

La construcción de la legalidad y el arbitrio presidencial en México

El presente ensayo¹ busca levantar algunas hipótesis y conjeturas para entender la manera en que el arbitrio en México no sólo ha sido la modalidad que forjó un sistema político como el mexicano, sino cómo éste se extiende y funda otras relaciones sociales en nuestra sociedad.

La primera parte discute ideas alrededor del incumplimiento de las leyes en México y su violación cotidiana. En esta parte también se trata de dibujar, con grandes trazos históricos, una explicación de cómo se instituye esta lógica del arbitrio. La segunda parte recupera un estudio de caso que podemos tipificar de emblemático, sobre cómo el arbitrio se reproduce en casos concretos del uso de la ley y las relaciones sociales en ámbitos como el sindical.

I

Manuel González Oropeza en su interesante artículo “¿Por qué no se cumplen las leyes en México?” señala: «No se cumple la ley por deficiencia de la autoridad, bien al concebir la ley y legislar negligente y descuidadamente, bien al no aplicarla correctamente y a su arbitrio o bien al resolver las controversias sin ninguna conciencia, evadiendo las lagunas y no

fijando criterios interpretativos que subsanen los vacíos y contradicciones. Los gobernados somos en este aspecto meras variables que sólo seguimos la actividad principal de las autoridades; si éstas no aplican la ley, la tendencia del gobernado es también a no respetarla»².

Para González Oropeza pareciera existir una especie de círculo vicioso entre la normatividad jurídica y la autoridad. La influencia del derecho europeo-continental ha reducido la autoridad judicial a intérprete de la voluntad del legislador; aunada a la subordinación del legislativo al ejecutivo, el presidente se vuelve el gran legislador. Las consecuencias para el sistema jurídico son múltiples. Por una parte, no existen mecanismos en el poder legislativo ni en el poder judicial que depuren, eliminen o corrijan las inconsistencias jurídicas, las leyes obsoletas, confusas o inaplicables. La mayoría de los parlamentos tienen comisiones encargadas de estas tareas, pero en México, siendo el presidente el gran legislador, sólo a iniciativa de él se reforman o corrigen las disposiciones jurídicas³.

Hay un principio jurídico moderno que no exime del cumplimiento de una norma a quien la ignora y, por extensión, también obliga a la aplicación y cumplimiento de cualquier norma jurídica vigente, aunque

sea confusa y ambigua. Lo que intentan evitar ambos principios es el caos que sobrevendría en la aplicación de la ley si se reconociera la ignorancia o la confusión en la interpretación como motivos para evitar su cumplimiento. Sin embargo, dado el papel tan restrictivo que se le da a la autoridad judicial en la interpretación de la ley, la ambigüedad e inconsistencia de las normas obra en beneficio de la discrecionalidad y la corrupción de la autoridad, particularmente la administrativa (ministerio público, policía, etc.).

A lo anterior habría que añadir que nuestra legislación, a la vez que restringe la función de la autoridad judicial, favorece la discrecionalidad que recae sobre la autoridad administrativa. Una gran responsabilidad incide sobre éstas, particularmente en los niveles más bajos, que no es compatible con los recursos que se le asignan en forma de salarios y medios de trabajo. La falta de recursos, la mayor discrecionalidad de la autoridad administrativa, la ambigüedad de las leyes obran en favor de la corrupción de la autoridad. Por ello, González Oropeza señala que el aspecto punitivo de la ley beneficia a la autoridad administrativa fomentando su discrecionalidad y su corrupción.

Para González Oropeza también hay un problema con la legitimidad de la autoridad. Las leyes tienen siempre una intención y llevan la visión de quién la enuncia y de quién la aplica, lo que de manera natural puede entrar en conflicto con intereses particulares. En la medida en que la autoridad es corrupta y no respeta la ley, tiene escasa legitimidad, lo que invita a que los particulares tampoco respeten la ley y participen de la corrupción.

Las reflexiones de González Oropeza nos dan una interesante visión interna de la mecánica de las inconsistencias de nuestro

sistema jurídico. Pero como señala, todo parece descansar en la irresponsabilidad de la autoridad, al enunciar la ley (ejecutivo/legislativo) o al aplicarla (jueces/policías). De su reflexión parece desprenderse la idea de que la autoridad judicial debería tener una mayor participación en la producción de la ley. Lo cual coincide con la tesis weberiana de que una de las dimensiones que contribuyen a la racionalidad formal de la ley es la racionalidad técnica de los expertos que operan la ley⁴. El poder judicial debería tener un papel más activo en la defensa de la Constitución.

Pero todo esto no nos explica las causas de la distorsión; si todo dependiera de la modificación de ciertas normas, ¿por qué no han sido modificadas?, ¿cuál es el origen y la lógica recurrente de la irresponsabilidad de la autoridad?; si todo esto favorece a la autoridad, ¿por qué lo va a modificar? Volvemos a lo que siempre termina siendo la causa de nuestros diagnósticos: la concentración del poder en la figura presidencial. Pero más que una explicación es volver a enunciar, de otra manera, el problema. Según González Oropeza, “la explicación sociológica de este fenómeno puede ser más aguda”⁵, pero habría que añadir que dicha reflexión en México es muy escasa aún.

Quizá la explicación sociológica más común (si no es la única) de nuestro sistema jurídico es aquella que le confiere una cierta artificialidad o externalidad en relación con la realidad social mexicana. Ya sea porque sus preceptos son vistos como importados de una realidad europea o norteamericana distinta a la nuestra, o porque el origen revolucionario de la Constitución le da un contenido pragmático que choca con la realidad existente, la interpretación sociológica ha tendido a interpretar nuestro sistema jurídico como incompatible o inadecuado, en un grado mayor o menor, a nuestra realidad social.

En ocasiones se afirma que nuestra Constitución no tiene la lógica de un contrato o pacto entre ciudadanos que reconoce derechos y obligaciones para todos como la Constitución norteamericana, sino que tiene más bien una lógica fundacional (la visión de una élite política) que pretende inducir a la sociedad a un orden diferente. De ahí que podamos observar en nuestra Constitución una serie de principios que reconocen derechos sociales, aunque en la práctica éstos no se respeten. Y no sólo los derechos de los trabajadores o de los campesinos, sino los derechos a la educación o a la salud, que quedan enunciados pero no son cabalmente cumplidos. También esto se observa en las constantes reformas a la Constitución cuando se gobierna con una lógica fundacional, donde cada presidente impone su programa desde la Constitución.

Pero lo anterior no significa que nuestro orden constitucional sea más o menos artificial que otras instituciones. Sin duda, hay una lógica fundacional en el ejercicio de la política y en el uso de la ley, pero no lo hace más o menos artificial que otras constituciones. Por un lado, se generaliza un fenómeno único y singular, que es el constitucionalismo norteamericano, que no es aplicable a México, ni a ningún país europeo. En virtud de una cierta influencia contractualista, también hay una idealización del fenómeno norteamericano. En Estados Unidos de América también hay una élite política que impone un proyecto y que induce un proceso. Nos sigue pareciendo válida para México, para Estados Unidos, para Europa y para cualquier otro país la tesis sociológica de que el orden social y político no surge como producto de un pacto, de un contrato social.

Por otro lado, en toda legislación que contempla derechos sociales hay una lógica programática, y muchos de sus preceptos

tienen dificultades para su aplicación y su cumplimiento. En los derechos sociales se impone una lógica que siempre plantea dificultades a la normatividad jurídica y que tiende a politizar las decisiones, como veremos más adelante.

Lo más contradictorio aparece cuando nos preguntamos: ¿cuál es el juego político de una élite que impone normas que ella misma viola? Y si las viola, porque no las puede imponer, ¿cómo es que esa lógica fundacional se ha perpetuado durante tanto tiempo y cómo es que esa élite se siguió reproduciendo?

Nos parece una idea fundamental el problema de la lógica fundacional, pero no como una explicación de la inadecuación o incompatibilidad entre el orden constitucional y la realidad social, sino como una descripción de la forma que caracteriza algunos aspectos del uso y la práctica de la ley en México, y que deben ser explicados.

Antes de intentar una explicación de lo hasta ahora expuesto conviene reflexionar sobre una tesis que es quizá la más común y universal en la sociología mexicana: la idea de que nuestro orden constitucional tiene un origen externo y ajeno a nuestra realidad social. El libro donde con mayor brillantez han sido expuestas estas tesis es un texto ya clásico, quizás el más importante de la sociología mexicana contemporánea: *La democracia en México*, de Pablo González Casanova⁶.

En este texto se parte de una distinción entre la estructura formal del poder y los factores reales del poder. La distinción tiene al menos un doble sentido: por un lado, lleva implícita la tesis sociológica de que el orden jurídico debe ser interpretado a partir del orden social, y no a la inversa. Pero simultáneamente y con la premisa anterior implicada, contrasta lo real con lo formal. Es decir, en nuestro orden constitucional

hay una artificialidad que no se corresponde con la realidad. Se trata de un modelo euro-norteamericano distinto a nuestra realidad social.

Después de describir y fundamentar mediante una amplia información empírica cómo no se cumple el modelo político ideado por nuestra Constitución, el texto describe una diversidad de actores sociales que han tenido o tienen un papel protagónico como factores reales de poder en México. Después, se ofrece una explicación de la gran concentración del poder en el ejecutivo. Gracias a ello se evitó que la nación se fragmentara en los poderes caciquiles locales, se logró reducir el poder de los militares y fue posible que el poder quedara en manos de civiles. El control del ejecutivo evitó que el país cayera en manos de la reacción y de intereses ajenos a la nación, como ocurrió en los primeros años del período posrevolucionario. La concentración de los recursos ha permitido su uso más eficiente en condiciones de escasez y, en fin, el marcado intervencionismo económico y el control de sectores estratégicos ha sido un fuerte contrapeso a los empresarios y a los intereses externos. En suma, la concentración del poder en el ejecutivo, en palabras de González Casanovas, ha cumplido tareas nacionales. Dicho de otro modo, ha hecho viable a la nación⁷.

La explicación es aguda, muy informada y brillante, pero a menos que postulemos que hay una tendencia natural de la sociedad mexicana a constituirse como nación, no estamos ante una explicación sociológica, sino ante una justificación política, muy plausible para su época, pero finalmente política.

Quizá lo más problemático para nuestro análisis es la distinción entre lo formal y lo real y las consecuencias que se pueden desprender de esto. Tan euro-norteamericano

es el poder ejecutivo como el legislativo o el judicial. Pero lo más importante es que el poder del ejecutivo emana de los preceptos constitucionales.

Una de las grandes dificultades cuando tratamos de caracterizar el régimen jurídico mexicano es si estamos hablando de un régimen de derecho pleno o no. Dentro de los múltiples elementos que se pueden aducir hay uno fundamental: la igualdad frente a la ley. Nadie puede estar por encima de la ley, sobre todo la autoridad. La ley constituye a la autoridad. A eso se refiere Max Weber cuando habla de la autonomía de los medios de gobierno con respecto a la autoridad moderna. Se trata de un circuito que se cierra: la ley pone a la autoridad que hace y aplica la ley. La ley presupone la ley, y la autoridad no puede estar por encima de la ley porque es puesta por ella.

En México, desde el presidente de la República hasta la autoridad de menor rango están constituidos por la ley, sus facultades emanan del orden constitucional. Por ello resulta inadecuado caracterizar nuestras normas constitucionales como arbitrarias, formales en oposición a reales, artificiales, ajenas, etc. Son parte constituyente del Estado mexicano.

Pero al mismo tiempo, desde el presidente de la República hasta el policía hacen un uso discrecional y arbitrario de la ley y en consecuencia, de alguna manera, se colocan por encima de ella. Sería erróneo, sin embargo, caracterizar a nuestra realidad política y judicial como tradicional o patrimonialista. El poder del presidente nace de la Constitución y no de la herencia de sangre. El arbitrio de la autoridad pública en México se funda en un pragmatismo político y no en la tradición. Las reglas que norman a la clase política no tienen nada que ver con las formas de la aristocracia.

El circuito de la ley no se cierra porque se sobreimpone una lógica política que lo corrompe. ¿Por qué al régimen presidencialista mexicano la ley que lo constituye le resulta en ocasiones no sólo indisponible sino amenazante?

La respuesta a este interrogante la abordaremos por dos caminos: a través de algunas reflexiones sobre la separación entre política y derecho, en la parte final de este apartado, y en el siguiente apartado, con el estudio de un caso concreto.

Un problema de contingencia de toda norma jurídica es lo que Luhmann llama la soberanía de la invocación⁸, esto es: los sujetos pueden o no recurrir a la ley para resolver sus diferencias. Para que los sujetos invoquen la ley en el mundo moderno es necesario que la ley sea lo suficientemente universal para que, si no todos, la gran mayoría de los sujetos reconozcan en la ley un medio para resolver sus controversias. La ley debe proporcionar a los sujetos que la invocan predictibilidad y regularidad, estructurando el cálculo social. Mediante lo que Luhmann llama la soberanía de la creación de leyes⁹, el derecho positivo moderno a través de procedimientos formales hace posible que las leyes sean modificadas y revisadas constantemente. Lo que permite que las leyes sean discutibles y disputables públicamente.

Mediante la soberanía de la invocación y la soberanía de la creación de las leyes se establece un circuito donde a la invocación a la ley se responde con nuevas leyes más adecuadas y eficaces, y a la creación de las nuevas leyes se responde con nuevas invocaciones. Se crea así un circuito que autonomiza al sistema jurídico. Pero para que esto ocurra es necesario que también se den otros procesos paralelos. Sólo cuando las acciones de lucro y producción económica, de organización y disputa política,

de educación y de relaciones amorosas y familiares, son funcionalmente diferenciadas, es posible remitirlas a reglas abstractas, susceptibles de ser legalmente reguladas y referidas a parámetros que organizan el cálculo social sin que sea necesaria la concentración política y el arbitrio de la autoridad.

A través de estos procesos de diferenciación y de creación de reglas se reducen las funciones políticas de la comunidad y se produce la distinción entre Estado y sociedad, iniciándose la demarcación de la política.

Pero para que haya una separación entre política y derecho no basta con esta demarcación de competencias; se hace necesario que se racionalice la política misma. No sólo la reglamentación de las organizaciones políticas y de las reglas de acceso al poder, sino fundamentalmente de las políticas de gobierno. La demarcación de ámbitos de la política (políticas financieras, económicas, educativas, etc.), el establecimiento de objetivos racionales y de procedimientos para alcanzarlos, así como la profesionalización y especialización de estos ámbitos, se vuelven indispensables en este proceso de separación.

Sólo a través de un proceso de diferenciación y racionalización de la política es posible reducir el arbitrio y establecer una lógica funcional en la autoridad pública. Pero más que eso, a través de este proceso de racionalización se obliga a las oposiciones políticas a racionalizar y fundamentar, en función de estos ámbitos demarcados, sus disputas y controversias, haciendo posible la evaluación pública y racional no sólo de quien ejerce el poder sino de quien lo disputa. La oposición deja de tener un carácter absoluto.

Sólo así puede haber la reciprocidad que permite reglas universales y abstractas, de ejercicio, acceso y alternancia del poder.

Mientras el arbitrio presidencial para regular y dirimir las controversias políticas sea necesario y el ejercicio del poder presidencial no sea funcionalizable y agotable, no es posible la reciprocidad entre el presidente y sus opositores. Ni por tanto son posibles las reglas universales y abstractas en el juego del poder. Las decisiones son particularistas y la responsabilidad no es de la función, sino de la persona. La legalidad está entonces permanentemente indisponible, y buena parte de su poder se funda en el control del poder judicial.

Los tiempos del arbitrio y de la ley son diferentes. El tiempo del primero es fluido, contingente. Por el contrario, el tiempo de la ley es reiterativo, repetitivo, regular; pretende hacer igual el hoy y el mañana. El tiempo de la ley es el aquí y el ahora. No reconoce que hoy las cosas pueden ser de una manera y mañana de otra. Pueden cambiar las leyes y ajustarse a nuevas circunstancias, pero las leyes vigentes se aplican de manera irrestricta, sin importar el tiempo o el lugar.

Por ello, los derechos sociales siempre han sido tan problemáticos para los estados modernos. Las políticas afirmativas de las minorías étnicas y de las mujeres, los derechos laborales de los trabajadores, los derechos humanos de los inmigrantes, etc., son problemas intertemporales, que no se resuelven en el aquí y ahora.

Para estas demandas sociales de nada sirven leyes que enuncien: “se prohíbe toda discriminación hacia las mujeres”, “será castigada toda persona que discrimine a una mujer” o “todo trabajador tiene derecho a un salario digno y justo”. El reconocimiento de estos derechos ha creado muchos problemas a los estados modernos y ha generado una amplia controversia entre juristas, filósofos del derecho y analistas políticos.

Deformalización del derecho, incremento en la discrecionalidad de la autoridad pública, imposición de criterios estratégicos y políticos a las controversias judiciales, corrupción de las autoridades y exceso de normatividad, son algunos de los temas que han surgido particularmente en el ámbito europeo¹⁰.

La forma como los estados, particularmente europeos, enfrentaron estas demandas sociales fue a través de lo que se conocía como el Estado social o benefactor. A través de la canalización de recursos y de la especialización y sectorialización de las políticas sociales, los estados, particularmente europeos, generaron los espacios para dirimir las controversias y para diferir en el tiempo las demandas sociales, tratando de paliar más que de atender este problema de intertemporalidad¹¹.

El Estado mexicano después de la Revolución enfrentó a un pueblo movilizado y acaudillado que quería participación y atención a sus demandas. Demandaba inclusión. Pero el incipiente nuevo Estado mexicano no contaba con las bases institucionales ni los recursos materiales para organizar espacial, sectorial y funcionalmente las demandas. Lo único que podía ofrecer era el tiempo. No es que difiriera, como el Estado social, las demandas en el tiempo, como una forma de racionalización y distribución de los recursos. Lo único que ofrecía era el tiempo. Un tiempo absoluto y metafísico: el tiempo de la Revolución. El tiempo de la Revolución era un tiempo abierto para todo aquel que se subiera al carro de la Revolución. Tanto para los sectores populares como para los caudillos valía la máxima de que lo que no se ganaba hoy se podía disputar mañana, lo cual dotó de un pragmatismo político extraordinario al sistema.

Pero un tiempo tan contingente, tan fluido, requería de un arbitrio, de un “iluminado”, de un intérprete privilegiado del tiempo. De alguien que dijera: «para alcanzar las metas de la Revolución hay que hacer esto hoy y mañana esto otro» o «no están dadas las condiciones para esto, pero tenemos que hacer esto». Es decir, alguien que administrara el tiempo a “corta”, “mediana” y “larga” duración. Como complemento de ese juego en el tiempo, la participación política se organizó a través de una estructura corporativa jerárquica, con un caudillo a la cabeza. De ahí la lógica fundacional en el uso de la ley y en el ejercicio de la política. Cada nuevo caudillo reintentaba y organizaba el juego.

El arbitrio del poder presidencial se fundaba en esta función política, pero la facultad de ejercer ese arbitrio derivaba del cargo presidencial, constitucionalmente establecido. Este arbitrio lo ejercía quien detentaba el cargo, con independencia de nombres, vínculos familiares, atributos personales, etc. Hubiera sido imposible mantener la estabilidad política sin que se respetaran las normas constitucionales que normaban el cargo presidencial y hubiera sido imposible mantener la estabilidad política sin el tiempo contingente, singular, fluido, del arbitrio presidencial. Al igual que los Estados sociales europeos, las demandas sociales vulneraban el orden jurídico politizando las decisiones judiciales, pero a diferencia de ellos se carecía de recursos materiales e institucionales para diferirlos en el tiempo.

II

Un caso que sin duda ilustra la manera como se construye la realidad jurídica en México, el manejo contingente del tiempo

y la lógica del arbitrio político, fue el proceso de quiebra y desaparición del sindicato de la empresa paraestatal de autotransporte urbano conocida como Ruta-100. Seguramente, por razones políticas difíciles de comprobar, el jefe de gobierno del Distrito Federal y el mismo presidente de la República decidieron quebrar un organismo paraestatal creado para otorgar un servicio público en la ciudad de México, el transporte colectivo. Como veremos, la realidad jurídica que se construyó para legitimar la quiebra de Ruta-100 se realizó en medio de la absoluta ilegalidad jurídica y al amparo de las relaciones de arbitrio que regulan el poder en México.

La manera como la intervención jurídica coloca a los protagonistas del conflicto, la manera como inmoviliza a unos y otorga poder a otros, la forma como el espacio de negociación diluye el marco jurídico como ámbito para el juego de diversos intereses, hacen del proceso de quiebra de Ruta-100 un caso que podríamos calificar como emblemático del uso y la práctica de la ley en México.

Como parte sustantiva de este proceso están las razones políticas que llevaron al jefe del Departamento del Distrito Federal, DDF, a buscar a toda costa la quiebra de la empresa y la disolución del sindicato. Otra parte importante para entender este proceso está, sin duda, en las relaciones que el sindicato tenía con el jefe del DDF. Al amparo de una relación de apoyos y dádivas, el sindicato de Ruta-100 fue un sindicato *sui generis* desde todos los puntos de vista, ya que ningún otro sindicato regido por el apartado B del artículo 123 constitucional¹² llegó a tener una fuerza e influencia muy grande en las negociaciones de las condiciones generales de trabajo.

La fuerza de los dirigentes, fundada seguramente en esa relación política, per-

mitió que se realizaran prácticas sociales que violentaban las condiciones generales de trabajo que eran el marco jurídico para acotar las relaciones laborales. Una práctica que fue común y que se usó como una prebenda fue el que los dirigentes sindicales permitían y fomentaban que los trabajadores acreditaran y cobraran horas extras de trabajo, aunque hubiesen sido «horas muertas en los módulos destinados a la estancia de los trabajadores mientras esperaban su turno de trabajo; con esta práctica, los trabajadores podían triplicar su sueldo mensual»¹³. Con la fuerza que llegó a tener merced a estas prácticas, con el apoyo del jefe del DDF, el sindicato desarrolló una relación con sus agremiados fundada en el arbitrio, y en la garantía de protección a cambio de un apoyo clientelar, a pesar de que se violentara la legalidad.

Sobre este punto, un abogado que trabaja en el departamento jurídico de la empresa expresó en los siguientes términos esa relación: «... El sindicato protegía a los trabajadores cuando habían cometido una falta porque después, en un momento dado, le servía como grupo de choque. Tenían perfectamente identificada a la gente que le servía para ese fin en todas las manifestaciones; en cualquier acto público ellos eran los primeros que salían al frente [...] Toda esa gente le debía favores al sindicato y viceversa [...] cuando el sindicato se proponía que un trabajador no saliera, no salía simplemente, no salía. Lo que más llegaba a acontecer era a manera de sanción, pues se quedaba el trabajador un mes fuera, y al mes ya estaba nuevamente trabajando. Esa gente es la que estaba comprometida con el sindicato»¹⁴.

Esta relación clientelar se fomentaba también en las relaciones laborales. En este punto las condiciones generales de trabajo no fueron el espacio donde se construyeron

las relaciones laborales. Las prácticas sindicales rebasaron el marco normativo de las condiciones generales de trabajo y marcaron la dinámica de las relaciones laborales, de las relaciones con la empresas y de las relaciones de los trabajadores con los dirigentes del sindicato. En la voluntad de los líderes sindicales, en sus simpatías o no simpatías y en la relación política que guardaban con la autoridad pública (el jefe del DDF) se fundaban las relaciones laborales, y en esa relación se negociaban las prestaciones y derechos de los trabajadores. Es decir, la lógica del arbitrio, como mecanismo para reproducir en la vida sindical símbolos de poder y mecanismos de inclusión y exclusión, y como productora de relaciones sociales, fueron la base sobre la cual se construyeron las nociones de legalidad e ilegalidad en los trabajadores. Como veremos, esta lógica permeó no sólo el proceso jurídico que determinó la quiebra de la empresa, sino las relaciones entre los líderes sindicales y los trabajadores.

La razón que argumentó el DDF para declarar la quiebra de la empresa fue de orden económico, pero en la declaración pública que hizo el secretario general de gobierno del DDF se esgrimieron también razones que colocaban al sindicato como una entidad políticamente incómoda. Al respecto, Jesús Salazar Toledano, secretario general de gobierno del DDF, declaró el 9 de abril de 1995 que, entre otras razones, para sustentar la quiebra se encontraba una relación perversa entre la administración y el sindicato, que el sindicato era la entidad que realmente administraba el transporte y que éste impedía una competencia leal en el ámbito del transporte¹⁵.

Estas declaraciones dejaron ver claramente que la causa no había sido la insolvencia económica, que por otra lado nunca se comprobó; la causa que se hizo

más o menos explícita en las declaraciones del secretario general de gobierno del DDF, y por las cuales nunca se siguió proceso jurídico alguno, fue que el sindicato había llegado a espacios de gestión y de decisión e influencia poco usuales. En este sentido resulta también ilógico que días antes de que se declara la quiebra de Ruta-100 se le diera un subsidio de más de mil millones de pesos¹⁶.

Otro hecho que nos hace suponer la relación política que existía entre los dirigentes sindicales y el anterior jefe del DDF, Manuel Camacho Solís, es que éstos pertenecían a un grupo de choque de origen nebuloso, el Movimiento Proletario Independiente, MPI, y al Frente Francisco Villa. Estos grupos, de tendencia muy radical, sin pertenencia y preferencia partidaria alguna, en muchos casos sirvieron como verdaderos grupos de choque que podían impedir que otros grupos y movimientos llegaran a una negociación con el DDF; también llegaron a movilizar grupos de colonos, cuando había algún conflicto entre el sindicato y el DDF. Se favorecían así, hacia adentro y hacia afuera, todo tipo de relaciones clientelares¹⁷.

En ese escenario el proceso jurídico que se construyó para legitimar la quiebra empezó declarando en quiebra un organismo que legalmente no podía ser declarado en tal situación. De acuerdo con la ley de quiebras y suspensión de pagos, sólo puede declararse en quiebra a los comerciantes que cesen en el pago de sus obligaciones. Este fue el inicio de la quiebra.

El 9 de abril de 1995 fue declarado en quiebra el organismo de autotransportes urbanos de pasajeros Ruta-100. Días antes, el 6 de abril, se dieron por terminadas las relaciones laborales entre trabajadores y empresa de acuerdo con el artículo 434 de la ley federal del trabajo. Sin embargo, el juez que dictó tales sentencias no estaba

facultado para hacerlo. Un juez de lo concursal, como fue el caso, no podía declarar la quiebra ni dar por terminadas las relaciones laborales. Jorge Fernández Souza, consejero de la Judicatura del D.F. opinó sobre el caso: «Si dentro de las funciones de un juez no está nada civil, sino solamente asuntos penales, y se mete en cosas civiles, está actuando equivocadamente; es como si un juez de lo penal divorciara a alguien [...] y lo mismo sería aplicable a un juez de lo concursal que quiebra una empresa que no es quebrable, que da por terminadas las relaciones de trabajo, cuando no tiene competencia para hacerlo. No actuó jurisdiccionalmente, porque actuar jurisdiccionalmente implica que actúe dentro de lo que la ley le permite, y no fuera. Si no, cada juez podría meterse en el campo que le diera la gana»¹⁸.

Según Fernández Souza, el Consejo de la Judicatura tendría que haber intervenido, pues al invadir otros ámbitos el juez había cometido una falta administrativa¹⁹. Para Fernández Souza, el que el juez hubiera invadido otros ámbitos ocasionó faltas administrativas.

Para el caso de Ruta-100 opina que si el Consejo hubiese cuestionado la actuación del juez, ello hubiera ocasionado que «la construcción legal del proceso se hubiera visto cuestionada, lo que era muy delicado, dados los tintes políticos que tuvo el proceso de quiebra»²⁰.

El 8 de abril de 1995 los trabajadores fueron desalojados por granaderos de los módulos donde dormían esperando su turno de trabajo. Pocos horas después se anunciaba la quiebra de la empresa.

La rapidez con la cual se dictó la sentencia fue también absolutamente incongruente con el tiempo que requiere un proceso como éste. De acuerdo con el reglamento interno del Tribunal Superior de Justicia, un tal

proceso llevaría cuando menos tres días. De acuerdo con la documentación que forma parte del expediente de Ruta-100, la oficialidad de partes recibía los documentos a la una y media de la tarde, y a las dos en punto ya estaba lista la sentencia de quiebra. En el caso de Ruta-100, además, si se quería declarar la quiebra hubiera sido necesario revisar los estados de cuenta de los más de doce años que duró la empresa. Otra anomalía fue que el Ministerio Público emitiera su punto de vista con respecto a la solicitud de quiebra diez minutos antes de que el secretario de acuerdos recibiera la demanda de la oficialidad de partes. El Ministerio Público parece que adivinara que el secretario de acuerdos iba a recibir una demanda de quiebra²¹.

El 9 de abril también se dictó orden de aprehensión por el juez decimosexto penal del D.F. en contra del asesor jurídico y cuatro de los dirigentes del sindicato de Ruta-100. Se les acusó de haber retenido el fideicomiso con el cual funcionaba la empresa Ruta-100, cargo que no pudo comprobarse, pues el fideicomiso nunca pasó por las manos de los dirigentes sindicales, ya que, como cualquier fideicomiso, era administrado por una institución bancaria. Se les fijó también una fianza impagable y los detenidos no pudieron salir de la cárcel.

El 3 de mayo, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje dio por terminadas las relaciones laborales entre la empresa de autotransporte urbano Ruta-100 y el sindicato.

En el mes de junio de 1995 un incidente sangriento sacó a la luz la forma como se construía el proceso jurídico. El magistrado Abraham Polo Uscanga, magistrado numerario del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, fue asesinado. El magistrado Uscanga había renunciado a su

cargo el 27 de marzo de 1995, cuando se negó a aceptar la sugerencia del presidente del Tribunal, Saturnino Agüero, para girar las órdenes de aprehensión contra los dirigentes del sindicato²². Su muerte nunca se aclaró.

La construcción del proceso jurídico se extendió más o menos un año. Después de más de un año de conflicto, que no se resolvió por la vía jurídica, el 26 de abril de 1996, Leonel Villafuerte, secretario general del sindicato, firmó un acuerdo político de siete puntos con el DDF. Este acuerdo contemplaba que los dirigentes serían liberados, que se darían concesiones a dos nuevas empresas en las cuales podrían participar los trabajadores, que se entregarían mil juegos de placas para taxi, que se continuaría con las investigaciones sobre la muerte del magistrado Uscanga, que también se investigarían los posibles manejos fraudulentos de los bienes de la empresa y se liquidaría a los trabajadores²³.

Lo que la aplicación del derecho permitió fue colocar a la autoridad pública, en este caso al jefe del DDF y quizá también al presidente de la República, como los árbitros que podían decidir sobre la desaparición de una empresa y un sindicato. ¿Por qué se permitió que se violentara de esa manera la legalidad? ¿Por qué un juez invadió ámbitos de competencia sin que encontrara ningún obstáculo para hacerlo? ¿Cómo funcionaron los cercos de complicidades que fueron cerrando las alternativas de apelación que presentaron los asesores jurídicos del sindicato?

No se trata aquí tampoco de hacer un análisis maniqueo y de ofrecer una cándida imagen de un sindicato, que nada de esto tenía. Lo que nos interesa resaltar es cómo la lógica del arbitrio se reproduce en todos los niveles. Desde permitir que un sindicato gozara de prerrogativas fuera de los marcos

jurídicos, hasta desaparecerlo cuando resultó incómodo. La incomodidad, sin embargo, no podía resolverse con un proceso jurídico más apegado a la legalidad. Ello hubiera sacado a la luz justamente la perversión de las relaciones del sindicato con los trabajadores, la perversión de la relación de sus líderes con el antiguo jefe del DDF. Hubiera permitido ver la forma cómo las relaciones laborales no eran construidas en el marco de una normatividad jurídica, sino en un espacio que rebasó este acotamiento y se basó en una relación dádivas-protección. Se escogió –y se construyó– entonces un pretexto menos incomodo: la quiebra por razones financieras.

Evidentemente, es un caso donde el espacio jurídico tiene una enorme sobrecarga. En este espacio no podía resolverse la cantidad de perversiones que se habían gestado a lo largo de doce años; sin embargo, el uso que se hizo de la ley nos acerca aún más a nuestra hipótesis de que en México ésta se construye de acuerdo con la lógica del arbitrio expuesta en la primera parte de este texto.

La manera como los trabajadores que vivieron este proceso construyeron sus nociones de legalidad es también muy ilustrativa de la forma en que se construye la legalidad en nuestro país. La visión de los trabajadores entrevistados coincide en que las razones más poderosas para deshacerse del sindicato eran de índole político. Reconocen que la ley puede ser utilizada con fines políticos, y ésta siempre aparece mediada por la política. El siguiente testimonio es muy ilustrativo:

«La justificación de cualquier movimiento que hiciera el gobierno siempre tuvo que estar justificado por algo [...] aunque después se analizara, se criticara y se dijera que lo que hicieron no fue legal. Siempre ellos se respaldan con una ley o con la interpretación de alguna ley, siempre [...]»²⁵.

En las entrevistas que realizamos, la legalidad apareció siempre mediada por los conflictos políticos. La razón que aparece en las entrevistas para golpear al sindicato siempre es política, el sindicato era incómodo para el gobierno y para el DDF. Algo muy interesante es que si el proceso de quiebra fue un proceso legal en términos jurídicos, no importaba. Lo interesante en este estudio de caso es observar cómo la noción de legalidad se construyó en las relaciones de arbitrio que marcaron la relación entre los dirigentes sindicales con los trabajadores y no de acuerdo con el proceso jurídico, totalmente ilegal, que se siguió y que ya hemos narrado.

Como hemos dicho, las relaciones laborales no se construyeron en el espacio de las condiciones generales de trabajo, es decir, en el marco jurídico. Estas eran construidas con la lógica de dádivas-protección, y aparecían por tanto como un espacio totalmente maleable, no acotado por reglas claras y predecibles. El sindicato, o mejor, los dirigentes construían, modificaban y codificaban las relaciones laborales. Ni en lo cotidiano, ni en momentos de conflicto, la legalidad jurídica apareció como la base de las relaciones con la empresa. Los trabajadores apelaban a los dirigentes sindicales, a la protección de éstos y no a la legalidad frente a cualquier problema. Así, la noción de legalidad fue construida por los trabajadores en las relaciones laborales que eran constantemente tensadas por los dirigentes sindicales. Algunos entrevistados calificaron de legal la quiebra porque el sindicato se había extralimitado, había pedido demasiado. En ningún momento se vieron las irregularidades jurídicas. La legalidad apareció como una manera de ajustar cuentas, de deshacerse de una organización incómoda.

«La quiebra fue legal porque el sindicato estaba interfiriendo en todo. O sea, quería demasiado [...] yo como trabajador, a mí me conviene eso, pero ya era demasiado. Llegó el momento en que el sindicato rebasó la política de allá arriba...»²⁵.

La legalidad la construyeron los trabajadores con base en sus prácticas sindicales y a un poder político y arbitral de “arriba”. No la representaron como un marco que pudiera acotar el cálculo social ni, por supuesto, que acotara las relaciones laborales con la empresa.

Por otro lado, las prestaciones tan jugosas que llegaron a tener muchos trabajadores las vivieron como la causa de la quiebra: «Uno mismo contribuyó a que llegara a esos extremos, a la quiebra; el sindicato tenía muy bien a los trabajadores, bastantes prestaciones en el momento en que se declaró la quiebra [...] lamentamos mucho haber llevado a esos extremos a la empresa...»²⁶.

Así, las prestaciones en esta relación que fomentó el acceso a los derechos a través del clientelismo, creando símbolos de exclusión y de inclusión, justamente no fueron leídas como derechos. Fueron vividas como excepcionales. El exceso de prestaciones fue asociado a la decisión de quebrar la empresa. El conflicto y la quiebra aparecieron también como producto de la voluntad del presidente, quien, merced al dispendio por el pago de horas extras, ordenó la quiebra de la empresa. La argumentación de la ilegalidad se construyó aquí —elemento que sin duda tuvo que ver— en la voluntad del presidente, sin pasar por el proceso jurídico en sí. La construcción de la noción de legalidad se dio en dos planos: uno, en las relaciones laborales que hemos descrito y donde la lógica del arbitrio permitía los mecanismos de inclusión y exclusión y, en otro plano, sobre la repre-

sentación de que la ley es un instrumento político en donde la voluntad del presidente tiene un peso decisivo.

«... Entonces quien se vislumbra aquí como el principal promotor para desaparecer al sindicato, pues es principalmente el gobierno. Y más cuando entra el presidente Zedillo y se da cuenta de que esta empresa ocupa el mayor presupuesto del DDF [...] Cuando se hace la auditoría y se da cuenta la SECOGEF de que existen más pagos de tiempo extra que los sueldos y que existe un gasto exagerado de refacciones que no se ocupan porque las unidades ya no están en condiciones [...] pues se promueve la desaparición de la empresa, pero definitivamente la quiebra no es legal [...] para mí fue una orden presidencial, ahí no se maneja cuál es la justificación legal para darle la vuelta a ese problema. Ahí se ordena, o sea, en esos círculos se ordena: quiero esto y tú sabes cómo le haces...»²⁷.

Si bien esta percepción de la contaminación de la legalidad por la política parece una asociación en los trabajadores, la legalidad al final no es construida simbólicamente en el ámbito jurídico sino en el espacio de las relaciones generadas con base en el arbitrio de la autoridad: líderes sindicales o jefe del DDF o el presidente de la República.

En este estudio de caso creemos que se sustentan de alguna forma nuestras conjeturas sobre la relación entre legalidad y política y la manera como se construye la realidad jurídica en México. En la quiebra de Ruta-100 se ejemplifica claramente cómo no están diferenciados los ámbitos, cómo las reglas y las normas universales, como pueden ser las de la ley, son fácilmente sustituidas por prácticas clientelistas y, lo más importante, sometidas a la lógica del arbitrio político. Al no racionalizarse el ámbito de la política con reglas y espacios

más acotados, el ámbito del derecho resulta irremisiblemente saturado, sobrecargado para resolver en su espacio las disputas políticas, enrareciendo su propia lógica y violando el derecho con el derecho mismo.

FERNANDO CASTAÑEDA SABIDO
ANGÉLICA CUÉLLAR VÁZQUEZ
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM

1. Este artículo es el resultado del proyecto de investigación “La construcción social de la legalidad en México”, que los autores coordinan en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Queremos agradecer a Citlali Marroquín Rodríguez, estudiante de sociología y becaria del proyecto “La construcción social de la legalidad en México, Ruta-100”, la realización de entrevistas.

2. MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA “¿Por qué no se cumplen las leyes en México?”. En: FERNANDO CASTAÑEDA y ANGÉLICA CUÉLLAR (Coordinadores). *El uso y la práctica de la ley en México*. México: FCP y S - Miguel Angel Porrúa, 1997.

3. *Ibid.*, pp. 55 ss.

4. MAX WEBER. *Economía y sociedad*. México: FCE, 1994, pp.200 ss.; JÜRGEN HABERMAS. “Derecho y moral”. En: DAVID SOBREVILLA. *El Derecho, la política y la ética*. México: Siglo XXI, 1971.

5. GONZÁLEZ OROPEZA. *Artic. Cit.* p. 54.

6. PABLO GONZÁLEZ CASANOVA. *La democracia en México*, México: ERA, 1965.

7. *Ibid.*, Cap. 5.

8. NIKLAS LUHMANN. *The differentiation of society*. New York: Columbia University Press, 1982.

9. *Ibid.*, p. 124.

10. JÜRGEN HABERMAS. *Op. Cit.*, pp. 27 ss.

11. FERNANDO CASTAÑEDA. “Corporativismo y crisis del cálculo social”. En: MATILDE LUNA y

RICARDO POZAS. *Relaciones corporativas en un período de transición*. México: IISUNAM, 1992.

12. De acuerdo con la legislación mexicana, los trabajadores que establecen relaciones laborales bajo el apartado B no pueden realizar huelgas.

13. Entrevista con un ex trabajador de Ruta-100, julio 1997.

14. Entrevista a un miembro del jurídico de Ruta-100, julio 1997.

15. ARTURO FERNÁNDEZ ARRAS. “La quiebra del Estado”. *Revista Trabajo*. N° 10, 1995.

16. Entrevista a Arturo Fernández Arras, junio 1997.

17. Entrevista con un miembro del jurídico de Ruta-100, julio 1997.

18. Entrevista a Jorge Fernández Souza, consejero de la Judicatura del D.F., mayo 1997.

19. El Consejo de la Judicatura sólo puede intervenir si el juez comete falta administrativa. No puede opinar sobre las sentencias de un juez, por ejemplo, o sobre los argumentos que utilizó para realizarlas.

20. Entrevista a Jorge Fernández Souza, consejero de la Judicatura del D.F., mayo 1997.

21. Documentos del expediente de quiebra Ruta-100. Entrevista a Jorge Fernández Arras, asesor jurídico del sindicato de Ruta-100, junio 1997.

22. AGUSTÍN AMBRIZ. “Posiciones dobles, rapidez inusual, incongruencia, de todo se valió la autoridad para declarar la quiebra de Ruta-100 y consignar a sus dirigentes”. *Revista Proceso*, N° 0963-06 (abril 17 de 1995).

23. FERNANDO TALAVERA. “Sutaur-100. De sindicato autónomo a empresa”. *El Trabajo* (mayo 1997).

24. Entrevista a ex trabajador 5, de Ruta-100, junio 1997.

25. Entrevista a ex trabajador 2, de Ruta-100, junio-julio 1997.

26. Entrevista a ex trabajador 4, de Ruta-100, junio-julio 1997.

27. Entrevista a ex trabajador 5, de Ruta-100, junio-julio 1997.

