y se logre el anhelo histórico democrático de los sentimientos más nobles de la nación, para convertirse en el país que signifique el bien común más elevado para sus pobladores.

ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo, "La nueva Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, núm. 16, 1992, pp. 531-575.

Se trata de un inteligente trabajo en que el autor presenta, en términos generales, el contenido de las reformas constitucionales en materia de libertad religiosa y relaciones entre el Estado y las Iglesias y el contenido de la ley reglamentaria correspondiente.

El autor hace anotaciones muy interesantes en cuanto a la historia de los debates parlamentarios, especialmente los relativos a la formación de un proyecto común, plural, pluripartidista, de ley reglamentaria. Con razón anota que esta forma de trabajo parlamentario, que en el fondo procura convencer y no imponer, es un signo de madurez política (pp. 532-536).

Son especialmente interesantes los antecedentes que proporciona respecto de la discusión del artículo 6º de la Ley, mismo que reconoce la posibilidad de que una asociación religiosa contenga varias personas jurídicas (pp. 559 y 560); o los antecedentes relativos al precepto constitucional que impide que los ministros de culto se opongan a las instituciones o a las leyes, los cuales explican el contenido de la prohibición constitucional, que, según la exposición de motivos citada por el autor, "no debe confundirse con tener y sostener ideas sociales sobre la realidad nacional y sus problemas" (p. 543).

El análisis jurídico que hace el autor me parece en general atinado, y en algunos puntos especialmente certero; por ejemplo el relativo a la determinación de las personas que son ministros de culto, respecto a lo cual el autor opina que la Secretaría de Gobernación puede atribuir el carácter de ministros de culto a personas que ejercen materialmente tal función, aun cuando la asociación religiosa respectiva no los haya reconocido como tales ante dicha Secretaría. El fondo de esta regla es que no se permita una violación de la ley, acudiendo a un expediente meramente formal, el de no reconocer formalmente como ministro de culto a quien realmente lo es (pp. 564 y 565).

Hay, sin embargo, dos puntos en particular que quisiera aclarar: uno, el relativo a la "supremacía del Estado", y el otro, el relativo a la posibilidad de constituir asociaciones civiles con fines religiosos.

El autor dice que uno de los principios constitucionales en la materia es el de "supremacía y laicismo del Estado" (p. 539). Cier-

tamente que en la reforma constitucional se dispone que el Estado es laico, pero en ningún momento se habla de "supremacía del Estado" sobre las Iglesias. Quizá el punto no es más que una cuestión de palabras, porque el propio autor aclara más adelante (p. 556) que tal supremacía "está limitada a lo relativo a la observancia de las leyes, conservación del orden y la moral públicos y la tutela de derechos de terceros"; es decir, la "supremacía" del Estado sólo significa su derecho a velar por que las Iglesias respeten la ley y el orden público. En este caso, no va bien la palabra "supremacía", que implica una superioridad general y no limitada; es mejor hablar de competencia exclusiva del Estado en cuanto al mantenimiento de la legalidad y el orden público; así como también vale hablar de una competencia exclusiva de las Iglesias (no "supremacía") en cuanto a la definición del dogma o el culto. El principio de respeto recíproco a las competencias exclusivas del Estado y las Iglesias no es más que una aplicación del principio general, establecido expresamente en el artículo 130 constitucional, de "separación" entre el Estado y las Iglesias.

Respecto de la posibilidad de constituir asociaciones privadas con fines religiosos, el autor niega terminantemente que exista tal posibilidad (pp. 540, 541, 557 a 559). Su opinión es que la Constitución establece que todas las "agrupaciones religiosas o iglesias" pueden tener personalidad jurídica exclusivamente como "asociación religiosa". Pero debe notarse que la Constitución habla sólo de "agrupaciones religiosas o Iglesias" y no de cualquier asociación con fines religiosos.

Me parece que este es un punto muy interesante, que debe aclararse y analizarse con cuidado. Aquí sólo puedo expresar algunas ideas al respecto. La Constitución y la ley reglamentaria se refieren a dos tipos de entidades, las "agrupaciones religiosas" y las "Iglesias", sin señalar ningún criterio de distinción entre ellas; de hecho, se distinguen las "Iglesias" de las "agrupaciones religiosas" porque las primeras suelen contar con una organización estable y jerárquica, como la Iglesia católica, y las otras no, como todas las agrupaciones de religiones hinduístas. Como el legislador preveía legislar para todo tipo de fenómenos colectivos religiosos hizo bien en permitir que pudieran tener personalidad jurídica tanto las Iglesias como las agrupaciones religiosas. Pero ambos tipos de entidades se conciben como sociedades abiertas al público, que pretenden difundir públicamente una doctrina, ganar adeptos, tener centros de enseñanza de sus creencias, y practicar actos de culto en lugares abiertos al público

como son los templos. Se puede entonces decir que la Constitución y la ley disponen que estas Iglesias o agrupaciones religiosas de carácter público podrán tener personalidad jurídica como asociación religiosa y estarán sujetas a la ley respectiva.

Pero hay también otro tipo de asociaciones con fines religiosos, que procuran un interés limitado en beneficio particular de sus agraciados y que pueden constituirse al amparo del artículo nueve constitucional, que establece la libertad de asociarse con fines lícitos, y que tendrán personalidad jurídica como asociaciones de derecho civil. No puede negarse esta posibilidad sin contradecirse el derecho de libre asociación, que es uno de los derechos humanos fundamentales. Así, puede constituirse una asociación civil para el fomento de una determinada devoción cultural, o para impartir enseñanza religiosa, o para contribuir al mantenimiento de un templo, o para realizar cualquier otra finalidad religiosa. Así lo reconoce incluso la propia Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, cuyo artículo 2º, inciso f, reconoce la libertad de todo individuo, garantizada por el Estado, de asociarse con fines religiosos.

En mi opinión, debe distinguirse entre asociaciones religiosas de carácter público (no estatal, sino público, relativo al pueblo), que son las regidas por la ley especial de orden público, y las asociaciones con fines religiosos de carácter privado, que se rigen por las leyes civiles. Pero hace falta encontrar un criterio de distinción, pues no está expreso en las leyes. Esto es especialmente importante para resolver la problemática de las Iglesias o agrupaciones religiosas no registradas, ya que habrá que aclarar si se trata de asociaciones de carácter público, que están sujetas a la ley reglamentaria, y respecto de las cuales, por ejemplo, la Secretaría de Gobernación podrá presumir quiénes son sus ministros de culto, o si se trata de asociaciones privadas, sujetas a la reglamentación civil. Me parece que el criterio distintivo debe buscarse en si practican o no actos de culto público y si difunden o no públicamente una doctrina religiosa peculiar, pero esto es algo que debe desarrollarse más detenidamente.

En general, el trabajo de Arturo Zaldívar constituye una aportación valiosa al desarrollo de ese nuevo derecho eclesiástico mexicano que actualmente se está gestando.