

28
147



Universidad Nacional Autónoma de México
FACULTAD DE DERECHO

El Organó Ejecutivo y el Presidencialismo en México

T E S I S
Que para obtener el título de :
LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a :
MARIO ALBERTO GOMEZ GONZALEZ

México, D. F.

1983



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

PRIMERA PARTE:

EL ORGANISMO EJECUTIVO EN LA TEORIA.

I. EL PODER Y SUS MANIFESTACIONES DENTRO DEL ESTADO.

**II. EL ORGANISMO EJECUTIVO EN LOS REGIMENES POLITICOS
CONTEMPORANEOS.**

CAPITULO PRIMERO: EL PODER Y SUS MANIFESTACIONES DENTRO DEL ESTADO.

1. EL PODER.

El análisis del presente tema se inicia con el intento de ubicar al ser humano en el cúmulo de relaciones con su prójimo - dentro del contexto de la sociedad. A través de la historia - encontramos que el hombre no aparece solo; está relacionado, - acompañado de otros seres humanos; por ello se generan una -- multitud de vivencias, de experiencias que condicionan que la historia no se de en forma aislada y -menos aún- estática.

Podrían analizarse infinidad de fenómenos rela--- cionados con el hombre, pero tres son los que revisten funda- mental importancia, ya que se hallan en todas las relaciones_ interindividuales y sociales. Ellos son: el amor, la fe y el poder, que pueden darse en forma aislada o conjunta. Respecto a estos términos, Karl Loewenstein explica:

"Sabemos que el poder de la fe mueve montañas, y_ que el poder del amor es el vencedor de todas las batallas; - pero no es menos propio del hombre el amor al poder y la fe - en el poder. La historia muestra cómo el amor y la fe han con- tribuido a la felicidad del hombre, y cómo el poder, a su mi- seria. Sin embargo, hay algo en común en estas tres fuerzas:

el hombre puede sentir las y experimentarlas, así como apreciar su efecto sobre sí mismo y su medio ambiente; pero a lo que no llega es a conocer su interna realidad." (1).

El amor y la fe tienen gran importancia, pero no nos referiremos a ellos, dado que no son objeto de estudio del Derecho. Pero el poder sí lo es, y su importancia es tal, que precisamente iniciamos esta investigación con algunas reflexiones sobre el mismo.

El poder es ambivalente, ya que, como lo expresa Mendieta y Núñez, "al poder le corresponden las acciones más constructivas y los crímenes más horribles, los genocidios y las guerras". (2).

En su obra "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", Duverger hace una distinción entre el poderío material y el poder propiamente dicho. El poderío material se basa únicamente en la capacidad de coaccionar a otro individuo, mientras que el poder requiere de la creencia del coaccionado de que es legítimo aceptar la imposición. (3).

El poderío es la forma de imposición más primitiva: es la ley del más fuerte, que puede constreñir materialmente al más débil a inclinarse.

(1). Loewenstein, Karl. Teoría de la Constitución. Edic. Ariel, 2a. ed., Barcelona, 1976. p. 23

(2). Mendieta y Núñez, Lucio.- Sociología del Poder. UNAM, 2a. ed., México, 1976. p. 7

(3). Duverger, Maurice.- Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Edic. Ariel, 5a. ed., Barcelona. pp. 26-30.

El poder propiamente dicho sólo existe cuando se da junto con la creencia. Duverger lo explica de la siguiente manera: "El poder aparece cuando los que obedecen creen, además, que es normal que ellos obedezcan, que esto es bueno, justo, legítimo. Así, el poder comprende dos elementos:

"1o. la coacción material, y

"2o. la creencia de esta coacción está bien fundada." (1).

Del primer elemento ya hemos dicho algo; por lo que respecta al segundo, existe en toda sociedad la creencia en la necesidad del poder en general. El hombre no puede concebir una sociedad sin jefe, autoridad o poder. La existencia del poder es un dato inmediato de la consciencia.

En síntesis, la noción de poder que propone Duverger implica la suma de poderío (coacción material) y la creencia en el poder.

Por otra parte, André Hauriou ha dado su definición de poder y le atribuye cuatro características que son equiparables a las mencionadas por Duverger. André Hauriou define el poder, en general, de la siguiente manera: "El poder es -- una energía de la voluntad que se manifiesta en quienes asumen la empresa del gobierno de un grupo humano y que les permite imponerse gracias al doble ascendiente de la fuerza y de

(1). Duverger, Maurice.- Op. cit., p. 28.

la competencia. Cuando no esté sostenido más que por la fuerza, tiene el carácter de poder de hecho, y se convierte en poder de derecho por el consentimiento de los gobernados." [1].

Las cuatro características del poder que establece Hauriou en su libro "Derecho Constitucional e Instituciones - Políticas"; son:

- a) El poder es inherente a la naturaleza humana.
- b) Es creador de organizaciones sociales.
- c) Comporta en sí dos elementos: el elemento "dominación" y el elemento "competencia".
- d) En el grupo en que se ejerce sufre normalmente una evolución que lo transforma de poder de hecho en poder de derecho. [2].

a) La primera se refiere a la aptitud y al gusto que tienen algunas personas por el poder; hay hombres que poseen la capacidad o la habilidad de ejercer ascendiente sobre los demás, y cuando se les presenta la oportunidad, se transforman en jefes y aceptan funciones de mando.

b) De la segunda característica, el mismo Hauriou dice que -- "el poder como creador de organizaciones sociales" significa que el ejercicio del poder de los gobernantes se considera co

[1]. Hauriou, André. Derecho Constitucional e Instituciones - Políticas. Edic. Ariel, Barcelona, 1971. pp. 123-124.
 [2]. Ibidem.

mo una empresa, entendida ésta como el emprender una acción. Las empresas abarcan todas las acciones del poder: desde el imponerlo hasta la creación de instituciones y organismos que funcionan bajo el mando de ese poder.

c) Con respecto a la tercera, el elemento "dominación" del que nos habla Mauriou, que es la coacción material para Duverger: someter a los recalcitrantes por medio de la fuerza. La competencia es la aptitud para dar soluciones justas a los problemas que se plantean para la conducción del grupo.

d) En cuanto a la cuarta característica, lo más común es que el poder se imponga por la fuerza o se instale por una minoría activa, mientras que los demás individuos soportan pasivamente el dominio. Esto ocurre particularmente cuando se establece un nuevo gobierno como consecuencia de una revolución o de un golpe de Estado. Esta forma de gobierno es un poder de hecho, o gobierno de hecho. Se caracteriza por el predominio de los instintos de dominación sobre la competencia, y también porque el pueblo lo soporta pero no lo acepta. Si, con el tiempo, el pueblo llega a aceptar el gobierno, entonces el poder de hecho se transforma en poder de derecho. Se habla de poder de derecho, también, cuando el gobierno emana del pueblo directamente.

Hauriou ha sintetizado su noción de poder de la siguiente forma: "Poder es una libre energía de la voluntad que, gracias a su superioridad, asume la empresa del gobierno de un grupo humano por la creación continua del orden y del derecho." (1).

El doctor Venegas Trejo analiza el poder desde dos conceptos: primero, el concepto genérico, que es "la facultad de administrar los bienes de la sociedad, facultad de conducir a la propia sociedad; o sea, la facultad de resolver imperativamente los problemas de la vida social", y el concepto concreto o estricto: "Facultad legítima de mando." (2).

El poder está sujeto a diversas razones o causas. Venegas Trejo divide estas razones en dos grupos: causas subjetivas y causas objetivas. Dentro de las primeras, considera tres motivos para querer el poder: el deseo de ser gobernante y no gobernado; segundo, la causa innoble, la "búsqueda del poder por el poder, por la ambición individual; por el placer de la dominación únicamente, por sentirse superior a toda la colectividad"; la tercera es la razón noble, digna de elogio: "se pretenden los mandos supremos de coordinación del Estado con un fin altruista, de servicio al público, por el afán de

[1]. Hauriou, André.- Op. cit., p. 135.

[2]. Venegas Trejo, Francisco.- Apuntes del curso de Derecho Constitucional. Facultad de Derecho, UNAM. 1979

prestarse a trabajar para sus semejantes; se considera el puesto no como botín, sino como servicio público. Esta es la única causa democrática." [1].

Las razones objetivas son dos: la inconformidad y la esperanza. La primera se refiere a que "los hombres nunca están satisfechos; siempre aspiran a más, a superarse, a perfeccionarse; se pretende mejorar el status social, la vida -- cultural, etc." Por otro lado, siempre existe la esperanza de "lograr los puestos de dirección colectiva, de lograr cosas mejores, de vivir más y mejor, de tener una vida más desarrollada y tranquila, y también más justa. Se tiene la esperanza de ser más libres." [2].

Para el maestro Venegas Trejo existen dos conceptos íntimamente relacionados con la noción de poder: la influencia y el dominio. La influencia es la capacidad que tienen algunos individuos para inducir a sus congéneres a adoptar un comportamiento determinado. Esto no es una forma de obligar a la gente: sólo se sugiere la conducta y el individuo consigue lo que quiere debido a su carisma [cualidad de la persona que hace que se le obedezca por su situación personal, su prestigio o por su físico]. El dominio es la habilidad que tienen algunos individuos de imponer sus puntos de vista en el grupo social.

[1]. Venegas Trejo, Francisco.- Op. cit.

[2]. Ibidem.

al que pertenecen. El dominio implica fuerza: no es una sugere~~n~~cia, es una imposición, es autoritario, e incluso jurídica~~me~~nte injusto.

Es importante el estudio de los fundamentos éticos del poder, que corresponde a su faceta o polo positivo. El -- doctor Venegas Trejo se refiere a esto de la siguiente manera: "Los gobernantes no sólo deben tener la facultad de mando, si no que deben contar con el fundamento ético del poder. Por éste entendemos el ascendiente moral que los gobernantes ejer--cen sobre los gobernados, derivado de su apego a su ideología y -sobre todo- derivado de su acción, sus actividades, la conducta por medio de la cual ponen de relieve sus esfuerzos en favor de la sociedad. Cuando el gobernante trabaja y se es---fuerza verdaderamente para darle al pueblo un camino y un medio de perfección y superación, tiene el ascendiente moral; -esto es, el poder que ejerce tiene un fundamento ético." (1).

Por su parte, Karl Loewenstein se refiere al polo negativo del poder en lo que él llama "el carácter demoníaco del poder":

"Rara vez, por no decir nunca, ha ejercido el hombre un poder ilimitado con moderación y comedimiento. El po--

[1]. Venegas Trejo, Francisco.- Op. cit.

der lleva en sí mismo un estigma, y sólo los santos entre los detentadores del poder -¿y dónde se pueden encontrar?- serían capaces de resistir a la tentación de abusar del poder." [1]. Esto fue resumido en un epigrama por lord Acton: "Power tends to corrupt absolute power tends to corrupt absolutely": El poder tiende a corromper y el poder absoluto tiende a corromperse absolutamente. [2].

Del análisis anteriormente expuesto acerca del poder y de las definiciones de diversos autores, se pueden extraer una serie de elementos que, a nuestro juicio, son indispensables tanto para entender el fundamento del poder como para elaborar una noción particular del mismo.

Uno de los elementos, tal como lo explica André -Mauriou, es la voluntad exteriorizada, sea individual o colectiva, de manifestación en relación a un objetivo fijado por la propia voluntad. En relación al alcance de esta voluntad, creemos que puede ser de dos tipos: uno genérico y otro estricto. El primero viene a ser la capacidad de beneficiar a la sociedad en un sentido amplio, y el segundo es la facultad legítima de mando. Esta última se configura a través de dos elementos: las creencias y la legitimidad. Las creencias están sujetas al tiempo y al espacio en que se está dando el po

[1]. Loewenstein, Karl.- Op. cit., pp. 28-29

[2]. Citado por Loewenstein, Karl.- Op. cit., p. 29

der. Sobre las creencias se ha escrito mucho, y tienden a ser agrupadas bajo el término "ideología". Encuentro al segundo -- elemento, la legitimidad, se deriva del anterior y constituye el fundamento con el cual se justifican las manifestaciones - del poder. Estos dos elementos condicionan la aceptación del poder por los individuos que estén sometidos al mismo.

Existen dos medios para hacer efectivo el poder en general, que son el dominio (que se equipara a la coacción), - y la persuasión, equivalente de la influencia, con sus dos -- elementos: publicidad y propaganda. En tanto dure el poder, - continuará sirviéndose de estos dos medios.

Finalmente, tal como lo explican Loewenstein, Menditea y Núñez, y otros autores, el poder es ambivalente, ya - que así como puede servir para beneficio, también en ocasiones se utiliza con fines egoístas en forma desmedida.

Los anteriormente señalados son elementos abstractos o subjetivos que darán una base para la materialización - de la voluntad, por lo que es necesaria la creación de órganos que fundamenten y den competencia a esta voluntad a través de elementos concretos. Estos vienen a configurar la normación - de conductas por medio de leyes constitucionales que darán nacimiento al ejercicio del Derecho mediante las instituciones,

y es precisamente entonces cuando el poder ejercido por la -
autoridad competente se equipara al Derecho.

El Derecho no es, por sí solo, elemento que sirva -
de fundamento al poder, porque si así fuera estaríamos ante -
el poder de hecho, que es la razón de la fuerza. Encontramos -
el verdadero significado tanto del poder como del Derecho --
cuando estos colaboran y se relacionan entre sí con base en -
la fuerza de la razón.

En síntesis, entendemos por poder la voluntad exte -
riorizada, individual o colectiva, de alcanzar un fin ambiva -
lente (de acuerdo a los intereses particulares), que es la ob -
tención de la dirección o mando. Los medios para llegar a es -
ta dirección son el dominio o coacción y la influencia o per -
suasión, que de alguna manera pretenden lograr una conducta; -
el dominio por medio de la fuerza, y la influencia por medio -
de la publicidad y la propaganda. Esta voluntad exteriorizada
tiene un sentido genérico y un sentido estricto. El primero -
es la capacidad de beneficiar a la sociedad; el segundo, la -
facultad de mando con sus dos elementos configuradores: creen -
cia y legitimidad.

2. PODER POLITICO.

Como se ha analizado anteriormente, el poder no se da en forma aislada ni abstracta, sino que se encuentra íntimamente -- vinculado con una sociedad determinada, de tal manera que aparecen dos grupos de individuos: los que mandan y los que obedecen, los que deciden y los que acatan, los gobernantes y -- los gobernados. Así, vemos que la voluntad exteriorizada (el poder) tiene como consecuencia la aparición de uno de los fenómenos más antiguos en la historia de la humanidad: la política. Esta no se restringe al sector gubernamental, sino que se da en todos los niveles de actuación del hombre en relación a sus congéneres. Ya lo decía Aristóteles cuando caracterizaba al hombre como un "zoon politikon".

El hombre, con el ánimo de organizarse y de querer dar un orden a las cosas, plantea alternativas y, más que eso, pretende que su voluntad haga eco en los demás miembros de su colectividad para obtener su apoyo. Este orden puede ser establecido bajo dos formas: una de carácter individual, esto es, destacando la voluntad primaria y primera de un individuo; y segunda, por medio de propuestas para la creación de órganos o instituciones que ejecuten en forma coordinada y conjunta la voluntad formada por la totalidad de los miembros de esa colectividad.

El fenómeno descrito lleva implícita la política - (entendida como la lucha por el poder) que analizaremos a continuación.

Loewenstein conceptúa a la política como la lucha por el poder: "Cada vez con más unanimidad se considera el Poder como la infraestructura dinámica de las instituciones sociopolíticas. La soberanía no es más, ni tampoco menos, que la racionalización jurídica del factor poder, constituyendo éste el factor irracional de la política. Según esto, soberano es aquel que está legalmente autorizado para ejercer el poder político en la sociedad estatal, o aquel que en último término lo ejerce." (1).

Según el maestro Venegas Trejo, la política es la lucha por el poder, y ésta presenta tres etapas o aspectos fundamentales: la política como lucha por conseguir el poder, la política como lucha por mantenerse en el poder, y finalmente, la política como lucha por compartir el poder. (2).

Lipson enfoca el estudio de la política en base a cinco problemas fundamentales con soluciones duales. Estos problemas son:

1. El concepto de ciudadanía: ¿abarca a todos o sólo a unos cuantos?

[1]. Loewenstein, Karl.- Op. cit., p. 24

[2]. Venegas Trejo, Francisco.- Op. cit.

2. Las funciones del Estado: ¿son limitadas o ilimitadas?
3. Fuente de la autoridad: ¿emana del pueblo o del gobierno?
4. Organización de la autoridad: ¿poder disperso o concentrado?
5. Magnitud del Estado y sus relaciones.

Las soluciones a estos problemas son: para el primero, la elección entre igualdad y desigualdad; para el segundo, la opción entre un estado pluralista y un estado monista; para el tercero, la elección entre la libertad y la dictadura; para el cuarto, la opción entre la unificación y la dispersión de los poderes, y para el quinto, la elección entre múltiples Estados y el Estado Universal. (1).

Con base en este estudio, Lipson elabora su propia noción de política: "Por política entiendo un proceso de controversia activa. En ese proceso, los hombres eligen entre -- las opciones o problemas fundamentales." (2).

Por nuestra parte, después de haber analizado algunas ideas, consideremos que la política es un fenómeno tan natural en el hombre como el respirar, y aparece en toda forma de organización humana. Entendemos la política como la capacidad de elección.

La distinción entre poder político y poder no polí

(1). Lipson, Leslie.- Los grandes problemas de la política.- Edit. Limusa, México, 1964. pp. 34-35
 (2). Ibidem.

tico ha sido motivo de controversia durante largo tiempo: algunos investigadores equiparan la ciencia política con la ciencia del poder; otros afirman que la sociología (ciencia política) es lo mismo que la ciencia del Estado.

Para Duguit, todo poder es político. Este autor divide a los individuos en general en "gobernantes" y "gobernados", de manera tal que todas las personas son las dos cosas a un tiempo. Los sociólogos que consideran correcto este concepto, toman a la sociología política como la ciencia del poder en general. Por otro lado, hay especialistas que consideran a la sociología o ciencia política como idéntica con la ciencia del Estado. Los que defienden el concepto de ciencia política igual a ciencia del poder, como lo resume Duverger, tienden a pensar que el poder en el Estado no es diferente -- por naturaleza al existente en otras sociedades humanas, y -- que se distingue únicamente por la perfección de su organización interna o por el grado de obediencia efectiva que se consigue. Los seguidores de esta teoría miran la soberanía como una ideología, como un sistema de creencias, pero no como una realidad material.

Por el contrario, los partidarios de la teoría -- ciencia política igual a ciencia del Estado, aislando así las otras formas de sociedades humanas, hablan de un "estado soberano."

La hipótesis de Duverger es la unidad del poder; - este autor considera que el concepto de "ciencia política -- igual a ciencia del poder" es más operativo que la hipótesis de la soberanía: "si se estudia el poder en el marco único -- del Estado, se impide la comparación con el poder de otros -- grupos humanos, y con ello, constatar que la diferencia de naturaleza que se ha afirmado a priori quizás no exista en los hechos." [1], mientras que la noción de "ciencia política -- igual a ciencia del poder" permite "descubrir las diferencias eventuales entre el poder en el Estado y el poder en otros -- grupos" [2]. Normalmente, los actos políticos corresponden a los gobernantes, aunque en la democracia los gobernados participan en la vida política. Por ello, "los fenómenos políticos son los que se refieren a la conducción de los hombres que viven en sociedad." [3].

Los hombres que ejercen acción sobre otros individuos, los que los impulsan a adoptar una u otra conducta, son los detentadores del poder. En este grupo caben lo mismo los gobernantes que el dignatario de una iglesia o el presidente de un club deportivo: detentan el poder porque pueden lograr que otras personas actúen en un sentido determinado.

Si bien es cierto que el poder es uno solo, para --

[1]. Duverger, Maurice.- Op. cit., pp. 31-32

[2]. Ibidem.

[3]. Ibidem.

efectos didácticos lo dividiremos en dos tipos principales: - el poder material y el poder formal. El poder material es lo mismo que el poder natural, es decir, el poder en sí mismo, - el poder de la fuerza, íntimamente relacionado con fenómenos anárquicos y despóticos, o sea, desvinculado de todo marco de organización jurídica, por lo que se caracteriza por ser irracional y antirreglamentario. Es ésta la forma más primitiva de manifestación del poder.

El poder formal es el poder político, caracterizado por estar instrumentado por cualquier organización que le da forma y vida para su ejercicio. En este concepto, toda sociedad organizada tiene su propio poder político, sea un Estado, una iglesia, una empresa, una asociación civil. El poder político es la manifestación política del hombre, enmarcada dentro de ciertos lineamientos de organización previamente establecidos por los miembros de esa misma estructura. El poder político que se da dentro del Estado y que se acoge a normas o reglas por él establecidas en el marco de sus instituciones es lo que se denomina "poder público", que viene a ser el poder político en el Estado.

Es pertinente aclarar que en todo Estado se manifiesta el poder político, pero no todo poder político es manifestación del Estado. Por otra parte, el poder lo puede ejer-

cer cualquier persona, incluso los opositores al régimen, pero saliéndose de todo marco de encuadramiento político o de organización; el poder político lo ejercen tanto los gobernantes como los gobernados; en cambio, el poder público sólo lo ejercen los gobernantes. Cabe aclarar que no hemos intentado analizar todos los elementos del concepto anterior, sino únicamente aquellos que de una forma directa tienen una relación con el poder político y con el poder público o estatal.

De todo lo anterior podemos concluir que poder político es la manifestación política del hombre, enmarcada dentro de ciertos lineamientos de organización previamente establecidos por los miembros de esa misma estructura; esto es, - el poder político se ejerce siguiendo una serie de normas o reglas dictadas por la propia organización o sociedad que lo ejerce.

3. EL PODER Y EL ESTADO.

Una vez analizados el poder y la política, conceptos íntimamente relacionados con el Estado, se hace necesario revisar este último. Preciso es recordar lo establecido en el inciso precedente, en el cual se aclaró que el poder político del Estado se denomina "poder público" o estatal. Aquí habremos de caracterizar esa forma de poder.

El Estado, como creación humana, tiene marcadas limitaciones, y aunque pretende englobar toda la actividad socioeconómica, política, cultural, etc., será siempre un supuesto que no se realice. El Estado, como orden jurídico limitado, es insuficiente para abarcar la grandeza de la vida social; él mismo no es sino una obra del ser humano. Sin embargo, tenemos la convicción de que es el orden jurídico el único instrumento eficaz para realizar los fines y propósitos sociales.

El Estado ha sido estudiado y definido por muchos autores. Para Gropalli, el Estado es "la persona jurídica soberana que está constituida por un pueblo organizado sobre un territorio, bajo el mando de un poder supremo, para fines de defensa, de orden, de bienestar y de progreso social." (1).

Jellinek, refiriéndose al Estado contemporáneo, expone su pensamiento en el sentido de justificar al mismo --

(1). Gropalli, Alessandro. Dottrina dello Stato. Dott. A. Giuffrè, ed., 8a. ed., Milán, 1952. p.231.

por los fines que le son encomendados: "Con principios de derecho y con la coacción jurídica se intenta excitar el poder_ y el sentimiento de la independencia de un pueblo, su vida económica y espiritual; esto es, mediante un poder de autoridad_ se desea producir resultados sociales, y de otra parte, necesita la actividad social, la cual se muestra en la administrac_ión del poder de la actividad social, sin la que no podría lograr sus fines en muchas ocasiones." (1).

La noción de Estado que nos da el maestro Venegas Trejo es: "Estado es la organización jurídica y política de un pueblo soberano, asentada sobre un territorio particular y reconocido como tal por los otros Estados de nuestro planeta." (2).

El Estado está constituido por cuatro elementos: en primer lugar, el elemento humano (integrado por población_ y pueblo); en segundo, el elemento geográfico (territorio, mar territorial, espacio aéreo, cayos, islas, arrecifes); el tercer elemento es el poder, y el cuarto, el Derecho. La característica del Estado es la soberanía.

De estos elementos, el que concierne a nuestro estudio es el poder. El poder es un elemento constitutivo del _

[1]. Jellinek, Georg.- Teoría General del Estado. Edit. Albatros, Buenos Aires, 1978. pp. 191-192.

[2]. Venegas Trejo, Francisco.- Op. cit.

Estado, que supone una relación entre un grupo y sus agentes, llamados estos últimos representantes. Sin embargo, existe un elemento más que media entre ellos: la autoridad. Así como la protección se sustenta en la fuerza, y el orden en el poder, - la justicia requiere de autoridad. Lipson define este concepto de la siguiente manera: "Lo que distingue a la autoridad - del poder es que la primera es un poder que se considera legíti- mo. La autoridad es un gobierno que todos aceptan como váli- do. Por lo tanto, su ejercicio está sancionado por aquellos - que aprueban el acto o el agente particulares, y es tolerado_ por quienes los desaprueban. Enfrentado al poder, el ciudada- no puede optar entre darle su apoyo u oponerse. Enfrentado a_ la autoridad, es su deber obedecer. La resistencia al poder - es legítima; la resistencia a la autoridad es ilegítima. La - autoridad es el poder que viste las ropas de la legitimidad." [1].

Dentro de todo Estado aparece la manifestación -- del poder, y puede ser analizada a través del principio de im- peratividad. Este principio tiene una última relación con el_ fundamento jurídico, y se divide en dos subgrupos: la legali- dad y la coercibilidad. La primera se refiere a que todos los actos de los gobernantes habrán de estar fundamentados en, y_

[1]. Lipson, Leslie.- Op. cit., p. 94

desprendidos de, la ley positiva vigente, cuidando con esto la constitucionalidad, como luz que ilumine la normación jurídica de una sociedad. La coercibilidad representa la característica de las normas de tipo jurídico, ya que su cumplimiento no es voluntario ni se deja al libre albedrío de los gobernados su aplicación.

Independientemente de los conceptos y características mencionados, el análisis del poder y el estado puede enfocarse a través de dos ópticas que dependen de la forma de colocar los elementos en una frase. Así, tendremos que no es lo mismo Poder y Estado que Estado y Poder.

a) Poder y Estado.

En este caso entendemos que el poder es un medio del Estado. Si aceptamos la expresión "el poder como medio del Estado", estamos considerando que el Estado, como organización jurídico-política, se vale del poder para lograr sus propios fines. En cuanto a estos fines, existen dos posiciones distintas. La primera de ellas se funda en la teoría teleológico-moralista, y se refiere a la existencia de fines con valor moral. Al respecto, el Dr. González Uribe menciona: "...el Estado trata de lograr dos valores humanos muy importantes en la vida social: el orden y la paz. Que en el fondo se convierten en uno, porque la paz no es sino la tranquilidad en el orden."

Y añade que, aunque se citen diversos fines del Estado, en -- realidad existe un fin único: "el bien común o bien público - temporal." (1).

La otra posición es la del teórico vienés Hans Kelsen, que afirma que el Estado es lo mismo que el Derecho, de -- manera que el Estado no tiene fines: únicamente cumple con -- los del derecho, a los que Kelsen denomina "contenidos": "el -- Estado no es más que un medio para la realización de todos -- los posibles contenidos."(2), y agrega que "a la esencia del -- Estado no pertenece absolutamente ningún fin específico."(3).

Cuando el poder es utilizado por el Estado pueden -- aparecer una de dos situaciones antagónicas por naturaleza, -- de acuerdo con el origen del poder. Así, encontramos que si el -- poder emana de fenómenos democráticos, esto es, a partir de -- elecciones populares, se justifica la actuación del poder co- -- mo medio del Estado, porque en este caso los fines del Estado -- son los fines de los miembros mismos de la sociedad. En esta -- situación , el Estado es para los hombres, y no los hombres -- para el Estado.

Por otra parte, si el origen del poder está dado -- por posiciones antidemocráticas, sean de carácter pacífico --

(1). González Uribe, Héctor.- Teoría Política. Edit. Porrúa, 3a. ed., México, 1980. p. 507

(2). Kelsen, Hans.- Teoría general del Derecho y del Estado. UNAM, México, 1979. pp. 52-53.

(3). Kelsen, Hans.- Op.cit., p. 506

(herencia, cooptación), o de carácter insurreccional (internas, tales como putch militar, golpe de astucia, golpe de Estado, - revolución, guerrilla; o interestatales como intervención extranjera o movimiento separatista), el poder de este Estado - viciado por posiciones antidemocráticas, no tendrá manera de justificar la forma en que utiliza el poder para lograr sus fines egoístas.

b) Estado y Poder.

Por otra parte, si trasponemos los términos, encontramos que el Estado se convierte en un medio del poder, y, - por ende, de los detentadores de ese poder, desde el punto de vista fáctico. En relación a esta posición, algunos teóricos como Karl Marx, han explicado el papel que juega el Estado como representante de los intereses de la burguesía; el doctor Mario de la Cueva explica esto de la siguiente manera: "El Estado es la organización que permite a la burguesía asegurar y consumir la explotación, y en manera alguna un ente en sí ni por sí, ni una realidad originaria como las clases sociales, - sino el medio, la organización de poder que crea una de ellas para conservar su posición económica privilegiada." (1).

Aquí, a diferencia de lo que ocurre en el caso anterior, en que se trata de medios democráticos o antidemocrá-

(1). Cueva, Mario de la.- La idea del Estado.- UNAM, 2a. ed., México, 1980. p. 374

ticos, el proceso está a la vista de todos. El hecho de que el Estado sea un medio de poder tiene como consecuencia la aparición de influencias sutiles y disimuladas, pero quizás más agudas que las anteriores, ya que no confrontan el origen del poder, sino que se manifiesta el poder de los verdaderos detentadores desde el punto de vista fáctico. En la mayor parte de las ocasiones, hoy en día, los detentadores del poder en una sociedad no aspiran quizás a obtener el mando-dirección del Estado, porque no es ese su objetivo, pero lo que sí pretenden es influir en las decisiones de ese gobierno democrático para beneficiarse al nivel de grupos particulares, ya que estos son verdaderos factores reales del poder, o de tipo orgánico, como menciona LaSalle (1). Con esto aparecen los llamados grupos de presión, que se distinguen de los partidos políticos porque los primeros no pretenden la dirección del Estado, al contrario de los segundos, que luchan por el poder.

Por nuestra parte, consideramos que sea el poder un medio del Estado, o el Estado un instrumento del poder, ambos elementos deben estar caracterizados por un proceso de legitimación. Este proceso se da a través de tres fases, según Max Weber: tradicional, carismática y burocrática (2), pero independientemente de esto, la legitimación es un factor que

(1). LaSalle, Ferdinand.- ¿Qué es una Constitución?. Edit. Siglo XX, Argentina, 1975.- p. 35

(2). Weber, Max.- Economía y sociedad, Fondo de Cultura Económica, 2a. ed., México, 1977.- pp. 173-203.

varía de un país a otro y de una época a la siguiente. Así, - encontramos que lo que era legítimo en la Europa del siglo -- XVIII (la monarquía absoluta), actualmente se considera ilegítimo.

El poder, así como el Estado, encuentran su contenido y significado a través de una posición diferente de las anteriormente comentadas, ya que sólo por medio de la legitimación por vía democrática, esto es, por las elecciones verdaderas, podrá captarse tanto la voluntad como las necesidades generales. Las tesis ya expuestas son parcialmente valaderas, ya que cada una de ellas tiene algún contenido verídico, pero no se pueden aceptar como realidad absoluta, ya que la legitimidad será la única vestimenta que cubra tanto al poder como al Estado cuando se trate de una democracia, entendida ésta como el reflejo de los intereses de aquellos que desarrollan y -- creen en ese poder determinado.

4. LA DOCTRINA DE LA DIVISION DE PODERES.

A. ORIGEN Y FINALIDAD DE LA DIVISION DE PODERES.

La división de poderes ha sido estudiada por diversos autores desde muy distintos puntos de vista. Es a finales del siglo XVII y principios del XVIII que se estructura la división de poderes como reacción al absolutismo que hasta entonces existía. En esta época la situación económica y política, filosófica y religiosa, sirve como marco para encuadrar y entender dónde y por qué surge esta estructuración racional del ejercicio del poder.

En materia política, Europa vivía un difícil sometimiento por medio de la legitimación divina que en los reyes se había agudizado, aportando con ello fenómenos despóticos y tiránicos. El absolutismo, presente desde el siglo XVI, se había acentuado en el XVII. La concentración del poder en un sector privilegiado y el uso desmedido de ese poder, sirve como arranque para los críticos de la época.

En el campo de la filosofía predominaba el pensamiento escolástico, desprendido del antecedente de Santo Tomás de Aquino y de San Agustín; esta corriente pretendía, en cierta medida, sentar las bases para el ejercicio del poder por parte de la institución eclesiástica.

En lo que toca al pensamiento religioso, se planteaba no un fenómeno unificador, sino de lucha entre las propias fuerzas de las ramas de la iglesia. Además, en ese tiempo apareció un enfrentamiento con otras fuerzas que pretendían salirse de los marcos establecidos por la iglesia: los monarcas ya no veían el apoyo religioso como fuente única de legitimación.

Estos fenómenos dieron lugar al Estado moderno, -- que nació "a través de las pugnas políticas entre los poderes medievales; la iglesia y el imperio, la iglesia y el rey de Francia, éste y el emperador, y los reyes y los señores feudales, y la formación de las comunidades nacionales, particularmente Francia, España e Inglaterra." (1).

La centralización de los poderes públicos es el -- factor que distingue al Estado moderno de todos los anteriores que, aún siendo monárquicos, nacionales y territoriales, no tenían la centralización de los poderes. Es oportuno aclarar que, como lo sostiene el maestro Mario de la Cueva, "la -- elocución centralización de los poderes públicos no significa todo poder al rey, menos aún el absolutismo del monarca, sino únicamente que en los reinos o en las repúblicas existe una -- sola instancia, la que deberá ejercerse de conformidad con --

(1). Cueva, Mario de la.- Op, cit., p. 45

las leyes del reino, por un monarca o por una asamblea, o por uno y otra conjuntamente, según una distribución de competencias, tal como ocurrió en Inglaterra; o en otras palabras, el Estado moderno representa una forma determinada de ejercicio del poder público: monarquía, aristocracia o democracia, o una forma mixta." [1].

De la edad moderna debe analizarse el pensamiento de John Locke para destacar la concepción teórica que del poder se tenía y saber en qué momento aparece la división como fenómeno racionalizador del mismo. El pensamiento de Locke es característico porque para su época fue verdaderamente revolucionario, independientemente de que justificaba a la monarquía. John Locke es el teórico de la revolución inglesa de 1688, con la que terminó el absolutismo de los Estuardo y nació la democracia parlamentaria. Siendo Locke el principal politicólogo de su época, pretendió encontrar una forma para disminuir la tiranía, producto del absolutismo que hasta entonces imperaba.

El pensamiento de John Locke se puede analizar desde dos puntos de vista: por un lado, en cuanto a su pensamiento político, y por el otro, por su aportación racionalizadora del poder, a través de la división de este. Es decir, encontramos en Locke un elemento positivo [la mencionada división

[1]. Cueva, Mario de la.- Op. cit., p. 55

de poderes] y uno negativo. En relación a este último, Locke es el primer teórico del gobierno de la burguesía, y opina -- que el poder político "corresponde a los tenedores de la riqueza, a los dueños de la tierra en su tiempo y a los del capital en el nuestro." [1]. Con esto, al igual que sus contemporáneos, trata de destacar la aversión de la nobleza y de la burguesía hacia el absolutismo de los reyes, y reconoce predilección por un Estado individualista y liberal burgués. La razón de este pensamiento podría ser el que Locke era un terrateniente de la Inglaterra del siglo XVII, "era un ferviente defensor de la libertad de los hombres frente a los reyes, pero al mismo tiempo, era un espíritu antidemocrático, al que no le interesaba la plebe, sino únicamente los tenedores de la riqueza." [2].

En cuanto al elemento positivo del pensamiento de Locke, hallamos que fue el primer escritor político que se dedicó al estudio sistemático de los Estados absolutistas; para conseguir esto "escribió su libro, y para hacer imposible la tiranía formuló la conocida división de poderes que ha pasado a vulgarizarse según la concepción de Montesquieu: ejecutivo, legislativo y judicial." [3].

[1]. Cueva, Mario de la.- Op, cit., p. 75

[2]. Cueva, Mario de la.- Op, cit., p. 76

[3]. Rodríguez Aranda, Luis. Introducción a "Ensayo sobre el gobierno civil", de John Locke. Edit. Aguilar, Madrid, 1980. pp. XIX-XX.

Locke divide los poderes en legislativo, ejecutivo y federativo. De ellos dice el autor: "Estos dos poderes, el ejecutivo y el federativo, son en sí mismos realmente distintos; sin embargo, a pesar de que uno de ellos abarca la ejecución de las leyes comunales de la sociedad en el interior de la misma y a todos cuantos la integran, y el otro tiene a su cargo la seguridad y los intereses de la población en el exterior, ocurre que casi siempre suelen encontrarse reunidos... Tenemos pues, que si el poder ejecutivo y el poder federativo son distintos en sí mismos, resulta, sin embargo, difícil separarlos y ponerlos simultáneamente en manos de distintas personas... Tampoco sería posible confiar el poder ejecutivo y el poder federativo a personas que pudiesen actuar por separado, porque, en ese caso, la fuerza pública se hallaría colocada bajo mandos diferentes, lo cual acarrearía más pronto o -- más tarde desórdenes y desgracias." (1).

En el capítulo IX del mismo "Ensayo sobre el gobierno civil", encontramos los fundamentos de la división de poderes, que son los siguientes, tal como los sintetiza el maestro Mario de la Cueva: "Lo primero que falta es una ley autorizada por común consentimiento, que sirve para decidir las controversias, pensamiento que es la causa del poder legislativo. El segundo poder es la judicatura, porque en el es

(1). Locke, John.- Ensayo sobre el gobierno civil. Edit. Aguilar, Madrid, 1980. p. 112

tado de naturaleza falta un juez conocido e imparcial, con --
 autoridad para determinar las diferencias según la ley esta--
 blecida. Por último, Locke menciona el poder ejecutivo, pues_
 'en el estado de naturaleza falta a menudo el poder que sos--
 tenga y aplique la sentencia, si ella fuere recta.' "(1).

La importancia que reviste John Locke es que su es-
 quema de la división del poder sirvió como base para otros --
 pensadores que le han ido modificando y perfeccionando a tra-
 vés de los años.

Otro de los acontecimientos, de gran trascendencia,
 que conoció Europa fue el llamado "siglo de las luces", que -
 serviría de basamento para la construcción, en cierta forma,-
 del Estado contemporáneo. Se caracterizó por la incorporación
 de la "diosa-rezón", y su máximo exponente fue Francois Marie
 Aroust [Voltaire]. La filosofía de la ilustración encuentra -
 su fundamento en el pensamiento de la burguesía, que pretende
 hallar su propio beneficio. Si bien es cierto que una de las_
 bases la encontraban en la libertad y en la propiedad, tam---
 bien es cierto que la primera de ellas, por lo que respecta al
 pueblo, ~~ten~~ sólo era considerada como la facultad de ofrecer_
 voluntariamente su fuerza de trabajo. En esta época, el estu-
 dioso de la política que viene a estructurar y darle forma y_

(1). Cueva, Mario de la.- Op. cit., pp. 77-78

a recoger la paternidad de la división de poderes, es Charles de Secondat, barón de Montesquieu, quien a través de la herencia teórica de Locke y de la vivencia del pueblo inglés, pretende haber hallado, por medio de la división de poderes, la caracterización más original del Estado para restringir el poder absoluto que hasta entonces se conocía en Francia. El barón de Montesquieu declara que su idea no es del todo original, ya que para elaborar "El espíritu de las leyes" consultó la organización constitucional de Inglaterra, que pretendió recoger como modelo para encontrar el verdadero significado de la libertad.

Intentando hacer un paralelismo entre Locke y Montesquieu, Jean Jacques Chevalier menciona que "Montesquieu hizo del judicial un poder distinto, el tercero, en tanto que Locke no parece ver en él sino una rama del ejecutivo." (1).

En el capítulo VI de "El espíritu de las leyes", Montesquieu expone con claridad la estructura que propone para la división de poderes: "En cada Estado hay tres clases de poderes: la potestad legislativa, la potestad ejecutiva de las cosas relativas al derecho de gentes, y la potestad de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud de la primera, el príncipe o jefe de Estado hace leyes transitorias o

(1). Chevalier, Jean Jacques.- Los grandes textos políticos. Desde Maquiavelo hasta nuestros días. Aguilar de Ediciones, Madrid, 1955. p. 87

definitivas y corrige o deroga las existentes. Por la segunda, hace la guerra o la paz, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y previene las invasiones. Por la tercera, castiga los delitos, juzga las diferencias entre los particulares. Se llama a esta última la potestad judicial, y a la otra, potestad ejecutiva del Estado. Cuando la potestad legislativa y la potestad ejecutiva se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrado, no hay libertad; falta la confianza porque puede temerse que el mismo monarca o el mismo senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente.

"Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de principales, de nobles, o la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas, y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares." [1].

La influencia histórica de "El espíritu de las leyes", que constituyó en el siglo XVIII la concepción más humana y más completa por lo que al poder se refiere, es que serviría de base para los sucesivos documentos políticos.

La finalidad fundamental que mueve a la división de poderes la hallamos básicamente en la libertad política --

[1]. Ciria, Alberto.- Montesquieu. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1967. p. 74

que se demandaba en esa época; era necesario encontrar una forma de controlar el poder, y se intentaba hallar el control de éste por el poder mismo (le pouvoir arrete le pouvoir), una organización donde estuviesen determinados la función y el ejercicio del poder por diferentes elementos que pudiesen hacer más efectivas las leyes de esa sociedad. Asimismo, se intentaba encontrar un medio de neutralizar el poder absoluto de la monarquía y de la nobleza, a fin de poder hallar la tan anhelada libertad.

Si se estudia en forma panorámica la historia de este época, se observa que se caracteriza por el difícil tránsito del absolutismo tiránico, del que Francia había sido uno de los principales representantes, a la libertad, protagonizada por los ingleses. Sin duda, el pensamiento político del siglo XVII, fincado en el liberalismo, aparece con el anhelo de la libertad que pretende alcanzarse a través de la división de poderes estructurada por Locke y Montesquieu y que daría fundamento al constitucionalismo moderno.

El valor que representa la división de poderes, -- tanto en su origen como en la historia, es que en lo sucesivo será incorporada en los documentos políticos como elemento esencial y característico: La Constitución de Estados Unidos de Norteamérica, en 1787; la Declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano (Francia), en 1789; la Constitución --

Francesa en 1791, y posteriormente en las Constituciones de América Latina y, en consecuencia, la de México.

En la actualidad, la idea generalizada acerca de la división de poderes, desprendida de los antecedentes históricos ya analizados, y con las modificaciones que cada época y forma de gobierno le han incorporado, podemos pensar que la existencia de tres poderes dentro del Estado tiene por objeto hacer más funcional el ejercicio del poder por parte del Estado y sus representantes. La magnitud de la actividad estatal hace necesaria la división de poderes. Actualmente, la existencia de repúblicas es tan constante, que el pensamiento de Locke y de Montesquieu, que pretendía mediatizar el poder del monarca, ha tenido que ser adaptado para controlar el ejercicio del poder por parte de los gobernantes. No olvidemos que existen países monárquicos hoy en día, pero con la incorporación de una Constitución en donde se establece y se utiliza la división de poderes con el mismo fin de control del poder.

B). TEORIAS ACTUALES SOBRE LA DIVISION DE PODERES.

El análisis que de la separación de poderes se puede hacer actualmente, se desprende del conocimiento del significado teórico de este medio de control del ejercicio del poder. Existen diversas interpretaciones que pretenden explicar el papel que juegan los distintos órganos en el ejercicio del poder. -- Las nuevas teorías estarán dadas a través de tres enfoques -- que caminarán desde el estudio formal del Derecho hasta la incorporación sociológica y, por ende, política. Los autores -- que analizaremos proporcionan ideas verdaderamente novedosas al estudio de la división de poderes.

a) Maurice Duverger.

Indudablemente, es éste uno de los estudiosos más destacados del fenómeno político y jurídico, quien opina, en relación a la separación de poderes que no es solamente división de poderes, sino que también implica que los distintos órganos gubernamentales sean interdependientes unos de otros. El pensamiento de Duverger se sintetiza de la siguiente manera: "La concepción filosófico-jurídica de tres 'poderes' que estarían, por naturaleza y por esencia, separados, es indiscutible. En realidad, esta teoría abstracta constituye una -- justificación ideológica para un objetivo muy concreto: debilitar a los gobernantes en su conjunto, haciendo que se limi-

ten recíprocamente. Bajo esta perspectiva, la separación de poderes lleva consigo dos aspectos muy distintos que se sitúan en planos muy diferentes: 1o., la separación de parlamento frente al gobierno, que afecta a los gobernantes, en el sentido amplio del término, y 2o., la separación de las jurisdicciones con relación a estos gobernantes, que permite su control por jueces independientes." (1).

El anhelo de los hombres es el poder cuando no se tiene y, cuando se tiene, el ejercicio del mismo. Pero como no todos los hombres pueden tener el poder y menos aún ejercerlo, es necesario crear formas de organización. Estas formas de organización se caracterizan por ser medios de control para el ejercicio del poder. Así, la división de poderes, que más que eso es una división de funciones, está cargada de justificación ideológica, y lo que se pretende con aquélla es limitar a los gobernantes por medio de ellos mismos y de su vigilancia recíproca. Los distintos órganos viven en una constante lucha tanto de organización como de vigilancia. En ocasiones, el órgano legislativo enfrenta al gobierno, y viceversa; en esta relación aparece la responsabilidad política.

Duverger analiza el enfrentamiento entre el parlamento y el gobierno haciendo un estudio de las relaciones que

(1). Duverger, Maurice.- Op. cit., pp. 178-179.

se dan entre ellos y cómo se diferencian de acuerdo al régimen de que se trate: "En las democracias occidentales, la separación de poderes reviste dos formas principales, según el modo de relación entre el parlamento y el gobierno: el régimen parlamentario y el régimen presidencial." [1].

Lo importante de este análisis de Duverger, es la separación del parlamento frente al gobierno, lo que es un elemento necesario para entender el sentido de lo que habremos de ver en el siguiente capítulo, referente a los regímenes políticos, ya que es precisamente el juego entre los distintos órganos del Estado lo que servirá para determinar los diversos regímenes contemporáneos.

b) Leslie Lipson.

Dentro de las nuevas teorías sobre la división de poderes, destaca la particular forma de análisis de Leslie Lipson, al establecer un sistema de interpretación de la realidad, esto es, de la política por medio de las dos polaridades que se presentan en lo que para él son los cinco problemas capitales de la política. Es así como encontramos que Lipson señala, en el cuarto problema de la política, la forma de organización de la autoridad, apareciendo ésta a través de --

[1]. Duverger, Maurice.- Op. cit., p. 197

dos expresiones opuestas que dejan al individuo en la elección de una de ellas. Hallamos que la organización de la autoridad puede ser concentrada o dispersa, y la elección estará dada por la unificación o la dispersión, lo que tiene como consecuencia la concentración de poder por un lado, y la división de poderes, por otro.

Dentro de los distintos gobiernos aparecerán frecuentemente combinaciones que hacen fascinante su estudio por las instituciones y características que se desprenden de la diversidad de posibilidades e interrelaciones que pueden hallarse.

El centralismo o localismo es el poder de un gobierno central que tiene jurisdicción en todo el territorio del Estado y, por supuesto, en las localidades que lo integran. Se distingue por un poder central y la forma de organización es la centralización, de la que se deriva la integración del poder. Un ejemplo que ayuda a comprender esta idea es la imagen de un pulpo, cuyos tentáculos están subordinados a la disposición central de este molusco, a través de su cabeza.

Otra forma en que se manifiesta el poder dentro de algunos Estados, es aquella en que existen ciertos grados de autonomía e independencia respecto de la dirección central

y que tienen como consecuencia una relación nueva dentro de las diversas agencias gubernamentales que se encuentran constituidas dentro de un mismo plano; en este caso aparece la coordinación entre los distintos poderes distribuidos, que están formados para mantener un equilibrio. La forma de organización se denomina descentralización. El hecho de que aparezca la coordinación da por resultado la figura de la división de poderes.

Lipson proporciona algunos ejemplos que ilustran el fascinante juego que de estas figuras aparece en la realidad. Así, "el gobierno de Estados Unidos combina la separación de poderes con la descentralización" (1); en este caso, el modelo parece seguir el fundamento de su origen, lo que no ocurre en el caso de Suiza, donde "la descentralización está combinada con la integración" (2), es decir, se conjugan una organización característica de los Estados que gozan de cierta independencia y autonomía, y la subordinación a la integración de un poder central. "Francia proporciona un ejemplo de poder no sólo centralizado, sino también integrado en el centro" (3); esto es, la identificación plena del modelo sustentado de integración. "Costa Rica: la separación de poderes está asociada con el centralismo" (4). Es de observarse que los

(1). Lipson, Lealis.- Op. cit., p. 295

(2). Ibidem.

(3). Ibidem.

(4). Ibidem.

países mencionados tienen un elemento en común, que es el régimen democrático, lo que da como consecuencia la posibilidad de entender que las combinaciones de estas formas de organización de la autoridad pueden presentarse en cualquier democracia.

No debemos olvidar que la figura central y su organización, centralizada, con su manifestación de integración, puede acercarse al despotismo cuando la integración esté en una sola persona.

Lipson, al referirse a la división de poderes, la explica en la siguiente forma: "Las actividades del gobierno se agrupan en tres divisiones. Que estas divisiones existen es una simple cuestión de hecho que cualquier observación puede verificar, pues no surgen de una teoría preconcebida, sino del carácter de las funciones mismas. Una cosa es legislar, otra administrar y una tercera juzgar. Tal es la naturaleza del proceso gubernamental, tal como se ve en la práctica. ¿Cómo pueden encarnarse estas tres actividades en las instituciones del Estado? Si la separación es el propósito guía, pueden realizarse estableciendo el gobierno en tres ramas, compuestas de un personal distinto. Asígnese a una de éstas toda la función de hacer las leyes; a una segunda, toda la función de administración; y a una tercera, todo el proceso judicial. --

Así, creando una división de ramas, que corresponda con la di visión de funciones, se puede transferir la separación del -- reino de la teoría a la estructura del hecho político." (1).

El problema que se presenta en la organización de la autoridad está íntimamente relacionado con el territorio. - Así, cualquier gobierno debe tener representantes en todo lugar en el que se lleven a cabo relaciones sociales. Como efec to de esto, hallamos dos figuras que caracterizan al ejerci-- cio de esta autoridad, y que se contraponen radicalmente: el localismo o centralismo y el federalismo. En el primero, la solución a los problemas planteados está dada por la organiza ción central, independientemente del lugar territorial en don de se presente la necesidad. Por otro lado, la organización federal reconoce facultades, obligaciones y derechos locales para la solución de sus necesidades internas, así como la supremacía formada por la conjunción de las células estatales.

El denominador común del localismo y del federalis mo está determinado por el miembro configurador de cada uno - de ellos. Así, en el localismo el Estado está compuesto por - un solo miembro, y en el federalismo existe la unión de va--- rios estados-miembros que guardan autonomía para el ejercicio de cubrir las demandas de sus gobernados y que adquieren y so

(1). Lipson, Leslie. - Op, cit., pp. 304-305

portan responsabilidades con la entidad principal, creada por ellos mismos y con la cual se coordinan, apareciendo el Estado federal por la voluntad inquebrantable de la asociación de varios estados. El federalismo está íntimamente relacionado con la separación de poderes, ya que en toda organización mayor es necesario distribuir funciones de acuerdo a la materia, al territorio, y a elementos diversos que se desprenden de sus relaciones en lo interno y en lo externo.

c) Karl Loewenstein.

Para Loewenstein la separación de poderes constituye el fundamento del constitucionalismo moderno. Lo que realmente significa esto es el reconocimiento de que el Estado -- tiene que cumplir determinadas funciones y que se le presente un problema de carácter técnico en cuanto a la distribución de su trabajo, siendo beneficiados los destinatarios del poder cuando estas funciones son realizadas por diferentes organismos; en este contexto, la libertad es "el telos ideológico de la teoría de la separación de poderes." [1].

"Lo que corrientemente, aunque erróneamente, se suele designar como la separación de los poderes estatales es, en realidad, la distribución de determinadas funciones estatales

[1]. Loewenstein, Karl.- Op. cit., p. 55

les a diferentes órganos del Estado. El concepto de poderes, - pese a lo profundamente enraizado que está, debe ser entendido en este contexto de una manera meramente figurativa... se preferirá la expresión 'separación de funciones' a la de 'separación de poderes'." [1]. Esta aportación de Loewenstein, - para ser entendida en su totalidad, debe ser analizada a través de los elementos racionales que le hicieron llegar a esta conclusión.

Loewenstein estudia los medios de control político que se dan dentro del Estado, y señala dos grandes grupos: -- los controles horizontales y los controles verticales. Estos últimos se caracterizan porque se dan a través de la oposición que la sociedad haga frente a los diferentes detentadores* del poder, siendo estos últimos el gobierno, el parlamento, los tribunales y los electores. Son tres las manifestaciones que componen a este tipo de control: el federalismo, las garantías individuales y el pluralismo; los dos primeros de carácter jurídico, y el último de carácter político-sociológico. Como no es objeto de nuestro estudio, no lo analizaremos en detalle.

Los controles horizontales se caracterizan porque se dan dentro del Estado y, por medio de la Constitución Polí

[1]. Loewenstein, Karl.- Op. cit., p. 55

* Utilizamos la palabra "detentador" debido a que es la empleada por el autor. Sin embargo, el Diccionario de la Academia de la Lengua Española define la palabra como "el que retiene la posesión de lo que no es suyo, sin título ni buena fe que pueda coonestarlo".

tica de un Estado, sirven como elemento de control político.- Aquí, la Constitución aparece como un medio para el ejercicio del poder del Estado, manifestándose ésta como la decisión política, la creación legislativa y la interpretación y aplicación judicial. Estos controles horizontales se dividen en -- interórganos e intraórgano.

I. CONTROLES HORIZONTALES: INTERORGANOS.

Este grupo está compuesto por las relaciones entre el electorado, el parlamento, el gobierno y los tribunales, - que vienen a ser los detentadores del poder. Las relaciones - mencionadas se dividen en dos clases: en la primera, los detentadores del poder están relacionados constitucionalmente, - de manera que sólo podrán llevar a cabo determinadas tareas - si actúan conjuntamente; en el segundo caso, un detentador individual del poder influye sobre otro detentador del poder; - ejemplo de esto lo encontramos en una subdivisión del control que se da entre la asamblea y el gobierno, por medio del veto.

Estos controles caracterizan a los gobiernos parlamentario y presidencial; en el gobierno parlamentario existe una interdependencia por integración, y es aquí donde el control horizontal se ejerce en su máxima expresión; en el régimen presidencial aparece la interdependencia por coordinación y el control se da en menor grado.

Interdependencia por coordinación.- Loewenstein entiende este concepto como el control existente entre el ejecutivo y el legislativo: "La interdependencia por coordinación significa -- que los independientes detentadores del poder actúan con autonomía dentro de la esfera de acción que les ha sido asignada, estando sin embargo obligados a cooperar en puntos de contacto establecidos de antemano. La exigencia de cooperación implica, al mismo tiempo, una distribución del poder." (1).

Un ejemplo de esta noción lo hallamos en las repúblicas presidenciales, en las relaciones entre el Congreso y el Presidente; el primero puede vencer al segundo por medio de la votación, y el presidente, a su vez, puede ejercer el veto.

Interdependencia por integración.- Aparece en el sistema parlamentario, donde los miembros del gabinete (órgano ejecutivo) son al mismo tiempo miembros del parlamento (órgano legislativo). Loewenstein lo explica de la siguiente manera: "Dado que deben ser miembros del parlamento, el gabinete es un comité de asamblea; el gobierno está fusionado con el parlamento, -- formando parte de éste. Pero a pesar de la unión personal entre miembros del gabinete y del parlamento, ambos detentadores del poder están separados funcionalmente y son independien

(1). Loewenstein, Karl.- Op. cit., p. 132

tes. Dado que el gabinete tiene carácter de un comité parlamentario, este tipo puede ser designado apropiadamente como interdependencia por integración." [1].

Y añade que: "... el gobierno y el parlamento están indisolublemente unidos y fusionados, no pudiendo llevarse cabo su función sin la cooperación, antecedente o subsiguiente, de otro detentador del poder." [2].

En los controles interórganos aparecen cuatro detentadores del poder, que se vigilan y controlan mutuamente. La asamblea, como detentador del poder, pretende tener control sobre el gobierno, al igual que éste ejerce control sobre la asamblea, y los tribunales sobre ambos detentadores. Finalmente, el electorado, como detentador, controla a todos los mencionados. La característica esencial de los detentadores del poder está dada por su autonomía, que tiene como consecuencia la independencia funcional. Por su parte, estos detentadores, a pesar de su independencia, funcionan para cooperar en la gestión estatal. Por último, el electorado, a través de los partidos políticos, pretende darle movimiento y vida al ejercicio del poder por parte de los representantes en turno.

[1]. Loewenstein, Karl.- Op. cit., p. 106

[2]. Loewenstein, Karl.- Op. cit., p. 132

Algunos ejemplos que sirven para aclarar lo anteriormente descrito son: el veto del presidente, que ejerce un control sobre la ley que del Congreso emana; este veto puede ser de dos tipos, suspensivo o resolutivo. Otro ejemplo es la disolución del parlamento a instancias del primer ministro, -- caso que se da únicamente en los regímenes parlamentarios. -- Por su parte, el electorado ejerce un control al elegir un -- nuevo gobernante. Por último, los tribunales cuidan el principio de legalidad de las leyes, declarando en su oportunidad -- la inconstitucionalidad de las mismas.

II. CONTROLES HORIZONTALES: INTRAORGANO.

Este tipo de control se da dentro de cada uno de -- los órganos que integran la estructura funcional de la Consti-- tución. En otras palabras, el control intraórgano se da den-- tro del mismo detentador del poder. Cabe aclarar que la deno-- minación "intraórgano", en singular, es debida a que el con-- trol se da dentro de un órgano, sea éste el ejecutivo, el le-- gislativo o el judicial (1).

En esta forma de control aparece un fenómeno de ca-- rácter cuantitativo, ya que el ejercicio del poder dentro de -- cada órgano estatal se da en más de una persona, y sólo en ca--

(1). Loewenstein, Karl.- Op. cit., pp. 232-233

esos excepcionales ocurre lo contrario. Aparece también un fenómeno de despersonalización, dado por medio de la institución. Esto se refiere a que el detentador del poder organizado es de carácter colectivo, integrado por diversos miembros. Cuando el ejercicio del poder dentro de un órgano de función_ recae sobre una sola persona, aparece la autocracia, y por -- tanto no hay control intraorgánico.

El gobierno puede considerarse como el elemento -- más peligroso para la comunidad, lo que hace necesaria la -- existencia de controles. Para entender este fenómeno podemos_ recurrir a algunos ejemplos: cuando nos referimos al órgano - legislativo (compuesto de dos cámaras) aparece el control in- traórgano al contraponerse una cámara a la otra a través del_ análisis y estudio de los proyectos que se le presentan como_ revisora, para cuidar la legalidad de la ley. Un ejemplo rela- cionado con el órgano ejecutivo aparece cuando el presidente_ necesita la confirmación por parte de uno o varios de sus mi- nistros para afirmar la legalidad del acto por medio del re- frendo ministerial.

Es importante señalar que las nuevas teorías de -- la división de poderes planteadas por Loewenstein y por Lip- son conjugan una misma idea, desprendida de la observación de la organización estatal, así como su vinculación con los he--

chos políticos, para afirmar que la división de poderes no es sino la forma de organización de las funciones de los distintos órganos que integran la estructura gubernamental. Al querer encontrar el telos de la sociedad política, que es el -- bien temporal de los gobernados, se crean nuevas formas de interpretación de la organización, determinadas más por el mundo del hecho que por la mistificación teórica.

Es innegable que la aportación que hace Loewenstein a las nuevas teorías de la división de poderes, va más allá - de destacar el nuevo concepto de "órganos" que hará posible la función estatal. Además proporciona mayores elementos para -- analizar el poder político que se presenta en una sociedad. - Los controles verticales y horizontales caracterizan el sentimiento del estudioso para preservar no sólo la libertad del - individuo, sino su realización en la comunidad, brindando a - la democracia elementos para su ejercicio y convirtiéndose en veladores de su existencia. Sólo por medio de los controles - que jurídica y sociológicamente se ejerzan, vivirá el hombre - en la sociedad futura.

**CAPITULO SEGUNDO: EL ORGANISMO EJECUTIVO EN LOS REGIMENES
POLITICOS CONTEMPORANEOS.**

1. EL REGIMEN POLITICO COMO OBJETO DE ESTUDIO.

A. SISTEMA POLITICO.

Como se ha mencionado anteriormente, el poder tiene diversas formas de expresión dentro del Estado. Así encontramos que el sistema político, que en todo estado se halla determinado por las relaciones entre gobernantes y gobernados. Al respecto, -- Loewenstein opina que, en un sentido amplio, "todo Estado con unas determinadas relaciones entre los detentadores y los destinatarios del poder, expresada en la forma de unas permanentes instituciones gubernamentales, es un sistema político; su característica esencial es el aparato o mecanismo a través del cual se lleva a cabo la dirección de la comunidad y el ejercicio del dominio." [1]. Aquí creemos pertinente aclarar que se utilice la palabra "detentador" como sinónimo de titular, ya que el significado gramatical de la primera es "el que retiene la posesión de lo que no es suyo, sin título de buena fe que pueda cohonesterlo." [2].

Todos los sistemas políticos están fincados, necesariamente, sobre instituciones e ideología. Los conceptos -

[1]. Loewenstein, Karl.- Op. cit., p. 30

[2]. Diccionario Enciclopédico Espasa-Calpe, 8a. ed., Madrid, T. 9., 1979, p. 168.

que Loewenstein tiene de estos dos elementos son los siguientes: "Instituciones son los aparatos mediante los cuales se ejerce el poder en una sociedad organizada como Estado. Instituciones son todos los elementos o componentes de la maquinaria estatal: gobierno, parlamento, tribunal de justicia, administración pública, policía y sistema de valores que da sentido a las instituciones y determina sus fines." [1].

Por otra parte, ideología es, siempre según Loewenstein, "un sistema cerrado de pensamientos y creencias que explican la actitud del hombre frente a la vida y su existencia en la sociedad, y que propugnan una determinada forma de conducta y acción que corresponde a dichos pensamientos y creencias, y que contribuye a realizarlos. Impulsa a sus partidarios a la acción para conseguir su realización." [2].

De aquí se infiere la noción de sistema político - en sentido estricto: "sociedad estatal que vive bajo una ideología concreta política, sociopolítica, ética o religiosa a la cual corresponden unas determinadas instituciones destinadas a realizar dicha ideología dominante." [3].

Para que un sistema político pueda realizarse, se requiere que los gobernantes se fundamenten en los preceptos -

[1]. Loewenstein, Karl.- Op. cit., p. 30

[2]. Ibidem.

[3]. Loewenstein, Karl.- Op. cit., p. 32

constitucionales y que se sometan a las disposiciones programáticas en la práctica, esto es, por medio de la legislación complementaria y que estas costumbres políticas no contradigan el texto de las leyes. Cabe hacer notar que algunas dictaduras -- sin Constitución también se consideran como sistemas políticos, si bien esto se aleja completamente del concepto teórico que -- hemos enunciado anteriormente.

El profesor Laferriere condensa históricamente -- los sistemas políticos en tres grandes tipos: despotismo, absolutismo y constitucionalismo. Es innecesaria la distinción entre los dos primeros, ya que ambos significan lo mismo. En la actualidad se dan en una forma o expresión atenuada. El constitucionalismo es la figura que ha tomado relevancia hoy en día, ya que independientemente de la ideología que practiquen los -- Estados, tienen (en su mayor parte) una Constitución, pudiendo ser ésta escrita o no (codificada o no codificada).

B) REGIMEN POLITICO (FORMA DE GOBIERNO).

En un sistema político caben y actúan diversas formas de gobierno que están unidas por identidad o afinidad de sus ideologías y de las instituciones que a los primeros corresponden. Por otro lado, el régimen político es diferente del sistema político y constituye propiamente la forma de gobierno. Es "la concreta conformación de las instituciones del sistema político en una determinada sociedad estatal." [1].

En relación a este tema, Amunátegui se refiere a - que un régimen político es un sistema de gobierno: "el mecanismo regulador de las relaciones entre gobernantes y gobernados.- Este régimen debe ser estatuido sobre las bases de la generación de los órganos, de su estructura y de las relaciones entre aquéllos." [2].

Dos son los elementos que, para Amunátegui, caracterizan a un régimen político: que se observe el orden social y que sea realizado en su plenitud. El orden social, desde el punto de vista jurídico, se fundamenta en la organización social, la que tiene bases determinadas por sus antecedentes históricos, raciales, geográficos, lingüísticos, etnográficos, es decir, todos los factores que de alguna manera contribuyen a -

[1]. Loewenstein, Karl.- Op. cit., p. 32.

[2]. Amunátegui, Gabriel.- Regímenes políticos.- Edit. Jurídica de Chile, 1951.- p. 22.

la formación de un pueblo. En cuanto a la realización plena -- del régimen político, está dada por la vivencia cotidiana: esto es, a la manera de Hermann Heller, cuando la normalidad responde a la normatividad de un determinado Estado. Al referirse a este punto, Amunátegui comenta que las naciones iberoamericanas con sus innovaciones constitucionales tienen, salvo contadas excepciones, "un régimen de gobierno que es la dictadura - temperada por la revolución." [1].

Actualmente existen dos grandes grupos de formas de gobierno: las monarquías y las repúblicas. La monarquía es, según el maestro González Uribe, "el gobierno de uno solo. Es la forma de gobierno en que el poder supremo se deposita en una sola persona física que recibe la denominación de rey, o alguna específica de acuerdo con la tradición del país (aha, Irán; emperador, Japón, etc.). En la actualidad tienden a desaparecer y se restringe cada vez más el número de gobiernos monárquicos." [2].

Las monarquías se dividen en dos grupos: absolutas y constitucionales; estas últimas son las que se encuentran actualmente en Gran Bretaña, Bélgica, y otros países.

En la monarquía constitucional, el rey debe apoyarse en la Constitución (escrita o no) y compartir el poder.

[1]. Amunátegui, Gabriel.- Op. cit., p. 22.

[2]. González Uribe, Héctor.- Op. cit., p. 400.

con otros órganos del Estado. Se reconocen dos tipos: las puras y las parlamentarias. En las primeras, el monarca ejerce - por sí mismo el poder ejecutivo, o sea, es el titular único de éste. En la monarquía parlamentaria aparece un primer ministro como representante del gobierno y es responsable ante el parlamento. Por regla general, las monarquías son hereditarias, pero también pueden ser electivas a través de una legislación especial.

Por lo que se refiere a las repúblicas, se consideran como una de las formas más características de gobierno. A continuación destacaremos los elementos que oponen la república a la monarquía.

El Diccionario Enciclopédico Espasa-Calpe define el término república de la siguiente manera:

República: "Del lat. res publica, cosa pública.- Los asuntos, negocios, etc., del dominio o interés común.// Cuerpo político de una nación. Forma de gobierno representativo en que el poder reside en el pueblo, personificado éste por un jefe supremo llamado presidente. Las atribuciones de éste son muy variables, según la Constitución de cada país; los hay que ejercen una función muy semejante a los monarcas constitucionales, como en Francia, y otras que gozan de más amplias atribuciones; no existe presidente del Consejo de Ministros y éstos desapare-

cen directamente con él, como en EEUU. Esta república se denomina presidencialista." (1).

El maestro González Uribe conceptúa a la república como "aquella forma de gobierno en la cual el Jefe de Estado es designado por elección popular que se renueva en un lapso relativamente corto de años (cuatro, seis, siete, etc.). El jefe de Estado toma el nombre de Presidente de la República y gobierna con un gabinete de ministros, con los cuales integra el poder ejecutivo del país. Su posición, aunque políticamente muy importante, está equilibrada, en el plano jurídico-constitucional, con la de los demás poderes públicos." (2).

En seguida enumeraremos tres tipos de república, según Jellinek (3):

República democrática con asamblea popular deliberante dotada de facultades decisorias: Esta forma de gobierno se dio en la antigua Grecia, y en la actualidad no encontramos ningún ejemplo, con excepción de algunos cantones suizos.

República democrática puramente representativa: - Es la forma usual de gobierno republicano. El ejemplo que destaca es el pueblo de Estados Unidos de Norteamérica, donde se ejercen los derechos a través de representantes.

(1). Diccionario Enciclopédico Espasa-Calpe, 8a. ed., Madrid, 1979.

(2). González Uribe, Héctor.- Op. cit., p. 401.

(3). Jellinek, Georg.- Op. cit., p.

República democrática representativa con instituciones democráticas inmediatas. El pueblo no sólo participe a través de las elecciones, sino que también en la vida del Estado en situaciones excepcionales, como cuando se trata de aprobar una nueva Constitución o una ley de suma importancia, por medio de la iniciativa popular, el plebiscito popular o el referéndum, que puede ser constitucional, facultativo u obligatorio. Este tipo de gobierno se observa en algunos estados de -- Estados Unidos de Norteamérica y de Francia.

Felipe Tena Ramírez menciona que un régimen republicano es la forma de gobierno en donde la jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica, y para la -- cual se consulta la voluntad popular. [1].

Uno de los elementos que caracterizan a la república es que la jefatura del Estado no es vitalicia en forma -- expresa, pero el hecho de que se den fenómenos de continuidad dentro del ejercicio del poder del Estado, nos servirá de base -- para distinguir que dentro de las repúblicas, y principalmente de las de tipo presidencial, habrá una tendencia hacia un nuevo tipo, denominado presidencialismo, caracterizado por un fortalecimiento del poder ejecutivo por medios que veremos posteriormente.

[1]. Tena Ramírez, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, 12a. ed., México, 1973. p. 95.

Dentro de la forma de gobierno denominada república, encontramos dos grandes tipos a través de la historia: los gobiernos de corte parlamentario y los de tipo presidencial. - El primero de ellos se caracteriza, según el maestro González Uribe, porque "el presidente de la república es el jefe de Estado, pero no el jefe de gobierno; tiene el goce, pero no el ejercicio del poder ejecutivo. El gobierno está en manos de un primer ministro o canciller, emanado del partido que salió victorioso en las elecciones, y que responde de sus actos ante el parlamento. Este, por medio de votos de confianza o de censura, en situaciones críticas, decide acerca de la permanencia o caída del gobierno encabezado por el primer ministro." (1). Este tipo de gobierno existe en Alemania Occidental y en Austria.

Por otra parte, el gobierno presidencial consiste, tal como lo caracteriza el maestro González Uribe, en que "el presidente de la república reúne en su persona el goce y el ejercicio de las atribuciones que la constitución señala al poder ejecutivo. Es, a la vez, jefe de Estado y jefe de gobierno, y encabeza con plenos poderes la administración pública. Nombra a los miembros de su gabinete (ministros o secretarios de Estado), y los remueve libremente, sin tener que dar cuenta de ello o pedir permiso al parlamento. Nombra, asimismo, a los integrantes

(1). González Uribe, Héctor.- Op. cit., p. 401.

tes del poder judicial. La Constitución le señala una serie de facultades que le dan una situación de gran relevancia en el Estado." [1].

Una última clasificación de los regímenes políticos es la proporcionada por la escuela francesa, formada ésta por André Mauriou, Duverger y Burdeau. Esta clasificación incorpora la participación real y efectiva de los individuos dentro del Estado a través de la designación y elección de sus gobernantes por medio de los partidos políticos para alcanzar el poder. De esta forma, hay dos tipos de regímenes: monistas y pluralistas. [2].

En relación al régimen monista, también entendido como monocrático o de poder cerrado, destacan las monarquías - en sentido aristotélico, y la dictadura personal o monocrática, en donde un solo individuo ejerce el poder (por ejemplo, Haití y España en el tiempo de Franco). Una derivación de ésta es la dictadura ideológica, en donde el régimen sólo acepta una determinada ideología y cualquier disidente del régimen se considera excluido. Ejemplo de esto es la Unión Soviética.

Los regímenes políticos pluralistas permiten la participación de los partidos políticos en un marco jurídico establecido previamente, reconociendo la posibilidad de llegar

[1]. González Uribe, Héctor.- Op. cit., p. 394.

[2]. Venegas Trajo, Francisco.- Op. cit.

al poder. En los regímenes pluralistas nominales esta posibilidad es teórica, pero fácticamente se da una continuidad política por medio de un partido fuerte y dominante. En cuanto al -- pluralismo real, no sólo existe en él la posibilidad teórica de una oposición, sino que de una manera verdadera y efectiva, cualquiera puede llegar al poder.

Siguiendo en cierta medida a la escuela francesa, el profesor de Ciencia Política de la Universidad de Berkely, California, Leslie Lipson, desprende de las funciones del Estado y de la esfera de actividad de éste, dos grandes formas de manifestación: la limitada y la ilimitada, que nos deja en la posibilidad de elegir entre un Estado pluralista y un Estado monista, correspondiendo al primero la actividad limitada y al segundo, la ilimitada.

Por último, el régimen político representa el elemento principal de la materialización del poder del Estado fincado en un sistema político determinado. Así, el régimen político es la forma en que se organiza el poder dentro de una sociedad determinada, en una época histórica en particular.

C) FORMAS DE ESTADO.

Si bien es cierto que forma de gobierno se equipara a régimen político, habrá que distinguir entre el primer concepto y lo que es forma de Estado. El maestro González Uribe aclara con precisión ambos conceptos:

"Estado es la unidad total -pueblo y gobierno a la vez-; el gobierno es una parte del Estado, la parte encargada de llevar - el pueblo a la consecución del bien público temporal. En otras palabras, el Estado es el titular de la soberanía. El gobierno es el conjunto de órganos estatales a los que está confinado - el ejercicio de la misma soberanía. El Estado es un pueblo en su marco geográfico, que activa y conscientemente participa en la vida de la comunidad política y moldea, modifica y controla el propio poder. Hay pues, en el Estado, hombres, territorio, - gobierno y fin, pero no exclusivamente gobierno." [1]

La clasificación de las formas de Estado se basa en el ejercicio de la soberanía en el Estado, distinguiéndose el Estado simple o unitario y el Estado complejo o compuesto.

El Estado simple (unitario) es aquél en que la soberanía en el Estado es considerada como una e indivisible y se ejerce sobre una sola población en un solo territorio. A

[1]. González Uribe, Héctor.- Op. cit., p. 394.

esta forma de Estado corresponden las naciones centralistas, - como Francia y Colombia.

El Estado complejo o compuesto es aquel en que el ejercicio de la soberanía está repartido entre un Estado mayor y una serie de estados menores que contribuyen a formarlo. Esto es el Estado federal: "Territorio propio formado por los -- territorios de todas las entidades federativas; una población propia, que es la del país entero, y un gobierno propio, el federal, a quien está encomendado el ejercicio supremo de la soberanía constitucional. Hay también una legislación federal, - de la que forma parte la Constitución política [ley suprema de todo el país]. Los Estados-miembros tienen también su territorio propio, su población propia y su propio gobierno, así como su legislación específica. Pero estos Estados-miembros sólo -- son libres y soberanos en cuanto a su régimen interior. En --- cuanto a asuntos de interés general y lo que se refiere a las relaciones internacionales, están subordinados a la Federación, en los términos señalados en la Constitución Federal." (1). -- Ejemplos de este tipo de Estado son Estados Unidos de Norteamérica, México y Argentina.

Es necesario apuntar en este momento que al analizar ambas formas de Estado aparece uno de los problemas enun-

(1). González Uribe, Héctor.- Op. cit., p. 403.

ciados por Lipson en "Los grandes problemas de la política", -- que todo Estado ha de enfrentar. Se desprende de la organización de la autoridad, pudiendo ser ésta concentrada o dispersa, y la elección que se ofrece es la unificación o la dispersión. Haciendo un paralelismo con las formas de Estado, encontramos que el Estado unitario se refiere a la organización concentrada: la unificación de la autoridad. El Estado compuesto, esto es, el Estado federal, estará dado por la organización de la autoridad en forma dispersa o disgregada.

La forma en que se manifiesta el Estado compuesto en su expresión típica es la federación, pero debemos aclarar que antes de ésta aparece la confederación, que puede ser conceptualizada, según el maestro González Uribe, como la "unión de varios Estados soberanos, mediante un pacto, para defenderse en común de las agresiones exteriores y para asegurar la paz y promover el bienestar interior." (1).

El poder de la confederación no influye en la soberanía de los Estados-miembros ni en sus ciudadanos. Un ejemplo de esta forma especial de Estado complejo lo fue la Confederación de los Países Bajos. Una confederación se disuelve en tres circunstancias: cuando se han satisfecho los objetivos -- perseguidos; cuando así lo deciden las partes, y cuando se transforme en federación. (2).

(1). González Uribe, Héctor.- Op. cit., p. 405.

(2). Venegas Trejo, Francisco.- Op. cit.

Hasta el momento hemos encontrado que el régimen político sufre una infinidad de interpretaciones, lo que dificulta grandemente su conceptualización, debido a que la realidad política de cada gobierno es distinta, en cierta manera, a los tipos ideales que la doctrina pretende poner de relieve.

Amunátegui, basado en un estudio de Francisco Ayala, proporciona algunos ejemplos de las formas de gobierno y de Estado de distintos países (1):

PAIS	FORMA DE ESTADO	FORMA DE GOBIERNO (REGIMEN)
Inglaterra	Unitario	Monarquía parlamentaria.
EEUU	Compuesto	República democrática presidencial.
Francia	Unitario	República democrática parlamentaria.
Suiza	Compuesto	República de ejecutivo colegiado.
Bélgica	Unitario	Monarquía parlamentaria.
Chile	Unitario	República presidencial.
México	Compuesto	República democrática presidencial.

Cabe aclarar que la situación política de Chile es actualmente diferente de la mencionada, ya que el elemento militar ha trastocado las instituciones, originando una autocracia militarista.

(1). Ayala, Francisco.- Citado por Amunátegui, Gabriel, Op. cit. p. 24.

Una vez analizadas las diferentes formas de Estado que se presentan en la actualidad, podemos destacar que -- existe una tendencia hacia el Estado complejo o compuesto, instrumentado e inspirado por la filosofía del federalismo como forma de organización racional del poder.

Sin embargo, no es suficiente que el federalismo aparezca enunciado en la Constitución Política, sino que además debe estar instrumentado y políticamente homogeneizado en toda la estructura jurídica derivada de la propia Constitución.

2. EL REGIMEN PARLAMENTARIO.

A. ANTECEDENTES.

En 1066 se creó en Inglaterra la Witenagemot, asamblea de barones convocada para asesorar al rey; éste no debía obrar por iniciativa propia, sino que tenía que escuchar antes la opinión de sus súbditos más prudentes. El pueblo podía asistir a estas reuniones y emitir su opinión, votando en pro o en contra. El witen tenía funciones legislativas, ejecutivas y judiciales. En la época de Guillermo el Conquistador las asambleas no eran ya de barones, sino de terratenientes a quienes el propio rey había otorgado propiedades. Esto continuó hasta 1215, cuando en Runnymede el Consejo de Barones obligó al rey a firmar la Carta Magna. Entre otras condiciones que el monarca debía aceptar, se establecía la creación del Consejo Común, constituido por prelados y grandes nobles nominalmente convocados, y por los terratenientes citados colectivamente. El 1275, el rey Eduardo I creó el llamado Parlamento modelo.

La palabra "parlamento" apareció a mediados del siglo XIII y tenía una connotación muy imprecisa; etimológicamente proviene del latín "parlar", que quiere decir únicamente "hablar". Implicaba que el rey hablara con los nobles para tomar decisiones. El Parlamento modelo estaba integrado por arzobispos, obispos y grandes abades, siete condes y 41 barones. Por otra parte, los sheriffs debían elegir dos caballeros de

cada condado, dos municipales de cada ciudad y dos de cada villa, para que asistieran a la reunión del parlamento. Durante el si glo XIV, los nobles y prelados constituyeron la Cámara de los Lores, mientras que los caballeros elegidos de entre los ciuda danos formaron la Cámara de los Comunes, que inicialmente sig- nificaba las comunidades organizadas de las que provenían los re- presentantes. A fines del mismo siglo se estableció que el re- rey no podía promulgar las leyes, sino que debía atender a las pe- ticiones elevadas por los Comunes. Sin embargo, esto no se l- llevó a la práctica sino hasta el siglo XVI. Durante el reina- do de Jacobo II apareció el "Bill of Rights", que colocó el re- rey por debajo de la ley. A partir de entonces, el monarca no po- día ejercer su poder absoluto, y el pueblo elegía libremente a sus representantes parlamentarios. Las Cámaras obtuvieron en te ra libertad en sus debates.

Las dos características básicas de esta monarquía reformada fueron el sistema de partidos y el gabinete. Este úl- timo empezó a sesionar en ausencia del rey en tiempos de Jorge I, de la dinastía Hannover; este monarca no hablaba el idioma in- glés, y por ello no concurría a las sesiones. En 1720, sir Robert Walpole fue nombrado jefe del gabinete y primer mini- stro del reino. Es en realidad en este momento cuando se conati- tuye el Parlamento tal como lo conocemos hoy en día. Muchos -- países han adoptado este régimen, dándole características par-

ticulares según las necesidades e ideología de cada nación. (1)

B. CARACTERISTICAS DEL REGIMEN PARLAMENTARIO.

Al estudiar el parlamento, encontramos que la -- doctrina no siempre es clara al caracterizarlo, debido a que el régimen parlamentario es, como hemos visto, una institución -- producto de la historia y de la vivencia auténtica de los pueblos, más que de estructuras teóricas. Al respecto, el profesor Venegas Trejo opina: "No hay un régimen parlamentario común, universal, prototipo o clásico; existen tantos regímenes parlamentarios como constituciones -formadas o no- lo han estructurado." (2).

A continuación trataremos de destacar algunos elementos característicos de los regímenes parlamentarios, con base en los puntos de vista de diversos autores. Como hemos mencionado anteriormente, la caracterización de este régimen se -- dificulta porque se ha ido transformando desde sus orígenes de acuerdo a la época de su aplicación. Maurice Duverger considera el régimen parlamentario como aquél en que "el gobierno está dividido en dos elementos, uno de los cuales -'gabinete' o gobierno en el más estricto sentido de la palabra- es políticamente responsable ante el parlamento y tiene el derecho de disolverlo." (3).

- (1). Linares Quintana, Segundo.- Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado. T. 8, Edit. Alfa, Buenos Aires, 1963.- pp. 41-67.
- (2). Venegas Trejo, Francisco.- Democracia, regímenes políticos y el presidencialismo mexicano, Ensayo inédito, p. 44
- (3). Duverger, Maurice.- Op. cit., p. 198.

A su vez, André Hauriou considera que el régimen parlamentario, en su forma clásica, es "un sistema político -- que realiza una separación flexible de poderes, o sea, que establece una colaboración constante entre el jefe de Estado y el parlamento, por intermedio de un gabinete ministerial el cual, por un lado, comparte la dirección del gobierno con el jefe de Estado y, por otro, es políticamente responsable ante el parlamento." [1].

Según Loewenstein, el gobierno democrático constitucional más común es el de tipo parlamentario. Este mismo autor señala que hay tres hechos que deben tenerse presentes cuando se estudia el régimen parlamentario, para su debida comprensión:

"Primero, la existencia de instituciones representativas o 'parlamentarias' en un Estado no significa, a la vez, que en dicho Estado existe una forma de gobierno parlamentario.

"Segundo, el gobierno parlamentario no es en absoluto idéntico con el gobierno de gabinete. Dado que este último es una versión específica del gobierno parlamentario, deberá ser reservado dicho concepto para la manifestación institucional británica.

"Tercero, para que pueda ser calificada como parlamentaria, la estructura gubernamental debe poseer determinadas caracte--

[1]. Hauriou, André.- Op. cit., p.242

riáticas comunes a todas sus manifestaciones, pero que no se encuentren en otros tipos de gobierno." (1).

Las características fundamentales del régimen parlamentario son las siguientes:

1. El órgano ejecutivo es dual.
2. El órgano legislativo es bicameral.
3. El jefe de gobierno y los miembros de su gabinete pertenecen al parlamento.
4. El gobierno es responsable ante el parlamento.
5. El gobierno, para permanecer en el poder, debe contar con el apoyo de la mayoría parlamentaria.
6. El parlamento puede obligar al gobierno a dimitir.
7. El jefe de gobierno puede solicitar al jefe de Estado la disolución del parlamento.
8. El control político es del tipo de interdependencia por integración.

El órgano ejecutivo dual consiste en que está formado por dos personas diferentes: un jefe de Estado y un jefe de gobierno. El maestro González Uribe establece la diferencia entre ambos de la siguiente manera: "en el régimen parlamentario, el presidente de la república es el jefe de Estado, pero no el jefe de gobierno. Tiene el goce, pero no el ejercicio de las atribuciones del poder ejecutivo. El gobierno está en ma--

(1). Loewenstein, Karl.- Op. cit., p. 104

nos de un primer ministro o canciller, emanado del partido que quedó victorioso en las elecciones, y que responde de sus actos ante el parlamento. Este, por medio de sus votos de confianza o de censura, en situaciones críticas, decide la permanencia o la caída del gobierno encabezado por el primer ministro." (1). El jefe de Estado tiene únicamente funciones de representación y protocolo, mientras que el jefe de gobierno, -- junto con su gabinete, es quien lleva la administración.

El órgano legislativo, en el régimen parlamentario, es bicameral. André Hauriou lo expresa así: "el Parlamento se divide tradicionalmente en dos cámaras. En Inglaterra -- existe la división más antigua, con la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes. En Francia, durante la restauración y el gobierno de julio, el parlamento se dividía en la Cámara de los Pares y la Cámara de los Diputados; volvemos a encontrar la misma división en las Constituciones de 1875 y 1946, subsistiendo en la de 1958. Esta separación entre Cámara alta y Cámara baja no es absolutamente indispensable, pero sí es -- útil, sobre todo en la época del Derecho Constitucional clásico." (2).

La razón que mueve a esta división está en pretender encontrar un equilibrio dinámico y recíproco entre el par-

(1) González Uribe, Héctor.- Op. cit., pp. 401-402.

(2) Hauriou, André.- Op. cit., pp. 244-245.

lamiento y el ejecutivo; estando este último dividido en dos, - es lógico que el parlamento lo esté igualmente en dos cámaras.

El jefe de gobierno y los miembros de su gabinete pertenecen al parlamento. De esto desprendemos que llega a formarse una norma consuetudinaria dentro del régimen parlamentario, que consiste en que "el primer ministro ha sido siempre - miembro de una de las dos Cámaras, y hoy esta regla rige para todos los ministros."(1). Los orígenes de esta norma provienen del tiempo de Walpole. Este gobierno tiene una estructura piramidal cuyo vértice es el jefe de gobierno (primer ministro o - canciller, según los distintos países), que en la mayor parte de los casos es el líder del partido mayoritario del parlamento, y que elige a sus ministros de entre los miembros de su -- propio partido.

Un elemento que sirve para distinguir el parlamento clásico correspondiente a los siglos XVIII y XIX del actual, está dado por el papel que desempeña el gabinete a través de - la confianza de que debe gozar, ya sea del parlamento o del jefe del Estado; así, en su configuración clásica aparece una situación dualista. Se considera así porque el gabinete debe tener la confianza del parlamento y del jefe de Estado. Hoy en día no se presenta la dualidad, debido a que el gabinete solamente requiere de la confianza del parlamento; esta forma de -

(1). Loewenstein, Karl.- Op. cit., p. 105.

régimen parlamentario se denomina monista.

En tanto la mayoría del parlamento apoye al gobierno, éste permanecerá en el poder; puede perder ese poder en --- dos circunstancias: cuando la mayoría parlamentaria le retire su apoyo, y cuando a través de nuevas elecciones cambie la estructura del parlamento.

El punto principal que determina el régimen parlamentario es el control político, en que dos detentadores del poder (parlamento y gobierno) se encuentran con facultades recíprocas y con iguales posibilidades de control, con una existencia realista. El instrumento más eficaz del parlamento es el poder exigir responsabilidad política al gobierno, existiendo responsabilidades individual y colectiva en los miembros del gabinete. "La ratificación última está dada por el voto de censura acordado por la mayoría del parlamento al gobierno, o la negativa a conceder el voto de confianza pedido por el gobierno." (1). Entre los controles que le corresponden al gobierno para vigilar al parlamento, encontramos la posibilidad que tiene el gobierno de solicitar (al jefe de Estado) la disolución del parlamento y la convocatoria a nuevas elecciones. Es aquí donde se desprende un nuevo elemento, dado por el electorado soberano, que servirá como árbitro entre el partido o los partidos

(1). Loewenstein, Karl.- Op. cit., p. 107.

que se encuentren en la oposición y el gobierno mismo; si -- triunfa la oposición en las elecciones, se deduce que el electorado retiró su confianza al gobierno, y deberá formarse un gobierno nuevo o la coalición de partidos triunfadores. Cuando se reelige el mismo gobierno, resulta obvio que el electorado esté conforme con la política actual. Este mecanismo sólo se observa cuando se trate de un sistema bipartidista.

La decisión política está distribuida entre el gobierno y el parlamento, y ambos colaboran en la ejecución de esta decisión política fundamental, que será dada a través de la legislación. En lo que toca a la ejecución de la decisión política por medio de la administración, estará confiada al gobierno no sometido a la constante supervisión del parlamento.

El hecho de que el gobierno y el parlamento estén fusionados, dado que los miembros del gabinete lo son del parlamento, no le resta independencia funcional a cada uno de los órganos. Loewenstein denomina a esta situación "interdependencia por integración", y es una forma eficaz de control político.

C). EL ORGANISMO EJECUTIVO EN EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO.

Si bien las características generales del régimen parlamentario son semejantes en los diferentes países, las funciones y la forma de realizarlas varían de un lugar a otro. Dado que es imposible analizar todos los países en este trabajo, tomaremos dos modelos representativos: el Reino Unido para el estudio de la monarquía parlamentaria, y la República Federal Alemana como ejemplo de república parlamentaria.

a) MONARQUÍA PARLAMENTARIA: REINO UNIDO.

El parlamento inglés se ha considerado siempre como modelo de este régimen debido a su antigüedad y al hecho de que las demás naciones europeas han querido imitar su forma de gobierno. El Parlamento inglés está constituido por dos Cámaras: la Cámara de los Lores, que representa a la nobleza y a la iglesia, y la Cámara de los Comunes, que representa al pueblo. La primera consta de aproximadamente 1,075 miembros vitalicios. La Cámara de los Comunes está formada por 635 miembros elegidos por el pueblo [1]. En la actualidad, las funciones de la Cámara de los Lores están muy restringidas y domina la cámara baja, aunque sea inferior numéricamente. Los miembros de esta Cámara duran en su cargo cinco años y son elegidos por votación popular.

[1]. Inter-Parliamentary Union, - Parliaments of the world, - Mc-Millan Press, Ltd., London, 1976, p. [traducción de Ms. Elena de León Tomás].

ción popular.

Las principales funciones del parlamento son la legislación y el control del gobierno. Teóricamente, también le competen los asuntos exteriores, si bien en la práctica es el gobierno quien se ocupa de ellos.

El jefe de Estado, como integrante del órgano ejecutivo es, en el Reino Unido, un monarca hereditario cuyas funciones son puramente simbólicas. Cuando interviene en las decisiones del gobierno es únicamente por consejo del primer ministro, cuyas indicaciones son seguidas por el monarca. Duverger expresa que las funciones del jefe de Estado son "representar a la nación, promulgar leyes, ratificar tratados, firmar decretos, nombrar al primer ministro y pronunciar -eventualmente- la disolución del parlamento." [1].

En cuanto a la integración del gobierno o Consejo de Ministros (gabinete ministerial), tiene como característica el ser una organización colegiada con dos finalidades: por un lado, desempeña la administración pública, y por otra parte, según el maestro Venegas Trejo, evita la rivalidad "de consecuencias tal vez desagradables, entre el monarca y su principal ministro." [2].

[1]. Duverger, Maurice.- Op. cit., p. 192.

[2]. Venegas Trejo, Francisco.- Op. cit., p. 48.

El jefe de gobierno, llamado primer ministro, es nombrado por la reina, que en realidad no tiene libertad de -- elección: debe designar al líder del partido mayoritario de la Cámara de los Comunes. A su vez, el primer ministro elige a su gabinete, aunque son oficialmente investidos por la reina. Es característico de la monarquía parlamentaria este juego entre -- parlamento y gobierno; el parlamento nombra al gobierno de entre los suyos.

En la designación del gobierno tienen gran importancia los partidos políticos. La Gran Bretaña es una país con sistema bipartidista. Los partidos políticos pueden cambiar de jefe sin necesidad de recurrir al cuerpo electoral, de manera -- que el partido mayoritario "modera el poder del primer ministro." (1). El primer ministro no es absolutamente libre para -- formar su gabinete, sino que debe integrarlo equilibrando los -- diferentes elementos del partido. Ya que el gabinete está formado por miembros del partido mayoritario de la Cámara de los -- Comunes, y estos representan al pueblo, en la base de todo el sistema existe la voluntad popular.

El primer ministro es la figura preponderante del régimen parlamentario. El lleva toda la administración y es -- quien toma las decisiones políticas fundamentales y la forma --

(1). Menhennet, David, y Palmer, John.- El parlamento en perspectiva.- Edit. Trillas, México, 1968.- p. 71.

de su ejecución. Las disposiciones de procedimiento del gabinete indican que el jefe de gobierno debe consultar sus decisiones con los ministros, pero no siempre lo hace ni tampoco se le obliga a seguir los consejos del gabinete. Es tan grande la influencia y el poder del primer ministro, que Menhennet y Palmer han calificado el régimen parlamentario inglés como "gobierno primer-ministerial" (1). El primer ministro goza de dos facultades que incrementan su poder: puede nombrar o destituir a sus ministros, y puede pedir a la reina [que debe acceder a ello] que disuelva el parlamento.

El gobierno inglés es teóricamente responsable ante el parlamento, aunque "la práctica constitucional establece que sólo es responsable ante la Cámara de los Comunes" (2). Esta responsabilidad puede ser individual o colectiva, y existen dos procedimientos para asegurarla: por parte del gobierno, la petición de una moción de confianza; por parte del parlamento, en particular de la Cámara de los Comunes, el voto de no confianza, la moción de censura, y el rechazo de ciertas garantías. Lo que se pretende con este mecanismo es controlar el poder tanto del gobierno como del parlamento: este último puede obligar al gobierno a dimitir por medio del voto de censura; es lógico pensar que si el jefe de gobierno no tiene la confianza de los comunes, debe dejar su cargo. Sin embargo, es casi ex-

(1). Menhennet, David., y Palmer, John.- Op. cit., p. 72.

(2). Inter-Parliamentary Union.- Op. cit., p. 840. [Traducción de Ms. Elena de León Tomás].

cepcional que se presente esta situación; como bien hace notar Duverger, "el gabinete británico no tiene que temer un voto de censura, pues está formado por miembros de un partido que dispone de la mayoría absoluta. En Gran Bretaña no se ha aprobado ningún voto de censura desde 1924." [1].

El gobierno, por su parte, tiene el derecho de pedir a la reina la disolución del parlamento, específicamente de la Cámara de los Comunes. Duverger opina que "la disolución restablece el equilibrio de poderes: ante un voto de desconfianza de la Cámara, el gabinete pronunciará la disolución y los electores serán llamados a decidir el conflicto. El arbitraje del pueblo por medio de las elecciones generales es así la piedra angular del régimen parlamentario." [2]. Loewenstein opina que el derecho de disolución es, desde el punto de vista de la teoría constitucional, la pieza clave de la conformación democrática del poder: "expone de forma inequívoca a problemas y a hombres frente al electorado, detentador supremo del poder; resuelve conflictos entre el gobierno y la mayoría parlamentaria; conduce a solucionar, lo que de otra manera no tendría solución: el bloqueo entre los detentadores del poder ejecutivo y legislativo." [3].

[1]. Duverger, Maurice.- Op. cit., p. 264.

[2]. Duverger, Maurice.- Op. cit., pp. 203-204.

[3]. Loewenstein, Karl.- Op. cit., p. 283.

Las causas de disolución del parlamento por el go-
bierno son, según Amunátegui, "el hecho de que elecciones com-
plementarias hayan sido adversas al gabinete; que se haya re-
formado la composición del cuerpo electoral; que hayan surgido
nuevos y graves problemas, respecto de los cuales el gobierno_
necesita conocer el pensamiento del electorado." [1]. En reali-
dad, así como el parlamento no suele otorgar votos de descon-
fianza al gobierno, éste pocas veces solicita la disolución --
del parlamento, ya que, como se ha venido mencionando, el eje-
cutivo y el legislativo están fusionados, y los miembros de es
tos órganos son los mismos.

Es importante señalar que aunque el primer minis-
tro y el gabinete no son elegidos por votación popular, el par-
lamento que los designa si ha llegado a su cargo por medio del
sufragio, de manera que en la base del régimen persiste la vo-
luntad del pueblo. Esto lo han expresado Menhennet y Palmer de
la siguiente manera: "El gabinete es simplemente la más alta -
dirección del gobierno. Este no es elegido por el pueblo. Pero
como depende para su continuidad de una mayoría en los Comunes,
y como la mayoría depende del voto popular, su poder tiene tam-
bien como base la voluntad del pueblo." [2].

[1]. Amunátegui, Gabriel.- Op. cit., p. 116.

[2]. Menhennet, David, y Palmer, John.- Op. cit., p. 68.

b) REPUBLICA PARLAMENTARIA: REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA.

La República Federal de Alemania, elegida por --- nosotros como modelo del régimen parlamentario republicano, es un Estado relativamente nuevo, cuya forma de gobierno ha sido calificada por Loewenstein como "parlamentarismo controlado" - (1). El Parlamento alemán se compone de dos Cámaras: el Bundesrat o Consejo Federal y el Bundestag o Cámara Federal. El primero es representante de los intereses de las provincias o Estados Federales (Länder); los miembros del Bundesrat son integrantes del gobierno en su Estado y su número no es constante (3 a 5, con base en la población de la provincia). No son elegidos por votación popular, sino por el gobierno de la provincia a que pertenecen.

El Bundestag o Cámara Federal está constituida -- por 496 miembros llamados diputados, que se eligen por un doble sistema: la mitad por sufragio universal directo, y el resto por medio de la representación proporcional (sistema d'Hont de cifra máxima) (2). Además, existen en el Bundestag 22 diputados elegidos en la misma forma, que representan a Berlín; el derecho a voto de estos miembros está muy limitada a consecuencia de las reservas aliadas. (3);

[1] Loewenstein, Karl.- Op. cit., p. 113.

[2]: Información: República Federal de Alemania. Constitución y estructura política. Edic. del Departamento de Prensa e Información del Gobierno de la República Federal de Alemania, Bonn.- 1977. p. 3

[3]. Ibidem.

La función primordial del parlamento es la legislación. La iniciativa de leyes corresponde a los miembros del Bundestag, al gobierno federal y a los representantes de los Estados Federales (Bundesrat) en casos que les conciernen directamente.

A diferencia de lo que ocurre en Inglaterra, el Parlamento alemán tiene responsabilidad penal. Cualquiera de las dos Cámaras, por una mayoría calificada de los dos tercios, puede procesar al Presidente federal por violación de la Ley Fundamental. El Bundestag puede, también, pedir al Tribunal Constitucional Federal que decida la dimisión de un juez por violación de la Ley Fundamental. El Tribunal Constitucional, formado por miembros de las Cámaras, tiene la facultad de juzgar y aplicar sentencia al parlamento, lo que le confiere una responsabilidad penal al órgano legislativo como un todo. (1).

Es función del Parlamento alemán la designación de los altos oficiales del Órgano Judicial, los miembros de la Suprema Corte de Justicia, y el Procurador general del país. (2).

Finalmente, es el Bundestag quien elige al jefe de Estado, como veremos más adelante (3).

(1). Interparliamentary Union, - Op. cit., p. 952. (Traducción de Ma. Elena de León Tomás).

(2). Interparliamentary Union, - Op. cit., p. 876. (Traducción de María Elena de León Tomás).

(3). Información: República Federal Alemana, p. 5.

En la República Federal de Alemania, el jefe de Estado es un Presidente Federal elegido (sin debate) por la Asamblea Federal por un período de cinco años y con la posibilidad de una reelección inmediata. La Asamblea Federal se forma con miembros del Bundestag (50%) y representantes de los Länder (50%), que en total son 1,000. (1), según lo estipula el artículo 54 de la Ley Fundamental. Existe un máximo de tres vueltas electorales; si en las dos primeras ningún candidato a la presidencia obtiene la mayoría, en la tercera es elegido -- quien obtenga la mayoría relativa (2).

El jefe de Estado de Alemania tiene funciones simbólicas: "Como órgano no responsable ante el parlamento, el presidente federal queda al margen de las consecuencias de las luchas ideológicas. Su misión propia es garantizar la unidad del Estado. Su falta de poder le permite permanecer neutral y contribuir a que las fuerzas políticas no olviden que, a pesar de sus diferencias ideológicas, poseen una base común" (3). Loewenstein menciona que la Ley Fundamental de 1949 ha suprimido muchas de las facultades que la Constitución de Weimar otorgaba al jefe de Estado, "por considerarse incompatibles con tareas puramente de ceremonia y representación, o simbólicas, -- del presidente en un sistema parlamentario." (4).

(1). Información: República Federal de Alemania, p. 5.

(2). Stein, Ekkehart.- Derecho Político. Aguilar de Ediciones, Madrid, 1973. p. 69.

(3). Stein, Ekkehart.- Op. cit., p. 89.

(4). Loewenstein, Karl.- Op. cit., p. 113.

La Ley Fundamental indica las siguientes funciones al jefe de Estado: Nombra al Canciller Federal, a los ministros Federales, a jueces, funcionarios y oficiales de la Federación. Representa a la Federación en el orden del Derecho Internacional. En nombre de la Federación concluye los tratados con Estados extranjeros, y ejerce en cada caso particular el derecho de gracia (Artículos 59 y 80). Por lo demás, todas sus disposiciones y resoluciones requieren del refrendo del Canciller Federal o del Ministro Federal a quien compete el asunto.

El Presidente Federal, a pesar de sus limitaciones, tiene la facultad de ejercer una función de suplencia: esto es, puede adoptar decisiones políticas cuando otros órganos constitucionales pierden su capacidad funcional. Así, cuando en el Bundestag se produce una mayoría negativa que rechace al Canciller Federal sin haber nombrado un sucesor, el Presidente Federal puede elegir entre disolver el Bundestag y tomar él mismo la dirección de la nación (artículos 52, 61 y 63 de la Ley Fundamental). Esta característica tiene como fundamento teórico el hecho de que al ser elegido por los representantes del pueblo, el jefe de Estado es portavoz de la voluntad popular. Este rasgo es, naturalmente, propio de la República parlamentaria.

En cuanto al derecho de veto, no existe como tal en la República parlamentaria. Lo más que puede hacer el jefe de Estado es pedir la revisión de un decreto o ley por el Tribunal Constitucional Federal, sobre la base de que tal ley es inconstitucional.

El Presidente Federal puede ser destituido de su cargo si el Bundestag o el Bundesrat lo acusan de violación intencional de la Ley Fundamental o de otra ley federal, y si la Corte Constitucional Federal considera que es culpable de estos cargos (artículo 61 de la Ley Fundamental).

La segunda faceta del órgano ejecutivo es el jefe de gobierno, que recibe el nombre de Canciller Federal, con su gabinete ministerial. La elección del Canciller Federal se lleva a cabo en forma democrática: el Presidente Federal hace una propuesta que se somete, sin debate, a votación por el Bundestag. Si el candidato propuesto no obtiene la mayoría de votos, el Bundestag debe llegar a un acuerdo, en un plazo de 15 días, para designar a otro candidato. Si no lo logra, se debe proceder inmediatamente a otra elección, en donde será designado para el cargo quien obtenga la mayoría relativa. El Presidente Federal no está obligado a aceptar este nuevo candidato, y tiene la facultad de disolver el Bundestag, pero es una situación que no ocurre en la práctica. (1).

(1). Stein, Ekkehart.- Op. cit., pp. 68-69.

Al igual que en el Reino Unido, en la República - Federal de Alemania el Canciller suele ser el presidente del - partido político mayoritario de la Cámara popular. Como regla - general, una vez nombrado, el Canciller no puede ser removido - de su cargo durante los cuatro años que dura éste. Sin embargo, han existido situaciones excepcionales en las que el Canciller ha tenido que dimitir, como fue el caso de Willy Brandt.

Según el artículo 64 de la Ley Fundamental, el -- Canciller propone al Presidente Federal el nombramiento de sus ministros. En la práctica, "la lista del gabinete resulta de - las negociaciones para conseguir la coalición o los acuerdos - internos entre los partidos. Normalmente, la lista ya se cono- ce antes de que el Canciller Federal sea elegido." (1).

El Canciller Federal es el "señor indiscutible -- del gabinete", y es quien toma las decisiones políticas; estas decisiones suelen transformarse en leyes por el parlamento, aun que no es requisito que el Canciller y sus ministros formen -- parte del órgano legislativo. El gobierno puede iniciar un pro- yecto de ley sin restricciones, y enviarlo al parlamento, que - lo acepta en la mayoría de los casos. Por otra parte, el go- - bierno puede pedir que se reconsidere una ley emanada del par- lamento, sobre la base de que aumenta los gastos o disminuye - el presupuesto.

(1). Stein, Ekkehart.- Op. cit., p. 69.

En la República Federal de Alemania el gobierno -- es responsable ante el parlamento; dicha responsabilidad puede ser individual o colectiva, y los procedimientos que la aseguran [moción de confianza o voto de censura] son básicamente -- iguales a los del Parlamento inglés. Sin embargo, existe una -- discrepancia que es el origen del nombre "parlamentarismo controlado" acuñado por Loewenstein (1). El Canciller y el gobierno sólo pueden ser destituidos por el parlamento si éste ha -- elegido ya a un sucesor para el jefe de gobierno; este procedimiento recibe el nombre de voto "constructivo" de censura (2). El Bundestag sólo puede derribar al gobierno cuando el sucesor propuesto ha sido aceptado por la mayoría absoluta de la Cámara; si no la obtiene, el Canciller puede pedir al Presidente -- la disolución de la Cámara baja. Sin embargo, esta situación -- no se presenta con frecuencia, ya que para ello sería necesaria la unión o coalición de un partido gubernamental con la -- oposición, constituyendo así una mayoría (3). Por esta misma -- razón, el Bundestag no suele ser disuelto por el Presidente Federal a petición del Canciller.

La misión fundamental del gobierno es la dirección del aparato administrativo; esta dirección comprende, según -- Ekkehart Stein, dos elementos:

[1]. Loewenstein, Karl.- Op. cit., p. 113.

[2]. Ibidem.

[3]. Loewenstein, Karl.- Op. cit., p. 114.

a) La coordinación del trabajo de los funcionarios "para fomentar, en todas partes, el bienestar de los ciudadanos y su protección contra los peligros" (1), misión que corresponde a los funcionarios inferiores y que es coordinada por el jefe de gobierno.

b) "La concretización de las metas generales contenidas en la Constitución y en las leyes, de tal manera que puedan ser realizadas por cada uno de los funcionarios" (2). La iniciativa de esta es función del Canciller Federal, que debe precisar -- las metas inmediatas que hay que alcanzar en una situación concreta, y distribuir las tareas a realizar entre las distintas autoridades.

Para poner en práctica la política gubernamental, el Canciller Federal tiene a su disposición no sólo a los Ministerios, sino también "a la compleja organización de la Cancillería Federal, donde se recopila, analiza y coordina la política del gobierno federal." (3).

El análisis del régimen parlamentario permite observar que este régimen pretende encontrar un equilibrio, o -- más que eso, un control entre dos detentadores del poder que -- con mayor fuerza se manifiestan dentro de una organización estatal. Estos son el parlamento, compuesto de dos cámaras, y el

(1). Stein, Ekkehart, - Op. cit., p. 85.

(2). Ibidem.

(3). Información: República Federal de Alemania, p. 6.

gobierno, formado de distinta manera según se trate de una -- monarquía o de una república. En general, podemos hablar de un jefe de Estado y un jefe de gobierno, representante, ambos, del ejecutivo. En la monarquía parlamentaria, este órgano está formado por el monarca (jefe de Estado) y el primer ministro (jefe de gobierno); en la república, el ejecutivo-gobierno se compone de un Presidente para el jefe de Estado, y un Canciller -- para el jefe de gobierno. Nótese que de lo anterior se desprende la distinción de la propia constitución de las formas de gobierno, ya que en las monarquías la designación del jefe de Estado es por vía hereditaria, vitalicia, y desprendida del linaje, mientras que en la República parlamentaria el jefe de Estado está dado por un Presidente que es elegido para un período -- previamente establecido. Sin duda se antoja interesante esta -- distinción, debido a que la mayor parte de las ocasiones la información que se brinda induce a pensar que el régimen parlamentario es característico de las monarquías, pero no de las -- repúblicas.

En el desarrollo de este inciso hemos pretendido -- descubrir las facultades y funciones reales, así como formales, del jefe de Estado para conocer su verdadero desenvolvimiento -- en la política de dirección de los diferentes Estados, lo que -- tiene como consecuencia la curiosa participación del jefe de -- Estado, ya que en la mayor parte de las ocasiones, su interven

ción es simbólica o representativa, lo que se observa en forma más característica en el régimen parlamentario monárquico. Por lo que toca al régimen parlamentario republicano, sigue el mismo modelo, con algunas excepciones comentadas con anterioridad. Tanto el monarca como el presidente son elementos que colaboran para la constitución del órgano ejecutivo, ya sea con el primer ministro o con el canciller. El verdadero peso, tanto político como jurídico del ejecutivo recae en el jefe de gobierno. Este, con el cúmulo de facultades tanto formales como discrecionales de que dispone, hace que su participación en el seno de la dirección del Estado sea de medular importancia; configure, sin duda alguna, el elemento más importante a que habrá de enfrentarse el parlamento. Este hecho no es tan sobresaliente en las repúblicas, ya que el canciller no pertenece necesariamente al parlamento.

Como hemos mencionado anteriormente, el control que se da entre el parlamento y el gobierno estará formado, más que por elementos formales, por hechos o circunstancias que de la vivencia cotidiana se moldean. El factor quizá más importante, que a todos los esquemas teóricos escapa, es el electorado, que representa la única instancia legitimadora del poder, para así, en esta forma, controlar a los que en su nombre hablan y actúan. No debemos olvidar que el pueblo es, y debe ser, el principal foco de atención y de dirección en cualquier forma -

organización política actual, donde la propia sociedad habrá de dar los medios de control para el ejercicio de los actos de los gobernantes.

El régimen parlamentario, en cualquiera de sus formas de expresión, es uno de los máximo logros a los que ha llegado el hombre político evolucionado, pero en la mayor parte de los casos el modelo puro se escapa, debido a que por condición natural, el hombre dotado de poder tiende y pretende la dirección monista tanto en el plano jurídico como en el político. El régimen parlamentario es un producto de la racionalidad del hombre. Como modelo de organización política, el gobierno parlamentario puede verse a través de dos ópticas: primera, -- que sólo puede desarrollarse en países que cuenten con elementos suficientes para su germinación; estos serían primero, un alto grado de sociabilidad, entendida ésta como la capacidad política del individuo y el interés de éste en los asuntos de su sociedad, y segundo, un amplio conocimiento del antecedente histórico de la vivencia generacional. Por otra parte, en la actualidad el gobierno parlamentario se ha querido incorporar a nuevas organizaciones estatales, sin tener demasiado éxito debido a que los dos elementos que hemos mencionado en el primer punto se ven eclipsados, en la mayor parte de las ocasiones, -- por la idiosincracia de los pueblos, producto del sometimiento.

Si tratamos de recoger la herencia aristotélica - en relación a la clasificación de las formas de gobierno según el criterio de la pureza y la impureza para los distintos regímenes políticos, encontramos que el régimen parlamentario teórico clásico caracterizaría el tipo de gobierno puro, mientras que el parlamentarismo actual o atenuado correspondería al tipo impuro (incluso se le ha llamado régimen "primerministerial" [1]). Por último, el régimen parlamentario no es una organización del hombre, sino que es una vivencia del hombre.

[1]. Merhennet, David, y Palmer, John.- Op. cit., p. 72.

3. EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL.

A. ANTECEDENTES.

El régimen presidencial fue creado por la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica en 1787. Desde la Confederación hasta el comienzo de los debates, en 1787, existía un Congreso, - presidido por uno de sus miembros, pero no había surgido aún - la idea de una nueva forma de gobierno. La necesidad de un presidente y, por ende, del régimen presidencial, se origina a -- partir del temor y el odio a la monarquía, a un gobierno centralizador y fuerte, condiciones que imperaban hasta esa época.

Al comienzo de los debates, en 1787, se decidió - que el poder ejecutivo recayera en una sola persona. Esta idea se basó no tanto en el deseo de imitar el régimen británico, -- sino en que el pueblo estaba habituado a las funciones de un - gobernador del Estado (que en algunos casos se llamaba Presidente), y en el hecho del desgusto general por la debilidad -- del Congreso durante la Confederación, tanto por lo que se refiere a la dirección de la guerra, como a la administración general del país.

El cargo de Ejecutivo no fue inventado, sino que - se propusieron y se estudiaron diversos modelos. Inicialmente - se sugirió seguir el patrón de gobernador del Estado, pero con

mayores atribuciones y obligaciones. El resultado era un presidente que era casi lo mismo que el monarca inglés, aunque -- privado de algunas de sus prerrogativas. Algunos miembros de la Convención de Filadelfia propusieron que el cargo de presidente fuera vitalicio, y sólo emovible en caso de acusación pública. Ninguna de estas sugerencias fue aceptada.

Finalmente, se estableció que el Presidente duraría en su cargo cuatro años; perdió la facultad de nombrar a los miembros del senado, debía estar fuera y por encima de los partidos políticos, y habría de tener la libertad necesaria para ocuparse exclusivamente del bienestar del pueblo. Estas características, junto con la elección popular del jefe del ejecutivo, han servido de modelo al régimen presidencial desde -- que quedaron establecidas en la Constitución de 1787.

El sistema de elección señalado por la Constitución es doble: Cada estado elige un número de electores presidenciales igual al de sus representantes en las dos Cámaras -- del Congreso. Posteriormente, estos electores se reúnen en cada estado en un día establecido previamente, y emiten sus votos -- por escrito. Este sistema se creó debido a que los miembros de la Convención de Filadelfia consideraban peligrosa la elección popular directa, ya que el pueblo podía sobreexcitarse, situación peligrosa para un país que apenas acababa de lograr su independencia. Por otra parte, la elección del Presidente por el

Congreso no era adecuada, dado que implicaba subordinar el órgano ejecutivo al legislativo, lo que constituía una violación manifiesta al principio de la separación de poderes. El sistema de elección doble persiste hasta nuestros días (artículo 2, sección primera, párrafo II, Constitución de Estados Unidos).

Dentro del régimen presidencial de Estados Unidos, que limita la duración del cargo de jefe del Estado a cuatro años, se admitió la posibilidad de una reelección, pero no más. Esto, aunque no se especificó en la Constitución de 1787, fue establecido por George Washington, quien consideró peligrosa para las instituciones republicanas la presencia constante de la misma persona en la jefatura del gobierno. Los demás presidentes han respetado este precedente, y en la actualidad esta disposición se encuentra comprendida en la enmienda XXII de la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica.

La Convención de Filadelfia previó la posibilidad de muerte, enfermedad o dimisión del Presidente, y para evitar problemas en ese caso, creó la figura del vicepresidente, cuya función es presidir el Senado y sustituir, en casos bien establecidos, al Presidente de la nación.

La Constitución de 1787, creadora de una forma de gobierno que persiste en la actualidad y que cada vez imitan más Estados, sólo ha sufrido 26 reformas o enmiendas en --

dos siglos de existencia. Tal vez pueda desprenderse de esto - que el régimen presidencial, a pesar de ser relativamente joven, es el más adecuado para aquellos Estados que persiguen el ideal de la democracia. [1].

[1]. Bryce, James.- La república norteamericana. Edit. La Espere Moderna, Madrid (s/a).- pp. 67-88.

B) CARACTERISTICAS.

El análisis del régimen presidencial se basará en el régimen de Estados Unidos de Norteamérica. Nuestra pretensión se encamina a hacer un estudio teórico y a encontrar las características distintivas de la forma de gobierno presidencial, utilizando como fuente doctrinaria el pensamiento generado como consecuencia de la Constitución Norteamericana, ya que sin duda alguna, ésta fue la primera manifestación de un régimen distinto del parlamentario. Nuestro estudio estará alejado de las consideraciones históricas del régimen mexicano debido a que será tema exclusivo de capítulos subsiguientes.

Mucho se ha escrito acerca de lo que es el régimen presidencial, por lo que tomamos tan solo unas cuantas opiniones de estudiosos del Derecho y de la Ciencia Política que nos muestran una primera idea de lo que es este tipo de régimen. Al respecto, el maestro González Uribe opina que en el gobierno presidencial "el presidente de la república reúne en su persona el poco y el ejercicio de las atribuciones que la Constitución señala al poder ejecutivo. Es, a la vez, jefe de Estado y jefe del gobierno, y encabeza, con plenos poderes, la Administración pública. Nombra a los miembros de su gabinete, -- ministros o secretarios de Estado, según las diferentes denominaciones-- y los remueve libremente, sin tener que dar cuenta de ello o pedir permiso al parlamento. Nombra, asimismo, a

los integrantes del poder judicial. La Constitución le señala una serie de facultades que le dan una situación de gran relevancia en el Estado." (1).

Entre las contribuciones más importantes se cuenta la de uno de los grandes teóricos del Derecho Constitucional, André Hauriou, que califica de "rigida" a la separación de poderes dentro del régimen presidencial, mismo que caracteriza de la siguiente manera:

"1. El poder ejecutivo (presidente y secretarios) no procede, en ninguna de sus partes, del congreso (parlamento bicameral). El presidente es elegido por un proceso electoral autónomo, y puede constituir la expresión de una mayoría política diferente de la existente en el congreso.

"2. Los secretarios no tienen acceso a la sala de sesiones de las cámaras.

"3. El presidente puede sugerir que el congreso vote una ley determinada (en especial durante el informe anual), pero el congreso puede rehusar.

"4. El congreso no puede forzar a dimitir al presidente ni a sus secretarios. El presidente no puede disolver ninguna de las cámaras.

"5. Cada uno de los poderes es orgánica y funcionalmente independiente." (2).

(1). González Uribe, Héctor.- Op. cit., p. 401.

(2). Hauriou, André.- Op. cit., p. 240.

Los elementos que considera Maurice Duverger para caracterizar el régimen presidencial (clásico norteamericano - de la Constitución de 1787) se basan en la contraposición al - régimen parlamentario:

"1. El ejecutivo no está dividido en dos elementos separados; - el presidente es, a la vez, jefe de Estado y jefe de gobierno_ y ejerce efectivamente sus poderes. Los ministros no tienen -- autoridad política propia: son los dirigentes administrativos_ de sus departamentos ministeriales y los consejeros y colabora_ dores del presidente en el plano gubernamental. Cuando el pre_ sidente reúne al conjunto de sus ministros -que se llaman 'se_ cretarios'- es solamente para recibir su parecer. La decisión le pertenece sólo a él.

"2. El jefe único del Estado y del gobierno es elegido por to_ da la nación, por medio del sufragio universal directo (en Es_ tados Unidos, el proceso es indirecto a través de grandes elec_ tores presidenciales elegidos por los ciudadanos).

"3. El presidente y el congreso son independientes uno de otro, de manera rigurosa. Los elementos esenciales de esta indepen-- dencia son: a) El parlamento no puede derribar al gobierno pre_ sidencial con un voto de censura; b) el presidente no puede di_ solver el parlamento." [1].

[1]. Duverger, Maurice.- Op. cit., pp. 210-211.

Por su parte, el Dr. Jorge Carpizo, quien ha elaborado un trabajo serio e interesante sobre el tema que nos ocupa, añade a las características mencionadas que "el presidente de la república nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado." [1].

Amunátegui establece los siguientes elementos doctrinarios o característicos del régimen presidencial norteamericano:

"1. La concepción de un sistema de gobierno estrictamente representativo.

"2. El régimen federal, o sea, una forma doble de gobierno.

"3. Garantía de la libertad individual.

"4. Poder judicial independiente.

"5. Régimen gubernamental de control y equilibrio:

"a) El ejecutivo es un poder completamente separado del legislativo.

"b) Este sistema de separación estricta entre el legislativo y el ejecutivo tiene dos excepciones constitucionales: en favor del Senado, que representa a los Estados, y en favor del presidente, por el derecho de veto." [2].

En relación al primer punto, y de acuerdo con la idea original de la Constitución norteamericana, podemos enten

[1]. Carpizo, Jorge.- El presidencialismo mexicano.- Siglo XXI edit., México, 1978, p. 14.

[2]. Amunátegui, Gabriel.- *Op. cit.*, pp. 126-131.

derlo de la siguiente manera: se habla de un régimen representativo debido a que la población no interviene en forma directa en los problemas del gobierno. En relación a la elección -- del presidente, se realiza a través de un colegio especial, lo que se puede considerar como elección indirecta, alejándose de la idea del ejercicio de la voluntad general para el desempeño del poder dentro del gobierno.

Por lo que toca al segundo punto, el concepto de Estado Federal, se encuentra caracterizado por la existencia -- de deberes y derechos cívicos dobles "mientras que los individuos permanecen como ciudadanos de sus respectivos Estados, -- en la esfera del gobierno reservado a esos Estados, se convierten en ciudadanos del gobierno central."(1). Aquí creemos pertinente aclarar que las características que analizamos corresponden al régimen presidencial de Estados Unidos de Norteamérica, debido a que es el modelo de estudio en este inciso.

La incorporación a la Constitución de las garantías individuales es un mecanismo que tenía la finalidad de encontrar una medida de controlar el ejercicio del poder dentro -- del Estado.

En cuanto a la independencia del órgano judicial, representa la mejor expresión del control de los actos de los --

(1). Amunátegui, Gabriel.- Op. cit., p. 127.

gobernantes, ya que se convierte aquel órgano en centinela de la Constitución, pudiendo incluso hacer comparecer al propio gobierno ante la corte para todos los negocios referentes tanto a la Constitución como a la ley.

Por último, el pensamiento de los legisladores de Filadelfia utilizó el legado de Montesquieu para tener cuidado de mantener separados los poderes. Es precisamente en la Constitución de Filadelfia, como hemos anotado antes, que aparece el elemento original para la forma de gobierno republicano. En relación a éste, ha sido tomado en ocasiones como sinónimo de "régimen presidencial", del mismo modo que también se ha denominado "gobierno representativo".

La forma en que se mantuvo la división de poderes fue, en primer lugar, separando al órgano ejecutivo del legislativo. Esta separación estricta tiene dos excepciones: una -- que favorece al Senado como representante de los Estados federados; lo que buscan es garantizar la autonomía y asegurar la acción del gobierno federal. Existen algunos casos en los que los actos del Presidente no pueden ser unilaterales, debido a que se requiere la intervención del Senado. Ejemplo de esto es el nombramiento de los jueces de la Suprema Corte, que debe ser aprobado por el Senado; lo mismo ocurre en relación a los tratados internacionales. La segunda excepción está establecida en favor del presidente y consiste en el ejercicio del veto le

gislativo. En este caso se encuentra con mayor claridad la separación de los órganos legislativo y ejecutivo, debido a que este último puede oponerse a una disposición emanada del congreso, sin dar explicación alguna.

Antes de iniciar el estudio del órgano ejecutivo, es necesario analizar la estructura y la función del legislativo, ya que difiere en varios puntos de lo que se observa en otros regímenes políticos.

El órgano legislativo norteamericano es el Congreso y consta de dos Cámaras. El Senado está formado por dos miembros de cada Estado, que deben habitar en el Estado mismo que representan. Son elegidos por las legislaturas de sus Estados y son reelegibles. Cada dos años se renueva mediante elección la tercera parte del Senado, de manera tal que cada seis años el Senado se moderniza totalmente.

El Senado está formado por 100 miembros. El presidente de esta cámara es el vicepresidente del país, elegido por sufragio universal al mismo tiempo que el presidente. El jefe del Senado no tiene voto, excepto en casos de empate (1). Asimismo, existe un líder del partido mayoritario, designado por los miembros de su propio partido; ejerce el cargo por tiempo indeterminado.

(1). Inter-Parliamentary Union.- Op. cit., p. 342. [Traducción de María Elena de León Tomás].

Las funciones del Senado son de tres tipos: le--
gislativas, ejecutivas y judiciales. Al primer rubro correspon--
de el aprobar, de común acuerdo con la Cámara de Representan--
tes, los proyectos de ley que se convertirán en leyes una vez
que el Presidente las haya aprobado.

Las funciones ejecutivas del Senado son, como se
mencionó antes, de dos clases: la primera consiste en aprobar--
o desaprobar los nombramientos hechos por el Presidente de los
funcionarios federales, los jueces, los ministros de Estado y
los embajadores. Por otra parte, ratifica los tratados interna--
cionales concertados por el Presidente, aprobándolos por mayo--
ría de dos tercios.

Finalmente, las funciones judiciales consisten en
constituirse como tribunal de justicia en los procesos de acu--
sación cuya instrucción se hace por la Cámara de Representantes.

James Bryce, en su estudio sobre la república nor--
teamericana, menciona que "... el carácter más saliente del Se--
nado, aquel que en ciertos momentos se ha considerado como la--
más importante de sus atribuciones, es el de ser la representa--
ción de los diferentes Estados de la Unión, en cuanto repúbli--
cas separadas, y constituir, por lo tanto, un órgano esencial--
del sistema federal." [1].

[1]. Bryce, James.- Op. cit., p.157.

En cuanto a la Cámara de Representantes, está formada por un número indeterminado de miembros, número que depende de la población de cada Estado; se eligen cada dos años. El jefe de la Cámara de Representantes es elegido por los integrantes de la misma, según la nominación del partido mayoritario, y permanece en el cargo el tiempo que dura la legislatura. (1).

Así como el Senado representa a los Estados, la Cámara representa a la nación sobre la base de la población. La Cámara de Representantes no tiene nada que ver con las funciones ejecutivas del Senado, ni con los nombramientos, la ratificación de tratados, ni otras funciones de aquél. En cambio, la Cámara de Representantes tiene la facultad exclusiva de iniciar las leyes de presupuestos y de acusar a los funcionarios (2). - Así, en el artículo I, sección 2 de la Constitución norteamericana se establece que "la cámara de representantes elegirá a su presidente y demás funcionarios, y será la única facultada para declarar que hay lugar a proceder en los casos de responsabilidades oficiales."

En la legislación, las dos Cámaras tienen iniciativa de leyes, con la salvedad mencionada. El Congreso delibera y adopta las leyes, pero el Presidente debe autorizarlas o,

[1]. Inter-Parliamentary Union.- Op. cit., p. 342. (Traducción de María Elena de León Tomás).

[2]. Inter-Parliamentary Union.- Op. cit., p. 619. (Traducción de María Elena de León Tomás).

en su caso, vetarlas. Los miembros del Congreso no tienen, a su vez, la obligación de aceptar propuestas de leyes que emanen del órgano ejecutivo.

Por lo que toca a las funciones judiciales, la Cámara de Representantes puede iniciar un proceso contra el Presidente de la República o contra altos funcionarios; establece un comité de instrucción y sobre la base de su informe decide, por mayoría absoluta, presentar al acusado ante el Senado. Este decide, por mayoría de dos tercios de los presentes, si se sigue o no un proceso. Habitualmente la sanción consiste en obligar a dimitir al acusado (1).

A diferencia de lo que sucede en el régimen parlamentario, los miembros del Congreso del régimen presidencial no pueden pertenecer al gabinete ejecutivo y no pueden exigir responsabilidad política al ejecutivo. El Congreso no puede otorgar votos de censura o de desconfianza, lo que le impide derribar al gobierno. Para establecer un equilibrio, el Presidente no puede disolver el Congreso.

(1). Inter-Parliamentary Union.- Op. cit., p. 957. (Traducción de María Elena de León Tomás).

en su caso, veterias. Los miembros del Congreso no tienen, a su vez, la obligación de aceptar propuestas de leyes que emanen del órgano ejecutivo.

Por lo que toca a las funciones judiciales, la Cámara de Representantes puede iniciar un proceso contra el Presidente de la República o contra altos funcionarios; establece un comité de instrucción y sobre la base de su informe decide, por mayoría absoluta, presentar al acusado ante el Senado. Este decide, por mayoría de dos tercios de los presentes, si se sigue o no un proceso. Habitualmente la sanción consiste en obligar a dimitir al acusado [1].

A diferencia de lo que sucede en el régimen parlamentario, los miembros del Congreso del régimen presidencial no pueden pertenecer al gabinete ejecutivo y no pueden exigir responsabilidad política al ejecutivo. El Congreso no puede otorgar votos de censura o de desconfianza, lo que le impide derribar el gobierno. Para establecer un equilibrio, el Presidente no puede disolver el Congreso.

[1]. Inter-Parliamentary Union.- Op. cit., p. 957. (Traducción de María Elena de León Tomás).

C) EL ORGANISMO EJECUTIVO EN EL REGIMEN PRESIDENCIAL.

El órgano ejecutivo de Estados Unidos está constituido por el Presidente de la República, un vicepresidente y el gabinete ministerial.

La Constitución norteamericana no dice nada acerca de los requisitos (edad, tiempo de residencia en el país, - etc.) que debe reunir un vicepresidente. Sin embargo, desde el principio se supuso que, como en cualquier momento podía suceder al presidente, el vicepresidente debía reunir los requisitos exigidos para la elección del más alto cargo. La enmienda XII de la Constitución afirma que "ninguna persona que no sea elegible constitucionalmente para el cargo de presidente puede ser elegible para el de vicepresidente".

Desde un punto de vista constitucional, no hay limitaciones que impidan al presidente confiarle al vicepresidente cualquier deber que considere conveniente (1). La Constitución establece que el vicepresidente sustituye al presidente - en caso de que aquél sea depuesto de su cargo, en caso de su muerte, dimisión o incapacidad; cuando se trata de incapacidad, el vicepresidente ocupa el cargo durante el tiempo que dure la misma. En condiciones normales, la función del vicepresidente

[1]. Schwartz, Bernard.- Los poderes del gobierno. Comentario sobre la Constitución de los Estados Unidos (tomo 2, Poderes del Presidente). Fac. de Derecho, UNAM, México, 1966.- p. 19.

es presidir el Senado, aunque sólo tiene voto en caso de empate.

El Presidente de la República es elegido a través de grandes electores designados por el pueblo, y se admite una reelección; el tiempo de su mandato es de cuatro años. El Presidente tiene varias funciones y atribuciones que la Constitución le otorga, y que pueden resumirse de la siguiente manera:

1. Función legislativa: El Congreso no posee la exclusiva de la función legislativa. Antes de que pueda promulgarse cualquier ley, debe ser aprobada por el Presidente. Su aprobación es tan necesaria para la promulgación de la ley como la de la mayoría de las dos Cámaras. Bernard Schwartz opina que "en cierto sentido, en verdad, la Constitución lo convierte [al Presidente] en un poder de cocondnación de la legislatura"⁽¹⁾. La función legislativa del Presidente es de dos tipos: afirmativa y negativa. A su vez, los poderes afirmativos son de dos clases:

a) El artículo II de la Constitución le confiere al Presidente algunas funciones en relación con la convocatoria y la suspensión de las sesiones del Congreso. Así, en caso de desacuerdo entre las Cámaras en relación con el momento de suspensión, el Presidente puede remitirlas a la fecha que considere convenien

[1]. Schwartz, Bernard.- Op. cit., p. 31.

te. Esta facultad no ha sido utilizada nunca [3]. Además, el -
 Presidente puede, en ocasiones extraordinarias, convocar a em-
 bas Cámaras o a cualquiera de ellas. A diferencia del punto an-
 terior, esta facultad se utiliza con relativa frecuencia.

b) La cláusula inicial del artículo II le confiere al Presiden-
 te la capacidad de recomendar al Congreso algunos proyectos de
 leyes. Si el Congreso se niega a aprobar tales leyes, el Presi-
 dente tiene el recurso de someter su idea a consideración del
 pueblo a través de los medios de comunicación, ejerciendo así
 una presión sobre el Congreso que, en ocasiones, debe ceder y
 aprobar la ley.

En cuanto a los poderes negativos de la función -
 legislativa del Presidente, están representados por el veto. -
 Este fue creado por la Convención de 1787 para hacer fuerte al
 órgano ejecutivo. "Sin ese poder sobre la legislación, se te-
 ría, el ejecutivo quedaría gradualmente privado de su autori-
 dad y se hundiría en la nada." [2]. El Presidente puede evitar
 que una ley sea promulgada durante los últimos diez días del -
 período de sesiones, mediante el llamado "veto suspensivo", --
 que consiste en que el Presidente no devuelve la ley a las Cá-
 maras antes de la suspensión de las sesiones. [Artículo I, sec-
 ción séptima].

[1]. Schwartz, Bernard.- Op. cit., p. 31.

[2]. Schwartz, Bernard.- Op. cit., p. 34.

El veto presidencial no puede ser aplicado a cuestiones de la Constitución: la proposición o la adopción de enmiendas a la Constitución no puede depender, en ningún momento, del Presidente de la República.

2. Función administrativa: En los Estados Unidos, el Presidente y su gabinete tienen funciones tanto políticas como administrativas. La posición del Presidente como jefe real de la administración se basa en su poder para separar de sus cargos a los jefes de las diversas secretarías o departamentos ejecutivos. El Presidente puede requerir el dictamen, por escrito, del jefe de cada departamento, sobre cualquier tema relacionado con las funciones de ese departamento. Por otra parte, el control presidencial del ejecutivo depende, en última instancia, del poder de destitución: él puede remover libremente a sus secretarios de despacho, éstos sólo se negarán a cumplir la voluntad del presidente en casos excepcionales. En realidad, como jefe administrativo, es el Presidente el único que toma determinaciones y las lleva a la práctica. Los secretarios de despacho escatan la decisión.

3. Poder de designación y creación de cargos: La sección 2 del artículo II de la Constitución norteamericana establece que "el presidente debe postular, y, con el consejo y consentimiento del Senado, debe nombrar embajadores, otros ministros y cónsules, magistrados de la Suprema Corte, y todos los demás fun-

cionarios de los Estados Unidos cuyos nombramientos no estén -
 dispuestos aquí de manera distinta y que deban efectuarse por -
 la ley". En la práctica, el Presidente puede designar puestos -
 especiales y aún secretos sin el consentimiento del Senado. --
 Puede también nombrar a individuos para cumplir misiones espe-
 ciales y temporales para él. En teoría, el Presidente sólo pue-
 de crear cargos nuevos cuando el Congreso le delega sus pode-
 res por causa de guerra.

4. Prerrogativa presidencial: La definición clásica de Blacksto-
 ne dice que prerrogativa es "esa preeminencia especial que tie-
 ne el rey, por encima de todas las demás personas y fuera del -
 curso ordinario del derecho común, directamente de su dignidad
 real." [1]. Para contrarrestar esto, la Constitución señala --
 que el Presidente debe ser privado de todo poder para actuar -
 sin la prescripción expresa de la ley. Sin embargo, en la prác-
 tica el Presidente puede, él solo, ejercer todos los poderes -
 específicos que le atribuye el artículo II. Existen dos excep-
 ciones a la prerrogativa presidencial: por una parte, el pre-
 sidente no tiene ningún poder para la elaboración de leyes, --
 entendido esto como el poder de legislar; lo más que puede ha-
 cer es sugerir al Congreso algún proyecto. En segundo lugar, -
 la prerrogativa presidencial no puede utilizarse para despojar

[1]. Blackstone, William.- Commentaries. Citado por Schwartz,
 Bernard.- Op. cit., p. 63.

a individuos particulares de sus propiedades ni de sus derechos personales. Esto actúa sobre los ciudadanos así como sobre los extranjeros residentes en el país. Si por algún motivo el ejecutivo desea expulsar a un extranjero del país, debe recurrir al Congreso.

Finalmente, la prerrogativa presidencial está sujeta a revisión judicial. El Ejecutivo es responsable ante la ley, y esa responsabilidad puede aplicarse legalmente por los tribunales contra los subordinados del Ejecutivo, a través de los cuales actúa el Presidente. Este nunca lleva a la práctica sus decisiones por sí mismo, sino a través de los diversos departamentos. En caso necesario, se cita ante el Tribunal al jefe del departamento de que se trate; pero es el acto del Presidente lo que se juzga. Schwartz señala que de esta manera puede determinarse la legalidad del acto del ejecutivo "sin necesidad de una violación formal de la división de poderes." [1].

5. Facultad de perdón: El artículo II, en su sección 2, establece que el Presidente "debe tener poder para conceder la suspensión de sentencias y la gracia por delitos contra los Estados Unidos, salvo en juicios de residencia y casos de acusación de altos funcionarios." Este poder abarca todos los delitos sancionados por la ley penal, y no puede ser limitado por el Con-

[1]. Schwartz, Bernard.- Op. cit., p. 90.

greso; es decir, el poder de indulto esté totalmente fuera del alcance de la acción legislativa.

6. Facultad de concertar tratados: El Presidente puede concertar tratados internacionales, siempre y cuando tenga el apoyo de dos tercios del Senado. Si éste no aprueba el tratado, el Presidente debe cancelarlo.

7. Finalmente, el Presidente es el Comandante en Jefe del Ejército y la Armada, aunque normalmente delega la facultad de mando efectivo en los oficiales pertinentes. Sin embargo puede, en un momento dado, tomar la dirección del ejército.

Como se mencionó anteriormente, las relaciones entre el Congreso y el Órgano Ejecutivo permiten distinguir los distintos tipos de regímenes políticos. Como se analizó en el capítulo anterior, en toda sociedad gubernamental aparecen diferentes medios de control; entre los que nos interesan están los que Loewenstein denomina "controles horizontales" con sus dos ramas: interórgano e intraórgano, y de los primeros, en particular, la interdependencia por coordinación que caracteriza el régimen presidencial. Recordemos que, según Loewenstein, la interdependencia por coordinación es el control existente entre los órganos ejecutivo y legislativo, siendo ambos órganos funcional y estructuralmente independientes y autónomos, pero que están obligados a actuar en colaboración en diversos

puntos previamente establecidos (1).

Las relaciones que se dan entre el Congreso y el Ejecutivo están contenidas en el artículo I, sección 7, de la Constitución norteamericana. Encontramos que por un lado, el Congreso ejerce control sobre el ejecutivo por medio de la votación: si el ejecutivo sugiere una ley, el Congreso tiene el derecho de no aceptarla. Por otra parte, es conocido de todos el poder de veto que puede ejercer el Presidente para controlar el Congreso.

Una vez analizado el modelo teórico del régimen presidencial clásico (de los Estados Unidos), podemos concluir que un régimen presidencial se reconoce por los siguientes elementos que, a nuestro juicio, son representativos:

- a) El jefe de Estado es también el jefe de gobierno.
- b) El Presidente es designado por elección popular indirecta.
- c) El período de ejercicio del Presidente está determinado --- por la Constitución. [En Estados Unidos es de cuatro años y no se aceptan más de dos períodos sucesivos para la misma persona].
- d) El Presidente puede pertenecer a un partido político distinto del de la mayoría del Congreso.

(1). Loewenstein, Karl.- Op. cit., p. 132.

- e) El Presidente nombra y remueve libremente a los miembros de su gabinete (secretarios de despacho).
- f) El órgano ejecutivo no es responsable ante el órgano legislativo.
- g) El Presidente no puede disolver el Congreso.
- h) El Presidente tiene derecho de veto, excepto para lo relacionado con enmiendas a la Constitución.
- i) Aparece la figura del vicepresidente, electo en la misma forma que el Presidente.
- j) El vicepresidente es el jefe del Congreso y puede sustituir al presidente en los casos señalados por la Constitución.
- k) El Congreso no puede derribar al gobierno.
- l) El control político que se ejerce en el régimen presidencial es del tipo de interdependencia por coordinación.

Todos los elementos enumerados permiten distinguir el régimen presidencial del parlamentario, pero nos servirán también para caracterizar el presidencialismo, tema del siguiente inciso.

D. EL PRESIDENCIALISMO Y EL REGIMEN PRESIDENCIAL.

El análisis que a continuación se realiza representa un difícil problema tanto para el jurista como para el -estudioso de la ciencia política, debido a que no se encuentra un criterio unificado en relación a los elementos que podrían caracterizar el presidencialismo, e incluso muchos autores omiten el tema al tratar los regímenes políticos contemporáneos.- Pretendemos partir del modelo del régimen presidencial que hemos desarrollado en el inciso anterior, para en esta forma encontrar los elementos distintivos del nuevo modelo, denominado presidencialismo o régimen presidencialista.

Uno de los estudios:- que con mayor precisión explica el presidencialismo lo encontramos en la obra de Maurice Duverger, quien nos dice: "El presidencialismo constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente: de ahí su nombre. Funciona sobre todo en los países latinoamericanos que han transportado instituciones constitucionales de los Estados Unidos a una sociedad diferente, caracterizada por subdesarrollo técnico, predominio --agrario, y grandes propiedades agrícolas y semicolonización --por el superpoderoso Estados Unidos." [1].

[1]. Duverger, Maurice.- Cp. cit., p. 213.

André Hauriou no distingue entre régimen presidencial y presidencialismo, sino que clasifica al presidencialismo en clásico (el régimen presidencial clásico de Estados Unidos), reforzado y cerrado. El presidencialismo reforzado existe en países de partido dominante y algunos de partido único, principalmente en naciones africanas, como Costa de Marfil y varios países de Latinoamérica. Las características distintivas de este tipo son: el presidente es reelegible indefinidamente, tiene derecho de iniciativa de leyes, dispone del presupuesto por decreto, instituye un sistema de legislación delegada, y tiene derecho de disolver el Congreso (en algunos países). (1).

En relación al presidencialismo cerrado, Hauriou considera que se da en las naciones de partido único, como Argelia, y se caracteriza porque el partido queda establecido en el centro de la vida política; la asamblea nacional vota las leyes y controla al gobierno, pero los miembros de la asamblea son designados por el partido; el presidente es el jefe del partido, y puede ser objeto de una moción de censura y debe dimitir, pero al mismo tiempo se disuelve la asamblea. (2).

Por su parte, Loewenstein tampoco distingue entre presidencialismo y régimen presidencial. El presidencialismo -

(1). Hauriou, André.- Op. cit., p. 842.

(2). Hauriou, André.- Op. cit., pp. 843-845.

es, para Loewenstein, el régimen presidencial clásico de Estados Unidos, y el gobierno de otras repúblicas presidenciales - se denomina "neopresidencialismo", con las siguientes características:

"La expresión 'neopresidencialismo', tal como aquí se emplea, tiene en común con el presidencialismo americano tan solo el nombre; con ella se designa un régimen político en el cual, a través de determinadas instituciones constitucionales, el jefe de gobierno -el presidente- es superior en poder político a todos los otros órganos estatales. A ningún otro órgano le está permitido elevarse a la categoría de un detentador del poder auténtico capaz de competir con el monopolio fáctico del presidente o de controlarlo. El neopresidencialismo es fundamentalmente autoritario en virtud de la exclusión de los destinatarios del poder de una participación eficaz en la formación de la voluntad estatal; esta exclusión se efectúa por medio de un sufragio universal limitado deliberadamente, ahí donde el sufragio es universal, a través de la manipulación del proceso electoral, o a través de una combinación de ambas técnicas. El neopresidencialismo no prescinde en absoluto de un parlamento, gabinete o tribunales formalmente independientes; sin embargo, estas instituciones están estrictamente sometidas al jefe del Estado en la jerarquía de la conformación del poder; la diferencia entre este tipo de gobierno y el totalitarismo yace

en la ausencia o en la falta de relevancia de una ideología es-
tatal dominante. En general, sin embargo, este régimen tiene -
un fundamento constitucional en un sentido bastante semejante -
a la monarquía constitucional: los procedimientos constitucio-
nales preceptuados serán respetados en la formación de la vo-
luntad estatal... El neopresidencialismo suele aparecer corrien-
tamente, bien tras el intento fracasado de establecer una demo-
cracia constitucional, o bien, en la dirección opuesta, como -
la parada a medio camino entre la autocracia tradicional y una
futura democracia auténtica." [1].

Es indudable que el pensamiento de Loewenstein en
relación al análisis que se pretende hacer, será retomado para
nuestro estudio, más que por la denominación de presidencialis-
mo, por la incorporación de su particular tipología, que es la
que nos brinda ayuda para entender nuestra connotación del ré-
gimen presidencialista o presidencialismo. Así, encontramos --
que Loewenstein refiere que el neopresidencialismo "estará cor-
tado de acuerdo con las necesidades de los gobiernos 'horizon-
tales' -llamados así por no tener ninguna raíz en las masas-,
que deseen ocultar su nulo poder bajo una capa pseudoconstitu-
cional o aún pseudodemocrática." [2].

[1]. Loewenstein, Karl.- Op. cit., p. 85.

[2]. Loewenstein, Karl.- Op. cit., p. 86.

Paolo Biscaretti di Ruffia opina, en relación al presidencialismo, que es una malformación del régimen presidencial clásico y al respecto nos comenta que "en casi todos los casos, parecen ser dos las características político-jurídicas esenciales del llamado 'presidencialismo' de América Latina: Un estricto predominio del presidente y un papel político importante asumido por el ejército."(1), y añade que en esta forma de gobierno existe una acentuada tendencia hacia la adopción del partido dominante o incluso del partido único (2). En relación al primer punto, el autor aclara que "debe ponerse de relieve la estricta subordinación del legislativo al ejecutivo se debe en la mayor parte de los casos a situaciones particulares de hecho, más que a normas jurídicas expresas."(3). Entre estas situaciones se encuentra la facultad de iniciativa de ley del presidente y de sus ministros, y la atribución de veto incluso sobre una parte de una ley. A esto deben sumarse las condiciones ambientales, como son el bajo nivel social, el analfabetismo, la debilidad, el carácter personalista de los partidos políticos y la actitud conservadora del clero.

Otro de los elementos que Biscaretti destaca y que consideramos de gran importancia debido a su vigencia, es el ejército, que "ha colaborado muy a menudo para llegar a es

(1). Biscaretti di Ruffia, Paolo.- Introducción al Derecho Constitucional Comparado. Fondo de Cultura Económica, México, 1975, p. 103.

(2). Biscaretti di Ruffia, Paolo.- Op. cit., p. 105.

(3). Biscaretti di Ruffia, Paolo.- Op. cit., p. 103.

ta supervalorización del cargo presidencial, apoyando al titular del mismo con la sólida estructura de la organización militar, que en el pasado se ha formado predominantemente por los sostenedores del capitalismo agrario." (1). El hecho de que en las organizaciones militares aparezca un nuevo grupo de individuos con posiciones progresistas no cambia la naturaleza del origen de las propuestas.

Después de haber analizado las valiosas aportaciones de distintos autores para caracterizar el régimen presidencialista, haremos un estudio comparativo para de ahí desprender las diferencias entre el régimen presidencial clásico (es decir, de Estados Unidos de Norteamérica) y el presidencialista.

Los dos únicos puntos que tienen en común ambos regímenes es que son formas de gobierno de tipo republicano y que en ellos existe la división de poderes. Los elementos que discrepan son los siguientes:

REGIMEN PRESIDENCIAL (EEUU)

1. División de funciones rígida.*
2. Control: interdependencia por coordinación.

REGIMEN PRESIDENCIALISTA

1. División de funciones flexible
2. Control: "Coordinación por sumisión".

(1). Biscaretti di Ruffia, Paolo.- Op. cit., p. 104.

(*) Véase p. 100 de este trabajo.

REGIMEN PRESIDENCIAL (EEUU)

3. Federalismo
4. Sufragio universal
5. Ejecutivo: cargo por tiempo determinado.
6. Ejecutivo: de cualquier partido político
7. Existe un vicepresidente
8. No existen grados
9. Ejército: apoyo a las instituciones del gobierno
10. Poder legítimo

REGIMEN PRESIDENCIALISTA

3. Federalismo, con tendencia al centralismo
4. Sufragio universal. Partido dominante. Elecciones controladas.
5. Ejecutivo: cargo por tiempo determinado - continuidad ideológica.
6. Ejecutivo: jefe máximo del partido dominante
7. Por lo general no hay vicepresidente
8. Existen distintos grados
9. Ejército: base de la personalización del poder
10. Instituciones para orlar una pseudolegitimación del poder.

1. En el régimen de tipo presidencialista, la separación entre los órganos es relativa, a diferencia de lo que ocurre en el régimen presidencial clásico, en donde los órganos están verdaderamente separados unos de otros.

2. La "coordinación por sumisión" es característica del régimen presidencialista; entendemos por esto que, aunque los distintos órganos son aparentemente independientes, lo cierto es que tanto el legislativo como el judicial están sometidos al ejecutivo.

vo, con lo que aparece la sumisión; en cuanto a la coordinación, es la obligación formal y fáctica de los distintos órganos de colaborar para el desempeño de la acción común en el ejercicio del poder controlado por el ejecutivo.

3. Aunque diversos Estados con gobierno presidencialista tienen estructura federal, existe una marcada tendencia a la centralización.

4. Las elecciones están controladas en el presidencialismo, con objeto de desplazar a los destinatarios del poder (electorado). Además, el presidente tiene que ser miembro de la mayoría parlamentaria.

5. En el presidencialismo el cargo de ejecutivo dura un tiempo determinado, pero con la característica de establecer una continuidad ideológica por medio del partido dominante (cambio de hombres, pero no de posición ideológica).

6. Al igual que en el régimen presidencial, en el presidencialismo el jefe de gobierno y el jefe de Estado son la misma persona, pero además el presidente es el líder del partido político que se encuentra en el poder.

7. En la mayoría de los casos, no suele haber vicepresidente - en los regímenes presidencialistas, debido al temor al caudillismo, producto del antecedente generacional de los detentadores del poder.

8. Desde el momento en que es una forma pura de gobierno, en el régimen presidencial no existen grados, mientras que en el presidencialismo pueden apreciarse distintos tipos, como el cerrado, o el régimen militarista que raya en la dictadura.

9. En el régimen presidencial, el ejército es un apoyo para las instituciones derivadas del gobierno, en tanto que en el presidencialismo, las fuerzas armadas constituyen la base de la personalización del poder.

10. En el régimen presidencial las instituciones en él planteadas responden, más que por su organización, por la defensa que los propios hombres hacen de cada una de ellas, dándole verdadero sentido e independencia. Por lo que toca al presidencialismo, se crean instituciones que representen sentimientos democráticos, pero esto es sólo para aparentar una pseudolegitimación del poder.

En el estudio del régimen presidencialista debe tenerse presente que existen diferentes denominaciones para éste según diversos autores. Así, Loewenstein lo llama "neopresidencialismo"; Hauriou se refiere a él como "presidencialismo reforzado". Pero, a pesar de esta discrepancia, se trata del mismo régimen, al que nosotros preferimos denominar presidencialismo o régimen presidencialista, a fin de distinguirlo del régimen presidencial clásico, que existe únicamente en Estados Unidos de Norteamérica.

El presidencialismo, aunque muchos autores lo omiten en el estudio de los regímenes políticos, es un hecho real y actual. Todos los países que han querido adoptar el modelo norteamericano son, en realidad, gobiernos presidencialistas, debido a que no sólo se alejan del modelo, sino que incorporan posiciones personalistas favorables para quien ejerce el poder, haciendo con esto un nuevo tipo de organización estatal.

El régimen presidencialista tiene como antecedente histórico el gobierno de Napoleón Bonaparte, aunque el presidencialismo como tal es creación de nuestro siglo. Dado que es un proceso en transformación continua, no se ha dicho todo respecto a esta forma sui generis de organización del poder.

Con base en el análisis anterior, podemos concebir el régimen presidencialista o presidencialismo como una forma de gobierno republicano con tendencia al centralismo fáctico, en donde la división de poderes es de tipo coordinación por sumisión, y en el cual el ejecutivo no sólo es el órgano más fuerte, sino que es en el que descansa el poder político de toda la estructura gubernamental, por medio, en muchos casos, de un partido político dominante apoyado en una ideología determinada; este partido es la piedra angular sobre la que descansa la coordinación del partido, el pueblo y el gobierno, con un apoyo incondicional del ejército y con instituciones propias de la democracia vistiendo ropas de legitimidad disfrazada con formas de legalidad flexibles.

4. EL REGIMEN SOCIALISTA.

A. ANTECEDENTES.

Hasta el año de 1905, imperaba en Rusia un Estado rigurosamente absolutista que se basaba, no en el modelo occidental, sino en el bizantino, caracterizado por un poder sin límites ejercido por el zar; este poder no distinguía ni siquiera entre iglesia y Estado. Sin embargo, fue desde 1898 que empezó a gestarse la revolución que daría origen a un nuevo régimen de gobierno. En ese año, se fundó un partido socialista de base marxista; esta doctrina había empezado a infiltrarse lentamente en la vieja Rusia y a influir sobre las personas. El partido socialista se escindió en Londres en 1903. Una de sus fracciones era partidaria de la centralización de toda la organización y la intransigencia con otros partidos; la otra sección era partidaria de lo contrario: descentralización y colaboración. La primera de las fracciones mencionadas era partidaria de lo contrario: descentralización y colaboración. La primera de las fracciones mencionadas ganó por mayoría, y se denominó bolchevique (del ruso bolche, que significa "más" o "mayor"); la fracción vencida recibió el nombre de menchevique (del ruso menche, que significa "menos"). Este partido apoyó, desde 1905, a los soviets de obreros y de soldados, a los que se consideraba como órganos espontáneos de los grupos revolucionarios. Los soviets, que originalmente no tenían significa-

do político (no eran más que juntas, comités o consejos), empezaron a formarse en 1905; sus miembros se elegían en los lugares de trabajo y en los cuarteles, por lo que se consideró que representaban a la voluntad popular y el principio de lucha -- contra la burguesía.

En abril de 1906, como consecuencia de la derrota sufrida en la guerra ruso-japonesa, el partido socialista y -- los soviets de obreros y de soldados iniciaron un pequeño movimiento revolucionario que culminó con la creación de una "Ley Fundamental" (promulgada el 23 de abril de 1906) que requería de la instauración de un órgano legislativo bicameral; sin embargo, la decisión última en todas cosas seguía perteneciendo al zar y sólo al zar. Esto ha dado origen a que esta fase de la historia rusa sea referida como "una experiencia de constitucionalismo." (1).

En 1917 se obliga al zar a abdicar, y a partir de este momento la historia del Estado soviético se divide en -- tres fases:

- a) Etapa del comunismo revolucionario (1917 - 1921).
- b) Etapa de la nueva política económica (1921 - 1926).
- c) Etapa de la colectivización (1936 a la actualidad).

(1). García-Pelayo, Manuel.- Derecho Constitucional Comparado. Edit. Manuales de la Revista de Occidente, 7a. ed., Madrid, 1964. p. 574.

La primera etapa, que corresponde al comunismo revolucionario se caracteriza, a grandes rasgos, porque sue incluye en el proletariado no sólo a obreros y soldados, sino tambien a los campesinos y otros trabajadores; se nacionalizan la industria, la banca, etc., y se crean los tribunales populares.

La fase de la nueva política económica consiste - en evitar que los terratenientes y los comerciantes se vuelvan contra el nuevo régimen; se consigue esto dándoles a los terrutenientes el derecho a explotar sus haciendas, y al comercio - se le otorga la oportunidad de funcionar, aunque a pequeña escala. En esta etapa aparecen también leyes y códigos, de los - cuales el más importante es el Código Civil. Se crea la Procuratura como órgano de vigilancia.

En 1936 aparece el principio de legalidad socialista, que admite que es necesario crear un Estado fuerte y juridicamente organizado. Esto marca el inicio de la fase de la colectivización. Aparece en este año la Ley Fundamental que de la Unión Soviética, que organiza en forma legal y jurídica a - la nación. Se inicia la colectivización de la agricultura, -- creando los koljoses, y de la industria, formando cooperativas. Al mismo tiempo aparecen los planes económicos quinquenales y septenales.

En 1977 aparece una nueva Ley Fundamental de la - U.R.S.S. que, si bien conserva algunos de los antiguos artícu

los, incluye otros nuevos, como veremos en los dos próximos --
incisos.

Son muchos los países que han adoptado el régimen socialista a raíz del triunfo de la Revolución de Octubre; sin embargo, cada Estado ha tenido que amoldar el régimen a sus --
propias necesidades y posibilidades, por lo que no pueden considerarse como ejemplos puros para el estudio del socialismo.

B. CARACTERISTICAS.

Dentro del estudio de los regímenes socialistas - aparece un problema para el investigador, que consiste en caracterizar estas formas de gobierno. Actualmente existen diferentes manifestaciones en lo que se refiere a ideología socialista, aunque todas ellas se desprenden de un modelo de pensamiento claramente planteado y definido por sus fundadores. En relación a las características de este tipo de régimen, destaca el concepto de Maurice Duverger:

"Las dictaduras socialistas se caracterizan esencialmente por su contexto socioeconómico: descansan sobre la propiedad colectiva de los medios de producción, detentados por el Estado, -- las colectividades locales o entidades cooperativas. Junto al sector público, existe generalmente un sector privado, pero su importancia económica es débil, y más débil todavía su influencia política. En general, las dictaduras socialistas se fundan también en la ideología marxista. Sin embargo, existen países socialistas no marxistas... Las instituciones de las dictaduras socialistas presentan una notable variedad. Pero todas -- ellas son autoritarias, reposan sobre elecciones con candidatura única y son animadas por un partido monolítico, fuertemente organizado." (1).

(1). Duverger, Maurice.- Op. cit., p. 373.

De lo anterior, podemos inferir que las características distintivas del régimen socialista son:

1. Son regímenes de partido único.
2. Descansan sobre la colectivización de los medios de producción, que por lo común están en manos del Estado.
3. En ellos no existe la división de poderes (ni jurídicamente ni de facto).
4. Representan una fase transitoria en la evolución hacia el ideal marxista.

1. Partido Único: En los regímenes socialistas, el Partido Comunista de origen es la dictadura de partido. Este Partido es el órgano fundamental del Estado y aparece en la Constitución. A pesar de ser un partido único, existen también otras organizaciones, como sindicatos, agrupaciones de intelectuales, etc., que equivalen a los grupos de presión del occidente. Representan la voluntad de grupos de ciudadanos, pero carecen de autonomía, puesto que todas sus sugerencias deben ser dirigidas al Partido, y es éste el que toma la decisión última. El Partido es también el núcleo dirigente de toda la organización estatal: influye sobre el consejo de ministros, el parlamento, el presidium y, en general, sobre todas las instituciones establecidas por la Constitución.

En algunos países, como China, la función del partido es limitada, a pesar de que le corresponde la dictadura

de la organización. El Partido es fuerte, pero también existe la autoridad del ejército rojo, que aunque en teoría depende del Partido, en la práctica tiene más poder que este último.

2. Colectivización de los medios de producción: Es ésta la característica fundamental de los regímenes socialistas; sobre ella descansa la doctrina marxista, con la tendencia a que desaparezca por completo el sector privado.

3. Concentración del poder: Volviendo al análisis hecho en el capítulo anterior, en relación a la separación de poderes y a las nuevas teorías acerca de ésta, encontramos dos problemas: primero, el del reconocimiento de los diferentes órganos para el ejercicio del poder, y segundo, el de los diferentes controles para el ejercicio independiente de cada órgano. En los regímenes socialistas la primera dificultad aparece con la ausencia del establecimiento claro, específico, de la división de poderes, ya que no aparece en forma expresa en las Leyes Fundamentales de estos países, quizás porque todos los miembros del gobierno, independientemente del órgano a que pertenecen, llevan el sello representativo del Partido. Es aún más difícil encontrar medios de control que pudieran hacer efectiva la autenticidad del órgano de que se trate. Al respecto, Duverger nos dice: "En los estados socialistas existen asambleas parlamentarias que deben, como en las democracias liberales, limitar y controlar al gobierno. Pero la distribución de poderes entre -

gobierno y parlamento es muy distinta. En lugar de una verdadera separación de poderes que asegure al parlamento una cierta autonomía, y un cierto poder, los estados socialistas presentan una concentración de poderes en beneficio del gobierno, dejando al parlamento una función limitada."(1). Duverger considera que son tres las causas que determinan la concentración de poderes: la dominación del Estado por el Partido, el principio de la unidad del poder del Estado, y actividad débil del parlamento.

En cuanto al primer punto, el aparato estatal esté constituido por una o más asambleas, un consejo de ministros y el equivalente a un jefe de Estado (presidente o presidium, órgano colectivo). El aparato del Partido esté formado por un Comité Central, el politburó y la secretaría, dirigido todo -- por un secretario general; todos estos los nombra o elige el -- congreso del Partido. Desde el momento en que el Partido es -- centralizado y disciplinado, se concentran los poderes.

En cuanto a la unidad del poder del Estado, hallamos que éste incluye a la vez el poder legislativo y el poder ejecutivo; este poder es compartido por el parlamento y por el presidium elegido por el parlamento. El Presidium ejerce el poder con mayor intensidad que el consejo de ministros, que en -

(1). Duverger, Maurice.- Op. cit., p. 430.

realidad sólo se ocupa de la ejecución de la administración. - Duverger considera que "más que órgano distinto del parlamento, el presidium constituye su delegación, a manera de 'presidencia' del parlamento, que actúa en su nombre por delegación." [1].

Finalmente, el parlamento es débil desde el momento en que está subordinado al presidium; se reúne muy pocas veces en sesión plenaria, mientras que las comisiones funcionan en forma casi permanente. De esta manera, es el presidium quien se ocupa de la función legislativa, aunque es cierto que escucha a los diputados representantes del pueblo, y toma en consideración sus sugerencias; sin embargo, como afirma Duverger, - es "un control de detalle y no un verdadero control político." [2].

4. Fase transitoria: El ideal marxista, esto es, el comunismo, implica la desaparición del Estado. El socialismo constituye una etapa para llegar a ese ideal, y así lo considera aún los teóricos contemporáneos. De esta manera, el socialismo no es una forma de gobierno con tendencia a permanecer, sino a evolucionar.

[1]. Duverger, Maurice.- Op. cit., p. 433.

[2]. Duverger, Maurice.- Op. cit., p. 434.

C. EL ORGANISMO EJECUTIVO EN EL REGIMEN SOCIALISTA.

En la actualidad, existen múltiples países con regimenes socialistas, pero al igual que en el caso de los gobiernos presidencial y parlamentario, cada Estado ha adaptado su régimen a sus necesidades e ideología. Por ello tomaremos a la Unión Soviética como modelo para el estudio del organismo ejecutivo dentro del régimen socialista.

El análisis del organismo ejecutivo se dificulta debido a la ya mencionada concentración de poderes que existe en el socialismo. Podemos intentar establecer un paralelismo con la forma de gobierno presidencial. Esta comparación puede resumirse de la siguiente manera:

U.R.S.S.	ORGANO	PRESIDENCIAL
- Presidium del Soviet Supremo - Consejo de ministros	Ejecutivo	- Presidente - Vicepresidente - Gabinete
- Soviet Supremo: - Soviet de la Unión - Soviet de las Nacionalidades	Legislativo	- Congreso: - Cámara de diputados - Senado
- Tribunal Supremo - Otros tribunales	Judicial	- Suprema Corte de Justicia. - Tribunales.

Sin embargo, como veremos en el desarrollo de este inciso, las funciones y la jerarquía de los diversos organismos a menudo se confunden, debido a lo fusionados que se encuentran.

La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas es una república federal, compuesta por 15 repúblicas federadas, 21 repúblicas autónomas, 8 regiones autónomas, y 10 comarcas autónomas. En la estructura piramidal de la dirección del Estado, la cúspide la ocupa el Partido Comunista de la Unión Soviética, del que dice la Constitución de 1977: "La fuerza dirigente y orientadora de la sociedad soviética y el núcleo de su sistema político, de las organizaciones sociales y estatales, es el Partido Comunista de la Unión Soviética... determina la perspectiva general del desarrollo de la sociedad, la línea política interior y exterior de la Unión Soviética." [artículo 6].

Del Partido Comunista emanan los candidatos a diputados que integran el Soviet Supremo (de aquí que se denomine "dictadura de partido" al régimen soviético). Hauriou caracteriza al Partido Comunista de la siguiente manera:

- a. Es un partido único. En la concepción marxista se trata de la organización política de una clase.
- b. Se trata de una élite seleccionada. Se requieren múltiples recomendaciones para poder ingresar al Partido. (1).

El Partido está organizado en "células", que son las formaciones de base implantadas en fábricas, empresas, y en todos los lugares de trabajo. Cada república federada dispo

(1). Hauriou, André.- Op. cit., p.740.

ne de un Partido Comunista, aunque todos están subordinados al Comité Central del Partido. Este Comité está integrado por 195 miembros titulares y 165 suplentes, y es dirigido por un politburó de 11 miembros, cuyo secretario general es el hombre más poderoso de la Unión Soviética. (1).

El Soviet Supremo es bicameral: el Soviet de la Unión representa a la totalidad del pueblo soviético; sus miembros son elegidos por "circunscripciones electorales con igual número de habitantes" (art. 110 de la Constitución). El Soviet de las Nacionalidades está compuesto por representantes de las uniones federadas, cuyos miembros se eligen a razón de 32 diputados por cada república federada, 11 por cada república autónoma, 5 por cada región autónoma, y un diputado por cada comarca autónoma. En ambas Cámaras, la duración del cargo es de 4 años. La Constitución establece que las Cámaras son iguales en derechos. Cada una elige su presidente y cuatro vicepresidentes, y se reúnen en sesiones convocadas dos veces al año; las sesiones extraordinarias son convocadas por el Presidium del Soviet Supremo.

La Constitución define al Soviet Supremo como "el órgano superior del poder en la Unión Soviética" (art. 102), y le atribuye las siguientes funciones: aprobar la Constitución

(1). Hauriou, André.- Op. cit, p. 740.

de la nación, introducir modificaciones en ella, admitir nuevas repúblicas federadas, ratificar los planes estatales de desarrollo económico y social de la nación, el presupuesto del Estado, formar órganos a él subordinados, promulgar o adoptar leyes mediante votación popular [referendum]. A pesar de todas estas atribuciones, el Soviet Supremo está subordinado al Presidium.

El Presidium del Soviet Supremo es elegido de entre los diputados de las dos Cámaras. Consta de un presidente del Presidium, un primer vicepresidente, 15 vicepresidentes -- (uno por cada república federada), el secretario del Presidium y 24 vocales. Duverger opina que "el Presidium es, en realidad, el órgano constitucional más importante de la Unión Soviética. Conjuntamente con el Soviet Supremo ejerce el 'poder del Estado', es decir, el poder de tomar decisiones políticas, tanto legislativas como ejecutivas." [1].

La Constitución de 1977 otorga al Presidium las siguientes funciones y atribuciones:

1. Fija las elecciones al Soviet Supremo de la Unión Soviética.
2. Convoca las sesiones del Soviet Supremo.
3. Coordina la actividad de las comisiones permanentes de las cámaras del Soviet Supremo.

[1]. Duverger, Maurice.- Op. cit., p. 451.

4. Controla la observancia de la Constitución y asegura la correspondencia de las Constituciones y las leyes de las repúblicas federadas con la Constitución y las leyes de la U.R.S.S.
5. Interpreta las leyes vigentes.
6. Ratifica y denuncia los tratados internacionales.
7. Anula las disposiciones y órdenes del Consejo de Ministros de las repúblicas federadas cuando no se ajustan a la ley.
8. Establece los grados militares, los rangos diplomáticos y otros títulos especiales; confiere los máximos grados militares, rangos diplomáticos y otros títulos especiales.
9. Instituye las órdenes y medallas, estatuye los títulos honoríficos, condecora con órdenes y medallas, otorga los títulos honoríficos.
10. Concede la ciudadanía de la U.R.S.S., decide los casos de abandono de tal ciudadanía, así como la concesión de asilo.
11. Promulga la amnistía y ejerce el derecho de gracia.
12. Designa y remueve a los representantes de la Unión Soviética en otros Estados y en las organizaciones internacionales.
13. Recibe las cartas credenciales y de revocación de los representantes diplomáticos de los Estados extranjeros acreditados ante él.
14. Forma el Consejo de Defensa y ratifica su composición, designa y depona el mando supremo de las fuerzas armadas.
15. Proclama el estado de guerra en lugares determinados o en todo el país, en interés de la defensa nacional.

16. Decreta la movilización parcial o total.

17. En el período comprendido entre las sesiones del Soviet -- Supremo, declara rotas las hostilidades en caso de ataque militer a la U.R.S.S. o si es necesario cumplir compromisos con--- tractuales internacionales de defensa mutua. frente a la agresión. [artículo 121].

Junto con el Presidium, ejerce el poder el Consejo de Ministros. Este último es considerado como el verdadero go-- bierno de la Unión Soviética, y como "el órgano de máxima po-- testad ejecutiva y administrativa del país" [art. 128 de la -- Constitución]. Está formado por miembros del Soviet Supremo y se integra con un presidente del Consejo, primeros vicepresi-- dentes y ministros de la U.R.S.S., y presidentes de los comi-- tés estatales, así como los presidentes de los consejos de mi-- nistros de las repúblicas federadas. García-Pelayo divide a los ministros del consejo en dos grupos: los ministros de toda la Unión Soviética y los ministros federales, que "actúan a tre-- vés de los ministros de las repúblicas federadas, y de modo di-- recto en aspectos limitados y determinados, como la defensa y los asuntos extranjeros." (1).

Los miembros del gobierno -consejo de ministros- son responsables, individual y colectivamente, ante el Soviet_

(1). García-Pelayo, Manuel.- Op. cit., p. 602.

Supremo, que puede darles un voto de censura, con lo que se di suelve el Consejo y se nombra otro.

Existen dos órganos que no aparecen en la Constitución y que tienen gran importancia en el gobierno. Uno es el llamado "gabinete o consejo restringido", que ha sido creado - debido a la magnitud numérica del Consejo de Ministros. De este organismo dice García Pelayo que "sus miembros se corresponden numérica y personalmente con la oficina política del Partido... su función obedece a las reglas consuetudinarias. Su misión es la dirección del consejo de ministros y, en general, del conjunto de la política y la administración; representa al gobierno propiamente dicho." [1].

El segundo órgano es la Comisión Planificadora del Estado o Gosplan, cuyos miembros directivos son elegidos por - el Consejo de Ministros. Su función es establecer el plan económico de la nación, y nada puede modificarse sin que esté conforme con el plan emanado del Gosplan. Aunque en apariencia es independiente, requiere de la aprobación del Comité Central -- del Partido. [2].

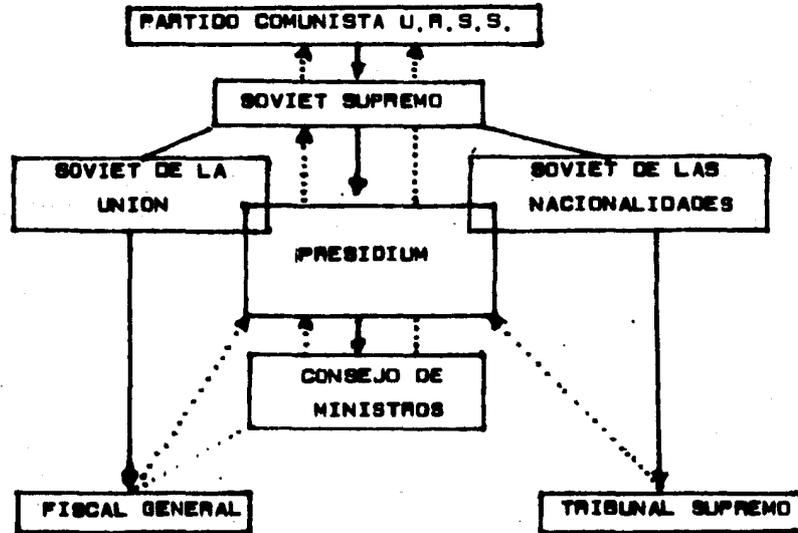
En términos generales, el secretario del Partido Comunista, o algún miembro importante del Comité Central, sus-

[1]. García-Pelayo, Manuel.- Op. cit., p. 602.

[2]. Ibidem.

le ser el Presidente del Presidium, con carácter permanente. - De esta manera, a pesar de las múltiples instituciones que forman el gobierno, es el partido quien en realidad dirige el país, aunque lo hace a través del Presidium del Soviet Supremo. Esta organización estatal fusiona por completo los poderes. Incluso el órgano judicial, que en otros regímenes es relativamente independiente. En la Unión Soviética, el órgano judicial está constituido por una serie de tribunales cuyos miembros se eligen en forma popular (artículo 152 de la Constitución), y dependen del Tribunal Supremo de la U.R.S.S. y del Fiscal General. El primero es elegido por el Soviet de las Nacionalidades, y el segundo por el Soviet de la Unión; están subordinados al Presidium del Soviet Supremo y, por lo tanto, al Partido Comunista.

Con el fin de ilustrar esta forma particular de gobierno, incluimos un organigrama de la estructura política de la Unión Soviética.



ESTRUCTURA POLITICA DE LA UNION SOVIETICA.

(Líneas completas: designación; líneas punteadas: subordinación).

Después de haber analizado en este capítulo diferentes regímenes políticos que se encuentran en el orbe, aparece una gran inquietud por conocer el significado profundo y -- real de todas las organizaciones e instituciones derivadas de los modelos teóricos, pero más interesante es, como lo hemos planteado, el confrontarlos con el mundo de la realidad, sin olvidar --por supuesto-- el antecedente histórico y la condición social de los sometidos a estos regímenes, creándose una dicotomía de los modelos estudiados. Así, del régimen parlamentario clásico, como forma pura de gobierno, se deriva una posición real y cotidiana denominada régimen "primer-ministerial", que caracteriza a la forma impura.

Por otra parte, el régimen socialista, derivado de una concepción filosófica, pretende establecer un modelo de organización estrictamente definido en donde los hombres, la colectividad y el Estado encuentran una íntima vinculación en -- donde destaca el elemento social como forma piramidal de poder, con el pueblo en el zócalo y la autoridad en la cúspide; este planteamiento está considerado como forma pura de gobierno. Pero no debemos olvidar que en el mundo de la realidad el hombre está creando constantemente, a través de su vivencia, nuevas formas de organización social, y así podemos hablar del socialismo real y actual como forma impura de gobierno.

El régimen presidencial, que surge como un modelo puro en el que se establecen con claridad los lineamientos del órgano ejecutivo para el ejercicio del poder, pero la historia nos demuestra que las modificaciones y los cambios producen, en la mayor parte de los casos, un alejamiento total de los modelos originalmente planteados, debido a que las sociedades -- que adoptan el régimen tienen una condición de vida diferente -- en los aspectos social y político y, principalmente, económico; así, aparece el modelo de nuestro interés, que capta nuestra atención y que representa nuestro trabajo: el presidencialismo, como forma impura derivada de incorporaciones nuevas al modelo auténtico; está conformado entre la autocracia y la democracia auténticas.

Independientemente de cualquier régimen que se analice o en el que se viva, tendrá validez efectiva cuando dentro de su conformación interna estén planteadas formas no sólo de ejercicio del poder sino, más que eso, medios de controlar a este poder. Ni el régimen parlamentario, ni el régimen presidencial, ni el régimen socialista, serán modelos ideales para la organización jurídico-política si no tienen el vigilante permanente de los destinatarios del poder con la convicción -- firme, auténtica y definida de ser ellos, en la unidad y en la colectividad, el centro de respeto y atención de cualquier conducta suprema.

SEGUNDA PARTE:

EL REGIMEN PRESIDENCIALISTA MEXICANO

- I. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL ORGANO EJECUTIVO EN MEXICO.
- II. LA CONSTITUCION EN MEXICO Y EL PRESIDENCIALISMO.
- III. EL PRESIDENCIALISMO EN MEXICO: CONTRADICCION ENTRE LO QUE LA LEY ESTABLECE Y EL EJERCICIO REAL DEL PODER DEL PRESIDENTE EN MEXICO.

CAPITULO I: DISPOSICIONES FUNDAMENTALES EN EL SIGLO XIX.

En el siglo XIX, dentro del contexto sociopolítico y, por ende, jurídico, es significativo el desarrollo de los pueblos - debido a que es en esta época cuando empieza a dar frutos la semilla sembrada en el siglo anterior, primero en la Constitución norteamericana y posteriormente en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Es así como se abre una nueva página de la historia de los pueblos, denominada constitucionalismo, que servirá como elemento legitimador del poder para los poseedores de éste.

Estas influencias se difundieron rápidamente por el Nuevo Continente, y el México del siglo XIX conoció diferentes Constituciones que pretendían ir acordes con la realidad de aquella época, para así responder a sus fundamentos de poder.

Es un largo peregrinar desde el punto de vista jurídico, con la esperanza de alcanzar la democracia a través del instrumento normativo.

En este capítulo analizamos las características y funciones del Organo Ejecutivo en las diferentes Constituciones mexicanas, para así comprender su evolución hasta nuestros días.

A. LA CONSTITUCION POLITICA DE LA MONARQUIA ESPAÑOLA, 1812.

En 1807, y con el fin de crear un reino para Godoy, se firmó entre España y Francia el Tratado de Fontainebleau, ratificado por Napoleon Bonaparte. Con el pretexto de invadir Portugal, el ejército francés ocupó rápidamente la mayor parte de España, de tal manera que a fines de 1808 el representante de Napoleon, general Murat, estaba instalado en Madrid. Carlos IV había sido destronado por Godoy y el hijo del monarca tomó para sí la corona con el nombre de Fernando VII. En mayo de 1808, Carlos IV obligó a su hijo a abdicar en su favor. Pocos días despues, se concertó el primero de los Tratados de Bayona entre Carlos IV y Napoleon; el primero cedía al emperador todos sus derechos al trono de las Españas y de las Indias. El segundo tratado de Bayona consistió en que Napoleon adquiriría la propiedad de Navarra, además de otras concesiones. Esto condicionó un levantamiento general del pueblo español contra los franceses y contra el gobierno de Carlos IV. El 25 de septiembre de 1808 se creó la Junta Central de Aranjuez, con el nombre de "Junta Suprema Central y Gubernativa del Reino", que se adjudicó el gobierno del país y declaró la guerra a Francia. Al morir el conde de Florida Blanca, presidente de la Junta, se hizo necesario convocar a las Cortes. José Bonaparte, nombrado rey de España por Napoleon, autorizó la convocatoria en Bayona y ordenó a las Cortes que diesen una Consti

tución a la nación española. Después de doce sesiones se aprobó una Constitución de 146 artículos, que fue jurada el 7 de julio de 1808. Lo más importante de esta Constitución es, para nuestro estudio, que dispone que se nombren veintidós diputados para representar a América y a Filipinas. A mediados de abril de 1808 se produjeron los motines de Aranjuez, con la consecuencia del destronamiento de Carlos IV, la prisión de Godoy y la ascensión al trono de Fernando VII. La Junta Central renunció a principios de 1810, dejando en su lugar una Regencia de cinco miembros. Esta Regencia convocó a elecciones de diputados a Cortes el 14 de febrero de 1810. Las Cortes se abrieron el 24 de septiembre del mismo año en Cádiz, con veintiún representantes de la Nueva España. El 18 de marzo de 1812 se juró y se firmó la Constitución de Cádiz, con el nombre de Constitución Política de la Monarquía Española; se promulgó solemnemente al día siguiente. La nueva Constitución llegó a la ciudad de México el 6 de septiembre de 1812 y fue jurada el 30 de septiembre del mismo año.

Las Cortes de Cádiz terminaron sus funciones el 20 de septiembre del 1813. Pocos meses después, Fernando VII recuperó la libertad y volvió a España. Los reaccionarios españoles, y también los mexicanos, enviaron al rey un manifiesto rechazando la Constitución, con lo que Fernando VII firmó el 4 de mayo de 1814 un decreto que abolía la Constitución y

restauraba el absolutismo. En México, el virrey Calleja dio un bando el 17 de agosto de 1814 en el que anulaba la Constitución de Cádiz, prohibiendo incluso que se hiciera mención de ella. [1].

El gobierno de la Nueva España estaba en manos -- del virrey ("en lugar del rey"), que era un noble español y -- que tenía poder sobre el conjunto de reinos y provincias que -- constituyen la Nueva España . De él dependían una serie de in -- dividuos que tenían a su cargo el gobierno de distintas frac -- ciones del país. En orden de importancia, eran los siguientes: el gobernador, un noble español, tenía autoridad sobre el con -- junto de alcaldías mayores que formaba un reino o provincia; -- el alcalde mayor o corregidor, también un noble nacido en Es -- paña, gobernaba el conjunto de municipios que formaba una al -- caldía mayor; el ayuntamiento, constituido por un grupo de ve -- cinos españoles y criollos, gobernaba un municipio cuya cabe -- cera era una ciudad o villa; el alcalde menor, español o cri -- llo, gobernaba un municipio, cuya cabecera era un pueblo for -- mado por españoles o por españoles e indios. Finalmente, la -- junta de caciques (indios nobles), tenía autoridad sobre muni -- cipios formados únicamente por población indígena.

El virrey era el equivalente del ejecutivo y tenía un poder casi absoluto; únicamente recibía órdenes del rey --

[1]. García Álvarez, Juan Pablo.- México y las Cortes de Cádiz. En: Los derechos del pueblo mexicano, Tomo I. Edit. Manuel Porrúa, S.A., 2a. ed., México, 1978.- pp. 309-327.

de España. Detentaba cuatro títulos, que eran otras tantas -- prerrogativas y funciones: Virrey, gobernador, capitán general y superintendente de la real hacienda. Mandaba asimismo -- sobre el clero, y nadie podía "ser ni sacristán sin la presen- tación del virrey" (1). El virrey era también el presidente -- de la Audiencia. Sus órdenes tenían fuerza de ley y nombraba -- a los empleados públicos subalternos. Promulgaba y ejecutaba -- las leyes, mandaba a la policía de seguridad y en los demás -- ramos del gobierno. Tenía el mando y dirección de los ejérci- tos y de la marina, y como superintendente de la real hacien- da, dirigía y tenía el mando superior en las cuestiones de ha- cienda (2).

La Constitución de Cádiz, que limitó el poder del rey, no hace mención en ningún momento del virrey, ni de sus -- atribuciones ni funciones, de manera que éstas no variaron en absoluto. Por lo que respecta al rey, la Constitución de 1812 establece lo siguiente:

TITULO IV. DEL REY. CAPITULO I. DE LA INVIOLABILIDAD DEL REY Y DE SU AUTORIDAD.

Artículo 168: "La persona del rey es sagrada e in- violable y no está sujeta a respon- sabilidad."

Artículo 170: "La potestad de hacer ejecutar las -- leyes reside exclusivamente en el --"

(1). Rivera, Agustín.- Principios críticos sobre el virreinato de la Nueva España y sobre la revolución de independencia. Edic. Comisión Nacional para las Conmemoraciones Cívicas de 1963. México.- p. 99.

(2). Rivera, Agustín.- Op. cit., pp. 97-103.

rey y su autoridad se extiende a - todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior, y a la seguridad del Estado en lo exterior, conforme a la Constitución y a las leyes."

Artículo 171: "Además de las prerrogativas que -- competen al rey de sancionar las - leyes y promulgarlas, le corresponden como principales facultades -- las siguientes:

- "1a. Expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que crea conducentes para la ejecución de las leyes.
- "2a. Cuidar de que en todo el reino se administre pronta y cumplidamente la justicia.
- "3a. Declarar la guerra y hacer ratificar la paz, dando despues cuenta - documentada a las Cortes.
- "4a. Nombrar a los magistrados de todas los tribunales civiles y criminales a propuesta del Consejo de Estado.
- "5a. Proveer todos los empleos civiles y militares.
- "6a. Presentar para todos los obispos y para todas las dignidades y beneficios eclesiásticos del real patronato, a propuesta del Consejo de Estado.
- "7a. Conceder honores y distinciones de toda clase con arreglo a las leyes.
- "8a. Mandar los ejércitos y armadas, y nombrar a los generales.
- "9a. Disponer de la fuerza armada, distribuyéndola como más convenga.

- "10a. Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias, y nombrar embajadores, ministros y cónsules.
- "11a. Cuidar de la fabricación de la moneda, en la que se pondrá su busto y efigie.
- "12a. Decretar la inversión de los fondos destinados a cada uno de los ramos de la administración pública.
- "13a. Indultar a los delincuentes con arreglo a las leyes.
- "14a. Hacer a las Cortes las propuestas de leyes o de reformas que crea conducentes al bien de la nación, para que deliberen en la forma prescrita.
- "15a. Conceder el pase, o retener, los decretos conciliares y bulas pontificias con el consentimiento de las Cortes, si contienen disposiciones generales; oyendo al Consejo de Estado, si versan sobre negocios particulares o gubernativos; y si contienen puntos contenciosos, pasando su conocimiento y decisión al Supremo Tribunal de Justicia, para que resuelva con arreglo a las leyes.
- "16a. Nombrar y separar libremente a los secretarios de Estado y del Despacho."

Artículo 172: "Las restricciones de la autoridad del rey son las siguientes:

- "1a. No puede el rey impedir, bajo ningún pretexto, la celebración de las Cortes en las épocas y casos señalados por la Constitución, ni suspenderlas, ni disolverlas, ni en manera alguna embarazar sus se-

- siones y deliberaciones, Los que -
le aconsejasen o auxiliasen en --
cualquiera tentativa para estos ac-
tos, son declarados traidores y se
rán perseguidos como tales.
- "2a. No puede el rey ausentarse de su
reino sin consentimiento de las --
Cortes, y si lo hiciera, se entien-
de que ha abdicado la corona.
- "3a. No puede el rey enajenar, ceder, -
renunciar en cualquiera manera, --
traspasar a otro la autoridad real
ni cualquiera de sus prerrogativas.
Si por cualquiera causa quisiera -
abdicar el trono en el inmediato -
sucesor, no lo podrá hacer sin el
consentimiento de las Cortes.
- "4a. No puede el rey enajenar, ceder o
permutar provincia, ciudad, villa
o lugar, ni parte alguna, por pe-
queña que sea, del territorio espa-
ñol.
- "5a. No puede el rey hacer alianza --
ofensiva, ni tratado de comercio --
con ninguna potencia extranjera --
sin el consentimiento de las Cor-
tes.
- "6a. No puede tampoco obligarse por --
ningún tratado a dar subsidios a -
ninguna potencia extranjera sin el
consentimiento de las Cortes.
- "7a. No puede el rey ceder ni enajenar
los bienes nacionales sin el con-
sentimiento de las Cortes.
- "8a. No puede el rey imponer por sí, -
directa ni indirectamente, contri-
buciones, ni hacer pedidos bajo --
cualquier nombre, o para cualquier
objeto, sino que siempre los han -
de decretar las Cortes.

"9a. No puede el rey conceder privilegios exclusivos a persona ni corporación alguna.

"10a. No puede el rey tomar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado, y se le de el buen cambio a -- bien visto de hombres buenos.

"11a. No puede el rey privar a ningún individuo de su libertad, ni imponerle por sí pena alguna. El secretario de Despacho que firme la orden, y el juez que la ejecute, serán responsables a la nación y castigados como reos de atentado contra la libertad individual.

"12a. El rey, antes de contraer matrimonio dará parte a las Cortes para obtener su consentimiento, y si no lo hiciere, entiéndase que ha abdicado la corona."

Artículo 225: "Todas las órdenes del rey deberán ir firmadas por el secretario del Despacho del ramo a que el asunto corresponda. Ningún tribunal ni -- persona pública dará cumplimiento a la orden que carezca de este requisito."

Después de haber revisado el antecedente histórico y el contenido textual de los diferentes ordenamientos jurídicos que se establecen en la Constitución de 1812, haremos un comentario en torno al Ejecutivo. Las directrices que se -

plantean son, en términos generales, las siguientes:

1. Límite el poder del monarca (Fernando VII y -- Carlos IV).

2. Las facultades que aparecen en el artículo 171 son disposiciones que están condicionadas a la voluntad de -- las Cortes.

3. En el artículo 172 se se destaca que el verdadero poder lo tienen las Cortes.

4. Entre las pocas facultades exclusivas del rey, encontramos la libertad de nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado y del Despacho. Esta facultad es de suma importancia debido a que el rey tiene la prerrogativa de -- constituir el equipo de personas que habrán de colaborar con -- él.

5. El artículo 225 se refiere al refrendo ministerial, que puede ser analizado desde dos enfoques diferentes: -- Primero, según el contenido del artículo, se interpreta el -- refrendo ministerial como un requisito de forma, y, en consecuencia, de legalidad. Segundo, puede analizarse como un medio de control que el propio gobernante disponía, vinculado -- con el artículo anteriormente comentado. El rey podía retirar a un ministro que no hubiese refrendado una disposición, con -- lo que aparece un efectivo control político en el ejercicio --

del gobierno, por parte del monarca.

Por otra parte, encontramos que en América, principalmente en la Nueva España, el significado que tuvo la -- Constitución de 1812 es el siguiente:

1. Independientemente de que en las Cortes existieron representantes de la Nueva España, el escrutinio de es tos adolecía del consenso general y más que eso, del significado de la misión. Prueba de ello lo encontramos en 1812, -- cuando se quiso hacer publicidad a la Constitución elaborada, a fin de que la aceptara el pueblo de la Nueva España, aunque éste no la conocía.

2. Los conservadores asimilaron la Constitución, en la Nueva España, en contra de su voluntad, pues eran súbditos leales a Fernando VII y éste juró la Constitución por no tener otra alternativa. Sin embargo, el documento no establece ningún cambio en las funciones y facultades del virrey.

3. Por su parte, los liberales veían a la Constitución de Cádiz como una imposición más de la corona.

4. En cuanto al pueblo, encontramos su falta de conciencia debido a la poca comunicación e información que so bre este documento se tenía. Para su aceptación por parte del pueblo, fue necesario publicar varios decretos que contenían, entre otras disposiciones, encender luces en todas las ciuda-

des, hacer grandes festejos, e incluso repartir dinero entre el pueblo, para celebrar el acontecimiento. Asimismo, el lugar de cada ciudad en que se juraba el documento político, había de llevar el nombre de "Plaza de la Constitución", con una plaza alusiva. Todo esto fue dispuesto por las Cortes de Cádiz, y llevado a cabo por el virrey y el corregidor.

Por último, si queremos encontrarle una aportación significativa a la Constitución de Cádiz de 1812, no puede pasar inadvertido el hecho de que es precisamente aquí en donde por primera vez para la Nueva España, se establece en una Constitución la división de poderes, legado histórico del Viejo Continente, reconocido como medio de control del poder.

B. EL DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA.

Al retirarse Hidalgo hacia el norte del país durante el movimiento de independencia, delegó su mando a Ignacio López Rayón, quien se estableció en Zitácuaro. Ahí organizó una Junta que serviría como centro de gobierno para coordinar y dirigir el movimiento insurgente. Esta junta, que se llamó oficialmente "Suprema Junta Gubernativa de América", quedó integrada -- por Rayón como presidente y José María Liceaga y José Sixto Verduzco como vocales; posteriormente se sumó a ellos Morelos. La Junta expidió un "Manifiesto de la Nación", en el que se establecía que gobernaba por cuenta de Fernando VII, contra los franceses, para evitar así el temor del pueblo de luchar contra el rey. La Junta no prosperó y fue disuelta por los -- desacuerdos entre los distintos jefes militares.

Morelos intentó reunir de nuevo a la Junta Gubernativa, pero al no conseguirlo creó el Congreso de Chilpancingo integrado por ocho diputados. En la sesión inaugural, el 14 de septiembre de 1813, Morelos dio lectura a los "Sentimientos de la Nación", que servirían de base para iniciar el estudio de la Constitución. El nuevo Código Político fue sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 con el nombre de "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Me-

xicana".

Aunque jamás tuvo vigencia práctica, esta Constitución sienta las bases de la soberanía y de la libertad.

La Constitución de Apatzingán especifica con toda claridad lo referente al Organó Ejecutivo, tema de este estudio, en catorce artículos que transcribimos a continuación a fin de poder hacer más adelante un análisis comparativo con las demás Constituciones de México:

CAPITULO X: DEL SUPREMO GOBIERNO.

Artículo 132: "Compondrán el Supremo Gobierno tres individuos, en quienes concurren las calidades expresadas en el artículo 52; serán iguales en autoridad, alternando por cuatrimestres en la Presidencia, se sortearán en su primera sesión para fijar invariablemente el orden con que hayan de turnar, y lo manifestarán al -- Congreso."

Artículo 135: "Ningún individuo del Supremo Gobierno podrá ser reelegido, a menos que haya pasado un trienio después de su administración."

CAPITULO XII: DE LA AUTORIDAD DEL SUPREMO GOBIERNO.

"Al Supremo Gobierno toca privativamente:

Artículo 159: "Publicar la guerra, y ajustar la paz. Celebrar tratados de alianza y de comercio con las naciones extranjeras, conforme al artículo -- 108; correspondiéndose con sus gabinetes en las negociaciones que --

ocurran, por sí o por medio de los ministros públicos de que habla el artículo 104; los cuales han de entenderse inmediatamente con el gobierno, quien despachará las contestaciones con independencia del Congreso; a menos que versen asuntos cuya resolución no esté en sus facultades; y de todo se dará cuenta oportunamente al mismo Congreso."

Artículo 160: "Organizar los ejércitos y las milicias nacionales. Formar planes de operación, mandar ejecutarlos, distribuir y mover la fuerza armada, a excepción de la que se halle bajo el mando del Supremo Congreso, con arreglo al artículo 47, y tomar cuantas medidas se estimen conducentes, ya sea para asegurar la tranquilidad interior del Estado, o bien para promover su defensa exterior; todo sin necesidad de avisar previamente al Congreso, a quien se dará noticia en tiempo oportuno."

Artículo 161: "Atender y fomentar los talleres y maestranzas de fusiles, cañones y demás armas; las fábricas de pólvora, la construcción de toda especie de útiles y municiones de guerra."

Artículo 162: "Proveer los empleos políticos, militares y de hacienda, excepto los que se han reservado al Supremo Congreso."

Artículo 163: "Cuidar de que los pueblos estén providos suficientemente de eclesiásticos dignos, que administren los sacramentos y el pasto espiritual de la doctrina."

Artículo 164: "Suspender con causa justificada a los empleados a quienes nombre, con calidad de remitir lo actuado"

dentro del término de 48 horas al tribunal competente. Suspenden también a los empleados que nombre el Congreso, cuando haya sospechas vehementes de infidencia, remitiendo los documentos que hubiere al mismo Congreso dentro de 24 horas, para que declare si hay o no lugar a la formación de la causa."

Artículo 165: "Hacer que se observen los reglamentos de policía. Mantener expedita la comunicación interior y exterior y proteger los derechos de la libertad, propiedad, igualdad, y seguridad de los ciudadanos, usando de todos los recursos que le franquearán las leyes."

"No podrá el Supremo Gobierno:

Artículo 166: "Arrestar a ningún ciudadano en ningún caso por más de 48 horas, dentro de cuyo término deberán remitir el detenido al tribunal competente con lo que se hubiere actuado."

Artículo 167: "Deponer a los empleados públicos - ni conocer en negocio alguno judicial, abocándose causas pendientes o ejecutorias, ni ordenar que se abran nuevos juicios."

Artículo 168: "Mandar personalmente en cuerpo, ni por alguno de sus individuos, ninguna fuerza armada, a no ser en circunstancias muy excepcionales, y entonces deberá preceder la aprobación del Congreso."

Artículo 169: "Dispensar la observancia de las leyes bajo pretexto de cuidar, ni intemperancias en los casos dudosos".

Artículo 170: "Se sujetará el Supremo Gobierno a las leyes y reglamentos que adoptare o sancionare, el Congreso en lo

relativo a la administración de -- hacienda; por consiguiente no po-- drá variar los empleos de este ra-- mo que se establezcan, crear otros nuevos, gravar con pensiones al -- erario público, ni alterar el méto-- do de recaudación y distribución -- de las rentas; podrá no obstante -- librar las cantidades que necesite -- para gastos secretos en servicio -- de la nación, con tal de que se in-- forme oportunamente de su inver-- sión."

A continuación destacamos el contenido substan-- cial de la Constitución de Apatzingán:

1. Este documento es elaborado en tiempos de gue-- rra.

2. El Ejecutivo es colegiado. Esto significa que -- el Organo Ejecutivo esté integrado por tres individuos que se alternarán en el ejercicio del gobierno, apareciendo con esto un efectivo control del poder por medio de la periodicidad.

3. Los requisitos para ser miembro del Organo Eje-- cutivo son los mismos que para ser diputado (artículo 52: "Pa-- ra ser diputado se requiere: ser ciudadano con ejercicio de -- sus derechos, la edad de treinta años, buena reputación, pa-- triotismo acreditado con servicios positivos, y de tener lu-- ces no vulgares para desempeñar las augustas funciones de es-- te empleo".)

4. Como medio preventivo del abuso del poder, se establece por primera vez que no habrá reelección inmediata.

5. Considerando la situación que se vivía, como se dijo en el primer punto, las facultades del Ejecutivo se vinculan, en su mayor parte, con la guerra.

6. Uno de los máximos alcances que se le reconocen a la Constitución de Apatzingán lo encontramos en las garantías individuales y en la obligación del Ejecutivo de velar por su cumplimiento.

7. Es de suma importancia, en relación a las funciones del Ejecutivo, el que no puede intervenir en materia judicial, por ser ésta autónoma. Asimismo, el Ejecutivo no puede interferir con la hacienda, siendo ésta materia exclusiva del Congreso.

8. Por último, en esta Constitución las atribuciones del Organo Ejecutivo son siete, y cinco las restricciones. Cabe destacar el hecho de que en este documento el Organo Ejecutivo se ve limitado expresamente por la ley.

En síntesis, son dos las meditaciones fundamentales que acerca del Ejecutivo encontramos: primero, las ideas planteadas por Locke y Montesquieu sobre la división de poderes, que fueron reconocidas en la Constitución de 1812, apare

cen nuevamente y con mayor fuerza en la Constitución de Apaztzingón, representando un medio racionalizador del poder.

Por otro lado, el Ejecutivo se establece en esta Constitución como un Ejecutivo fuerte dotado de suficientes facultades para hacer frente a la situación de inestabilidad que en ese momento se tenía. Este órgano puede calificarse de fuerte a pesar de las restricciones que la Constitución le impone.

C. LA CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,
1824.

En 1820 casi se había extinguido el movimiento insurgente; sólo lo continuaban luchando Guerrero y Asencio. Mientras tanto, se realizaban juntas secretas en la iglesia de la Profesa, en las que se apoyaba al régimen absolutista. Se argumentaba que dado que Fernando VII había jurado la Constitución de Cádiz contra su voluntad, en la Nueva España no había por qué reconocer dicho documento. Al aceptarse la Constitución en México, se ideó en la Profesa proclamar la independencia y crear una monarquía cuyo trono sería ocupado por un infante español que actuaría como gobernante absoluto. Para llevar a cabo este plan, se eligió como jefe militar a Agustín de Iturbide, quien fue nombrado por el virrey Apodaca como jefe de las tropas que habrían de combatir a Guerrero. Sin embargo, Iturbide estableció el Plan de Iguala, se unió a los insurgentes y, al frente del ejército Trigarante, consumó la independencia el 27 de septiembre de 1821.

Se nombró un gobierno provisional con el nombre de Junta Provisional Gubernativa, que redactó el Acta de Independencia del Imperio Mexicano. A continuación nombró una Regencia que convocó al Congreso Constituyente el 17 de noviembre de 1821, para establecer la organización política del im-

perio. El Congreso estaba dividido en dos secciones: unos --- diputados apoyaban a Iturbide, y otros querían como gobernante a alguno de los Borbones. Iturbide se coronó emperador y - disolvió el Congreso. Su gobierno fue efímero, y abdicó el 11 de mayo de 1823. Se creó entonces una nueva Regencia que convocó al Congreso Constituyente; se dio a conocer el Acta Constitutiva en febrero de 1824. En esta acta aparece por primera vez la estructura federalista. La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos fue promulgada el 4 de octubre de 1824; estuvo en vigor hasta 1835. "Como no podía ser revisada sino a -- partir del año 30, según ella misma disponía, las reformas empezaron a proponerse desde 1826 se reservaron para aquel año; pero ni esas ni las posteriores a 30 llegaron a ser votadas - por el Congreso. De tal modo, la Constitución de 1824 permaneció sin alteraciones hasta su abrogación." [1].

La Constitución de 1824 establece que la forma de gobierno de México es una república representativa, popular, - federal. Los artículos relacionados con el Órgano Ejecutivo - son los siguientes:

TITULO IV: DEL SUPREMO PODER EJECUTIVO DE LA NACION.

Artículo 74: "Se deposita el Supremo Poder Ejecutivo de la Federación en un solo - individuo que se denominará Presi-

[1]. Yana Ramírez, Felipe.- Leyes Fundamentales de México.- Ed. Porrúa, S.A., 11a. ed., México, 1981.- p. 154.

dente de los Estados Unidos Mexicanos."

- Artículo 75: "Habrá también un vicepresidente, en quien recaerá, en caso de imposibilidad física o moral del Presidente, todas las facultades o prerrogativas de éste."
- Artículo 76: "Para ser Presidente o Vicepresidente se requiere ser mexicano por nacimiento, de edad de 35 años cumplidos al tiempo de la elección y residente en el país."
- Artículo 77: "El Presidente no podrá ser reelecto para este encargo, sino al cuarto año de haber cesado en sus funciones."
- Artículo 78: "El que fuere electo Presidente o Vicepresidente de la República, -- servirá a estos destinos con preferencia a cualquier otro."
- Artículo 95: "El Presidente y Vicepresidente de la Federación entrarán en funciones el 1o. de abril, y serán reemplazados precisamente en igual día cada cuatro años, por una nueva -- elección constitucional."

SECCION TERCERA: DE LAS PRERROGATIVAS DEL PRESIDENTE Y DEL VICEPRESIDENTE.

- Artículo 105: "El Presidente podrá hacer al Congreso las propuestas o reformas de ley que crea conducentes al bien general, dirigiéndolas a la Cámara de Diputados."
- Artículo 107: "El Presidente, durante el tiempo de su encargo, no podrá ser acusado sino ante cualquiera de las Cámaras, y sólo por los delitos de que habla el artículo 38."

SECCION CUARTA: DE LAS ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE Y RESTRICIONES DE SUS FACULTADES:

Artículo 110: "Las atribuciones del Presidente -- son las que siguen:

- "I. Publicar, circular, y hacer guardar las leyes y decretos del Congreso general.
- "II. Dar reglamentos, decretos y órdenes para mejorar el cumplimiento de la Constitución, Acta Constitutiva y Leyes generales.
- "III. Poner en ejecución las leyes y decretos dirigidos a conservar la integridad de la Federación, y a sostener su independencia en lo exterior, y su unión y libertad en lo interior.
- "IV. Nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho.
- "V. Cuidar la recaudación, y decretar la inversión de las contribuciones generales de acuerdo a las leyes.
- "VI. Nombrar a los jefes de las oficinas generales de hacienda, los de las comisarías generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del Senado y, en sus recesos, del Consejo de Gobierno.
- "VII. Nombrar a los demás empleados del ejército permanente, milicia activa y armada, y de las oficinas de la Federación, arreglándose a lo que dispongan las leyes.
- "VIII. Nombrar, a propuesta en terna de la Suprema Corte de Justicia, los jueces y promotores fiscales -

de circuito y de distrito."

- "IX. Dar retiros, conceder licencias y arreglar las pensiones de los militares conforme a las leyes.
- "X. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y de tierra, y de la milicia activa, para la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación.
- "XI. Disponer de la milicia local para los mismos objetos, aunque para usar de ella fuera de sus respectivos Estados o Territorios, obtendrá previamente el consentimiento del Congreso General, quien calificará la fuerza necesaria; y no estando éste reunido, el Consejo de Gobierno prestará el consentimiento y hará expresa la calificación.
- "XII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previo decreto del Congreso General, y conceder patentes de corso con arreglo a lo que dispongan las leyes.
- "XIII. Celebrar concordatos con la silla apostólica en los términos que designe la facultad XII del artículo 50.
- "XIV. Dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, federación, neutralidad armada, comercio, y cualesquiera otros; mas para prestar o negar su ratificación a cualquiera de ellos, deberá preceder la aprobación del Congreso General.
- "XV. Recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras.

"XVI. Pedir al Congreso General la prorrogación de sus sesiones ordinarias hasta por 30 días.

"XVII. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, en el caso de que lo crea conveniente y lo acuerden entre sí las dos terceras partes de los individuos presentes del Consejo de Gobierno.

"XVIII. Convocar también al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando el Consejo de Gobierno lo estime necesario por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes.

"XIX. Cuidar de que la justicia se administre pronta y cumplidamente por la Suprema Corte de Justicia, tribunales y juzgados de la Federación, y de que sus sentencias sean ejecutadas según las leyes.

"XX. Suspender de sus empleos hasta por tres meses, y privar aún de la mitad de su sueldo por el mismo tiempo a los empleados de la Federación infractores de sus órdenes y decretos; y en los casos que crea deberse, formar causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo.

"XXI. Conceder el pase o retener los decretos militares, bulas pontificias, breves y rescriptos, con consentimiento del Congreso General si contienen disposiciones generales; oyendo al Senado y en sus recessos al Consejo de Gobierno, si se versaren sobre negocios particulares o gubernativos; y al Corte Suprema de Justicia, si se hubieren expedido sobre asuntos contenciosos."

Artículo 112: "Las restricciones de las facultades del Presidente son las siguientes:

- "I. El Presidente no podrá mandar en persona las fuerzas de mar y tierra sin previo consentimiento del Congreso General, o acuerdo en sus recessos del Consejo de Gobierno, por el voto de dos terceras partes de sus individuos presentes; y cuando las mande con el requisito anterior el Vicepresidente se hará cargo -- del gobierno.
- "II. No podrá el Presidente privar a ninguno de su libertad, ni imponerle la pena alguna; pero cuando lo exija el bien y la seguridad de la Federación, podrá arrestar, debiendo poner las personas arrestadas en el término de 48 horas, a disposición del tribunal o juez competente.
- "III. El Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ellas; y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad pública, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin la previa aprobación del Senado y, en sus recessos, del Consejo de Gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y por el gobierno.
- "IV. El Presidente no podrá impedir -- las elecciones y demás actos que se expresan en la segunda parte -- del artículo 38.
- "V. El Presidente, y lo mismo el Vicepresidente, no podrán sin permiso --

del Congreso, salir del territorio de la República durante su encargo y un año despues."

Artículo 118: "Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, deberán ir firmados por el Secretario de despacho del ramo a que el asunto -- corresponda, según el reglamento; -- sin este requisito no serán obedecidos."

El modelo planteado en la Constitución de 1814, - inspirado fundamentalmente en la situación bélica que el país vivía, queda como herencia normativa para la creación de la - Constitución de 1824, que a su vez excede el esquema original. Así, podemos destacar los siguientes puntos:

1. En el texto de la Constitución se menciona la división de poderes, pero es una separación relativa, como se observa en los párrafos 6 y 8 de este análisis.

2. El planteamiento filosófico-político que la -- inspira es el federalismo.

3. El Organo Ejecutivo tiene, constitucionalmente, dos prerrogativas, 21 atribuciones, y solamente cinco restricciones a su poder.

4. Esta Constitución admite la reelección, si --- bien no en forma inmediata; han de transcurrir cuatro años -- desde que termina el período presidencial para que pueda reelegirse el individuo que ostentaba el cargo de Presidente.

5. El Ejecutivo, por primera vez, tiene la facultad de cuidar la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones (artículo 110, fracción VII), lo que significa que el Ejecutivo gozará de la disposición y captación de los recursos económicos, siendo de fundamental importancia en cualquier organización sociopolítica el hecho del control de la materia económica. Es incalculable la fortaleza que con esta atribución adquiere el Ejecutivo.

6. Aparece la iniciativa de leyes por parte del Ejecutivo (artículo 105). Así, hallamos nuevamente la inversión de facultades para el fortalecimiento del Órgano Ejecutivo.

7. El Ejecutivo adquiere la facultad de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias en caso de que lo crea conveniente (artículo 110, fracción XVII). A pesar de que requiere la aprobación del Consejo de Gobierno para dar este paso, se puede considerar que el Congreso en sí, ya sea en sesión ordinaria o extraordinaria, ve disminuida su autonomía, debido a que el Ejecutivo, bajo esta condición, no justifica su petición para la realización de sesiones extraordinarias. Es una facultad sumamente amplia.

8. En el artículo 110, fracción VIII, encontramos que el Órgano Judicial se ve controlado indirectamente por --

el Ejecutivo, ya que es facultad de este último el nombrar a los jueces y promotores fiscales de circuito y de distrito, - con lo que aparecen fenómenos de consigna y alejamiento de la autonomía judicial.

9. En esta Constitución aparece la figura del Vicepresidente por primera ocasión, que en forma inocente se -- plantea como relevo del Presidente, siendo su actividad realmente nula en tanto no falte aquél.

10. La elección del Presidente y del Vicepresidente es indirecta, a través de las legislaturas de los Estados. [Artículos 79 a 84].

11. Una de las facultades más difíciles de analizar es la referente a que el Ejecutivo elige y despide a sus secretarios. Vinculado esto con el referendo, que ya aparecía en la Constitución de 1812, ¿qué objeto tiene el referendo? Si el Presidente puede despedir a sus secretarios, estos necesariamente le darán las firmas que solicite.

12. El Ejecutivo puede remover de su empleo y privar de su sueldo a los empleados de la Federación, por un lapso de tres meses, por no haber acatado sus disposiciones o decretos. La sola expresión del contenido de este artículo representa la inestabilidad del empleo y el abuso de autoridad.

Una vez hecho este análisis, podemos concluir que tal como se mencionó al inicio de este inciso, la división de poderes, como modelo racionalizador del poder, se ve flagrantemente opacada por la desmedida supremacía del Órgano Ejecutivo sobre los otros dos.

D. LAS LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPUBLICA MEXICANA, 1836.

Desde el inicio de la guerra de independencia, los conservadores consideraban incompatibles la religión católica y el liberalismo. Por su parte, los liberales pretendían quitar a la iglesia todos sus privilegios, aunque en la Constitución de 1824 todavía aparecen la religión católica y la intolerancia religiosa. Al terminar Guadalupe Victoria su período presidencial se establecieron dos partidos bien definidos: los liberales, que proponían a Vicente Guerrero para el cargo de Ejecutivo, y los conservadores, dirigidos por Lucas Alemán, cuyo candidato era Manuel Gómez Pedraza. En 1829, el Congreso Federal eligió a Vicente Guerrero, y en diciembre del mismo año Anastasio Bustamante -vicepresidente- derrocó e hizo asesinar a Guerrero. De esta manera, quedó en el poder el partido conservador.

A principios de 1832, Santa Anna se levantó en armas contra el gobierno de Bustamante, quien entregó la Presidencia a Gómez Pedraza. En marzo del año siguiente, el Congreso designó a Santa Anna y a Valentín Gómez Farías como Presidente y Vicepresidente, respectivamente. Al solicitar Santa Anna una licencia al Congreso, la Presidencia quedó ocupada por Gómez Farías, triunfando así el partido liberal. En este período se realizaron varios cambios que afectaban a la igle-

sia y a los militares; se suprimió la coacción para el pago de diezmos; se clausuró la Real y Pontificia Universidad, -- creándose la Dirección General de Instrucción Pública; se suprimieron los fueros eclesiásticos y militares; se sentaron las bases para secularización del estado civil de los individuos, y se proyectó la desamortización de los bienes de manos muertas.

El partido conservador, aunque no detentaba el poder, tenía grandes recursos económicos y contaba con el apoyo de los militares; asimismo, una parte de los integrantes del partido liberal, que consideraban las reformas de Gómez Farías como muy radicales, fueron a engrosar las filas del partido conservador. Por otra parte, Santa Anna, originalmente liberal, se dejó convencer por los conservadores, y así en -- enero de 1835, y con base en el Plan de Cuernavaca, el Congreso Federal destituyó a Gómez Farías y reconoció a Santa Anna como Presidente legítimo.

El 9 de septiembre de 1835, por medio de un golpe de Estado, el Congreso se declaró investido de poder constituyente y, por tanto, capacitado para cambiar la forma de gobierno. El 23 de octubre este Congreso dictó unas Bases Constitucionales que terminaron con el sistema Federal y que darían origen a una serie de Leyes dispersas que establecieron una República centralista.

El 29 de diciembre de 1836, el Congreso expidió - las Siete Leyes Constitucionales, con carácter centralista, - conservador, y en las que aparece el llamado Supremo Poder -- Conservador, cuya importancia veremos posteriormente.

En las Bases Constitucionales expedidas por el -- Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835, se caracte - riza al Organó Ejecutivo de la siguiente manera:

Artículo 6: "El ejercicio del Poder Ejecutivo re - side en un Presidente de elección - popular indirecta y periódica, mexi - cano por nacimientos, cuyas demés - circunstancias, lo mismo que su -- elección, su duración, facultades y modo de ejercerlas, establecerá la - Ley Constitucional."

Con base en este artículo, la Cuarta Ley Constitu - cional de 1836 establece la organización del Poder Ejecutivo: aquí aparecen nuevas facultades y restricciones del Presiden - te. Para poder realizar posteriormente nuestro análisis compa - rativo, transcribimos los artículos referentes al Organó Eje - cutivo:

CUARTA LEY CONSTITUCIONAL: ORGANIZACION DEL SUPREMO PODER - EJECUTIVO.

Artículo 10.: "El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un supremo magistrá - do que se denominará Presidente de la República; durará ocho años en - su encargo."

- Artículo 5: "El Presidente que termine puede -- ser reelecto."
- Artículo 6: "El cargo de Presidente de la República no es renunciable, sino en casos de reelección, y aún en él, sólo con causas justas, que calificará el Congreso General."
- Artículo 8: "En las faltas temporales del Presidente de la República, gobernará el presidente del Consejo."
- Artículo 14: "Para ser elegido Presidente de la República se requiere:
- "I. Ser mexicano por nacimiento y estar en actual ejercicio de los derechos de ciudadano.
 - "II. Tener de edad, el día de la elección, 40 años cumplidos.
 - "III. Tener un capital físico o moral que le produzca al individuo anualmente cuatro mil pesos de renta.
 - "IV. Haber desempeñado algunos de los cargos superiores civiles o militares.
 - "V. No haber sido condenado en proceso legal por crímenes o mala versación de los caudales públicos.
 - "VI. Residir en el país al tiempo de la elección."
- Artículo 15: "Son prerrogativas del Presidente de la República:
- "I. Dar o negar la sanción a las leyes y decretos del Congreso General, en los casos no exceptuados en la Tercera Ley Constitucional.
 - "II. Que no puedan dejar de tomarse en cuenta las iniciativas de ley o decreto que dirija el --

Congreso General, en todo lo que está facultado para hacerlas.

- "III. No poder ser acusado criminalmente, durante su presidencia y un año despues, por ninguna clase de delitos cometidos antes, o mientras funge de Presidente, sino en los términos que prescriben los artículos 47 y 48 de la Tercera Ley Constitucional*.
- "IV. No poder ser acusado criminalmente de delitos políticos cometidos antes o en la época de su presidencia, despues de haber pasado un año de haber terminado ésta.
- "V. No poder ser procesado, sino previa declaración de ambas Cámaras.
- "VI. Nombrar libremente a los secretarios de despacho y poderlos remover siempre que lo crea conveniente.
- "VII. Elegir y remitir a las Cámaras oradores que manifiesten y apoyen la opinión del gobierno en todos los casos en que la importancia del caso haga, a su juicio y al del Consejo, oportuna esta medida."

Artículo 17: "Son atribuciones del Presidente de la República:

- "I. Dar, con sujeción a las leyes generales respectivas, todos los decretos y órdenes que con vengan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y leyes, y, de acuerdo con el Consejo, los reglamentos para el cumplimiento de éstas.

[*] Véase comentario al final de este inciso.

- "II. Iniciar todas las leyes y decretos que estime convenientes, de acuerdo con el Consejo, para el buen gobierno de la Nación.
- "III. Hacer, de acuerdo con el Consejo, las observaciones que parezca a las leyes y decretos que el Congreso le comunique para su publicación, no siendo en los casos exceptuados en la Tercera Ley Constitucional.
- "IV. Publicar, circular y hacer guardar la Constitución, leyes y decretos del Congreso.
- "V. Resolver, de acuerdo con el Consejo, las excitaciones de que hablan los párrafos I y VI del artículo 12 de la Segunda Ley Constitucional.
- "VI. Pedir al Congreso la prórroga de sus sesiones ordinarias.
- "VII. Resolver convoque la diputación permanente a sesiones extraordinarias, y señalar, con acuerdo del Consejo, los asuntos que deben tratarse en ellas.
- "VIII. Negarse, de acuerdo con el Supremo Poder Conservador, a que la diputación permanente haga la convocatoria para que la faculte el artículo 20 de la Tercera Ley Constitucional en su segunda parte.
- "IX. Cuidar de la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones, con arreglo a las leyes.
- "X. Nombrar a los consejeros en los términos que dispone la ley.
- "XI. Nombrar a los gobernadores de los departamentos a propuesta en terna de la junta departe--

- mental y con acuerdo del Consejo.
- "XII. Remover a los empleados diplomáticos siempre que lo juzgue conveniente.
- "XIII. Nombrar a los empleados diplomáticos, cónsules, coroneles, y demás oficiales superiores del ejército permanente, de la armada y de la milicia activa, y a los primeros jefes de las oficinas principales de hacienda, establecidas o que se establezcan, con sujeción, en los primeros, a la aprobación del Senado, y en estos últimos, a la de la Cámara de Diputados.
- "XIV. Nombrar para todos los demás empleos militares y de las oficinas, con arreglo a lo que dispongan las leyes.
- "XV. Intervenir en el nombramiento de los jueces e individuos de los tribunales de justicia, conforme a lo que establece la Quinta Ley Constitucional.
- "XVI. Dar retiros, conceder licencias y pensiones, conforme a lo que dispongan las leyes.
- "XVII. Disponer de la fuerza armada de mar y tierra, para la seguridad interior y defensa exterior.
- "XVIII. Declarar la guerra en nombre de la Nación, previo consentimiento del Congreso, y conceder patentes de corso con arreglo a lo que disponen las leyes.
- "XIX. Celebrar concordatos con la silla apostólica, arreglado a las bases que le diere el Congreso.

"XX. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, neutralidad armada, sujetándolos a la aprobación del Congreso antes de su ratificación.

"XXI. Recibir ministros y demás enviados extranjeros.

"XXII. Excitar a los ministros de Justicia para la pronta administración de ésta, y darles todos los auxilios necesarios para la ejecución de sus sentencias y providencias judiciales.

"XXIII. Suspender de sus empleos, - hasta por tres meses y priver aún de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, a los empleados de su nombramiento, infractores de sus órdenes y decretos, y, en el caso de que crea debérseles formar causa, - pasará los antecedentes al tribunal respectivo.

"XXIV. Conceder el pase y retener los decretos conciliares, bulas pontificias, breves y rescriptos con consentimiento del Senado, si contienen disposiciones generales; oyendo a la Suprema Corte de Justicia, si se versan sobre asuntos contentiosos, y al Consejo si fueren relativos a negocios particulares o puramente gubernativos.

"En cualquier caso de retención deberá dirigir al supremo pontifice, dentro de dos meses a lo más, exposición de sus motivos, para que, instruido su Santidad, resuelva lo que tuviere a bien.

- "XXV. Previo concordato con la silla apostólica, y según lo que en él se disponga, presentar para todos los obispados, dignidades y beneficios eclesiásticos, que sean del patronato de la Nación, con acuerdo del Consejo.
- "XXVI. Conceder o negar, de acuerdo con el Consejo, y con arreglo a las leyes, los indultos que se le pidan, oídos los tribunales cuyo fallo haya causado ejecutoria, y la Suprema Corte de Justicia, suspendiéndose la ejecución de la sentencia mientras se resuelve.
- "XXVII. Cuidar de la exactitud legal de la fabricación de monedas.
- "XXVIII. Providenciar los conducentes al buen gobierno de los departamentos.
- "XXIX. Contraer deudas sobre el crédito nacional, previa autorización del Congreso.
- "XXX. Habilitar puertos o cerrarlos, establecer o suprimir aduanas y formar los aranceles de comercio, con absoluta sujeción a las bases que prefija el Congreso.
- "XXXI. Conceder, de acuerdo con el Consejo, cartas de naturalización bajo las reglas que prescribe la ley.
- "XXXII. Dar pasaporte a los mexicanos para ir a países extranjeros, y prorrogarles el término de la licencia.
- "XXXIII. Dar o negar el pase a los extranjeros para introducirse en la República, y expeler de ella a los no naturalizados --

que le sean sospechosos.

"XXXIV. Conceder, de acuerdo con el Consejo, privilegios exclusivos en los términos que esta blezcan las leyes."

Artículo 18: "No puede el Presidente de la República:

- "I. Mendar en persona las fuerzas de mar o tierra, sin consentimiento del Congreso General, o en sus recesos, del Senado, -- por el voto de dos terceras -- partes de los senadores presentes. Mientras esté mandando -- las fuerzas, cesará toda su intervención en el gobierno, a -- quien quedará sujeto como general.
- "II. Priver a nadie de su libertad, ni imponerle por sí alguna pena; pero, cuando lo exijan el bien o la seguridad pública, -- podrá arrestar a los que le -- fuesen sospechosos, debiendo -- ponerlos a disposición del tribunal o juez competente a los -- tres días a más tardar.
- "III. Ocupar la propiedad de ninguna persona ni corporación, sino en el caso y con los requisitos que detalla el párrafo -- III, artículo 2, de la Primera Ley Constitucional.
- "IV. Salir del territorio de la República durante su Presidencia y un año despues, sin el permiso del Congreso.
- "V. Enajenar, ceder, o permutar -- ciudad, villa, lugar o parte -- alguna del territorio nacional.
- "VI. Ceder ni enajenar los bienes -- sin el consentimiento del Consejo.

"VII. Imponer por sí, directa ni indirectamente, contribuciones de ninguna especie, generales, ni particulares.

"VIII. Hacer ejecutar los actos -- que prohíben los párrafos 4, 5, 6, y 7 del artículo segundo de la Primera Ley Constitucional, y el 5 del artículo 45 de la Tercera.

"IX. Impedir o turbar las reuniones del Supremo Poder Conservador o negar el cumplimiento de sus resoluciones.

"X. Impedir o turbar las elecciones establecidas en las Leyes Constitucionales."

Artículo 29: "Los ministros deberán ser de exclusiva elección del Presidente de la República."

Artículo 31: "A cada uno de los ministros corresponde:

"II. Autorizar con su firma los -- decretos, reglamentos y órdenes del Presidente, en que él esté conforme, y versen sobre asuntos propios de su ministerio."

Por lo que toca a la Constitución de 1836, se caracterize por su tendencia al centralismo, producto de la política de Santa Anna. Estas Bases Constitucionales instrumentan al Órgano Ejecutivo con una serie de facultades y atribuciones conjugadas con la vigilancia del Congreso, y en éste apareció un nuevo elemento denominado Consejo de Gobierno, integrado por trece individuos elegidos por el Senado, que co--

tubian como censores y vigilantes de las relaciones entre el Congreso y el Presidente. Esto es, existían medios de control entre ambos órganos.

La totalidad de los órganos se ve opacada por un cuarto poder llamado Supremo Poder Conservador, que en una forma directa interviene en las decisiones finales con un cúmulo de atribuciones exageradamente amplias. Este Supremo Poder Conservador estaba integrado por cinco individuos que debían haber desempeñado alguno de los siguientes cargos: Presidente o Vicepresidente de la República, senador, diputado, secretario de despacho, o ministro de la Suprema Corte de Justicia [Segunda Ley Constitucional, artículo 10, fracción III].

A continuación haremos una síntesis de las principales características de la Cuarta Ley Constitucional:

1. El Ejecutivo aparece con 35 atribuciones, siete prerrogativas y diez restricciones.
2. No existe Vicepresidente.
3. Admite la reelección. Esto se entiende por dos razones: primera, por el deseo innoble de permanecer en el poder, a pesar del prolongado período presidencial de ocho años; y segunda, por consigna del grupo conservador que defendía a toda costa el tener las disposiciones finales.

4. Aunque el artículo 15 en su fracción III expresa que el Presidente sólo podrá ser acusado criminalmente en los términos que prescriben los artículos 47 y 48 de la Tercera ley Constitucional, estos artículos no contienen los casos en que podría acusarse al Presidente, sino que únicamente explican el procedimiento a seguir.

5. El cargo de Presidente no es renunciable.

6. Entre los requisitos especiales para el cargo de Presidente está la capacidad económica que éste debía tener, lo que se contrapone con el sentimiento de elección que se establece en las mismas Leyes Constitucionales.

7. Aparece por primera vez el veto como prerrogativa del Ejecutivo.

8. El Presidente puede nombrar y remover libremente a sus secretarios. El referendo aparece en forma distinta que en otras Constituciones, ya no dice nada acerca de la inobservancia de las leyes y decretos cuando falta éste.

9. Al igual que en la Constitución de 1824, las Leyes Constitucionales dan al Ejecutivo la iniciativa de leyes, la facultad de intervenir en el nombramiento de los jueces de la Suprema Corte de Justicia, y tiene la capacidad de decretar la distribución de las contribuciones generales. Asimismo, conserva el poder de retirar de su trabajo a los em---

pleados y privarlos de su sueldo si lo considera adecuado.

10. La capacidad de indulto se ve condicionada a la aprobación de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo de Gobierno.

Después de haber analizado las facultades y atribuciones del Órgano Ejecutivo, nos percatamos de que son mayores en número con respecto a las Constituciones anteriores. - El Presidente, al igual que el Consejo de Gobierno, juegan un papel muy importante, pero sólo a nivel formal e interno. Por primera vez en la historia de nuestro país, la división de poderes se ve trastocada por un nuevo elemento, ajeno a ella. - Ya no se cuida el que alguno de los órganos internos tenga -- primacía sobre los demás, debido a que aparece un cuarto órgano que está por encima de toda la organización jurídico-política. El antecedente de este Supremo Poder Conservador se encuentra en Francia. Podemos entener la naturaleza de este poder en dos aspectos: por un lado, como un medio de control político para conservar la hegemonía del poder, cuidando el sentimiento centralista y, en consecuencia, conservador. Por -- otra parte, si queremos encontrarle el lado positivo al Poder Conservador, es el hecho de que por primera vez aparece un medio de control para cuidar los actos de los gobernantes ordinarios, y es un control de carácter jurídico, que sienta las bases para la creación del juicio de amparo.

E. BASES ORGANICAS DE 1843.

Desde el inicio de la vigencia de las Leyes Constitucionales, los federalistas lucharon contra ellas. Durante el gobierno de Bustamante, el cuarto ministerio, al que pertenecian Gómez Pedraza y Rodríguez Puebla (federalistas moderados), propuso que las Cámaras del Congreso convocaran a elecciones de diputados constituyentes, con la idea de regresar a lo establecido en la Constitución de 1824. Este proyecto no se llevó a cabo por haber sido objetado por la mayor parte de los miembros del Congreso, y por la presión del Supremo Poder Conservador. En esta época (1838) existian cuatro tendencias o criterios políticos:

- a. Centralistas, como Carlos María de Bustamante, que se limitaban a sostener las Leyes Constitucionales de 1836.
- b. Centralistas que pedían, sin variar el sistema, reformas -- que simplificaran el complicado mecanismo gubernamental.
- c. Federalistas moderados, dirigidos por Gómez Pedraza, que -- pretendían hacer valer de nuevo la Constitución de 1824.
- d. Federalistas radicales, encabezados por Valentín Gómez Farías, que no sólo querían implantar el federalismo, sino que -- consideraban necesario continuar las reformas de 1833 (relativas a la separación del clero y del Estado, a la libertad de -- prensa, a la abolición de los privilegios militares, a la educación, etc.).

En enero de 1839, Santa Anna ocupó la Presidencia en forma interina, en tanto Bustamante partía a Veracruz. Santa Anna autorizó reformas a la Constitución de 1824 e invistió al Congreso de poder constituyente; el Supremo Poder Conservador aprobó el dictamen de Manuel de la Peña y Peña para iniciar las reformas.

El 4 de septiembre de 1847, por el Plan de la Ciudadela, el general Valencia propuso la reunión de un Congreso Nacional Extraordinario con la atribución exclusiva de reformar la Constitución. Santa Anna se adhirió a este Plan, y el 28 de septiembre se firmaron las Bases de Tacubaya, que declaraban nulos los poderes Ejecutivo y Legislativo. El 6 de octubre del mismo año, Santa Anna se nombró Presidente de la República y terminó la vigencia de las Leyes Constitucionales de 1824.

Al quedar Santa Anna en el cargo de la Presidencia, convocó a un Congreso Constituyente, pero exigió a los diputados jurar fidelidad a las Bases de Tacubaya. El 10 de junio de 1847, en la sesión inaugural del Congreso Constituyente, el Presidente de la República demostró estar inconforme con el sistema federalista. No obstante, los diputados no se doblegaron ante Santa Anna. Este, al encontrar la oposición del Congreso, abandonó la capital dejando a Nicolás Bravo como Presidente interino. El 28 de agosto se leyó en el Congreso el pri-

mer proyecto de Constitución, en el que se definía a México como una República popular representativa; sin embargo, no se añadió la palabra "federal", debido a que la opinión estaba muy dividida, a este respecto.

El 3 de noviembre de 1842 apareció el segundo proyecto de Constitución, que no gozó del favor del público ni del gobierno. Los diversos departamentos, encabezados por el de Puebla, desconocieron al Congreso Constituyente y pidieron a Nicolás Bravo (Presidente desde el 16 de octubre de 1842) que disolviera el Congreso. Posteriormente pidieron que regresara Santa Anna como Presidente de la nación. Se disolvió el Congreso, y el 6 de enero de 1843 se instaló una Comisión de Constitución, con el general Valencia como jefe. Esta Comisión creó las Bases de Organización Política de la República Mexicana, que fueron sancionadas por Santa Anna en el mismo año. Durante poco más de tres años, se gobernó el país de acuerdo a lo estipulado en estas Bases. Al reunirse el primer Congreso Legislativo según lo establecido por las Bases, la mayoría de los diputados se opuso a la política de Santa Anna; éste dejó la capital, quedando Valentín Canalizo como Presidente interino. Ante la presión del Congreso, Canalizo lo disolvió. Como consecuencia, José Joaquín Herrera, presidente del Consejo, desconoció a Canalizo, asumió la Presidencia de la República y reinstaló el Congreso, destituyendo a Santa Anna.

Al final del gobierno de Herrera, en diciembre de 1845, Mariano Paredes elaboró el Plan de San Luis Potosí, en el que se proponía la formación de una Asamblea Nacional investida de todos los poderes. El 4 de enero de 1842, Paredes prestó juramento como Presidente interino. Con base en una petición de Lucas Alamán, Paredes convocó al Congreso Nacional Extraordinario, con funciones de constituyente. Este Congreso se reunió durante un período de dos meses, pero no creó ninguna Constitución. En agosto del mismo año, el general Salas inició un movimiento en la Ciudadela para destituir a Paredes, que tenía tendencias monárquicas. Triunfó el movimiento de Salas, -- quien junto con Valentín Gómez Farías propuso la creación de una nueva Constitución, basada en la de 1824. Este movimiento indica el fin del gobierno de Mariano Paredes y de la vigencia de las Bases Orgánicas.

Los artículos relativos al Ejecutivo se encuentran en el título V de las Bases Orgánicas, y son los siguientes:

Artículo 83: "El Supremo Poder Ejecutivo se deposita en un magistrado que se denominará Presidente de la República. Este magistrado durará cinco años en sus funciones."

"Artículo 84: "Para ser presidente se requiere:
 "I. Ser mexicano por nacimiento, -- ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de 40 años y residir en el territorio de la República al tiempo de la elección."

"II. Pertenecer al estado secular."

Artículo 85: "El Presidente es jefe de la administración general de la República, y le están encomendados especialmente el orden y tranquilidad en lo interior y la seguridad en lo exterior."

Artículo 86: "Son obligaciones del Presidente:

"I. Guardar la Constitución y las leyes y hacerlas guardar por toda clase de persona, sin distinción alguna.

"II. Hacer que a los tribunales se les den todos los auxilios respectivos para la ejecución de las sentencias y providencias judiciales."

Artículo 87: "Corresponde al Presidente de la República:

"Publicar y circular las leyes y decretos del Congreso Nacional y del Senado en su caso.

"II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho.

"III. Nombrar con aprobación del Senado ministros y demás agentes diplomáticos y cónsules de la República y removerlos libremente.

"IV. Expedir órdenes y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin alterarlas ni modificarlas.

"V. Decretar que se convoque al Congreso a sesiones extraordinarias, designando los únicos asuntos de que deberá ocuparse.

"VI. Nombrar a los empleados y funcionarios públicos, cuyo nombramiento no esté cometido a otra autoridad, y en la forma que dispongan las bases y leyes.

- "VII. Expedir los despachos a todo-
empleado público cuando por la
ley no deba darlos a otra auto-
ridad.
- "VIII. Suspender de sus empleos y -
privar, aún de la mitad de sus
sueldos, hasta por tres meses, -
a los empleados de gobierno y -
de hacienda infractores de sus
órdenes. Si creyere que se les
debe formar causa, o que es con-
veniente suspenderlos por terce-
ra vez, los entregará con los -
datos correspondientes al juez
respectivo.
- "IX. Cuidar de que se administre --
pronta justicia por los tribuna-
les y jueces, dirigiéndoles ex-
citativas y pidiéndoles infor-
mes justificados sobre los pun-
tos que estime convenientes, pa-
ra el efecto de hacer que se --
exija la responsabilidad a los -
culpables.
- "X. Hacer visitar, del modo que dis-
ponga la ley, a los tribunales
y juzgados, siempre tuviere no-
ticia de que obran con morosi-
dad, o de que ellos se cometen
desórdenes perjudiciales a la -
administración de justicia; ha-
cer que den preferencia a las -
causas que así lo requieran pa-
ra el bien público; y pedir no-
ticia del estado de ellas cada
vez que lo crea conveniente.
- "XI. Imponer multas que no pasen de
quinientos pesos a los que deso-
bedecieren sus leyes, o le fal-
taren al respeto debido, arre-
glándose a lo que dispongan las
leyes.
- "XII. Dar jubilaciones y retiros, -
conceder licencias y pensiones,
con arreglo a lo que dispongan

- las leyes.
- "XIII. Cuidar de la exactitud legal en la fabricación de la moneda.
- "XIV. Cuidar de la recaudación e in-
versión de las rentas generales, distribuyéndolas del modo y en la forma que dispongan las leyes.
- "XV. Formar los aranceles de comercio con sujeción a las bases -- que diere el Congreso.
- "XVI. Dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, neutralidad armada, y demás convenios con las naciones extranjeras, sujetándolos a la aprobación del Congreso antes de su ratificación.
- "XVII. Admitir ministros y demás enviados y agentes extranjeros.
- "XVIII. Celebrar concordatos con la silla apostólica, sujetándolos a la aprobación del Congreso.
- "XIX. Conceder el pase a los decretos conciliares, bulas, breves y rescriptos pontificios, o decretar su detención. Esta facultad la usará con acuerdo del -- Congreso cuando se versen sobre asuntos generales; con audiencia del Consejo, cuando son sobre negocios particulares; y -- con la Suprema Corte de Justicia si versaren sobre puntos -- contenciosos. No se extiende dicha facultad a los breves sobre materia de penitenciaría, -- que, como dirigidos al fuero interno, no estarán sujetos a presentación.
- "XX. Hacer dentro de treinta días -- observaciones con audiencia del Consejo a los proyectos aproba-

dos por las Cámaras, suspendiendo su publicación; este término comenzará a contarse desde el mismo día en que los reciba. Si el proyecto aprobado fuere reproducido, el Gobierno podrá suspenderlo con audiencia del Consejo, hasta el inmediato período de sesiones, en que correspondan que las Cámaras puedan ocuparse del asunto, dándoles aviso de esta resolución dentro de igual término. Si fuere reproducido por los mismos dos tercios de ambas Cámaras, el Gobierno lo publicará. Cuando los treinta días de que habla este artículo concluyan estando ya cerradas las sesiones del Congreso, dirigirá el Gobierno a la diputación permanente las observaciones que hiciera o el aviso que debe dar. Pasado el referido término sin practicar nada de lo prevenido, se tendrá por acordada la sanción, y la ley o decreto se publicará sin demora.

- "XXI. Declarar la guerra en nombre de la nación, y conceder patentes de corso.
- "XXII. Disponer de la fuerza armada de mar y tierra conforme a los objetos de su institución.
- "XXIII. Conceder cartas de naturalización.
- "XXIV. Expeler de la República a los extranjeros no naturalizados, perniciosos a ella.
- "XXV. Admitir las renunciaciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y marcial, de los individuos del Consejo, y de los Gobernadores de los departamentos.

"XXVI. Conceder indultos particulares de la pena capital, en los casos y con las condiciones que disponga la ley.

"XXVII. Conceder privilegios exclusivos conforme a las leyes, a los inventores, introductores o perfeccionadores de algún arte o industria útil a la nación.

"XXVIII. Conceder dispensas de edad y de cursos literarios, en los términos y con las circunstancias que prescriben las leyes.

"XXIX. Nombrar oradores del seno del Consejo, que concurren a las Cámaras cuando lo estimare conveniente, para manifestar o defender las opiniones del Gobierno.

"XXX. Aumentar o disminuir las fuerzas de policía de los Departamentos, según lo exijan las necesidades de su institución."

Artículo 88: "Además de los casos expresados en estas bases, el Presidente tendrá la obligación de oír la opinión del Consejo en los negocios a que se refieren las facultades 4a, 5a, y 18a del artículo anterior."

Artículo 89: "No puede el Presidente:

"I. Mander en persona las fuerzas de mar o tierra sin previo permiso del Congreso. El Presidente cesará en el ejercicio de sus funciones mientras mande las tropas, y sólo será reputado como general en jefe.

"II. Salir del territorio de la República durante su encargo y un año despues, sin permiso del Congreso.

"III. Separarse más de seis leguas del lugar de la residencia de los Supremos Poderes sin permiso del Cuerpo Legislativo.

"IV. Enajenar, hipotecar, permutar o ceder parte alguna del territorio de la República.

"V. Ejercer ninguna de sus atribuciones sin la autorización del secretario del despacho del ramo correspondiente."

Artículo 90: "Son prerrogativas del Presidente: No poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida en estas Bases. Tampoco podrá ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones."

Lo más representativo de las Bases Orgánicas de 1843 es la continuación de la lucha entre las facciones federalista y centralista. Se sigue anhelando el régimen federal, pero a pesar de ello se declara que México es una república popular, representativa y central.

En cuanto al Ejecutivo, encontramos las siguientes características:

1. Se le otorgan 30 facultades, dos prerrogativas, dos obligaciones y cinco restricciones.

2. Puede despedir y privar de sus sueldos a los empleados.

3. El período presidencial es de cinco años.

4. Puede aumentar o disminuir las fuerzas de policía en los Estados.

En esta época persiste el anhelo de regresar al régimen federal, ya que la experiencia anterior de las leyes centralistas de 1836 no fue satisfactoria para la población.

Finalmente, las Bases Orgánicas pretenden crear el fundamento de otra legislación en la que vuelva a establecerse el régimen federal planteado en 1824.

F. ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS, 1847.

El 16 de agosto de 1846, Santa Anna regresó a México junto con el liberal Manuel Crescencio Rejón. Santa Anna se mostró liberal, democrata, federalista, y enemigo de la monarquía y del clero. Ante esta actitud, Gómez Farías y Mariano Salas le ofrecieron la Presidencia. Se convocó al Congreso Constituyente y, mientras se creaba una nueva Constitución, se acataría lo establecido en la de 1824. Las sesiones del Congreso se iniciaron el 6 de diciembre de 1846, con predominio de diputados moderados, unos cuantos liberales puros, y muy pocos conservadores. Durante las sesiones del Congreso, en enero de 1847, se produjo la rebelión de los batallones conocidos como "polkos", dirigidos por el general Peña Barragán, que pedía la salida de Gómez Farías (que era Vicepresidente), y la convocatoria de un nuevo Congreso Constituyente.

En el Congreso se resolvió, a iniciativa de Mariano Otero, reformar la Constitución de 1824 en lugar de crear un nuevo Código Político. De esta manera, se juró el Acta de Reformas el 21 de mayo de 1847. En esa época, las tropas estadounidenses invadieron la capital y se dispersó el Congreso. Santa Anna renunció a su cargo y dejó la Presidencia en manos de Manuel de la Peña y Peña, quien ocupaba el cargo de presidente de la Suprema Corte de Justicia. El 30 de abril de 1848

se reunió el Congreso ordinario en Querétaro para ratificar el Tratado de Guadalupe que pondría fin a la guerra con Estados Unidos.

El Acta Constitutiva y de Reformas, que modificó la Constitución de 1824, incluye los siguientes artículos relacionados con el Organo Ejecutivo:

Artículo 15: "Se derogan los artículos de la Constitución que establecieron el cargo de Vicepresidente de la República, y la falta temporal de Presidente se cubrirá por los medios que ella establece para el caso de que faltaran ambos funcionarios."

Artículo 16: "El Presidente es responsable de los delitos comunes que cometa durante el ejercicio de su encargo, y aún de los de oficio exceptuados por la Constitución, siempre que el acto en el cual consistan no esté autorizado por la firma del Secretario responsable."

En relación a estos dos artículos que reforman a la Constitución de 1824, podemos decir que existía el sentimiento de regresar nuevamente al federalismo, bajo el enfoque filosófico de la democracia, pero al igual que en 1824, este federalismo se veía opacado por el gran número de facultades del Organo Ejecutivo. La opción del federalismo era clara y de finida debido a la reciente huella del centralismo.

Al estudiar el Acta de Reformas debe tenerse presente que el país atravesaba -cuando se creó el Acta- una época de gran inestabilidad en todos los aspectos. La lucha entre las diferentes facciones era continua y dura; no sólo existían los federalistas liberales con ideas anticlericales y los conservadores centralistas; había también la facción monárquica, encabezada por Mariano Paredes. Es fácil comprender las diferencias de opinión entre los miembros del Congreso Constituyente de 1846-47. El Acta de Reformas, planteada por Mariano Otero, reconoce el sistema federal republicano y democrático, pero contiene muchos de los rasgos de lo que actualmente se conoce como presidencialismo.

De las reformas que afectan al Órgano Ejecutivo, es importante el artículo 15, que suprime la Vicepresidencia, ya que refleja la estrategia de Santa Anna para permanecer en el poder. Este artículo, junto con el 16, que hace al Presidente responsable de los delitos que cometa, puede interpretarse como un intento, por parte de Mariano Otero, para limitar el poder del Ejecutivo. Incluso al eliminar el cargo de Vicepresidente y concentrar el poder en un solo individuo, se le quita al Presidente la posibilidad de eludir su responsabilidad. Cabe pensar que esta medida fue dirigida especialmente a Santa Anna, que tenía por costumbre retirarse de su cargo en forma provisional cuando así le convenía.

Finalmente, y aunque no se relaciona con el estudio del Organó Ejecutivo, es importante destacar que el Acta Constitutiva y de Reformas hace una importante aportación al Derecho Constitucional mexicano: el juicio de amparo, al que Santiago Oñate denomina "la piedra angular del derecho constitucional mexicano." [1].

[1]. Oñate, Santiago.- El acta de Reformas de 1847. En: Los derechos del pueblo mexicano, tomo II. Edit. Manuel Porrúa. 2a. ed., México, 1978.- p. 13.

G. LA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA, 1857.

Por iniciativa de Juan Alvarez, el coronel Florencio Villa---real proclamó en Ayutla [Guerrero] un Plan revolucionario el 10. de marzo de 1854. Este Plan desconocía a Santa Anna como Presidente. La proclamación del Plan fue seguida de una serie de levantamientos contra el gobierno, movimientos que se propagaron rápidamente por el país. Al comprender que no podría sostenerse en el poder, Santa Anna abandonó la capital el 9 - de agosto de 1855 para dirigirse a Veracruz y después a La Ha bana, y dejó el gobierno en manos de un triunvirato formado - por Ignacio Pavón y los generales Mariano Salas y Martín Carre ra. Posteriormente, el 4 de octubre de 1855, Juan Alvarez fue nombrado Presidente interino. Para dar cumplimiento al Plan - de Ayutla, Alvarez convocó al Congreso Constituyente el 16 de octubre de 1855, que habría de reunirse en Dolores Hidalgo. - Sin embargo, en diciembre el general Comonfort, en su calidad de Presidente interino, cambió la sede del Congreso a la Ciudad de México.

El Congreso Constituyente se reunió el 14 de fe--brero de 1856. "Formado a raíz del triunfo de una revolución con tendencias radicales, natural fue que los pueblos eligieran como diputados a individuos con ideas avanzadas, puros, - casi en su totalidad... Apenas si débilmente defendió el espí

ritu conservador don Marcelino Castañeda, pretendiendo que se resucitara la Constitución de 1824, con algunas reformas; proyecto con el que simpatizaba el gobierno, pero que fue rudamente combatido por los miembros de aquel Congreso, entre los que contaban: don Francisco Zerco, notable periodista y orador; don Ignacio Ramírez, el más radical y jacobino de todos ellos; don Ponciano Arriaga, de tendencias socialistas; don José María Mata, elocuente orador de ideas muy avanzadas; don Melchor Ocampo y don Valentín Gómez Farías, que tanto habían figurado en la política como precursores de la reforma; Guillermo Prieto, notable poeta y periodista, y otros muchos que, andando los tiempos, habrían de ocupar lugar distinguido en nuestra historia." [1].

Como se indica en el párrafo anterior, los conservadores, o moderados, pretendían restaurar la Constitución de 1824, con su Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. En tres ocasiones diferentes se presentó un proyecto de ley insistiendo en que debía darse nueva vigencia a aquella Constitución. En la primera ocasión, el proyecto fue presentado por Marcelino Castañeda, y fue rechazado por el escaso margen de 40 votos contra 39. Cinco meses después, Mariano Arizcorreta presentó la misma sugerencia, añadiendo algunas reformas que -

[1]. Toro, Alfonso.- Historia de México, 3o.- Edit. Patria, 2ta. ed., México, 1968.- p. 463.

privaban al clero y a la milicia de sus privilegios, y que --
contenían la tolerancia religiosa. Finalmente, Santos Degolla
do y García Granados, que pertenecían a los puros, y Díaz Gon
zález, que era moderado, propusieron algunas reformas a la --
Constitución de 1824. Estos proyectos se rechazaron despues -
de múltiples discusiones, y Ponciano Arriaga presentó 47 artí
culos nuevos, comparados con los de la Constitución de 1824.-
Se rechazaron tambien estos artículos y, finalmente, se formó
una Comisión de Constitución con la misión de crear un Código
Político nuevo. La Comisión presentó su proyecto, que fue ---
aprobado, y sólo se rechazó un artículo y cinco se sometieron
a discusión. Como resultado de su contenido anticlerical, el_
obispo de México, Lázaro de la Garza y Ballesteros, proclamó_
que los católicos no podían jurar la Constitución y que no ha
bría absolución para los que, habiéndola jurado, no se retrao
teran públicamente. Por otra parte, el Papa Pío IX incluyó en
el "Syllabus" o índice de lecturas prohibidas y anatematiza--
das por la iglesia, la Ley Juárez, la Ley Iglesias y los artí
culos constitucionales que se oponían al clero. El Presidente
Comonfort envió a Ezequiel Montes a Roma para llegar a un --
acuerdo con el Papa.

A pesar de que el gobierno no estaba conforme con
la nueva Constitución, ésta fue jurada el 5 de febrero de --

1857 por los 90 miembros del Congreso Constituyente, y después por el Presidente Comonfort, y se promulgó el 11 de marzo del mismo año.

En el Título Tercero, sección II, de la Constitución de 1857, se encuentran los artículos relacionados con el Órgano Ejecutivo:

- Artículo 75: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará 'Presidente de los Estados Unidos Mexicanos'."
- Artículo 76: "La elección del Presidente será indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, en términos que diseña la ley electoral."
- Artículo 77: "Para ser Presidente se requiere: -- ser mexicano por nacimiento, en -- ejercicio de sus derechos, de 35 -- años cumplidos al tiempo de la -- elección, no pertenecer al estado -- eclesiástico y residir en el país -- al tiempo de verificarse la elec- -- ción."
- Artículo 78: "El Presidente entrará a ejercer su funciones el 1o. de diciembre y -- durará en su encargo cuatro años." (*)
- Artículo 79: "En las faltas temporales del Presidente de la República, y en la absoluta mientras se presenta el nuevamente electo, entrará a ejercer el poder el presidente de la Suprema Corte de Justicia." (**).

NOTA: Los artículos marcados con (*) han sido reformados en una o más ocasiones. Véase comentario al final del inciso.

- Artículo 80: "Si la falta del Presidente fuere - absoluta, se procederá a una nueva elección."
- Artículo 81: "El cargo de Presidente de la Unión sólo es renunciable por causa grave, calificada por el Congreso, ante quien se presentará la renuncia." (***)
- Artículo 84: "El Presidente no puede separarse - del lugar de residencia de los Poderes Federales, ni del ejercicio de sus funciones, sin motivo grave calificado por el Congreso, y en sus recessos por la diputación permanente." (****)
- Artículo 85: "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:
- "I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
 - "II. Nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda, nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes.
 - "III. Nombrar a los ministros, -- agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Congreso, y en sus recessos de la diputación permanente.
 - "IV. Nombrar, con aprobación del Congreso, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y la armada nacional, y los empleados superiores de hacienda.

- "V. Nombrar a los demás oficiales del ejército y la armada nacional, con arreglo a las leyes.
- "VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.
- "VII. Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción XX del artículo 72.
- "VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.
- "IX. Conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso.
- "X. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal.
- "XI. Recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras.
- "XII. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la diputación permanente.
- "XIII. Facilitar al poder judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.
- "XIV. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación.
- "XV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los tribunales.

Federales." (*****)

Artículo 88: "Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán ir firmados por el secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto corresponde. Sin este requisito no serán obedecidos."

A fin de poder hacer un análisis más completo de los artículos relacionados con el Ejecutivo, transcribimos a continuación las reformas que se han hecho a los artículos -- marcados con [*].

*Artículo 78: Este artículo fue reformado en cinco ocasiones, quedando en los términos siguientes:

"El Presidente entrará a ejercer su encargo el -- 1o. de diciembre y durará en él cuatro años, no pudiendo ser reelecto para el período inmediato, ni ocupar la presidencia por ningún motivo hasta pasados cuatro años de haber cesado en el ejercicio de sus funciones."

(5 de mayo de 1878).

"El Presidente entrará a ejercer su encargo el -- 1o. de diciembre y durará en él cuatro años, pu- diendo ser reelecto para el período constitucio- nal inmediato, pero quedará inhabilitado en es- guida para ocupar la presidencia por nueva elec- ción, a no ser que hubiesen transcurrido cuatro años, contados desde el día en que cesó en el -- ejercicio de sus funciones."

(21 de octubre de 1887)

"El Presidente entrará a ejercer sus funciones el 1o. de diciembre y durará en su encargo 4 años."

(20 de diciembre, 1890)

"El Presidente y el Vicepresidente de la República entrarán a ejercer sus funciones el 16. de diciembre, y durarán en su encargo seis años."

(6 de mayo de 1904).

"El Presidente y el Vicepresidente entrarán a -- ejercer sus funciones el 10. de diciembre, durarán en él seis años y nunca podrán ser reelectos. El Presidente nunca podrá ser electo vicepresidente. El Vicepresidente nunca podrá ser electo para el período inmediato. Tampoco podrá ser -- electo Presidente ni Vicepresidente el secretario del Despacho encargado del Poder Ejecutivo -- al celebrarse las elecciones."

(Esta reforma fue introducida por Madero el 20 de noviembre de 1911).

** Artículo 79: Fue reformado el 6 de mayo de -- 1904, y quedó en los siguientes términos:

"Los electores que designen al Presidente de la -- República, elegirán también, el mismo día y de -- igual modo, en calidad de Vicepresidente a un -- ciudadano en quien concurren las condiciones que para el Presidente exige el artículo 77. El Vice -- presidente de la República será presidente nato -- del Senado, con voz pero sin voto, a no ser en -- caso de empate. El Vicepresidente podrá, sin em -- bargo, desempeñar algún cargo de nombramiento -- del Ejecutivo, y en este caso, lo mismo que en -- sus otras faltas, será sustituido en la presiden -- cia del Senado de la manera que disponga la ley -- respectiva."

*** Artículo 81: Este artículo sufrió sólo una re -- forma, el 6 de mayo de 1904:

"El Presidente y el Vicepresidente de la Repúbli -- ca sólo son renunciables por causa grave, que ca -- lificará la Cámara de Diputados, ante quien se -- presentará la renuncia."

**** Artículo 84: Reformado una sola vez, el 6 de mayo de 1904:

"El Presidente y el Vicepresidente de la República no pueden ausentarse del territorio nacional sin permiso de la Cámara de Diputados."

**** Artículo 85: El 2 de junio de 1882 se adicionó la fracción XVI en los siguientes términos:

"Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado y con arreglo a las leyes respectivas, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria."

En las Constituciones anteriores a la de 1857, el aspecto religioso se ha visto íntimamente vinculado con el texto constitucional, e incluso encontramos no sólo la intolancia religiosa, sino la obligatoriedad del ejercicio de la religión católica. Por primera ocasión, en 1857, la iglesia y el Estado se separan.

Otro de los puntos trascendentes de la Constitución de 1857 es que en lo referente a la periodicidad del ejercicio del Poder Ejecutivo hay diversas variaciones, desde cuatro a seis años, a través de las reformas.

El artículo 78 originalmente no habla de reelección, ni en el sentido de aprobarla ni de no aceptarla, y no es sino hasta la reforma del 5 de mayo de 1970 que se menciona que el Presidente no podrá ser reelecto para el período in

mediato. Posteriormente, el 24 de octubre de 1887, el Presidente tiene la oportunidad de ser reelecto para el periodo -- constitucional inmediato. Por último, Francisco I. Madero, -- con la reforma del 28 de noviembre de 1911, establece que nun -- ca podrá ser reelecto el Presidente, así como tampoco el Vice -- presidente; el primero no puede ser nombrado Vicepresidente y el segundo no puede ser Presidente en el periodo inmediato.

En el texto original de la Constitución de 1857 - no aparece la figura del Vicepresidente. El 6 de mayo de 1904, la reforma al artículo 79 establece que debe elegirse un Vice -- presidente que actuará como presidente del Senado y que susti -- tuirá al Presidente de la República en los casos necesarios.

En el artículo 85 se habla de las facultades y -- obligaciones del Presidente de la República. En la fracción I encontramos que por primera vez se hace alusión a la organiza -- ción administrativa como facultad exclusiva del Organó Ejecutivo.

En el artículo 88 aparece nuevamente el referendo -- ministerial, con la obligatoriedad por parte de los Secreta -- rios de despacho de firmar las disposiciones referentes a su -- materia; a falta de este requisito, tales disposiciones no se -- rán obedecidas.

Cabe destacar que dentro de las facultades y obligaciones del Ejecutivo en ningún momento aparecen restricciones a su poder, excepción hecha del caso de ausentarse del país.

Considerando la situación de la Constitución de 1857, se destacan elementos de gran significado, como son: un regreso a las tesis federalistas, producto de la inspiración de 1824, acentuadas por el antecedente vivencial del poder centralizado de 1836. Por otra parte, se sigue sosteniendo la filosofía de la división de poderes como fundamento racionalizador del poder.

La representatividad de la Constitución de 1857 -- esté dada por un pensamiento liberal burgués, con alcances propios de su época, como la incorporación de las garantías individuales, la separación entre Estado e iglesia (aunque persista la intolerancia religiosa), la expropiación por causa de utilidad pública, la elección del Presidente por vía indirecta. Todos estos son elementos característicos de la Constitución que habría de ser confrontada con la realidad cambiante del siglo, para ser la propia historia el juez de sus limitaciones.

H. ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO, 1865.

En 1861 Juárez promulgó el decreto de suspensión del pago de la deuda pública durante dos años, lo que tuvo como consecuencia la formación de la Triple Alianza entre Inglaterra, Francia y España, cuyo objeto era intervenir militarmente en México a fin de cobrar sus créditos. Sin embargo, Napoleón III -- vio la oportunidad de extender su imperio e hizo avanzar su ejército al interior de México. Esto causó el rompimiento de la Triple Alianza y dio origen a la batalla de Puebla. Con el apoyo de los conservadores, el ejército francés entró en la capital, mientras Juárez se retiraba al norte. Se creó una Junta de Notables a fin de cambiar la forma de gobierno, de manera que México se convirtiera en monarquía con un príncipe católico que se llamaría Emperador de México. La corona le fue ofrecida a Maximiliano de Habsburgo, quien la aceptó y -- llegó a México el 12 de junio de 1864.

Con la idea de reorganizar el país, Maximiliano -- creó el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, que se expidió el 10 de abril de 1865. Este documento no satisfizo ni a los conservadores ni al clero, ya que incluye la tolerancia religiosa (aunque se proclamaba que el Imperio era católico), y la desamortización de los bienes eclesiásticos. Refiriéndose al Estatuto, Tena Ramírez comenta que "careció de vigencia

práctica y de validez jurídica. Además no instituyó propiamente un régimen constitucional, sino un sistema de trabajo para un gobierno en el que la soberanía se depositaba íntegramente en el emperador, el Estatuto se expidió cuando el Imperio empezaba a declinar." [1].

El Estatuto no menciona la división de poderes, ni enlista, como otros documentos, las atribuciones y restricciones del jefe de gobierno. En dos artículos encontramos lo relacionado con el emperador:

TITULO I: DEL EMPERADOR Y DE LA FORMA DE GOBIERNO.

Artículo 1o.: "La forma de gobierno, proclamada por la nación y aceptada por el emperador, es la monarquía moderada, hereditaria, con un príncipe católico."

Artículo 4o: "El emperador representa la soberanía nacional, y, mientras otra cosa no se decreta en la organización definitiva del Imperio, la ejerce en todos sus ramos, por sí o por medio de las autoridades y funcionarios públicos."

El comentario que puede hacerse a las funciones del emperador es que son ilimitadas, y prueba de ello es que incluso la soberanía nacional radica en este personaje.

En el artículo 40 del Estatuto, el emperador decretará las contribuciones municipales, con vista en los pro

[1]. Yane Ramírez, Felipe.- Op. cit., p. 600.

yectos que formen los ayuntamientos respectivos. Esta facultad es importante debido a que el emperador se inmiscuye en asuntos de índole económica.

Cabe destacar que el Estatuto de Maximiliano, de 1865, debe ser comentado a través de dos enfoques: primero, desde el punto de vista histórico, conociendo la situación -- por la que atravesaba el país, de inestabilidad y cambio; y segundo, desde el punto de vista jurídico, alejado de todo -- elemento de legalidad, y carente de legitimación popular, haciendo de su realidad efímera tan sólo un intento de dominación sobre un pueblo fragmentado y evolutivo.

2. ANALISIS COMPARATIVO DE LAS FACULTADES DEL ORGANO EJECUTIVO EN LAS CONSTITUCIONES DEL SIGLO XIX.

Despues de haber analizado el antecadente histórico y el contenido textual de las disposiciones referentes al Organó Ejecutivo en las diferentes constituciones mexicanas del siglo XIX, consideramos necesario hacer más objetivo este trabajo para entender con mayor claridad el origen y desarrollo del Ejecutivo. Para esto recurriremos a una serie de cuadros comparativos en donde habremos de confrontar diversas variables a través de dos grupos de indicadores: primero, de acuerdo a su aparición cronológica, desde 1812 hasta 1865; por otra parte, siguiendo el desarrollo de este trabajo, los indicadores serán agrupados de la siguiente manera:

Cuadro 1: Estructura política.

Cuadro 2: Partidos políticos.

Cuadro 3: Facultades del Ejecutivo.

Cuadro 4: Limitaciones de las facultades del Ejecutivo.

CUADRO 1: ESTRUCTURA POLITICA DE MEXICO EN LAS CONSTITUCIONES DEL SIGLO XIX.

CONSTITUCION	SISTEMA DE GOBIERNO	ORGANO LEGISLATIVO	ORGANO EJECUTIVO	ORGANO JUDICIAL
1812		Unicameral	Monarca	Tribunal Supremo
1814		Unicameral	Triunvirato	Tribunal Supremo
1824	Federal	Bicameral	Presidente - Vicepresidente	Corte Suprema
1836	Central	Bicameral	Presidente - Poder conservador	Corte Suprema
1843	Central	Bicameral	Presidente	Suprema corte
1847	Federal	Bicameral	Presidente	Corte Suprema
1857	Federal	Unicameral	Presidente	Suprema Corte
1865	Central	----	Emperador	Tribunales

CUADRO 2: PARTIDOS POLITICOS.

PARTIDOS POLITICOS	CONSTITUCIONES						
	1912	1914	1924	1935	1942	1957	1965
CONSERVADORES	*			*			*
LIBERALES		*	*		*	*	

CUADRO 3: FACULTADES DEL EJECUTIVO EN LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS DEL

CONSTITUCIONES	FACULTADES					
	LEGISLATIVAS	NEORRAMIENTOS	DECLARACION DE GUERRA	RELACIONES EXTERIORES	ECONOMIA	EXPROPIACION
1812	Veto (142) Ejecución (170) Promulgación (171) Iniciativa de leyes (171)	Registrados, empleados civiles y militares. Obispos. Secretarios (171)	Si, con apoyo de las Cortes (171)	Dirige las negociaciones diplomáticas (171)	Secretar distribución de impuestos (171)	
1814	-----	Empleados, políticos, militares, y de hacienda (182)	Si (159)	Celebra alianzas y tratados (159)		
1924	Iniciativa de leyes (105) Promulgación (110) Ejecución (110)	Empleados públicos, militares, diplomáticos, jueces y fiscales (110)	Si, con apoyo del Congreso (110)	Dirige las negociaciones diplomáticas. Celebra tratados (110)	Secretar la inversión de impuestos (110)	

FACULTADES DEL EJECUTIVO EN LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS DEL SIGLO XIX.

FACULTADES							
DECLARACION DE GUERRA	RELACIONES EXTERIORES	ECONOMIA	EXPROPIACION	PENALES	JUDICIALES	DISCRECIONALES	RESPONSABILIDAD
con apoyo de Cortes (171)	Dirige las negociaciones diplomáticas (171)	Secretar distribución de impuestos (171)					No es responsable
(159)	Celebra alianzas y tratados (159)						
con apoyo del Congreso (110)	Dirige las negociaciones diplomáticas, Celebra tratados (110)	Secretar la inversión de impuestos (110)			Nombrar jueces y fiscales (110)	Suspender por 3 meses y privar de su sueldo a empleados (110)	No, durante su periodo (107)

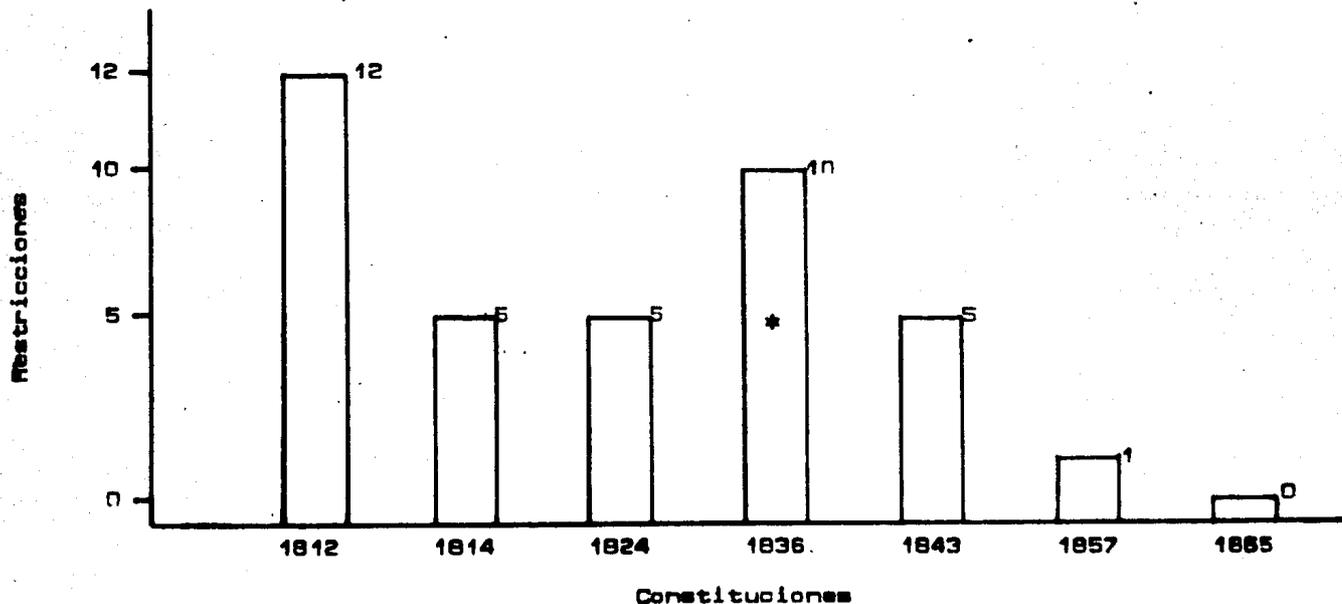
FACULTADES

CONSTITUCIONES	LEGISLATIVAS	NOMBRAMIENTOS	DECLARACION DE GUERRA	RELACIONES EXTERIORES	ECONOMICAS	EXPROPIACION
1838	Veto (15) Iniciativa de leyes (15) Publicación (17)	Secretarios, diplomáticos, militares, jueces (15)	Sí, con apoyo del Congreso (17)	Dirigir negociaciones, celebrar tratados (17)	Guiar la recaudación de impuestos y decretar su inversión (17)	
1843	Publicación (87) Iniciativa de leyes (83)	Secretarios, empleados y funcionarios, ministros, diplomáticos (87)	Sí, con apoyo del Congreso (87)	Dirigir negociaciones, celebrar tratados (87)	Guiar la recaudación e inversión de impuestos (87)	
1857	Promulgación y ejecución (85) Iniciativa de leyes (85)	Secretarios, diplomáticos, empleados públicos, militares (85)	Sí, con apoyo del Congreso (85)	Dirigir negociaciones, celebrar tratados (85)		Sí, por utilidad pública (87)

FACULTADES

DECLARACION DE GUERRA	RELACIONES EXTERIORES	ECONOMICAS	EXPROPIACION	PENALES	JUDICIALES	DISCRECIONALES	RESPONSABILIDAD
con apoyo del Congreso (17)	Dirigir negociaciones, celebrar tratados (17)	Cuidar la recaudación de impuestos y decretar su inversión (17)		Conceder o negar el indulto (17)	Nombrar a los jueces (15)	Suspender por 3 meses y privar de su sueldo a empleados (17)	Sí, después de un año de abandonado el puesto (17)
con apoyo del Congreso (87)	Dirigir negociaciones, celebrar tratados (87)	Cuidar la recaudación e inversión de impuestos (87)		Conceder o negar el indulto (87)	Admitir las renunciaciones de funcionarios de la SCJ	Suspender por 3 meses y privar de su sueldo a empleados (87)	Sí, después de un año de abandonado el puesto (90)
con apoyo del Congreso (85)	Dirigir negociaciones, celebrar tratados (85)		Sí, por utilidad pública (27)	Conceder el indulto (85)			

CUADRO 5: LIMITACIONES A LAS FACULTADES DEL PODER EJECUTIVO.



[*] Las restricciones de 1836 se refieren, en su mayor parte, a que el Órgano Ejecutivo no podía interferir con los asuntos del Supremo poder Conservador, ni negarse a acatar sus órdenes.

Una vez analizado el Organó Ejecutivo en las Constituciones -- del siglo XIX, a través de diversas ópticas, como son los pun-- tos de vista histórico, jurídico, político y comparativo, po-- demos percatarnos de que la estructura política de los gobier-- nos en estudio ha evolucionado a través de dos grandes in-- fluencias: por una parte, por la situación determinista de -- los detentadores reales del poder que han existido en cada -- época; por otra parte, por el espíritu renovador inconforme y liberal de los hombres que aspiran a la democracia. El resul-- tado de estas dos influencias es expresado en los cuadros pre-- cedentes, destacándose la definición de un régimen cambiante_ y evolutivo que va desde la monarquía hasta el régimen presi-- dencial y sus nuevas modalidades. Todo ello sirve como antece-- dente para los sucesivos textos constitucionales.

Las ideas, los hechos y las formas componen la -- amalgama necesaria para la construcción futura de la sociedad, siendo esta última meditada o no por la generalidad de sus -- miembros. El siglo XIX fue el antecedente necesario para la -- Constitución de 1917, cuyo estudio abordaremos en otro capítu-- lo.

Todo juicio está condicionado a diferentes crite-- rios, tales como información suficiente, conocimiento o desco-- nocimiento real de la época, óptica de análisis contemporáneo,

(racionalizadora y prejuiciosa) que se tenga. Reconocemos el significado de la historia, porque conociendo el pasado es posible entender el presente, y así vislumbrar los alcances del futuro, haciendo del ayer, hoy y mañana nuestra maquinaria estructural de conocimiento.

CAPITULO II. EL PRESIDENCIALISMO Y LA CONSTITUCION EN MEXICO.

1. EL ORGANO EJECUTIVO EN LA CONSTITUCION DE 1917.

A. CONFORMACION DEL ORGANO EJECUTIVO, DEBATES Y REFORMAS.

La configuración del Organó Ejecutivo en la Constitución de -- 1917 difiere, en algunos aspectos, de la planteada en 1857. Re-
currirémos a los debates del Congreso Constituyente 1916-17 pa-
ra desprender cuatro de los elementos que, a nuestro juicio, --
conforman la figura del Organó Ejecutivo. Ellos son: los requi-
sitos para ser Presidente, el período presidencial, la forma de
elección del Ejecutivo, y la forma de reemplazar al Presidente.
Asimismo, se estudiarán las facultades que la Constitución de -
1917 otorgó al Organó Ejecutivo.

a. Requisitos para ser Presidente.

En la 48a. Sesión Ordinaria del día 18 de enero de 1917, se pre-
sentó en el Congreso Constituyente el artículo 82, que fue acep-
tado en todas sus fracciones, excepto la V, que estaba plantea-
da en los siguientes términos:

"No estar en servicio activo en caso de -
pertenecer al ejército, noventa días an-
tes del día de la elección."

El debate se suscitó debido a que todos los miem-
bros del Congreso Constituyente consideraban que Venustiano --

Carranza sería el Presidente Constitucional, elegido popularmente; ahora bien, siendo Carranza el jefe máximo del ejército -- constitucionalista no podía --según la fracción V del artículo 82-- llegar al cargo de Ejecutivo. Esto originó una discusión en favor y en contra de la existencia y del contenido de esta fracción.

Los diputados que estaban en contra de este precepto pretendían que se adicionara en los artículos transitorios -- la advertencia de que en la elección inmediata quedaría exceptuada de la fracción V del artículo 82, que sólo entraría en vigor en el siguiente período presidencial. Entre estos diputados se contaban José Alvarez, de los Santos, Palavicini, Ugarte, y Cepede Medrano. Por otro lado, los diputados Hilario Medina, Machorro Nerváez, y Mujica, consideraban que no era necesaria la -- existencia del artículo transitorio. [1].

En las sesiones siguientes, el diputado José Rivera propuso añadir al aún inexistente artículo transitorio la -- misma salvedad para la fracción IV del artículo 55, referente a que los candidatos a diputados y senadores se encuentran en la misma situación que el Ejecutivo en la fracción V del artículo 82. Después de una acalorada discusión llena de desviaciones temáticas y de alusiones personales [2], se aprobó la introduc--

[1]. Debate del artículo 82 Constitucional, Congreso Constituyente 1916-17. En: Los Derechos del Pueblo Mexicano, tomo VII, 2a. ed., Manuel Porrúa, S.A., México, 1978, pp.170-18

[2]. Ibidem.

ción del segundo párrafo del primer artículo transitorio, que se redactó de la siguiente manera:

"En las elecciones a que debe convocarse, conforme al artículo siguiente, no regirá la fracción V del artículo 82, ni será impedimento para ser diputado o senador estar en servicio activo en el ejército, siempre que no se tenga mando de fuerza en el distrito electoral respectivo."

El artículo 82 establece siete disposiciones esenciales que debe reunir el candidato a la Presidencia. La primera de ellas recoge el sentimiento nacionalista al exigir que el Presidente sea mexicano por nacimiento y, además, hijo de padres mexicanos por nacimiento. Resulta obvio que nadie tolera que sea un extranjero quien maneje su propia casa. En el segundo requisito se establece la edad (35 años), considerando que el Primer Mandatario ha de contar con la edad suficiente para tener un criterio formado y poseer experiencia y sagacidad. El tercer punto, referente a la residencia, se justifica por el hecho de que sólo aquellas personas que vivan y permanezcan en un lugar determinado en cierto tiempo podrán comprender la realidad existencial de un pueblo.

La fracción IV se deriva de la separación entre la iglesia y el Estado, ocurrida en 1857: el Presidente no puede pertenecer a ninguna iglesia o culto religioso.

Otro punto (Fracción V), comentado anteriormente -- por el debate que suscitó, y referente a la separación del candidato del ejército 90 días antes de la elección, tuvo por objeto el evitar que la persona utilizara el cargo militar como medio de dominación o de presión para obtener ventaja en la -- elección siguiente. La situación y el objetivo son los mismos -- en la fracción referente a los secretarios y subsecretarios de Estado.

La sexta y última fracción, que exige que el Presidente no haya figurado en ninguna rebelión, tiene como mira el cortar de raíz los posibles movimientos belicosos que pondrían en peligro la estabilidad nacional.

b. Elección del Presidente.

Este artículo se presentó en la 45a. Sesión Ordinaria el 16 de enero de 1917 y se aprobó por unanimidad de 140 votos y sin -- discusión en la Sesión Ordinaria del 18 de enero del mismo año. El texto de este artículo (numeral 81) es el siguiente:

"La elección del Presidente será directa -- y en los términos que dispone la Ley -- Electoral."

Dentro de la articulación de la democracia como -- forma de organización política, existen diferentes fórmulas -- tanto para la expresión popular como para la designación de --

los gobernantes. Así, encontramos la forma de elección indirecta, a través de grandes electores; en la actualidad se practica en varios países, como Estados Unidos. Por otra parte, se encuentra la elección directa, en la que el ciudadano expresa en forma personal (individual) su voluntad para la designación del representante popular, lo que es el caso de nuestro país. - La Constitución es bastante clara en este aspecto, y nos remite a la legislación secundaria (Ley Electoral, hoy denominada Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales), cuyo objeto es explicar con precisión el procedimiento electoral. - Entre las características requeridas en las elecciones democráticas se encuentran el voto libre y secreto y, sobre todo, la posibilidad real de participar conteniendo con la única limitación de la edad, de manera que todo individuo considerado como ciudadano (mayor de edad) tiene el derecho y la obligación de expresar su voluntad política.

c. El período presidencial y sus reformas.

El artículo 83 fue presentado en la 45a. Sesión Ordinaria, y se aprobó sin discusión en la 49a. Sesión, el 18 de enero de 1917.

Este artículo ha sido reformado en tres ocasiones. En la primera reforma, del 22 de enero de 1927, durante el pe-

riodo presidencial de Plutarco Elías Calles, se incorporó al artículo la posibilidad de que el Presidente de la República pudiera reelegirse solamente en el caso de haber dejado pasar un período después de su encargo, sin poder ser reelecto por tercera vez. Además, se añadió la advertencia de que el período presidencial sería de cuatro años, sin impedir que el Presidente hubiese tenido licencia durante su encargo.

La segunda reforma se presentó en la Sesión Ordinaria de la Cámara de Senadores del 10 de octubre de 1927, se sometió a debate y se aprobó el 16 de diciembre del mismo año. El objeto de la revisión fue ampliar el período presidencial a seis años y eliminar lo relativo a la reelección después de pasado un período, si bien no especifica que nunca podrá volver la misma persona a ejercer ese cargo.

La tercera y última reforma se propuso el 15 de diciembre de 1932 y se publicó el 24 de abril de 1933, en el período de Abelardo Rodríguez; su texto es el vigente y en él se especifica que:

"El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto."

En relación a este punto, cabe aclarar que la tercera reforma es tajante y definitiva en lo referente a la reelección, y cierra toda posibilidad de que la misma persona vuelva a asumir el mando del Ejecutivo, independientemente de las circunstancias.(1).

d. Formas de reemplazar al Presidente.

En la Sesión Ordinaria del 18 de enero de 1917 (45a. Sesión), se presentó el proyecto del artículo 84 en los términos siguientes:

"En caso de falta absoluta del Presidente de la República, si dicha falta tuviere lugar estando en sesiones el Congreso de la Unión, éste se constituirá en Colegio Electoral y, concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta al ciudadano que deba substituirlo durante el tiempo que le faltare para cumplir su periodo.

"Si la falta del Presidente de la República ocurriere no estando reunido el Congreso, la Comisión Permanente designará un Presidente provisional, el que durará en el ejercicio del poder ejecutivo hasta que el Congreso se reúna y haga la elección correspondiente, la que podrá recaer en la persona designada como Presidente provisional.

"La Comisión Permanente convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias al Congreso de la Unión con el solo objeto de que éste haga la designación de un Presidente interino."

(1). Debates y Reformas, artículo 83 constitucional. En Op. cit., pp. 274-313.

Este proyecto produjo un acalorado debate. Los diputados Céspedes, Celestino Pérez, José María Truchuelo, y Alfonso Cabrera, planteaban el siguiente criterio: consideraban que el ejecutivo debía ser bastante fuerte y no debía tener oposición por parte del Congreso; menospreciaban al Legislativo como Órgano de equilibrio, y eran partidarios declarados de la sumisión del Legislativo al Ejecutivo. Asimismo, alegaban que era antidemocrático permitir que el Congreso nombrase al Presidente, en especial si la falta de éste ocurría en los primeros meses de su encargo, todo ello fincado en planteamientos hipotéticos [1].

Por otra parte, el diputado Hilario Medina explicó elocuentemente que el Congreso podía elegir al Presidente, ya que represente a la voluntad popular; estableció con toda claridad el papel que desempeña el Congreso en un país que pretende caminar por la senda de la democracia; apoyó la participación y el reconocimiento de los partidos, incluso el de oposición al gobierno, aduciendo que "el parlamentarismo se forma con dos cosas: un gobierno en actividad y un partido en disponibilidad, y este último es el que hace la oposición al gobierno en actividad. El jefe del partido en disponibilidad es el 'leader' de la oposición y solamente se ha visto por la experiencia política de todos los países que es un buen gobierno, -

[1]. Debate del artículo 84 constitucional, en Op. Cit., pp. 346-350.

una verdadera vida democrática aquélla que está garantizada -- por la lucha de los partidos, por lo que se llama oposición."- (1).

Al terminar su discurso el diputado Medina tomó la palabra otra persona (no identificada) e hizo notar que el artículo 84 dice que podrá elegirse como Presidente Constitucional al ciudadano que sea Presidente Provisional o Interino, -- mientras que el artículo 83 claramente expresa que "el ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente, . . con carácter de interino, provisional o substituto, en ningún caso y por -- ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto."

Con base en estas observaciones, se aprobó el artículo por unanimidad (168 votos) el 27 de enero de 1917, en la 64a. Sesión Ordinaria. El texto del artículo aprobado es el siguiente:

"En caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso estuviere reunido, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, - nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente; el mismo Congreso expedirá la convocatoria a elecciones presidenciales, procurando que la fecha señalada para este caso coincida en lo posible con la fecha de las próximas elecciones de diputados y senadores -

(1). Debate del artículo 84 constitucional. En Op. cit., pp. 350-352.

al Congreso de la Unión.

"Si el Congreso no estuviere en sesiones, -- la Comisión Permanente nombrará, desde -- luego, un Presidente provisional, quien -- convocará a sesiones extraordinarias al -- Congreso, para que a su vez expida la con -- vocatoria a elecciones presidenciales en -- los mismos términos del párrafo anterior.

"Cuando la falta del Presidente ocurriere -- en los dos últimos años del período res -- pectivo, si el Congreso de la Unión se en -- contrase en sesiones, elegirá al Presiden -- te sustituto que deberá concluir el pe -- ríodo; si el Congreso no estuviere reuni -- do, la Comisión Permanente nombrará un -- Presidente provisional y convocará al Con -- greso de la Unión a sesiones extraordina -- rias, para que se erija en Colegio Electo -- ral y haga las elecciones del Presidente -- sustituto.

"El Presidente provisional podrá ser elec -- to por el Congreso como sustituto.

"El ciudadano que hubiese sido designado -- Presidente provisional para convocar a -- elecciones, en el caso de falta del Presi -- dente en los dos primeros años del perío -- do respectivo, no podrá ser electo en las -- elecciones que se celebren con motivo de -- la falta del Presidente, para cubrir la -- cual fue designado."

Este artículo fue reformado en dos ocasiones: La -- primera, en el período de Alvaro Obregón, el 24 de noviembre -- de 1923, modificó el segundo párrafo, que quedó en los térmi -- nos del texto vigente. La segunda reforma se publicó el 29 de -- abril de 1933; el texto reformado es el vigente. (1).

(1). Debates y reformas, artículo 84 constitucional. En Op. cit., pp. 354/355.

El artículo 84 deriva de los antecedentes históricos del siglo pasado, cuando incluso Juárez, siendo Presidente de la Suprema Corte de Justicia, se incorporó constitucionalmente al cargo de Ejecutivo. La razón por la que aparecen las diferentes denominaciones para el substituto del Presidente se originó en las inquietudes de los Constituyentes acerca del momento en que ocurriera la falta. Como hemos visto anteriormente, la elaboración de los sistemas para reemplazar al Presidente fue motivo de fuertes controversias.

2. EL ORGANISMO EJECUTIVO EN LA ACTUALIDAD.

A. FACULTADES FORMALES DEL EJECUTIVO.

En nuestro sistema constitucional actual el Organismo Ejecutivo_ habrá de verse a través de sus dos manifestaciones: primero, - como ente administrativo integrado por el Presidente de la República y un número de colaboradores determinado por la Ley - Orgánica de la Administración Pública Federal, que contempla_ el sector centralizado y el sector paraestatal. En segundo lugar, el Organismo Ejecutivo visto a través "de la persona física como concreción de toda la fuerza gubernamental." (1). El - dr. Fíz Zamudio establece claramente estos dos aspectos: "En_ primer término, es preciso señalar que no debe confundirse, - como se hace en la vida ordinaria, al Presidente de la República, como titular del órgano, con el Ejecutivo Federal, ya_ que el segundo comprende toda la organización técnica y burocrática que sirve de apoyo para la realización de las funciones del primero, y que en la actualidad asume una gran complejidad." (2).

A continuación destacamos las facultades que le otorga la Constitución al Presidente como persona física. Debe tenerse en cuenta que no todas estas facultades son exclu-

(1). González Lloca, Edmundo.- El presidencialismo y la personalización del poder. Deslinde Núm. 69, México, agosto 1975, p. 3

(2). Fíz Zamudio, Héctor.- El sistema presidencial y la división de poderes en el ordenamiento mexicano. Gaceta UNAM, 3, epí. 25, 27-IX-79, México. p. 6.

sivas del Ejecutivo, sino que algunas de ellas requieren de la aprobación, la ratificación o la sanción del Órgano Legislativo, o bien ser puestas en conocimiento de este último.

Para este análisis consideramos diversos rubros, que son: facultades de tipo administrativo, legislativo, jurisdiccionales, económicas, y otras.

a. Facultades en materia administrativa.

Las facultades del Presidente de la República en materia administrativa abarcan varios rubros:

- a.1: Nombramiento y remoción.
- a.2: Facultades de defensa y seguridad nacionales.
- a.3: Facultad de declarar la guerra y la paz.
- a.4: Facultades relacionadas con la impartición de la justicia.
- a.5: Facultad de expulsar extranjeros.
- a.6: Facultades en materia agraria.
- a.7: Facultades en materia de política internacional.
- a.8: Gobierno del Distrito Federal.

a.1.- Facultades de nombramiento y remoción.

El texto constitucional vigente otorga al Presidente de la República la capacidad de nombrar y remover con entera libertad a sus colaboradores más cercanos, como son los Secretarios -- del despacho, el Procurador General de la República, el Gober-

nador del Distrito Federal, y a otros funcionarios de la Unión, así como a los oficiales de menor rango en las fuerzas armadas, tal como lo estipula el artículo 89 en diversas fracciones.

Asimismo, nombra a las personas que integran el cuerpo consultivo para asuntos agrarios, facultad establecida en el artículo 27 constitucional. Finalmente, el Presidente tiene el poder de nombrar a los funcionarios del Ministerio Público de la Federación, así como de removerlos (artículo 102 constitucional).

Por otra parte, en el mismo artículo 89 de la Constitución, aparecen algunas limitaciones a esta facultad de nombramiento. Así, el Ejecutivo, para nombrar a los Ministros, Agentes diplomáticos, Cónsules, a los oficiales superiores de las fuerzas armadas, a los empleados superiores de Hacienda, y a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, requiere de la aprobación del Senado o de la Comisión Permanente. Del mismo modo, necesita la aprobación de este ramo del Órgano Legislativo para aceptar las renunciaciones de los funcionarios de la Suprema Corte de Justicia. En cuanto al nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, necesita la aprobación de la Cámara de Diputados.

En cierta forma parece una discrepancia que el -- Ejecutivo pueda nombrar y remover libremente a los funciona-- rios más importantes, y que para otros de menor jerarquía re-- quiere la aprobación del Congreso de la Unión. Se puede consi-- derar que esto es una forma de control, ya que un Ejecutivo - que puede disponer incluso los nombramientos de los principa-- les jefes de las fuerzas armadas y de los magistrados superio-- res de la Corte de Justicia sería, indudablemente, un Ejecuti-- vo excesivamente poderoso. No obstante, la capacidad de nom-- brar y, principalmente, de remover de sus puestos a sus prin-- cipales colaboradores, le confiere al Presidente las caracte-- rísticas necesarias para ser un "Ejecutivo fuerte".

a.2.- Facultades de defensa y seguridad nacionales.

La fracción VI del artículo 89 faculta al Presidente de la Re-- pública para disponer del ejército, la marina y la fuerza - aérea con objeto de preservar la seguridad interna y la defen-- sa exterior del país. Es importante destacar que dentro de la configuración constitucional del Estado Mexicano, el Presiden-- te es una autoridad política y no se coloca como jefe máximo_ de las fuerzas armadas, si bien algunos autores lo consideran como tal. Aquí es conveniente recordar que el Presidente de - la República, como persona, no es lo mismo que el Órgano Eje-- cutivo; dentro de este último sí se incluyen organismos mili--

tares [Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina]. La facultad que le concede la Constitución al Presidente es preventiva y se le otorga porque está mejor informado que los miembros de otros órganos, y dispone de más elementos para hacer frente a una situación de urgencia.

Por otra parte, la fracción VII del artículo 89 - constitucional estipula que el Presidente no puede movilizar a la Guardia Nacional si no es con la aprobación del Senado.- La razón de esta fracción es que la Guardia Nacional es de carácter regional (estatal), y es el Congreso quien tiene la facultad exclusiva de reglamentarla, organizarla y crearla (artículo 73, fracción XV); por otra parte, resulta lógico que sean los representantes de los Estados quienes tengan la facultad de emitir su opinión sobre la decisión del Ejecutivo - en este terreno.

3.3.- Facultad de declarar la guerra y la neutralidad.

El Ejecutivo puede declarar la guerra o decretar la neutralidad, según constan en los artículos 89 y 73 constitucionales.

La fracción XII del artículo 73, que trata de las facultades del Congreso, expresa que éste puede:

"Declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo."

A su vez, la fracción VIII del artículo 89 establece que el Presidente de la República tiene la facultad de:

"Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión."

Con una sola lectura aparece la contradicción, ya que esta facultad se le otorga tanto al Ejecutivo como al Congreso, si bien ninguno de los dos puede ejercerla en forma exclusiva. Una posible interpretación de estos dispositivos es que el Ejecutivo envía al Congreso los datos suficientes para que el Legislativo elabore una ley al respecto, y con base en esta ley, el Presidente es, en forma expresa, quien declara la guerra o, en su caso, la neutralidad.

a.4.- Facultades en relación con la impartición de justicia.

La fracción XII del artículo 89 constitucional establece que el Presidente de la República tiene la obligación de auxiliar al Poder Judicial en el ejercicio expedito de la ley.

a.5.- Facultad para expulsar extranjeros.

El artículo 33 constitucional, en su fracción primera define la calidad de extranjero y añade que:

"...el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y -- sin necesidad de juicio previo, a todo -

extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente."

Esta facultad exclusiva del Presidente establece una excepción a uno de los artículos más importantes de la Constitución (artículo 14, en el que se encuentra consignada la garantía de audiencia), pero no es excluyente de la garantía contenida en el artículo 16, referente al principio de legalidad, por el cual el Ejecutivo tiene que fundar y motivar sus actos.

m.6.- Facultades en materia agraria.

En esta materia "el Presidente es la suprema autoridad" (1) y esto puede desprenderse del artículo 27 constitucional, que en el inciso A de su fracción XI determina que, para los asuntos agrarios, debe crearse una dependencia directa del Ejecutivo. Como autoridad, el Presidente puede actuar como juez o como parte. Al crear la Secretaría de la Reforma Agraria, cuyo Secretario es nombrado por el Ejecutivo, éste actúa como parte. Por otro lado, en virtud de ser la máxima autoridad agraria, "la resolución del problema agrario quedará en sus manos. El fraccionamiento de los latifundios, el desarrollo de la pequeña propiedad, la restitución y dotación de tierras a los pueblos y a los núcleos de población, competerían en él

(1). Burgos, Ignacio.- Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, México, 3a. ed., 1979. p. 707.

tima instancia al Poder Ejecutivo. Este podría quitarle la -- tierra a unos y dársela a otros, dentro de los límites que la Constitución le impone." [1]. Esto último se encuentra contenido en las fracciones XII y XIII del artículo 27 constitucional. Por otra parte, los Gobernadores de los Estados actúan -- como coadyuvantes del Ejecutivo, ya que las concesiones de -- tierras o de aguas son solicitadas directamente a los Goberna-- dores, quienes transfieren la solicitud a las Comisiones Mix-- tas, que deciden si la petición es o no procedente, pero este fallo debe pasar al Ejecutivo, quien tiene el poder de la re-- solución final.

e.7.- Facultades en materia de política internacional.

El Presidente de la República tiene la facultad de dirigir -- las negociaciones diplomáticas, así como de celebrar tratados con otros países, sometiéndolos a la ratificación del Congre-- so, según expresa el artículo 89 constitucional. En este dis-- positivo hay una discrepancia, ya que el artículo 76, que tra-- ta de las facultades exclusivas del Senado, establece lo si-- guiente:

Fracción I: "Analizar la política exterior desarro-- llada por el Ejecutivo Federal con ba-- se en los informes anuales que el Presi-- dente de la República y el Secretario_

[1]. Calderón, José María.- Génesis del presidencialismo en México. Ed. El Caballito, México, 1977. p. 166.

del despacho correspondiente rindan al - Congreso; además, aprobar los tratados - internacionales y convenciones diplomáti cas que celebre el Ejecutivo de la Unión."

Asimismo, encontramos que el artículo 133 constitu cional dice que:

"Esta Constitución, las leyes del Congre so que emanen de ella y todos los trata dos que estén de acuerdo con la misma, - celebrados y que se celebren por el Pre sidente de la República con aprobación - del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión."

El maestro Burgos opina que "la celebración de -- tratados y convenios incumbe al Senado [arts. 75, frac. I y - 133 constitucionales] y no al Congreso reunido, como indebidamente lo dispone la fracción X del artículo 89." (1).

a.B.- Gobierno del Distrito Federal.-

El artículo 73 de la Constitución establece, en su fracción - VI, que el Congreso de la Unión tiene la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sobre la base de que el gobierno del Distrito estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano estable cido en la Ley correspondiente.

Es mucho lo que puede hablarse acerca del Distri to Federal: su historia, sus antecedentes, su conformación --

(1). Burgos, Ignacio.- Op, cit., p. 705.

particular, los intrincados debates de que fue objeto en los diferentes Congresos Constituyentes; pero lo que representa - actualmente el D.F. en la organización global del Estado Mexicano se puede analizar a través de la supremacía del Ejecutivo. Primero, es éste quien nombra y remueve libremente al Jefe del Departamento del Distrito Federal, como lo establecen la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Orgánica del Distrito Federal. Por otra parte, los derechos políticos de los habitantes de esta entidad se ven anulados - el no poder elegir a su propio representante. Esto puede considerarse como una tendencia a la centralización. Al respecto, Carpizo menciona que "la situación actual del Distrito Federal es uno de los resultados de la corriente centralizadora del país, que reviste la mayor importancia. La porción territorial medular de México, desde el punto de vista económico, político, cultural y demográfico, queda totalmente en manos del Presidente de la República." [1].

b. Facultades en materia legislativa.

Dentro del Análisis de las facultades del Ejecutivo, encontramos que aunque las atribuciones que tiene en materia legislativa no son las principales, si son excesivamente utilizadas

[1]. Carpizo, Jorge.- Op, cit., p.167.

para invadir campos que no le corresponden; un ejemplo de --- ello se deriva del artículo 89 (fracción I) (facultad reglamentaria) que comentaremos más adelante.

b.1.- Iniciativa de leyes.

El artículo 71 de la Constitución establece que la iniciativa de leyes le corresponde, en primer lugar, al Presidente de la República. Aunque no es él la única persona con esta capacidad, la mayoría de las iniciativas de leyes que se presentan a las Cámaras provienen del Presidente. Apegándonos al artículo 71, existen tres canales para la iniciativa de leyes, pero uno de ellos tiene mayor importancia debido a su posibilidad real de formación de leyes en el sistema político mexicano. Cabe destacar que "en la realidad es él [el Presidente] quien envía la gran mayoría de las iniciativas que posteriormente se convierten en ley. En muchas ocasiones los proyectos presidenciales se aprueban sin mayor discusión..." (1).

Hay que recordar que en nuestro régimen jurídico no cualquier persona está facultada para presentar iniciativas de ley; en este aspecto el artículo constitucional es bastante claro. Si un particular desea presentar una iniciativa de ley, debe hacerlo a través del Ejecutivo, o por medio de sus representantes populares o de la legislatura de su Estado.

(1). Carpizo, Jorge.- Op. cit., pp. 83-84.

Por otra parte, el Presidente cuenta con los mejores recursos materiales y humanos para el estudio y la preparación de una iniciativa de ley, en detrimento de los Senadores y Diputados del Congreso y de las Legislaturas de los Estados.

b.2.- El veto presidencial.

El inciso b) del artículo 72 constitucional se refiere al veto presidencial, si bien no le da este nombre. Se conoce como veto la facultad del Ejecutivo de hacer observaciones a las Leyes y Decretos, devolviéndolas a la Cámara de origen sin publicarlos. Esto representa la posibilidad de limitar la creación de las leyes por el Órgano Legislativo. Las finalidades del veto son, según Carpizo:

- "a. Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales.
- "b. Capacitar al Ejecutivo para que se defienda 'contra la invasión y la imposición del legislativo'".
- "c. Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo." (1).

Cabe destacar que en los últimos años (de 1941 a la fecha), esta facultad se ha utilizado cada vez menos, has-

(1). Carpizo, Jorge.- Op. cit., p. 85.

ta desaparecer despues de 1969. Una razón que podría explicar este fenómeno es que la mayor parte de las iniciativas de ley provienen de la misma persona que tiene la facultad de vetarlas.

b.3.- Publicación, promulgación y ejecución de las leyes.

El artículo 89 de la Constitución, en su fracción I, establece que el Presidente tiene la obligación de:

"Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión..."

Esto, más que facultad, es una obligación del Presidente. Entendemos por promulgación la aceptación y la publicación de la ley por el Ejecutivo (1). La ejecución es el que se lleven a efecto dichas leyes.

b.4.- Casos en que el Presidente puede legislar.

El artículo 49 constitucional, referente a la división de poderes, establece que el Poder Legislativo no puede depositarse en una sola persona, excepto en casos de facultades extraordinarias para el Ejecutivo. Este artículo nos remite a otros dos dispositivos: el 29 y el 131 constitucionales.

Las causas a que obedecen estas disposiciones pueden resumirse en la forma en que lo hace Carpizo:

(1) García Maynez, Eduardo.- Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa, 12a. ed., México, 1965. pp. 60-61.

- "a. En épocas de emergencia se necesitan decisiones rápidas.
- "b. El Ejecutivo es quien cuenta con el personal competente - en el aspecto técnico, y
- "c. Los poderes legislativos se ocupan de las cuestiones generales, y las leyes necesitan ser precisadas, por lo que se - deja esta labor en manos del Ejecutivo." [1].

La excepción mencionada en el artículo 29 se refiere a la suspensión de algunas de las garantías individuales - que se consideran como obstáculo para hacer frente a una situación de urgencia. Esta posibilidad del Ejecutivo, ademásde ser una excepción a la división de poderes, deja la puerta abierta a la discrecionalidad del Presidente para la calificación de la gravedad del asunto de que se trate o del supuesto caso de emergencia. Se ha abusado de esta facultad, y un ejemplo de tal abuso lo constituyen los decretos y las leyes creados por Avila Camacho, con el pretexto de que México estaba - en guerra con los países del eje euroasiático. Se justifica - esta facultad en la medida en que responda a la necesidad -- real del momento y las materias sobre las que se legisle -- corresponden directamente a la situación de urgencia.

A través de la autorización del Congreso, el Ejecutivo puede legislar en materia económica, abarcando la im--

[1]. Carpizo, Jorge.- Op. cit., p. 100.

portación, la exportación, el tránsito de productos en el interior del país, cuando lo estime necesario para regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o para realizar cualquier otro propósito que considere benéfico para la nación. Esta facultad está consignada en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional y Jorge Carpizo la analiza de la siguiente manera:

"El Presidente, cada año, someterá a la aprobación del Congreso el uso que de estas facultades haya hecho. Si el Congreso no estuviese de acuerdo con la forma en que utilizó estas atribuciones, no hay nada que pueda hacer al respecto, pues se trata de hechos consumados; pero bien puede influir -aunque sea sólo especulación teórica- con relación a la renovación de la concesión de las facultades a que se refiere dicho artículo y párrafo, o en la nueva autorización, pues el Congreso puede especificar algunas reglas que el Presidente deberá seguir en el ejercicio de las mencionadas facultades, ya que quien puede lo más puede también lo menos." (1).

b.5.- Facultades en materia de salubridad.

En el artículo 73, fracción XVI, se especifica el papel del Ejecutivo en materia de salubridad:

(1). Carpizo, Jorge.- Op. cit., p. 109.

"1o. El Consejo de Salubridad dependerá - directamente del Presidente de la Repú-- blica, sin intervención de ninguna Secre-- taría de Estado, y sus disposiciones ge-- nerales serán obligatorias en el país."

"2o. En caso de epidemias de carácter gra-- ve o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá la obligación de dic-- tar inmediatamente las medidas preventi-- vas indispensables, a reserva de ser des-- pues sancionadas por el Presidente de la República."

Las facultades que se encuentran contenidas en -- la Constitución, en materia de salubridad, pueden dividirse - en dos clases: en primer lugar, las facultades directas, en - las que el Ejecutivo, sin necesidad de intervención de ningún otro elemento, preside el Consejo de Salubridad e incluso pue-- de legislar. Por otra parte, las facultades indirectas permiti-- tan al Presidente de la República intervenir, en forma secun-- daria, en los asuntos de salubridad; esto es, a través de la-- Secretaría de Salubridad y Asistencia. El Ejecutivo pasa aquí a segundo plano, ya que la SSA puede, con sus elementos pro-- pios, tomar una decisión que considere adecuada, si bien el - Presidente debe aprobarla posteriormente.

Debe distinguirse entre el Consejo de Salubridad -- y la Secretaría de Salubridad y Asistencia. El primero está - directamente vinculado con el Ejecutivo, y su finalidad es el

control del alcoholismo, de la venta de sustancias narcóti--
cas y estimulantes y la prevención y control de la contamina--
ción ambiental. La SSA puede tomar medidas unilaterales por -
tratarse de la especialidad de su conocimiento. Esto se obser--
va especialmente en casos de enfermedades epidémicas; la SSA--
cuenta con los elementos humanos y técnicos adecuados, por lo
que interviene de inmediato y sólo posteriormente somete a la
aprobación del Ejecutivo la decisión tomada o la disposición--
emitida.

b.6.- Facultad reglamentaria.

La fracción primera del artículo 89 constitucional otorga al--
Presidente de la República la facultad (y la obligación) de -
hacer reglamentos, al especificar que debe "proveer en la es--
fera administrativa a la exacta observancia". La doctrina me--
xicana es bastante clara en este aspecto, y distingue entre -
dos tipos de reglamentos: autónomos y heterónomos. Los regla--
mentos heterónomos se derivan de leyes del Congreso y "sólo -
el Presidente de la República puede expedirlos, pues ningún -
otro funcionario, y ni siquiera los secretarios de Estado o -
Jefes de Departamento, tienen competencia para elaborarlos."--
[1]. Por otra parte, los reglamentos autónomos son aquéllos
de policía y buen gobierno de los que habla el artículo 21 -

[1]. Burgos, Ignacio.- Breve ensayo sobre el Poder Legislati--
vo.- Edic, particular, México, 1966. p. 198.

constitucional; "no especifican ni bormenorizan las disposi---
 ciones de una ley preexistente... por sí mismos establecen --
 una regulación a determinadas relaciones o actividades." (1).

El Ejecutivo, más que la facultad, tiene la obli---
 gación de crear los reglamentos necesarios para que el apara---
 to administrativo pueda funcionar adccuadamente.

c. Facultades en materia económica.

Así como el Ejecutivo puede legislar en materia económica, --
 también tiene una serie de atribuciones directas, consignadas
 en la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia
 Económica. Los apoyos que dieron fundamento a esta legisla---
 ción son la fracción X del artículo 73 constitucional, refe---
 rente a las facultades del Congreso en materia económica y --
 que se relaciona con el artículo 28 del mismo documento. De -
 singular trascendencia es el apoyo constitucional que se tomó
 para esta Ley del artículo 27, párrafo tercero, referente a -
 la Nación tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la org
 piedad privada las modalidades que dicte el interés público.-
 La Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia econó
 mica establece un intervencionismo de Estado debido a que pe-
 netra en todo el campo económico nacional, regula la produc---
 ción, la distribución y el consumo. El artículo primero de es
 ta Ley enlista los grupos de actividades comerciales o induc-

(1). Burgos, Ignacio.- Op. cit., p. 122.

triales y de servicios a que afectan sus disposiciones, y en su segundo párrafo aclara que:

"El Ejecutivo determinará los servicios y las mercancías que deban considerarse incluidos en cada -- una de las fracciones de este artículo, en relación con los textos de la presente Ley."

Nótese la amplitud de la facultad que le otorga -- este segundo párrafo al Ejecutivo.

En cuanto a los empréstitos, el artículo 73 de la Constitución, fracción VIII, faculta al Congreso para autorizar y aprobar los empréstitos realizados por el Ejecutivo, -- siempre que se apeguen a lo siguiente:

"Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con depósitos de regulación monetaria, -- las operaciones de conversión y -- los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el -- Presidente de la República en los términos del artículo 29 constitucional."

Por otra parte, el artículo 131, segundo párrafo, autoriza al Ejecutivo intervenir en el comercio exterior y -- en la economía nacional, a través del Congreso. Esta facultad fue incorporada a la Constitución el 28 de marzo de 1951, con la idea de dotar al Ejecutivo de facultades que le permitie--

ran regular la economía nacional, de acuerdo a las necesidades del momento. Ya hemos visto anteriormente que la revisión del Congreso es "a posteriori".

El Ejecutivo está facultado para elaborar la iniciativa de la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública, todo ello con la aprobación del Organismo Legislativo. Desde el punto de vista formal, el Presidente no puede cobrar impuestos ni disponer de los recursos económicos -- del país sin el consentimiento de los representantes del pueblo. La base constitucional de estas disposiciones se encuentra en la fracción IV del artículo 74, así como el segundo -- párrafo del artículo 131. El Presupuesto de Egresos se refiere a los gastos que habrán de realizarse para cubrir las necesidades del país, así como en gastos de inversiones y en la -- deuda pública. Aquí rige también el principio del informe -- anual como control de legalidad. En caso de que no sea suficiente el presupuesto aprobado, debe hacerse una ley complementaria, lo que es competencia de las dos Cámaras.

La Cuenta Pública, consignada en la fracción IV -- del artículo 74 de la Constitución, tiene por objeto conocer -- la situación financiera que guarda el país, relacionando el -- dinero gastado con el proyectado para el presupuesto. Este estudio es realizado por la Contaduría Mayor de Hacienda, depen

diente de la Cámara de Diputados, y puesto en conocimiento de la misma. A la Cámara le corresponde determinar si ha lugar o no a responsabilidades por desviación o abuso del gasto público.

d. Facultades jurisdiccionales.

La existencia del Órgano Judicial está expresada en el artículo 49 de la Constitución, pero existen dentro del régimen mexicano casos en que el Ejecutivo puede actuar como juez. Si el Órgano Ejecutivo resuelve controversias, ¿realiza actos jurisdiccionales? Empezaremos por aclarar qué entendemos por actos jurisdiccionales. Algunos autores establecen que actos jurisdiccionales son todos aquéllos que realice una autoridad competente para resolver alguna controversia litigiosa. Con base en este concepto, las facultades jurisdiccionales del Ejecutivo se encuentran contenidas en las fracciones VII (segundo párrafo) y XVIII del artículo 27 constitucional. Así, la fracción VII dispone que el Ejecutivo deberá proponer la resolución final a las controversias originadas por los límites de terrenos comunales entre dos o más poblaciones. Por otra parte, la fracción XVIII del citado precepto faculta al Presidente para anular todos los contratos y concesiones hechos por gobiernos anteriores, si considera que implican perjuicios graves para el interés público. Los casos mencionados son los únicos en los que el Ejecutivo puede dirimir contro-

versias directamente.

Dentro del terreno de la impartición de la justicia, el Presidente tiene la facultad del indulto, como se establece en la fracción XIV del artículo 89 constitucional. El indulto verdadero es una remisión soberana y discrecional de la pena, porque el reo hubiera prestado importantes servicios a la Nación, tratándose del orden común, o merced a la discreción del Ejecutivo, en los de carácter político. (1). El indulto es un acto de la autoridad sobre un caso y persona concretos y están expresamente concedido al Ejecutivo.

e. Otras facultades.

e.1.- Facultades en materia de organismos descentralizados y para estatales.

El artículo 90 de la Constitución expresa que:

"La administración Pública Federal será centralizada y paraestatal - conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y departamentos administrativos, y definirá las bases generales de la creación de entidades - paraestatales y la intervención - del Ejecutivo Federal en su operación.

"Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o

(1). Sergio García Ramírez.- Derecho Penal. En: Introducción al Derecho Mexicano, T. I.- UNAM, México, 1981, p. 495.

entre éstas y las Secretarías de Estado y departamentos administrativos."

De este precepto se desprenden dos leyes: La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. La primera de ellas estructura las dos grandes áreas en que se divide el gobierno: el sector centralizado, que no trataremos -- aquí, y el sector paraestatal, formado por "los organismos -- descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, y los fideicomisos." (1). Es de particular interés destacar la importancia que se le otorga al Ejecutivo, y la forma en que se ha incrementado su participación. Por -- otra parte, la Ley del Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación estatal, establece en el segundo párrafo, numeral 12, -- que:

"La Secretaría del Patrimonio Nacional publicará periódicamente -- en el Diario Oficial de la Federación, una lista de los organismos y empresas sujetos al control y -- vigilancia del Ejecutivo Federal, a que se refiere el artículo 10 -- de este capítulo."

(1). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En 1960, el Ejecutivo intervenía en cuatro renglones de singular importancia en la economía nacional: hidrocarburos, energía eléctrica, industria siderúrgica y asistencia social. En la actualidad, el Presidente interviene en los siguientes organismos, tal como lo enumera Jorge Carpizo:

"El Presidente tiene en sus manos: el aspecto de la seguridad social, a través del IMSS y del ISSSTE; la política eléctrica a través de la Comisión Federal de Electricidad y varias compañías de luz y fuerza; las principales comunicaciones, a través de Ferrocarriles Nacionales de México y varias empresas - de Ferrocarril, Aeroméxico, S.A., y Aeropuertos Auxiliares, - Caminos y Puentes Federales de Ingresos, y servicios conexos, Sistema de Transporte Colectivo y Teléfonos de México, empresas de servicios portuarios; la política de hidrocarburos a través de PEMEX; fuerte ingerencia en el problema de habitación a través del INFONAVIT y el FOVISSSTE; en aspectos forestales y fertilizantes, a través de varios organismos de carácter forestal y Guanos y Fertilizantes, S.A.; importante intervención en la siderurgia a través de Altos Hornos de México, S.A.; Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, Siderúrgica Nacional, S.A.; en materia de alimentos a través de CONASUPO, Alimentos Balanceados de México, múltiples ingenios de azúcar, Productos Pesqueros Mexicanos, S.A., Instituto Mexicano del Café. En esta forma, sectores neurálgicos de la economía son

determinados por el Presidente a través de los organismos y - empresas mencionados." (1).

Sin lugar a dudas, esto representa el gran poder_ de que goza el Ejecutivo en nuestro sistema constitucional, - sin considerar la problemática que se desprende en cuanto a - determinar la naturaleza jurídica de cada una de las formas - mencionadas, ya que algunas tienen patrimonio propio y perso- nalidad jurídica, determinados por su propia ley o decreto -- de Constitución o por los actos que realice.

e.2 - Facultades en materia de expropiación.

El Ejecutivo, como representante y responsable de la Adminis- tración Pública, y de acuerdo a su naturaleza, se encuentra - facultado para emitir actos de autoridad; esto es, podrá ha- cer únicamente aquello para lo que la ley le faculte. En el - artículo 27 constitucional, segundo párrafo, se establecen -- dos elementos que constituirán la expropiación: la utilidad - pública y la indemnización correspondiente. Al respecto, tam- bien la fracción VI del mismo artículo establece que estas me- didas se realizarán a través de leyes, ya sea dentro del ámbi- to federal o del estatal; dichas leyes determinarán los casos en que la ocupación de la propiedad privada sea de utilidad - pública. En cuanto a la cantidad que debe recibir el propieta- rio, se calcula de acuerdo a lo registrado en las oficinas ca

(1). Carbizo, Jorge.- Op. cit., p. 152.

testrales con base en el valor fiscal que se tenga de la propiedad. Es conveniente aclarar que en materia expropiatoria no existe una facultad expresa para el Ejecutivo, sino que ha de interpretarse así porque él es "el órgano administrativo supremo de la Nación y el gobernador del Distrito Federal." - (1).

e.3 - Facultades en materia educativa.

La Constitución, en el artículo tercero, referente a la educación, faculta al Estado para impartir, reglamentar o restringir todo lo relacionado con esta materia. Esto se lleva a cabo a través de la Secretaría creada ex-profeso para ello, cuya ley de Educación Federal establece, en el numeral 25, que "competo al Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública", ocuparse de todo lo referente a la enseñanza y, en particular, a la educación dirigida a obreros y campesinos. De esta manera, el Ejecutivo está ampliamente facultado para intervenir en la formación cultural de la Nación.

e.4 - Facultades en materia de cultos.

Respecto a esto, hallamos la base constitucional en la fracción II del párrafo décimo del artículo 27, en donde se establece que los templos o iglesias son propiedad de la Nación, "representada por el gobierno Federal, quien determinará los que deban continuar destinados a su objeto." Como hemos acl-

rado anteriormente, entendemos por Gobierno Federal a la -
unión de los poderes públicos, representados por el Organo --
Ejecutivo, quien tendrá facultades para intervenir directamente
en la propiedad de cualquier agrupación religiosa. Asimismo,
el artículo 130 constitucional, en su párrafo primero, esta
blece que corresponde a los Poderes Federales el ejercer en
materia de culto religioso. Por otra parte, el párrafo décimo
del mismo artículo estipula que le corresponde a la Secretaria
de Gobernación el autorizar la existencia de nuevos locales
dedicados al culto religioso, y esta Secretaría (como todas
las de Estado) depende directamente del Presidente de la
República.

B. CONTROL DEL ORGANISMO EJECUTIVO.

Como se mencionó en el capítulo I de este trabajo, en relación a las teorías sobre la separación de poderes, existen diversas formas de control para los diferentes órganos del Estado. Loewenstein los dividió en horizontales y verticales. En este inciso aplicaremos este esquema teórico a la realidad constitucional mexicana.

1. Controles horizontales.

Loewenstein [1] explica que controles horizontales son aquéllos que se dan dentro de los órganos del Estado y por medio de la Constitución. Existen cuatro detentadores del poder: el electorado, el parlamento, el gobierno y los tribunales. Las relaciones de control entre estos cuatro detentadores del poder son los controles horizontales. Estos pueden ser mecanismos que actúen entre los diferentes órganos (por ejemplo, control del Ejecutivo por el Legislativo), y en este caso se llaman controles interórganos; también hay controles dentro de cada órgano del poder, por ejemplo, en los sistemas bicamerales cada cámara legislativa controla a la otra. Este tipo de control se denomina intraórgano.

Dentro de los controles horizontales, el más importante es la Constitución Política, ya que en ella se esta-

[1]. Loewenstein, Karl.- Op. cit., pp. 232-235.

blecen todos los mecanismos de control que funcionan dentro de los órganos del Estado. A continuación explicaremos los controles horizontales.

a. Limitaciones al Ejecutivo expresadas en la Constitución.

La mayor parte de las Constituciones mexicanas del siglo XIX contienen una serie de limitaciones expresas para el ejercicio del poder por parte del Ejecutivo. Como se anotó en el capítulo anterior, estas limitaciones fueron desapareciendo con el tiempo. Consideramos que esta disminución se ha debido a que con el paso de los años se ha buscado robustecer, paulatinamente, al Órgano Ejecutivo.

En la Constitución vigente se encuentran sólo tres limitaciones al poder Ejecutivo. En primer lugar, el artículo 83 determina que el período presidencial será de seis años, y establece el principio de la no reelección. Este es, verdaderamente, un medio efectivo de control del poder del Presidente, ya que impide que una misma persona permanezca, continua o periódicamente, en el poder.

Otra limitación que existe como tal en la Constitución aparece en el artículo 98:

"El Presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Per-

manente en su caso."

La tercera restricción constitucional está en el artículo 124, que expresa que:

"Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios Federales se entienden reservadas a los Estados."

Cabe aclarar que el Ejecutivo tiene múltiples limitaciones -- fácticas que podrían ser analizadas en un estudio de sociología política, pero al nivel jurídico formal el Presidente encuentra muy contadas restricciones constitucionales.

b. Controles interórganos.

Los controles dados por los demás órganos del Estado se conocen como controles horizontales interórganos, y la Constitución reconoce varios de ellos. Dado que en el inciso anterior se han analizado las facultades del Ejecutivo que dependen -- de otros órganos, aquí únicamente los enumeraremos y resumiremos.

* Control ejercido por el Organó Legislativo.

Dentro de los controles ejercidos por el Organó Legislativo -- sobre el Poder Ejecutivo, se pueden distinguir dos tipos: los de carácter económico y los de carácter político. Los primeros revisten mayor importancia que los segundos.

Los controles que el Congreso ejerce sobre el --
Ejecutivo en materia económica son los siguientes:

La Constitución permite al Ejecutivo realizar em-
préstitos, que deben ser ratificados por el Organo Legislati-
vo; además, tales empréstitos deben reunir características --
muy precisas, como lo estipula el artículo 73, en su fracción
VIII.

El segundo párrafo de la fracción IV del artículo
74 constitucional establece que el Ejecutivo debe presentar -
la iniciativa de la Ley de Ingresos y los proyectos de presu-
puesto de egresos ante la Cámara de Diputados. Esto significa
que la Cámara actúa como vigilante, y al mismo tiempo determi-
na, mediante el estudio de la Cuenta Pública si hay o no res-
ponsabilidades por desviación del gasto público.

Por otra parte, las facultades políticas del Eje-
cutivo que deben ser puestas en conocimiento del Organo Legis-
lativo y sometidas a su aprobación, son las siguientes:

Las fracciones III, IV, XVII, y XVIII del artícu-
lo 89 de la Constitución, relativas a los nombramientos he-
chos por el Ejecutivo del personal diplomático, establecen --
que los principales miembros de las fuerzas armadas, los ofi-
ciales superiores de Hacienda, los ministros de la Suprema -

Corte de Justicia, requieren de la aprobación del Organo Legislativo.

El artículo 111, en su párrafo IV, advierte que el Ejecutivo puede destituir a los miembros del Organo Judicial, pero sólo mediante una petición a la Cámara de Diputados.

El Presidente de la República, según la fracción VII del artículo 89, puede disponer de la Guardia Nacional, pero únicamente con la anuencia del Senado, debido al carácter estatal de dicha guardia.

El Ejecutivo tiene la posibilidad de dirigir las negociaciones diplomáticas, así como la de celebrar tratados con otros países (artículo 89, fracción X), pero debe someterlos a la ratificación del Organo Legislativo.

El artículo 76 constitucional, fracción I, expresa que el Ejecutivo debe rendir ante el Congreso un informe anual acerca de su política exterior. Este control es bastante pobre, ya que el informe se presenta después de realizados los actos.

Finalmente, el Ejecutivo puede declarar la guerra (artículo 89, fracción VIII), siempre y cuando haya proporcionado los datos de base al Congreso, que elaborará una ley ---

[artículo 73, fracción XII], la cual permitirá hacer efectiva esa declaración por parte del Presidente de la República.

* Control ejercido por el Órgano Judicial.

En el inciso anterior observamos que el Ejecutivo tiene varias facultades de tipo jurisdiccional; esto es, trabaja en colaboración con el Órgano Judicial, e incluso invade algunas de sus funciones. El medio de control de que se vale el Poder Judicial para controlar al Ejecutivo es el amparo, consignado en los artículos 103 y 107 constitucionales, pero esta forma de control funciona únicamente a instancia de parte agraviada.

c. Control intraórgano.

En México, el único control intraórgano dentro del Ejecutivo es el refrendo ministerial, consignado en el artículo 92 constitucional:

"Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos."

Las funciones del refrendo ministerial son tres: certificar la autenticidad de la firma del jefe de Estado, limitar su actuación y responsabilizar al sujeto refrendatario por el acto. Teóricamente, esto representa una verdadera limitación

tación al poder del Presidente en primera instancia, y a la del gabinete en segundo término como corresponsable del acto, refrendado. En los sistemas presidenciales, sin embargo, esta limitación no es tan rígida como podría parecer, debido a que es facultad del Ejecutivo el nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho (artículo 89, Fracción II).

II. Controles verticales.

Según Loewenstein, en este concepto "caen aquellos tipos o modos de acción e interacción que se producen dentro del cuadro de la dinámica política entre todos los detentadores del poder instituidos -parlamento, gobierno, tribunales y electorado- y la sociedad en su totalidad." (1). Los controles verticales incluyen tres tipos: federalismo, pluralismo y garantías individuales.

a. Federalismo.

Jurídicamente puede conceptuarse el federalismo, o Estado Federal, de la siguiente manera: "Territorio propio formado por los territorios de todas las entidades federativas; una población propia, que es la del país entero; y un gobierno propio, el federal, a quien está encomendado el ejercicio supremo de la soberanía constitucional. Hay también una legislación federal, de la que forma parte la Constitución Política (ley su-

(1). Loewenstein, Karl.- Op, cit., p. 353.

prema de todo el país]. Los Estados/miembros también tienen - su territorio propio, su población propia y su gobierno propio, así como su legislación específica. Pero estos Estados - miembros sólo son libres y soberanos en cuanto a su régimen - interior. En cuanto a asuntos de interés general y en lo que se refiere a las relaciones internacionales, están subordinados a la Federación, en los términos señalados en la Constitución Federal." [1]. Esta forma de organización política se encuentra consignada en el artículo 40 de nuestra Constitución.

Por otra parte, Loewenstein considera que el federalismo habrá de entenderse como "el enfrentamiento entre dos soberanías diferentes estatales, separadas territorialmente y que se equilibran mutuamente; la existencia de fronteras federales limita el poder del Estado central sobre el Estado -- miembro, y a la inversa." [2]. Este autor considera que las causas y finalidades del federalismo pueden resumirse de la siguiente manera:

- a. Se crea una unidad nacional entre diversos Estados, y ésta se busca a través de la diversidad regional y junto a la vecindad geopolítica.
- b. Existe una comunidad de intereses políticos, económicos o estratégico militares.
- c. En un Estado existen tradiciones comunes, así como aspira-

[1]. González Uribe, Héctor.- Op. cit., p. 403.

[2]. Loewenstein, Karl.- Op. cit., p. 353.

ciones comunes con los demás Estados, para el futuro.

d. En ocasiones, también los lazos de consanguinidad o la común ascendencia y, aunque no es necesario, la comunidad -- lingüística, hacen que las personas se agrupen en un Estado.

e. Existe una demarcación de competencias. [1].

Loewenstein considera que el Estado Federal tiene otras dos características distintivas. Por una parte, todo Estado Federal debe contar con un documento constitucional formal; esto es, con una Constitución escrita. Por otro lado, la relación de distribución de competencias entre los órganos -- centrales o federales y los Estados miembros "se hace de manera que permita el funcionamiento del Estado Federal independientemente de los Estados miembros, y, por otra parte, otorga a estos últimos el grado de independencia frente al Estado central, que aparece como deseable para la continuación de la personalidad estatal de las regiones." [2].

El doctor Fix-Zamudio considera que "uno de los -- aspectos esenciales que se han señalado en el concepto moderno de la separación de las funciones y de la distribución del poder, es el relativo a las atribuciones que se otorgan a las entidades autónomas territoriales en los Estados Federales o -- de carácter regional, ya que dichas entidades limitan el po--

[1]. Loewenstein, Karl.- Op. cit., 354-355]

[2]. Loewenstein, Karl.- Op. cit., p. 356.

der de los órganos centrales y entre ellos el del Ejecutivo, - que es el que predomina, al participar en las decisiones políticas fundamentales." (1).

La relación que se da entre el Ejecutivo Federal y los Estados miembros de la Federación es de carácter tanto político como económico, y observamos que, como medio de control, los Estados limitan al Ejecutivo únicamente en materia política, mientras que el Ejecutivo controla a los Estados -- tanto en el aspecto político como en el económico. Así, el artículo 131 de la Constitución faculta al Ejecutivo para intervenir en la economía de todo el país (con la excepción de lo referente a los impuestos estatales), y le permite legislar en materia de hidrocarburos, recursos naturales, comercio exterior, energía eléctrica, explotación forestal, etc.

La soberanía y la autonomía de los Estados de la Federación están consignadas en los artículos 40, 41, 56, y 115 de la Constitución. Por otra parte, el control político de los Estados sobre el poder central está establecido únicamente en el artículo 56, que estipula que cada Estado debe estar representado por dos senadores electos directamente cada seis años.

La forma de control que ejercen los Estados sobre el Ejecutivo, consignada en la constitución, es el amparo (ar

(1). Fix-Zamudio, Héctor.- Op. cit., p. 10.

tículos 103, Fracción II, y 105]. Es de observarse que este "control" es más una medida de defensa que un verdadero control.

En la actualidad hay una creciente concentración de facultades que eran de las entidades federativas, en manos de los órganos centrales, lo que obedece a factores complejos pero irreversibles. Este proceso se analizará en el siguiente capítulo.

b. Garantías individuales.

Para Loewenstein, los derechos individuales y las garantías fundamentales son "... límites establecidos en favor de los destinatarios del poder y no podrán ser sobrepasados por ninguno de los detentadores institucionalizados del poder. Estos derechos constituyen zonas de autodeterminación individual -- inaccesibles al poder del Estado." [1].

El Ejecutivo, por su naturaleza, emite actos de autoridad. Cuando estos actos ocasionan un perjuicio a los particulares, estos tienen el recurso teórico y fáctico, de acuerdo a la conformación constitucional de nuestro país, del amparo, establecido en los artículos 103 y 107 constitucionales, que instrumentan a los artículos 14 y 16, referentes a las garantías individuales. Los gobernados, habiendo sido vio

[1]. Loewenstein, Karl.- Op. cit., p. 353.

ladas algunas de sus garantías o derechos establecidos en la Constitución, pueden oponerse a un acto de autoridad arbitrario o ilegal, ejerciendo así un control sobre el Ejecutivo.

c. Pluralismo.

El último de los controles verticales que analizamos y que -- reviste gran importancia, está formado por los grupos pluralistas, que son aquéllos que "se interponen entre las masas de los destinatarios del poder y los detentadores del poder instituidos, influyendo y determinando el ejercicio del poder de estos últimos." [1].

Entendemos por grupos pluralistas cualquier asociación de personas que tienen intereses comunes y que se organizan para alcanzar objetivos mutuos. Estas organizaciones pueden ser de muchos tipos: políticas, religiosas, culturales, empresariales, etc. De ellas la más importante es la conocida como partido político, y esto es lo único que analizaremos en este inciso, debido a que los demás grupo son de carácter estrictamente sociológico.

Nuestra Constitución reconoce la participación política de los ciudadanos en el artículo 41, a través de los partidos políticos. Estos son:

[1]. Loewenstein, Karl.- Op. cit., pp. 353-354.

"... entidades de interés público; - la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral... Tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organización de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo."

¿En qué forma controlan los partidos políticos el poder del Ejecutivo? Pueden hacerlo a través de dos vías. Por una parte, la institucionalizada, que se desprende de la conformación propia de la manifestación política; esto es, a través de las Cámaras de Diputados y de Senadores, con la voluntad partidista encuadrada en el Órgano Legislativo, manifestando su oposición a las conductas del Ejecutivo. La segunda vía es a través de la opinión pública: los medios hacen llegar la información a los ciudadanos, y de esta manera el partido político busca apoyo para oponerse a los actos del Presidente.

De lo anteriormente expuesto, podemos concluir -- que en México el Presidente de la República goza de amplias facultades, tiene pocas limitaciones constitucionales, y los controles, aunque existen, se ven desvirtuados en la realidad cotidiana, como se verá en el siguiente capítulo.

CAPITULO III. EL PRESIDENCIALISMO EN MEXICO.

CONTRADICCION ENTRE LO QUE LA LEY ESTABLECE Y EL EJERCICIO REAL DEL PODER DEL PRESIDENTE EN MEXICO.

1. FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA QUE NO SE ENCUENTRAN ESTABLECIDAS EN LAS LEYES.

A. FACULTADES POLITICAS.

a. Personalización del poder en México.

La concentración del poder en una sola persona es conocida -- por los politicólogos como "personalización del poder" y ha existido siempre en todos los sistemas políticos, pero recientemente se ha despertado el interés por el análisis y el estudio de este fenómeno. Una observación que nos parece adecuada es la de Edmundo Gómez Llaca, que distingue entre personalización y personificación del poder. La primera es la concentración del poder en una persona, como cosa objetiva. La personificación es el aspecto subjetivo, y consiste en que la opinión pública identifica al líder o jefe de Estado con todo el poder político; algunos casos que ilustran esta situación son, por ejemplo: al hablar de Cuba, se piensa en Fidel Castro; -- si se piensa en Chile, surge la figura de Pinochet, así como Franco era sinónimo de España hasta su muerte.

Hay dos tipos de causas que explican la personalización del poder: los factores externos o generales y los internos. Dentro de los factores internos se consideran el geográfico y el histórico. El factor geográfico se refiere a la centralización del poder en nuestro medio; así, la capital da nombre al país, y el asiento de los poderes federales se encuentra en el centro de México. Como consecuencia de esto, el Distrito Federal se convierte en "el órgano vital de toda la nación" (1). Esto es, la mayor concentración demográfica, económica, política y cultural se encuentra en la capital del país.

En cuanto a las causas históricas, sabemos que -- durante la independencia era el caudillo quien tenía el poder total: legislar, juzgar y dirigir la guerra. Del mismo modo, -- la revolución mexicana, en su fase de institucionalización -- del poder, crea el presidencialismo constitucional. Más adelante se verá la importancia de este factor con mayor detalle.

Las causas externas o generales incluyen varios rubros:

a. Técnica gubernamental, que se deriva del mayor intervencionismo de Estado, lo que puede originar que se concentre un mayor poder en el líder político al aumentar el Estado su campo de acción.

(1). Cosío Villegas, Daniel.- El sistema político mexicano.- Joaquín Mortiz, México, 1972.- p. 24.

b. Internacionalización de los problemas. Debido a la relación que guarda el Estado con otros países, se han creado algunas "variantes secretas" (2) de las que no puede conocer toda la Asamblea, sino una sola persona, lo que hace que aumente el poder de ésta.

c. Desconcientización. En la medida en que los problemas de la comunidad son mayores, el hombre común y corriente busca desligarse no sólo del conocimiento, sino de la responsabilidad de los problemas de índole política, todo ello como producto de la tensión de la vida moderna y de la falta de tiempo; la capacidad crítica se delega en un individuo elegido como líder político. Esto es, el líder político encarna (personifica) el poder del Estado.

d. Impulso de la propaganda. La propaganda es un factor esencial en la personalización del poder, particularmente en la época actual en que los medios de comunicación, como la televisión, acercan la imagen del líder político a la población de todos los niveles. En este aspecto coincidimos con André Hauriou, quien atribuye tanta importancia a este factor que incluso lo considera como la causa de la personalización del poder.

[1] González Liaca, Edmundo.- Op. cit., p. 6.
 [2] Hauriou, André.- Op. cit., p. 672.

Por otra parte, José María Gil Robles explica que el poder personalizado "surge cuando en el seno de las organi-zaciones políticas, y por obra de su normal desenvolvimiento, surge una personalidad destacada. Comienza ésta por presentar una ideología y encarnar un partido. En momentos de crisis, - puede elevarse de nivel, y desbordar circunstancialmente el - marco partidista, encarnar las necesidades, las aspiraciones, la vida misma de un pueblo." [1]

La personalización del poder incluye tres compo--nentes esenciales: legitimación, carisma e institucionaliza--ción.

a. Legitimación: En la historia de México es de gran importan--cia la imagen del caudillo de la Revolución, que personifica--ba el poder. Así, Zapata, Villa, Madero, etc., eran caudillos y el pueblo los identificaba con el poder. Este poder se legi--timó por medio de la Constitución de 1917, que fue "el meca--nismo de legitimación formal del caudillo en el poder; esta--bleció el poder y el control del presidente y del congreso --por encima de la autonomía federal... El poder presidencial - quedó consagrado por medio del artículo 89, subordinando la - participación política y militar a la autoridad de éste." [2]
La legitimación del poder es un factor esencial para la persou

[1] Gil Robles, José María.- Por un Estado de Derecho. Edic. Ariel, Barcelona, 1969.- p. 20

[2] Lerner, Bertha, y Relesky, Susana.- El poder de los presi--dentes. Alcances y perspectivas (1910-1973). Instituto Me--xicano de Estudios políticos, 1976. p. 42.

nalización del mismo; de hecho, el poder sin legitimación no existe. Un caso que corrobora esto es el hecho de que Pascual Ortiz Rubio se vio obligado a renunciar al cargo de Presidente, por haber sido incapaz de legitimar su poder (1).

b. Carisma: El elemento más importante de la personalización del poder es el carisma. Max Weber opina que la personalización del poder de los caudillos mexicanos revolucionarios se debió justamente a sus cualidades personales, que les granjearon el respeto por la confianza individual que inspiraban a sus seguidores. Con el tiempo, "el carisma se ha asociado gradualmente al cargo de Presidente de la República, de tal modo que independientemente del individuo que lo ocupe, las cualidades que lo definen le son atribuidas." (2). Uno de los ejemplos más claros de carisma como medio de personalización del poder lo encontramos en Alvaro Obregón, quien "quiso proyectar la imagen de omnipotencia absoluta con base en la fuerza que sintió poseer." (3)

Lázaro Cárdenas fue un Presidente con gran carisma, el que se acrecentó al vencer a Calles, lo que le valió un mayor respeto de toda la base popular, que incluso le aplicó el epíteto de "Tata Lázaro".

El carisma ha evolucionado hasta convertirse en materia de explotación. Bertha Lerner y Susana Ralsky desta-

(1). Lerner, Bertha y Ralsky, Susana.- Op. cit., p. 92.

(2). Lerner, Bertha y Ralsky, Susana.- Op. cit., p. 313.

(3). Lerner, Bertha y Ralsky, Susana.- Op. cit., p. 56.

can esto de la siguiente manera: "... López Mateos, a diferencia del carisma tradicional -que se ejemplifica en forma nítida en un prototipo como Obregón- y que se finca en el reconocimiento personal del líder (al que, en virtud de sus cualidades personales, debe ser obedecido para bienestar de sus subordinados), el de López Mateos es de tipo moderno, es decir, se liga a una legitimación jurídico-formal, en que son ciertos rasgos de tipo biológico o de índole caracterológica los que son propositivamente explotados por agencias políticas para acelerar la identificación entre el líder y los diversos sectores sociales." (1). Cosío Villegas coincide con este punto de vista al afirmar que el carisma se ha trasladado de la persona del Presidente a la institución de la presidencia, y agrega que "puede tenerse como cierto que el carisma personal se ha transformado en un carisma institucional" (2). Sin embargo, concluye que tal carisma se ha degradado pues "el mexicano de hoy se da cuenta de que el enorme poder del Presidente usado con el único fin satánico de demostrar que es el todopoderoso, lejos de beneficiarlo, lo daña." (3).

c. Institucionalización: Calles desechó el poder carismático y prefirió el poder personal, mismo que incorporó a las "reglas del juego". Creía que, en determinadas circunstancias -- históricas, la personalización y la concentración del poder -

(1). Lerner, Bertha y Ralsky, Susana, op. cit., p.314.

(2). Cosío Villegas, Daniel.- La sucesión presidencial: desajuste. Joaquín Mortiz, 3a. ed., México, 1970. p. 114

(3). Ibidem.

son benéficas porque unifican la acción del gobierno. No es sino hasta Calles que surge la idea de crear una institución que fortaleciera ese poder, y lo obtiene por medio de la creación del Partido Nacional Revolucionario (1928), con lo que se alcanza un nuevo mecanismo de manipulación. Sin embargo, durante la Revolución los caudillos institucionalizaron el poder en la región o localidad en que se encontraban. Observamos que Calles "siempre intentó asegurar la continuidad y la centralización del poder a través de un juego institucionalizador." [1]. Asimismo, el sistema ideado por Calles produce -- presidentes "sin que importen sus cualidades personales ni -- sus capacidades para la acción gubernativa. Cada presidente, al ocupar el cargo asume la fuerza que se ha formado a su alrededor y que constituye la centralización institucionalizada. Nuestros presidentes parecen siempre poderosos, como si todos fueran líderes nacionales auténticos; aunque no lo sean su poder es real y tangible." [2]. Este poder personalizado no desaparece necesariamente al terminar el encargo presidencial; así, Calles continuó ejerciendo un gran poder durante el llamado "maximato", e incluso consiguió que Abelardo R. Rodríguez ampliara el período presidencial a seis años, lo que fue en realidad una prórroga al poder del propio Calles y de su grupo. Asimismo, Miguel Alemán, Avila Camacho y otros Presi--

[1]. Lerner, Bertha, y Ralsky, Susana.- Op. cit., p. 70.

[2]. Lerner, Bertha, y Ralsky, Susana.- Op. cit., p. 44.

dentes posteriores han seguido siendo poderosos despues de haber concluido su periodo. Una excepción a esto es el caso de López Mateos, quien era "altamente desconfiado del poder real de la investidura presidencial." (1) y que se retiró a la vida privada despues de terminar su encargo.

Desde tiempos de Carranza ha persistido la tendencia al mando unipersonal y autoritario. El Presidente de la República ya no es un funcionario que cumple con su deber, sino que se ha convertido en un ser todopoderoso a quien todo debe agradecerse. Con respecto a esto, Moreno Sánchez considera que "el 'Señor Presidente' no es una expresión literaria ni acaso un modo de hablar respetuoso. En nuestra organización política adquiere el mismo sentido autoritario y mágico que en otros regímenes tuvo el tratamiento de 'Su Majestad'. Al pronunciarla hay a la vez temor, satisfacción, seguridad o confianza. Lo que manda, dice, piensa, aconseja, sugiere, ríe o burla el 'Señor Presidente', debe ser tomado en cuenta por todos necesariamente y en el mismo sentido, como prueba de aquiescencia. El es el símbolo de la jerarquía suprema. La manera en que hacia él se escalonan los niveles de acatamiento es la esencia de su poder. Quien se salga de esa escala jerárquica comete un error grave; quien abiertamente la critique o la desprecie, es fácilmente tenido por traidor a las insti-

tuciones nacionales, con todas las consecuencias que de ello se derivan." [1].

Consideramos que la personalización del poder es un fenómeno que requiere de la legitimación del poder, del carisma, primero personal y después el creado artificialmente, y de la institucionalización del poder. En nuestro país este fenómeno existe desde siempre, pero se ha hecho más notorio a partir de la Revolución al irse incrementando hasta ser actualmente un mecanismo de manipulación altamente perfeccionado.

La personalización del poder en México se pone de manifiesto al observar las obras públicas como son escuelas, avenidas, monumentos, parques, etc., que llevan el nombre del líder político en cuyo período presidencial se realizaron tales obras.

[1]. Moreno Sánchez, Manuel.- La crisis política de México.- Edit. Extemporáneos, 2a. ed., México, 1971.- pp. 78/79

b. El Presidente de la República como jefe máximo del partido hegemónico.

Prácticamente todos los autores que tratan este tema dan por sentado que el Presidente de la República es el jefe máximo del Partido Revolucionario Institucional, pero existen muy pocos documentos que lo corroboren. Sin embargo, algunos estudiosos de la materia han realizado análisis que indican claramente que, en efecto, el jefe del Ejecutivo lo es también del PRI.

El hecho de que el Presidente de la República sea el jefe máximo del Partido Revolucionario Institucional encuentra sus antecedentes en Plutarco Elías Calles, creador del Partido Nacional Revolucionario (PNR) y primer secretario general de esta institución durante el maximato. Durante su mandato, Portes Gil unificó al PNR; éste se hallaba dividido debido a la influencia de la Confederación Revolucionaria Obrera Mexicana (CROM). El Presidente de la República retiró el apoyo gubernamental a la CROM para concentrarlo en el partido por medio de cámaras especiales de trabajo. "Paulatinamente, empezó a crearse la potencialidad de la nueva institución, su papel fue básico en la evolución pacífica de la estructuración política. Al mismo tiempo, durante su corta intervención, empezó a estrecharse la relación entre los dos factores del poder: partido y gobierno. Portes Gil reforzó el

cambio que había iniciado el presidente Calles, o sea, el paso de la condición histórica del arraigado caudillismo a la condición de institución y organización para el control político efectivo." [1].

A medida que han transcurrido los años y las transformaciones del partido oficial hasta llegar a convertirse en el PRI actual, la influencia del Presidente de la República sobre éste se ha acentuado en forma notoria, el grado de que "... el Ejecutivo es quien controla y designa a los dirigentes de los 'sectores', en lugar de ser a la inversa." [2].

Por otra parte, Moreno Sánchez, quien es miembro activo del PRI y fue presidente de la Gran Comisión y líder del Senado durante el sexenio de López Mateos, afirma que "se sabe que el presidente del instituto político PNR-PRM-PRI es un funcionario que aparentemente lo dirige, aunque acuerda con su jefe verdadero todo lo relativo a su funcionamiento, a la designación de candidatos y a la planeación de campañas electorales. Por esa razón se impone en la vida política y representa el dominio centralizado que ejerce por su conducto el Presidente de la República. Este es quien en verdad todo lo ordena, a veces a través del secretario de Gobernación, quien en ocasiones comunica al jefe aparente del instituto las órdenes y los lineamientos." [3]

[1]. Lerner, Bertha y Halsey, Susana.- Op. cit., p. 88

[2]. Mora, Juan Miguel de.- Por la gracia del Sr. Presidente. Editores Asociados, 6a. ed., México, 1979. p. 22

[3]. Moreno Sánchez, Manuel.- Op. cit., p. 52.

Este mismo autor comenta que "el instituto político y el gobierno han formado una simbiosis. Ambos se sustentan de los mismos recursos. El gobierno provee a los gastos del instituto político... el instituto, sus candidatos y su propaganda... cuentan con los mismos fondos y cuadros que emplea el gobierno en todos los niveles." [1].

Otro factor que demuestra que el Presidente es el jefe del PRI es la forma en que el partido acata los deseos del Ejecutivo. De esta manera, "más que ser fieles al ideario del PRI, sus líderes prefieren ser leales al Presidente de la República en turno. Así lo confirmó Alfonso Corona del Rosal quien el 27 de enero de 1959 decía: 'el pensamiento del presidente López Mateos le servirá [al PRI] de orientación y estímulo en la jornada...'" [2].

Un ejemplo más de lo que Moreno Sánchez denomina "simbiosis PRI-gobierno" es el siguiente: Gustavo Carvajal, - el rendir su protesta como líder del PRI en el sexenio del -- Presidente López Portillo, "empezó por confesar: 'me guía la honestidad, la honría y el nacionalismo de un mexicano a -- quien desde aquí reitero mi compromiso de lealtad, entrega y trabajo; José López Portillo.'" [3].

Si bien es cierto que la postura general es esta sumisión que hemos destacado, han existido algunas excepcio--

[1]. Moreno Sánchez, Manuel.- Op. cit., pp. 68-69

[2]. Chávez Elías.- 21 Presidentes del PRI, sólo sumisos organizadores de apoyo. Revista Proceso, núm. 311, 7-febrero 1983, p. 16

[3]. Ibidem.

nes; así lo manifiesta el periodista Elías Chávez al decir -- que "exceptuando a Lázaro Cárdenas, Carlos Madrazo, Jesús Reyes Heróles, y Javier García Paniagua, los 21 restantes presidentes del PRI han servido para apoyar y organizar actos de solidaridad al candidato o al presidente en turno." (1).

En vez de realizar actos de solidaridad, Lázaro Cárdenas advertía: "No podrá haber lugar jamás a confundir la solidaridad política con una supuesta complicidad en actos -- desampoderados." Y añadía que el funcionario que se apartara de los principios del partido para obedecer a otras voluntades, sería destituido y castigado en la forma prescrita. (2).

En años más recientes, el presidente del PRI Heriberto Jara manifestó públicamente, el 11 de enero de 1964, su inconformidad con la candidatura de Gustavo Díaz Ordaz a la Presidencia de la República debido a la conocida ideología -- conservadora de éste; tal conducta provocó su dimisión al cargo de Presidente del PRI (3).

Como resultado de la simbiosis PRI-gobierno, son muchos los personajes que han pasado del partido al gobierno, y viceversa; por ejemplo, el propio Portes Gil, al salir de su período presidencial, fue dirigente del Partido Nacional Revolucionario. Sin embargo, hay que considerar que, además --

(1). Chávez, Elías.- Op. cit., p. 12

(2). Chávez, Elías.- Op. cit., p. 13

(3). Ibidem

de la estrecha vinculación con el gobierno; el Partido Revolucionario Institucional ha permanecido muchos años en el poder al tomar como ideología la Revolución Mexicana, haciéndola suya y de ningún otro partido.

¿Cuáles son las consecuencias de que el Presidente de la República sea al mismo tiempo el jefe máximo del partido en el poder? Jorge Carpizo opina: "El hecho de ser el jefe real del PRI otorga al presidente una serie de facultades, situaciones más allá del marco constitucional, como son la designación de su sucesor, el nombramiento de los gobernadores, -- los senadores, de la mayoría de los diputados, de los principales presidentes municipales; por ser el PRI un partido predominante y semioficial integrado por sectores, le da al Presidente control sobre las principales organizaciones obreras, campesinas, profesionales y de diversa índole -- populares, en la jerga del propio partido-- que representan, cuando menos -- hasta ahora, las organizaciones más fuertes de México." (1).

Podemos concluir que el Partido Revolucionario -- Institucional, con 55 años de antigüedad, cuya denominación -- ha variado a través del tiempo (Partido Nacional Revolucionario, 1928-1938; Partido de la Revolución Mexicana, 1938-1946; Partido Revolucionario Institucional, 1946 a la fecha), ha tenido como finalidad primordial agrupar las diferentes fuerzas

(1). Carpizo, Jorge.- La autoasunción de los demás poderes y sectores, en el origen del presidencialismo. Revista Proceso, núm. 311, 18-octubre-1982, p. 9.

sociales y económicas del país, pero su ambición fundamental ha sido constituirse en el partido hegemónico, y esto sólo ha sido posible por la fusión del binomio partido-gobierno, lo que en la actualidad torna compleja esta relación, y sobre todo en lo que se refiere al líder o jefe máximo de esta estructura.

c. Designación del sucesor.

Entre los muchos temas relacionados con el Presidente de la República, destaca el problema de la designación del sucesor. ¿Quién lo elige? Esta pregunta es planteada con frecuencia, pero no ha sido respondida a la opinión pública en forma convincente. La mayoría de las personas, estudiosos o no de la Ciencia y la Sociología políticas, afirman que el Presidente en turno es quien escoge al que habrá de sucederlo en el poder. Se considera también que es el primer mandatario, asesorado por los dirigentes del Partido Revolucionario Institucional y por los ex-presidentes, y otra opinión destaca la importancia de los grupos económicamente fuertes en la designación.

Se ha reiterado que el Presidente de la República empieza a considerar quién habrá de sucederlo desde el momento en que formula su protesta ante el Congreso. Daniel Cadena explica: "En el mismo momento en que asume el poder, el Presidente de la República empieza a pensar en su sucesor. Acaba de rendir protesta de ley como Primer Mandatario del país, su antecesor discretamente se retira, y empieza a recibir abrazos y felicitaciones... Pero antes de que termine la solemne ceremonia de asunción del poder, mientras pasea la mirada en el grupo de sus recién nombrados altos colaboradores, surge en su pensamiento el primer brote de futurismo." (1)

(1). Cadena Z., Daniel.- El candidato presidencial.- Sin pie de imprenta.- p. 10.

Independientemente de esta opinión, el Presidente debe tomar su decisión en los dos últimos años de su periodo, y es preciso que elija al hombre adecuado para hacerse cargo del Poder Ejecutivo. Por ejemplo, en momentos conflictivos la regla de la sucesión es la siguiente: "el líder que emerja debe ser capaz de resolver la problemática social global y ser una garantía para enfrentar el problema estructural más grave. De cumplir con estos requisitos, el conflicto logra mediatizarse y el sistema político se legitima." (1).

Se supone que el partido oficial (PRI) es quien designa al candidato a la Presidencia de la República, pero ya hemos visto, en el inciso anterior, que el jefe real del PRI es el Presidente de la República. Moreno Sánchez comenta a este respecto que "el instituto político es gobernado unipersonalmente desde arriba y sólo ofrece oportunidades a quienes el supremo mando escoge... El Presidente de la República escoge a los gobernadores de los Estados y designa a los demás funcionarios de importancia. A su tiempo, los gobernadores y estos funcionarios apoyan la designación que el Presidente hace de su sucesor y lo promueven, dando la impresión de que ellos lo han escogido. El nuevo Presidente vuelve a obrar de la misma manera y así se sostiene la oligarquía política unipartidista." (2).

(1). Lerner, Bartha, y Balsky, Susana.- Op. cit., p. 305.

(2). Moreno Sánchez, Manuel.- Op. cit., p. 72.

Con este pensamiento coinciden otros autores, entre ellos Jorge Carpizo, quien considera que "el hecho de ser el jefe real del PRI otorga al presidente una serie de facultades... como son la designación de su sucesor..." [1].

En la selección del sucesor, el Partido Revolucionario Institucional actúa como órgano de 'auscultación, informando al Presidente acerca de la historia de cada uno de los precandidatos; sobre esta información, el Ejecutivo toma su decisión. Esto lo corrobora Roberto Casillas, quien fuera secretario particular del Presidente José López Portillo, al explicar el 8 de julio de 1980 en una ponencia ante el II Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional que "... el gran elector de su sucesor lo es sin duda el propio Presidente, pero éste debe, como imponderable categórico, atender la opinión de las fuerzas que motivadas por sus propios intereses se dan en el país, y en las que se contemplan no sólo los grupos organizados del sector público y privado, sino también aquéllos que por cualquier circunstancia subsisten sin filiación política." [2].

Miguel Basáñez opina que el Presidente requiere de la anuencia de un grupo de ex-presidentes para nombrar a su sucesor: "A pesar de los cambios, el cargo de la Presiden-

[1]. Carpizo, Jorge.- Op. cit., p. 72.

[2]. Casillas, Roberto,- Ponencia: "La participación del ciudadano en las decisiones políticas fundamentales", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1980, p. 37.

cia, en sí mismo, ha sido exceptuado del proceso democratizador. En este aspecto, los procedimientos oligárquicos de los últimos veinte años parecen haber cambiado muy poco. Un pequeño grupo, presidido por el Ejecutivo saliente, y que incluye a los ex-presidentes vivos, elige a un sucesor." [1].

El autor de "El candidato presidencial" destaca la importancia de grupos no políticos en la designación del sucesor, diciendo: "también hay organismos que por su índole agrupan empresarios, industriales, banqueros, comerciantes, etc., a quienes está vedada la actividad política, pero que alientan a sus agremiados a actuar individualmente y aún los afilian al grupo de su candidato, escogido como defensor de los intereses personales, el acrecentador de sus riquezas, y el apoyo de sus actividades empresariales." [2].

De las opiniones anteriores, podemos concluir que es el Presidente de la República quien designa a su sucesor, pero no lo hace solo, sino que estudia los diversos informes acerca de los precandidatos, emanados del PRI, y asimismo debe escuchar lo que opinan otras agrupaciones, como las económicas ya citadas; finalmente, algunos autores consideran que debe tener en cuenta la opinión de los ex-presidentes, si bien esto es muy difícil de demostrar.

[1]. Basañez, Miguel.- La lucha por la hegemonía en México.- Siglo XXI editores, México, 1964.- p. 32.

[2]. Cadena Z., Daniel.- Op. cit., p. 16

Una de las pruebas más contundentes de que es el Presidente quien determina el nombre de su sucesor son las palabras del ex-presidente Miguel Alemán, quien el 9 de diciembre de 1981 afirmó públicamente que "el Presidente de México, como jefe de la política nacional será quien decida quién lo sucederá, ya que es el que puede proyectar y recibir las --- corrientes de opinión de los diversos sectores del país." (1)

Este comentario justifica la definición que ha hecho Daniel Cosío Villegas acerca del sistema político mexicano: "monarquía absoluta sexenal y hereditaria en líneas --- transversal." (2).

Finalmente, una vez hecha la elección del candidato, el Partido procede a hacer la propaganda respectiva: "Se hacen esfuerzos heroicos para atraer el interés popular a la elección oficial. La mitad de las bardas de México son pintadas con gigantescos letreros de apoyo público; todos los medios masivos de comunicación vibran con elogios. Pero en estas etapas, el dado ha sido echado." (3)

Es indudable que el sistema mexicano se caracteriza principalmente por contener, desde su origen, una serie de mecanismos políticos que todos aceptan, pero que no están establecidos en documento alguno, dejando así abiertas las puer

(1). Cadena Z., Daniel.- Op. cit., p. 20

(2). Cosío Villegas, Daniel.- Tres concepciones del presidencialismo mexicano. Rev. Proceso, núm 311, 18-octubre-1982, p. 11

(3). Basáñez, Miguel.- Op. cit., p. 32.

tas de la imaginación y el ingenio mexicano para crear nombres, situaciones, y sobre todo rumores, que en ocasiones llegan a ser fuente de conocimiento en un sistema de jerarquías, lealtades y dignidades partidistas, pero que en última instancia, segregan a las mayorías en la toma de decisión tan importante para la democracia de un país.

d. El Presidente de la República como última instancia.

En el proceso del sistema político mexicano, para la solución de los conflictos, sean políticos, laborales, agrarios, sociales, e incluso financieros, el papel del Presidente de la República es determinante. El ciudadano mexicano concibe al Presidente de la República como juez que tiene la decisión última en diversas circunstancias:

a) En conflictos estrictamente jurídicos, y una vez agotadas todas las instancias y cumplido el proceso señalado por las leyes. Independientemente de la naturaleza del caso y de acuerdo a la idiosincrasia de las personas involucradas, no se descarta la posibilidad de que sea el Presidente de la República quien solucione el problema.

b) Nuestra Constitución establece en el artículo 89, fracción XIV, la facultad de que en controversias de carácter penal el Presidente de la República sea el único capacitado para conceder o negar el indulto. Este es el único caso en que aparece el Presidente formalmente como última instancia.

c) Casos en que los particulares recurren al Presidente para la solución de sus problemas, sin haber intentado previamente seguir el procedimiento establecido en las leyes. Por ejemplo, individuos que en lugar de solicitar un amparo ante el Tribunal competente, se dirigen directamente al Presidente, con la

idea de que éste tiene la obligación y la facultad de solucionar su problemática.

Es muy representativo del fenómeno del Presidente como última instancia el observar en toda la ciudad de México carteles y mantas pidiendo o exigiendo al Presidente la solución de diversos problemas, o su intervención en ellos, sin considerar que él sea o no la autoridad capacitada para resolver tales conflictos.

Independientemente de lo anterior, el Presidente debe tomar muchas decisiones acerca de la política nacional - sin poder recurrir a nadie que lo asesore. Robert E. Scott -- menciona que "en términos de política general, la inhabilidad del Partido Revolucionario en el Congreso y de las dependencias ejecutivas para confrontar y considerar soluciones para olograr la integración y la conjunción, puede imponer al Presidente de la República una mayor responsabilidad política: - el deber terrible de decidir de manera individual, personal e inmediata, acerca de las políticas, sin oportunidad alguna para consultar y obtener soluciones nacionales." (1).

En la escala del poder civil oficial, el peldaño inferior lo ocupa el presidente municipal; el intermedio, el gobernador del Estado, y el superior, el Presidente de la Re-

(1). Scott, Robert E., - Necesidad de actualizar el sistema político mexicano. [Ponencia]. En: Perspectivas del sistema político mexicano. Op. cit., p. 52.

pública. Jurídicamente, estos tres niveles ejecutivos son independientes, pero en la realidad son interdependientes. Cuando se está inconforme con alguna disposición, se acude al Presidente de la República como última instancia, para que a través de la persuasión se modifique la decisión; de esta manera, el Presidente es el juez de última instancia, o el árbitro final que resuelve los conflictos.

El poder del Presidente aumenta por la sola creencia y configuración psicológica del ciudadano mexicano de que aquel puede resolver cualquier problema con sólo prometerlo. - Los indígenas y los campesinos en ocasiones le dan una proyección divina, y esto se debe a la ignorancia de los procesos de defensa que puedan tener. Por ello, la ignorancia del ciudadano mexicano sobre sus instituciones políticas y jurídicas es una de las principales fuentes de fortaleza del Ejecutivo.

e. Designación y remoción de los gobernadores.

Nuestra Constitución establece en su artículo 115 la naturaleza jurídica y la forma de elección de los gobernadores de los Estados miembros de la Federación. Asimismo, estipula que este tipo de cargos son de elección popular, y la designación de los gobernadores se establece en la Constitución Federal, en las Constituciones locales y en la Ley Electoral de cada Estado. Sin embargo, es del conocimiento público que es el -- Presidente de la República quien designa a los gobernadores, -- a través del Partido Revolucionario Institucional.

La designación se puede dar en dos formas: la primera por medio del Partido Revolucionario Institucional, encuadrada en el proceso electoral correspondiente, y la segunda ocurre cuando desaparecen los poderes en un Estado y el gobernador sustituto o provisional es nombrado por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República.

En cuanto al primer punto, es importante destacar que, independientemente de que exista un procedimiento para acceder a la gubernatura de los Estados, la lucha no se da ante los partidos de oposición, sino entre los posibles candidatos del partido mayoritario y, quizás, la verdadera contienda se presenta en esta etapa, tomando en consideración que es el Presidente de la República, en última instancia, el que tiene el privilegio de intervenir a través del Partido en esta de--

signación, situación que se acentúa en los Estados que cuentan con mayores recursos económicos y capacidad productiva.

La mayoría de los candidatos a gobernadores son personas que han vivido y realizado sus estudios en la capital de la República, lo que ocasiona que no tengan un enfoque realista de la situación del Estado a cuya gubernatura aspiran. Cosío Villegas opina que "la mayoría de las Constituciones locales exige ser oriundo del Estado para llegar a ese puesto. Pero resulta que numerosos jóvenes provincianos vienen a la capital a hacer sus estudios y es aquí donde comienzan a hacer sus pininos políticos. El resultado es que se crean una mentalidad capitalina, y que sus amistades e intereses lo son. En esa forma, les resulta facilísimo al Presidente escoger a uno de estos provincianos descastados como su adelantado en cada provincia." [1].

En cuanto a que es el Presidente quien elige a los candidatos a las gubernaturas (es decir, a los gobernadores), son muchos los autores que lo dan como un hecho real. Por ejemplo, Manuel Moreno Sánchez, periodista activo, afirma que "el Presidente de la República escoge a los gobernadores de los Estados..." [2]. Peter Smith no sólo menciona este hecho, sino que añade que elige a los gobernadores de entre los

[1]. Cosío Villegas, Daniel.- La sucesión... desenlace, Op. cit., p. 49

[2]. Moreno Sánchez, Manuel.- Op. cit., p. 72.

senadores: "Normalmente, ha sido el Presidente quien ha escogido cerca del sesenta por ciento de los senadores... Por tanto, los senadores tienden a estar asociados con el Presidente y dado que él elige a los gobernadores, es natural que busque dentro del Senado a los candidatos apropiados." (1). El elegir a los gobernadores no sólo fortalece el poder del Ejecutivo, sino que le da el apoyo incondicional del gobierno de los Estados para toda acción que emprenda.

La segunda forma de designación de los gobernadores, aunque poco frecuente, ocurre cuando se declara la desaparición de poderes en un Estado [artículo 76, fracción V de la Constitución], y se nombra a un gobernador sustituto o provisional. El Presidente puede pedir al Senado que declare la desaparición de poderes en un Estado; el Órgano Legislativo - por lo general accede a hacerlo.

Hasta 1924, eran las Legislaturas de los Estados las que promovían la desaparición de poderes, lo que es comprensible durante la época de la Revolución. Después de esta etapa ha sido el Ejecutivo, con muy pocas excepciones, quien ha solicitado la desaparición de poderes en algún Estado. En otros casos, como los ocurridos durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, fue el Senado quien pidió la declaración, pero no -

(1). Smith, Peter.- Los Laberintos del Poder.- El Colegio de México, 1981.- p. 263.

hay que olvidar que todos los miembros del Senado pertenecían al mismo partido político del Presidente de la República.

Manuel González Oropeza ha realizado un análisis completo de la desaparición de poderes en los Estados, y en su estudio encontramos las causas por las que se ha solicitado al Congreso la declaración de tal suspensión (1):

- Violación del voto público
- Consolidación de movimientos revolucionarios a nivel federal.
- Movimientos rebeldes internos.
- Responsabilidad oficial (esta categoría abarca el mayor número de casos)
- Conflictos políticos.
- Prórroga de funciones.
- Dualidad de poderes.
- Vacío de poder.

Es importante mencionar que en algunos casos, como en los conflictos internos de los Estados, no han sido las legislaturas locales las que han pedido la desaparición de poderes, sino que la iniciativa ha provenido de los Organos Federales. Para ilustrar estos datos, se expone un esquema que contiene el número de veces que han desaparecido los poderes

(1). González Oropeza, Manuel.- La intervención federal en la desaparición de poderes. UNAM, México, 1983, pp. 263-264

hay que olvidar que todos los miembros del Senado pertenecían al mismo partido político del Presidente de la República.

Manuel González Oropeza ha realizado un análisis completo de la desaparición de poderes en los Estados, y en su estudio encontramos las causas por las que se ha solicitado al Congreso la declaración de tal suspensión (1):

- Violación del voto público
- Consolidación de movimientos revolucionarios a nivel federal.
- Movimientos rebeldes internos.
- Responsabilidad oficial (esta categoría abarca el mayor número de casos)
- Conflictos políticos.
- Prórroga de funciones.
- Dualidad de poderes.
- Vacío de poder.

Es importante mencionar que en algunos casos, como en los conflictos internos de los Estados, no han sido las legislaturas locales las que han pedido la desaparición de poderes, sino que la iniciativa ha provenido de los Organos Federales. Para ilustrar estos datos, se expone un esquema que contiene el número de veces que han desaparecido los poderes

(1). González Oropeza, Manuel.- La intervención Federal en la desaparición de poderes. UNAM, México, 1983, pp. 263-264

durante los diversos periodos presidenciales a partir de la -
Constitución de 1917.

¿Qué objeto persigue el Presidente de la República al pedir la desaparición de poderes en los Estados? Esta -
posibilidad se ha utilizado para diversos fines. Por ejemplo, López Mateos la empleó para solucionar un conflicto interno -
en Puebla: "El Presidente intenta calmar momentáneamente la -
polaridad de fuerzas [en Puebla] para llevar a cabo un cambio
de autoridades estatales, sustituyendo al gobernador Antonio -
Nava, que carece de suficiente consenso interno." [1].

En otros casos se la ha empleado para colocar go-
bernadores leales al Presidente; Cárdenas fue el Presidente -
que pidió la desaparición de poderes en los Estados en más --
ocasiones [nueve veces]. Así, durante la confrontación con --
Calles "en seis Estados de la República: Colima, Durango, Si-
naloa, Tabasco, Sonora, y Guanajuato, impuso nuevos gobernado -
res de la plena confianza cardenista." [2].

Algunos Presidentes han buscado la continuidad --
ideológica por este medio. Echeverría sustituyó a seis gober-
nadores por políticos que compartían su ideología; de esta ma -
nera aseguraba que su pensamiento continuaría vigente por lo -
menos durante tres años en algunos Estados [3].

[1]. Lerner, Bertha, y Ralsky, Susana.- Op. cit., p. 351

[2]. Lerner, Bertha, y Ralsky, Susana.- Op. cit., p. 117

[3]. Smith, Peter.- Op. cit., p. 326.

Luis Echeverría	2
Díaz Ordez	1
Miguel Alemán	1
M. Avila Camacho	3
Lázaro Cárdenas	9
A. Rodríguez	1
Pascual Ortiz Rubio	5
Emilio Portes Gil	2
P. Elías Calles	4
Alvaro Obregón	6
Adolfo de la Huerta	9
Venustiano Carranza	3

CASOS DE DESAPARICION DE PODERES EN LOS ESTADOS, POR SEXENIO.

(Datos de: González Oropeza, Manuel.- La intervención federal en la desaparición de poderes. UNAM, México, 1983).

En síntesis, puede concluirse que la desaparición de poderes en los Estados es un mecanismo que utiliza el Presidente de la República para colocar gobernadores que le sean fieles y lo apoyen en todo momento; en algunos casos se busca también la continuidad ideológica. Es importante destacar que el Congreso "ha demostrado su incondicionalidad destituyendo gobernadores a voluntad del Ejecutivo, es decir, violando abiertamente el espíritu de la Constitución, por lo que hace a la soberanía de los Estados." (1).

La fortaleza del Ejecutivo se incrementa al tener la capacidad fáctica de colocar en las gubernaturas de los Estados a personas que comparten su estilo particular de gobernar.

(1). Mora, Juan Miguel de.- Op, cit., p. 76.

8. FACULTADES ADMINISTRATIVAS.

a. Nombramientos y configuración del gabinete.

Se analizó en el capítulo anterior la facultad del Presidente de la República, otorgada por la Constitución, de nombrar a los miembros de su gabinete y a una serie de funcionarios públicos, como son los directores de empresas paraestatales y organismos descentralizados. Sin embargo, lo importante de este tema no es la facultad, sino la forma en que es utilizada por el Presidente; es decir, a quiénes coloca en los puestos más importantes y cómo moviliza a su personal.

A través de los años han variado las características del gabinete. Durante varios sexenios se compuso principalmente de políticos y militares; posteriormente estos últimos fueron sustituidos por profesionales (en especial abogados), y en los dos últimos sexenios han predominado los técnicos. Asimismo, durante muchos sexenios el Presidente entrante ha elegido a su gabinete equilibrando cuidadosamente a sus miembros: por una parte, personas con la ideología del antecesor, y por otra, gente con las ideas políticas del nuevo Presidente. Pero a medida que avanza el sexenio, se sustituye a los primeros por individuos que comparten la ideología del Ejecutivo enturno. Así encontramos que Cárdenas "durante la confrontación con Calles, destituyó a los miembros del ala --

conservadora del gabinete, definitiva o temporalmente, y los sustituyó por elementos leales a la política cardenista." [1] Del mismo modo, López Mateos "tiene que incluir como colaboradores a funcionarios de administraciones pasadas no identificados con él" [2]; el 63% de su gabinete había ocupado puestos de relevancia en sexenios anteriores, si bien realizó algunos cambios posteriormente.

Se ha observado que estos cambios dentro del gabinete pueden analizarse en tres etapas, en relación directa con los años transcurridos del sexenio. La primera etapa comprende los dos primeros años de gobierno, y en ella el Presidente elige a su gabinete y se dan cambios trascendentales y aparentemente totales, pero aún así queda una serie de individuos pertenecientes al sexenio anterior; estas personas permanecen en el gobierno, ya sea por indicación del Presidente saliente, por conveniencia para la continuidad ideológica, o -- por agradecimiento político.

En la segunda etapa los cambios son más pronunciados, ya que se consolida el equipo de gobierno. Esta fase comprende del segundo al cuarto años del sexenio, y en ella el Presidente escoge a los candidatos a las gubernaturas a los Estados y a los diputados, si bien realiza pocos cambios en su gabinete.

[1]. Lerner, Bertha, y Galaky, Susana.- Op. cit., p. 116
 [2]. Lerner, Bertha, y Galaky, Susana.- Op. cit., p. 318

La tercera etapa, correspondiente a los dos últimos años de gobierno, se caracteriza por cambios en el gabinete que obedecen a distintos motivos, como abuso de confianza, y en algunos casos se remueve a los secretarios para que ocupen gubernaturas de diferentes Estados. Por ejemplo, al final del sexenio de Luis Echeverría "cinco de sus secretarios de Estado dimitieron para ocupar las gubernaturas de diferentes Estados, y un sexto inició su campaña para gobernador poco -- despues de finalizar el sexenio." (1). Con esta movilidad se pretende sostener la continuidad ideológica: el Presidente saliente aspira a que su ideología se mantenga por lo menos durante otros tres años. La movilidad puede ejemplificarse por el hecho de que "al final de 1976, sólo seis de los 17 secretarios de Estado designados por Echeverría originalmente, permanecían en sus puestos." (2).

Es muy característico del sistema político mexicano el nepotismo. En efecto, la mayor parte de los Presidentes han colocado en el gabinete y en otros puestos importantes del gobierno a familiares, amigos y compañeros de escuela. Así, la característica fundamental del gabinete de Miguel Alemán fue "el hecho de que sus integrantes eran profesionales y amigos cercanos a él" (3). Durante el sexenio de Echeverría, "miembros del gabinete nomidados son viejos compañeros de --

(1) Smith, Peter.- Op. cit., p. 326

(2) Ibidem

(3)Lerner, Bertha, y Ralsky, Susana.- Op, cit., p. 215

Echeverría, condiscípulos de escuela, conocidos de largos -- años." [1]. Octavio Paz resume este favoritismo político al -- decir que "la burocracia mexicana es moderna, se propone mo-- dernizar el país y sus valores modernos. Frente a ella, a ve-- ces como rival y a veces como asociada, se levanta una masa -- de amigos, parientes y favoritos unidos por lazos de orden -- personal." [2]. Otro ejemplo que ilustra el nepotismo es el -- citado por Peter Smith: el Presidente López Portillo colocó a seis sobrinos suyos y a uno de sus hijos en el subgabinete, y a varios parientes de ex-secretarios de Estados [3].

Por otra parte, el Presidente también nombra a -- los subsecretarios de Estado, y éstos son leales no al Secre-- tario de Estado, sino al Presidente de la República, lo que -- fortalece el poder del Ejecutivo.

Hemos mencionado anteriormente que el Presidente -- realice algunos nombramientos y remociones para los que no es -- tá facultado por ninguna ley. Resulta muy difícil documentar -- este punto, ya que es poco lo escrito. Sin embargo, hay algu-- nos casos concretos que ejemplifican este tema. Así, Miguel -- Basñez relata cómo el Ejecutivo nombra al presidente de la -- Asociación Mexicana de Banqueros, que es una sociedad de ca-- rácter privado y supuestamente no relacionada con la política:

[1]. Lerner, Bertha, y Ralsky, Susana.- Op. cit., p. 455

[2]. Paz, Octavio.- Tres concepciones del presidencialismo me-- xicano. Revista Proceso, núm. 311, 18-octubre-1982, p. 72

[3]. Smith, Peter.- Op. cit., pp. 355-356.

"Un miembro de la Asociación Mexicana de Banqueros (AMB) que fue entrevistado para esta investigación, y quien fungió como director de una institución financiera extranjera, se refirió al proceso de elección del presidente de la AMB por su asamblea correspondiente como la legitimación formal de una decisión tomada 'en otro lugar'. El era miembro del comité designado que supuestamente debía tomar opiniones sobre posibles candidatos, a fin de presentarlas a la asamblea. Esa era su primera experiencia en el comité y esperaba una discusión abierta y participativa. Repentinamente, un miembro importante del comité, después de una llamada telefónica, dijo que se había arribado a un consenso sobre cierta persona. Así, esa persona se convirtió en el único candidato y, naturalmente, en el presidente." (1).

De los puntos anteriores podemos concluir que el Presidente de la República utiliza las facultades que le otorga la ley para su propio provecho y fortalecimiento. La facilidad con que designa y remueve a los secretarios y a las cabezas de organismos paraestatales y descentralizados, como PEMEX, Altos Hornos, la CFE, etc., le permite tener siempre colaboradores leales en los puestos clave del gobierno. Además, controla a los Bancos por intermedio de la Asociación Mexicana de Banqueros. Todo ello radunda en un aumento del poder del Presidente de la República.

(1). Bosch, Miguel. - Op. cit., p. 101.

C. FACULTADES ECONOMICAS.

Como se vio en el capítulo anterior, el Presidente de la República tiene facultades amplísimas en materia económica y haciendaria, Pero además toma una serie de decisiones en este terreno que salen por completo del marco jurídico y que se alejan totalmente de los medios de control establecidos en la Constitución. Comentaremos tan sólo dos casos para ilustrar este punto:

a) Hemos visto que la Constitución establece que es el Congreso quien debe aprobar los empréstitos efectuados por el Ejecutivo; sin embargo, es frecuente que éste tome la decisión final, independientemente de lo que opine el Organó Legislativo, lo que elimina el control dispuesto por la Constitución.

b) El proyecto de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos deben ser presentados ante la Cámara de Diputados, y estos dos renglones son de singular importancia no sólo en la configuración constitucional, sino en la economía nacional. La iniciativa de ley de ingresos suele ser aprobada por el Congreso y el presupuesto de egresos debe estar íntimamente vinculado con el ingreso para que la cuenta pública esté equilibrada. Sin embargo, los egresos suelen ser mayores que los ingresos. Por ejemplo, en 1960 el presupuesto de egresos para la Presidencia de la República fue de catorce millones de pesos, pero

se gastó se gastó la cantidad de 189 millones de pesos (1). - En 1976 la cuenta pública también presentaba un déficit, esta vez de cien mil millones de pesos: se había autorizado al Ejecutivo a contratar empréstitos por 82,232 millones de pesos, - pero lo había hecho por 123,557 millones, es decir, 48.4% más de lo que el legislativo le había autorizado, lo que significa que el Presidente gastó esa enorme suma sin consentimiento del Congreso. (2).

Como el Presidente presenta sus egresos una vez - realizados, el Congreso debe aceptar lo ya hecho. En algunos - casos, como con la cuenta pública de 1976, incluso defiende - la acción realizada por el Ejecutivo.

Por otra parte, se encuentra que el segundo párrafo de la Ley de Ingresos establece que el Presidente tiene la facultad discrecional en materia económica, quedando en sus - manos toda la política fiscal. Como lo hace notar Carpizo, es - to es anticonstitucional, pues el Ejecutivo sólo puede legislar en los casos que así lo exprese la Ley Fundamental (3).

De los puntos anteriores se desprende que el Presidente de la República no sólo tiene amplísimas facultades - económicas jurídicamente establecidas, sino que desde el punto de vista real tiene también la posibilidad de intervenir -

(1). Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta Pública 1960, estado número 1-3 (comp), 15-582.

(2). Excélsion, 23 de noviembre de 1977.

(3). Carpizo Jorge, Op. cit., p. 146.

directamente en asuntos de trascendental importancia en la --
economía del país, y al tener un control directo y amplio de_
la materia económica, también tendrá, indiscutiblemente, una_
gran influencia en las demás áreas de la vida del país.

D. FACULTADES LEGISLATIVAS.

Procedencia de la mayoría de las iniciativas de ley.

La fracción I del artículo 71 constitucional establece que -- corresponde al Presidente de la República el iniciar leyes. - El Ejecutivo sólo elabora la iniciativa, y el Congreso debe - discutirla y aprobarla, modificarla o rechazarla, para des--- pues elaborar la ley. En México la mayor parte de las inicia- tivas proceden del Presidente de la República, y casi todas - son aprobadas por unanimidad, con poco o ningún debate, y sin_ oposición.

Se ha mencionado a lo largo de este capítulo que_ la mayor parte de los diputados y todos los senadores, perte- necen al Partido Revolucionario Institucional, del cual el -- Presidente de la República es el jefe máximo. En este contex- to resulta muy lógico que las iniciativas presidenciales -- sean aprobadas por la mayoría de la Cámara sin discusión. Pe- ter Smith afirma que "la mayoría de las iniciativas de ley se originan en el Poder Ejecutivo, y la mayoría son aprobadas -- sin haber sido efectivamente debatidas o sometidas a una revi_ sión de fondo... La Cámara (de Diputados) aprueba cerca del - 95% de las propuestas que envía el Presidente." (1)

(1). Smith, Peter.- Op. cit., pp. 259-260

González Casanova hace notar que, con la excepción del período de Ruiz Cortines, todas las iniciativas del Ejecutivo presentadas ante el Congreso entre 1934 y 1964 han sido aprobadas por unanimidad, y concluye que "estos hechos revelan que en la política mexicana un gobierno apoyado en el pueblo y cuya política es esencialmente popular no corresponde necesariamente a una mayor oposición en el Legislativo, y viceversa." [1].

Miguel Basáñez ha comentado que "la mayoría de las iniciativas que pasan al Congreso, en un rango de 80%, eran propuestas por la Secretaría de Hacienda." [2]. Esto no se contradice con lo mencionado anteriormente, ya que la Secretaría no es más que uno de los conductos por los que el Presidente ejerce sus funciones.

A partir del sexenio de Echeverría, los llamados asesores han ido cobrando cada vez mayor importancia, al grado de que "el papel preponderante que llegan a desempeñar los asesores también mina el poder de los ministros, ya que una iniciativa procedente de un asesor es suficiente para limitar, desviar o vetar el camino elegido por un secretario de Estado." [3]. Es decir, el asesor, ya sea por su propio criterio o por encargo del Ejecutivo, elabora un proyecto de ley que -

[1]. González Casanova, Pablo.- La democracia en México.- Edic. Era, 2a. ed., México, 1967.- p. 28

[2]. Basáñez, Miguel. Comentario a "Tecnocracia, representación y crítica. Ponencia de Roderic Al Camp, En: Perspectivas del sistema político mexicano. Op. cit., p. 67.

[3]. Lerner, Bertha y Ralsky, Susana.- Op. cit., p. 466.

el Presidente envía al Congreso para que éste lo apruebe.

La facilidad con que el Congreso acepta sin discusión las iniciativas presidenciales y veta las pocas que provienen de la oposición, es uno de los mecanismos más importantes del régimen que hemos denominado presidencialismo. En efecto, por este medio se fortalece notablemente el poder del Presidente: si toda iniciativa de ley formulada por él es -- aceptada, y en la misma medida son rechazadas las de la oposición, toda la legislación de un sexenio no es otra cosa que la voluntad del Presidente en turno.

Se ha comentado que cada día son más las iniciativas enviadas por el Presidente. Como ejemplo, podemos decir - que en un periodo de cuatro años (1978 - 1981) el Presidente_ envió treinta iniciativas de ley, todas las cuales fueron --- aprobadas, algunas por mayoría absoluta de votos y otras por_ unanimidad.

Es importante destacar que esta forma de funcionar del Congreso frente al Ejecutivo implica una falta de -- ejercicio de los controles establecidos en la Constitución, - como veremos en los incisos posteriores.

2. CONTROLES REALES AL PODER DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

A. CONTROLES HORIZONTALES.

Los controles que se ejercen sobre el Presidente de la República fueron enunciados a nivel teórico en el primer capítulo de esta investigación, y posteriormente en el capítulo segundo de la segunda parte destacamos los controles derivados del texto constitucional, con fundamento en las teorías de Kari - Loewenstein; para este autor, los controles horizontales son aquellos que se dan dentro de los órganos del Estado, y por medio de la Constitución; lo que pretendemos en este apartado no es enunciar la existencia de estos controles, ni mencionar en qué parte de la conformación del sistema político se encuentran, sino, utilizando el estudio teórico de los capítulos anteriores, analizar dichos controles, formalmente constituidos bajo la óptica realista del acontecer político cotidiano. Para ello se confrontará el mandamiento normativo y su estructura político institucional con la realidad política de la sociedad mexicana.

Existen tres tipos de controles horizontales: la Constitución, los controles interórganos (entre los órganos del Estado) y los controles intraórganos (que se dan dentro del mismo órgano). Este tipo de controles se ve desvirtuado,

dado que "hoy en México, y desde hace años, todos los poderes tienen mentalidad ejecutiva, prefieren la afirmación a la duda, la denuncia a la crítica, el hecho al Derecho... existen mecanismos a través de los cuales se ejercen controles sobre el poder del jefe del Ejecutivo, mismo que en México o no -- existen o no se aplican." [1]. Lo cierto es que en nuestro -- país sí existen controles, estipulados en la Constitución, pero son muy pocos los que se aplican. A continuación destacaremos la poca o nula aplicación de los controles horizontales -- en el desenvolvimiento del poder en nuestro país.

e) Constitución.

El Presidente de México es detentador de un gran poder, muchas de sus facultades emanan de la Constitución, pero existen restricciones constitucionales al poder de éste, -- como son el tiempo del mandato (seis años), la no reelección -- y la existencia del Poder Judicial Federal. De estos controles, dos son eficaces: el tiempo que dura el encargo presidencial y la no reelección. En cuanto al período presidencial, -- éste ha permanecido sin reformas desde Abelardo L. Rodríguez -- lo amplió de cuatro a seis años; el artículo referente a la -- no reelección fue modificado múltiples veces en el siglo pasado, pero desde 1917 a la fecha se ha respetado el principio -- propuesto por Madero.

[1]. Krauze, Enrique.- Sólo el presidente puede limitar el poder presidencial. Revista Proceso núm 311, 18 de octubre de 1982. p. 13.

Existen también en la Constitución otros controles, como los ejercidos por el Poder Legislativo y el Órgano Judicial, que comentaremos en los siguientes rubros.

b) Controles interórganos.

Se ha mencionado anteriormente en este trabajo -- que los controles interórganos son aquéllos que se dan entre los diferentes órganos del Estado: el control que ejerce el órgano Legislativo sobre el Ejecutivo y viceversa, el control del Órgano Judicial sobre el Ejecutivo, etc.

A pesar de los controles establecidos en la Constitución, tanto en materia económica como política, para que exista un equilibrio entre los órganos del Estado, desde la promulgación de nuestra Constitución, existe una sumisión del Órgano Legislativo al Presidente de la República. Así, vemos que en el período de 1920 a 1924, "el clima general de violencia llega a estar a punto de derrocar a Obregón, cuyas medidas enérgicas para dominarla terminan con un control casi absoluto del poder Legislativo. Desde entonces las medidas del Ejecutivo para controlar al Legislativo se convierten en una de las características esenciales e institucionales de la política mexicana." (1). Posteriormente, entre 1924 y 1926 se acentúa este sometimiento del Legislativo: "desde Plutarco --

(1). González Casanova, Pablo. - Op, cit., p. 26.

Elías Calles hasta nuestros días, jamás se ha dado el caso de que la Cámara de Diputados haya tenido el valor de oponerse a alguna cosa ordenada por un Presidente. Tal actitud normal en cualquier democracia, aquí sería inconcebible, lo que es natural puesto que todos los diputados y senadores deben su nombramiento al jefe del Poder Ejecutivo, o cuando menos a su aprobación, cuando han sido designados por un gobernador." [1]

La sumisión mencionada se presenta incluso en el período de Ruiz Cortines, aunque las disposiciones de éste nunca fueron aprobadas por unanimidad. [2]

La función de la Cámara de Diputados dentro del sistema político mexicano puede analizarse a través de la siguiente pregunta y su respuesta, formuladas por Peter Smith: "¿Qué hace la Cámara de Diputados? Una de sus funciones primordiales es la de proporcionar un ritual de ratificación a la estructura del poder y a las decisiones que emanan de la misma... Es evidente que la Cámara juega un papel central en la legitimación del sistema." [3].

Este mismo sentir es expresado por Abraham López Lara en el diario "Excelsior", en que escribe a propósito del Legislativo: "Es pública su disposición de aprobar sin discusión y prontamente las iniciativas de ley que envía el -

[1]. Mora, Juan Miguel de.- Op. cit., p. 65

[2]. Lerner, Bertha, y Ralsky, Susana.- Op. cit., p. 299

[3]. Smith, Peter.- Op. cit., p. 260

Presidente de la República; su diligencia en destituir a los poderes estatales cuando así lo pide el Ejecutivo y aún cuando se presume únicamente que así lo quiere..." (1).

La consecuencia del debilitamiento del Organismo Legislativo, no sólo en su ejercicio sino como medio de control del Ejecutivo, es un desmedido fortalecimiento de éste. Así, "la debilidad para llevar a cabo las funciones de integración y conjunción por parte del Partido Revolucionario, así como por el cuerpo legislativo, impone el cumplimiento de estas funciones al presidente de la república." (2).

La Constitución establece que el Congreso debe -- ejercer un control sobre el Ejecutivo en el terreno de la Economía nacional; sin embargo, estos controles han ido disminuyendo hasta prácticamente desaparecer. En opinión del doctor Carpizo, "el Congreso ha claudicado su poder de bolsa y ha entregado la política fiscal de empréstitos, de deuda pública y de gasto, en manos del presidente, y de antemano ha declarado que no va a ejercer las funciones de control que en tales aspectos le atribuye la Constitución" (4). Lo anterior constituye uno de los síntomas más graves y alarmantes de la subordinación de nuestro poder Legislativo al Ejecutivo.

(1). Mora, Juan Miguel de.- Op. cit., p. 65

(2). Scott, Robert E.- Op. cit., p. 52

(3). Excelsior, 1o. de marzo de 1975

(4). Carpizo, Jorge.- Op. cit., p.p. 8-9

Es evidente que esta sumisión es perjudicial para la democracia, ya que no sólo se elimina un control, sino que nulifica la función real de la Cámara de Diputados, que se -- torne en instrumento de legitimación de los actos volitivos -- del Presidente de la República. Algunas de las razones para -- que exista esta sumisión son las siguientes, en opinión de -- Jorge Carpizo:

- "A. La gran mayoría de los legisladores pertenecen al PRI, -- del cual el Presidente es el jefe, y a través de la disciplina de partido aprueba las medidas que el ejecutivo desea.
- "B. Si se rebelaran, lo más probable es que los diputados estén terminando con sus carreras políticas, ya que el presidente es el gran dispensador de los principales cargos y puestos de la administración pública, en el sector parastatal, en -- los de elección popular y en el poder judicial.
- "C. Por agradecimiento, ya que saben que le deben el título.
- "D. Además del sueldo existen otras prestaciones económicas -- que dependen del líder del control político, y
- "E. La aceptación de que el poder legislativo sigue los dictados del ejecutivo, lo cual es la actitud más cómoda y de menor esfuerzo." (1).

Si bien es cierto que el Órgano Legislativo representa en su conformación constitucional la aspiración del le-

(1). Carpizo, Jorge.- Op. cit., p. 8

gislador de llevar a las Cámaras a los representantes del pueblo y hacer que cobre vida el pensamiento rousseauniano, para hacer de este órgano el vigilante de la democracia, en nuestro país este ideal se ve opacado por las razones que se han expuesto anteriormente.

El segundo control interórganos se da entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. Existe una fuerte controversia acerca de las relaciones entre el Ejecutivo y el Judicial; éste debe actuar como vigilante de los actos del Presidente, pero son muchos los autores que consideran que el órgano judicial está sometido al Ejecutivo, como lo está el Legislativo, mientras que otros estudiosos opinan que el Judicial es un órgano relativamente independiente.

Respecto a la sujeción del órgano Judicial al Ejecutivo, existe un antecedente en el período de Lázaro Cárdenas, a través de la supresión de la inmovilidad judicial: -- "la incorporación de una nueva facultad presidencial de nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia y magistrados del Tribunal Superior, suprimió la inmovilidad de la cual gozaba el poder judicial hasta 1934." [1]. Como consecuencia de la reforma citada, "éste [el poder judicial] dejó de ser independiente para impartir justicia." [2].

[1]. Lerner, Bertha, y Ralsky, Susana. Op. cit., p. 123

[2]. Ibidem.

Por otra parte, Jorge Carpizo considera que "el Procurador General de la República, de acuerdo con los artículos 21 y 102 constitucionales, es quien ejerce la acción penal, o sea, que en manos del Presidente queda el ejercicio de esa atribución tan delicada." [1].

Independientemente de lo anterior, y como se ha señalado al inicio de este inciso, existen autores que consideran que el Órgano Judicial es relativamente independiente. - González Casanova opina que "la Suprema Corte de Justicia -- obra con cierta independencia con respecto al Poder Ejecutivo y constituye, en ocasiones, un freno a los actos del Presidente de la República o de sus colaboradores. Tiene como función dejar que en lo particular ciertos actos y medidas del Ejecutivo queden sujetos a juicio." [2].

Por su parte, Jorge Carpizo considera que "la Suprema Corte de Justicia posee cierta independencia frente al poder Ejecutivo, pero puede afirmarse que esta autonomía sufre menoscabo en los casos en que el Ejecutivo esté interesado políticamente en la resolución." [3]

En contraposición con lo afirmado anteriormente, - Carlos Fernández del Real dice que "los ministros y magistrados están supeditados al Poder Ejecutivo y reciben indicacio-

[1]. Carpizo, Jorge, Op. cit., p. 9

[2]. González Casanova, Pablo.- Op. cit., p. 31

[3]. Carpizo, Jorge.- Op. cit., p. 9.

nes de los políticos. No sólo les hacen estos caso, además -- favorecen a sus propios amigos y a aquéllos de quienes reci-- ben obsequios o dinero." (1). Krauze completa esta idea di-- ciendo que "pocos espectáculos hay tan grotescos y tristes co-- mo el besameño anual en el que los magistrados rinden sus -- respetos al Presidente; es como decirle: 'la justicia no es -- ciega; la justicia es usted.'" (2).

No solamente existe la sumisión de tipo político_ del Organo Judicial frente al Ejecutivo, sino que encontramos otras formas de sometimiento, como son las de tipo laboral y_ presupuestal.

Respecto a la sumisión laboral, Fernández del --- Real destaca que "los jueces y magistrados son personas de -- confianza -no sindicalizados- y tradicionalmente han sido nom-- brados por el Presidente de la República, lo que da a esos -- cargos un carácter eminentemente político y convierte en mera -- ficción la autonomía constitucional del poder judicial." (3).

Uno de los puntos fundamentales en que se ve que-- brantada la independencia del Organo Judicial es en el espec-- to económico, ya que sus recursos son controlados presupestamente por el Ejecutivo, y son amplios o limitados según la política de éste. Fernando Ortega comenta: "además de una --

(1). Fernández del Real, Carlos.- Proceso 337, p. 7

(2). Krauze, Enrique.- Op, cit., p. 6

(3). Fernández del Real, Carlos.- Op. cit., p. 7.

abierta sujeción política al poder Ejecutivo, el judicial está económicamente maniatado. La presidencia de la Suprema Corte de Justicia tiene que suplicar a una secretaría de Estado (la de Programación y Presupuesto) la dotación de recursos -- que necesita y que nunca le dan. Actualmente, el poder Judicial recoge proporcionalmente menos que nunca. A sus funciones se destina apenas el 0.015% de cada peso del gasto público, y en 1909 recibía el 0.622%." [1].

Podrían ser varias las soluciones para esta sumisión del Organo Judicial, pero la que nos parece más importante es la de tipo económico. Al respecto, Aguilar y Quevedo -- (ex-presidente de la Barra Mexicana de Abogados) nos dice que "el poder Judicial podría mantenerse decorosa y autónomamente con los recursos que producen las fianzas, sus numerosas actuaciones en materia civil, además de los asperos, pero de ese dinero, Hacienda regresa una mínima parte." [2].

Finalmente, el periodista Froylán López Nervez -- escribe en el diario "Excelsior" que "la dependencia amplia -- del poder Judicial al poder Ejecutivo es heterogénea, económica, política e ideológica, patente, lamentable y definitiva." [3].

[1]. Ortega, Fernando.- Proceso núm. 337, p. 6

[2].

[3]. Periódico Excelsior. 28 de febrero de 1975.

Las anteriores son opiniones externadas que hacen eco en la opinión pública, que duda de la independencia del Órgano Judicial. Por nuestra parte, consideramos que la sumisión revela la necesidad de una auténtica emancipación, sobre todo en el plano económico, del Órgano Judicial, para que de esta manera se convierta efectivamente en un control de tipo horizontal y cumple con la función que la Constitución le señala, al consagrar la doctrina de la división del poder entre los órganos del Estado para que impere la actuación democrática de los mismos, basados en el principio de los pesos y contrapesos que estableció como pilar de una estructura democrática el barón de Montesquieu.

e) Controles intraórgano.

Un control intraórgano es aquel tipo de control que se da dentro de un determinado órgano del Estado. En el órgano Ejecutivo, el único tipo de control intraórgano que existe es el refrendo ministerial, establecido en el artículo 92 constitucional. En este caso nos interesa conocer no sólo la naturaleza, sino la efectividad y la operatividad del control desde el punto de vista real.

Las funciones del refrendo son certificar la autenticidad de la firma del jefe de Estado y limitar la actuación

ción del Presidente al responsabilizar al funcionario refrendatario del acto.

Estas dos razones justificarían la existencia del refrendo como medio de control en un sistema presidencial puro o en un régimen de gabinete, pero en nuestro sistema político mexicano, caracterizado por ser un presidencialismo, esta clase de control no funciona. Al respecto, Carpizo opina que "la práctica de que los secretarios de Estado refrendan el decreto presidencial promulgatorio de leyes es más que superfluo; es viciosa y debe desaparecer." (1). Esto se desprende de que teniendo el Ejecutivo la facultad de remover y nombrar libremente a sus secretarios de Estado [fracción II del artículo 89 constitucional], se pierde la razón del control del refrendo ministerial: si el secretario de Estado no firma por no compartir la responsabilidad o por no certificar la autenticidad de la firma, por estar en desacuerdo por el acto de autoridad que pretende emitir el Presidente, o por cualquiera otra razón, es probable que pierda su nombramiento y sea sustituido por otro funcionario que se muestre dispuesto a firmar.

De esto se colige que, así como los controles interórganos son inoperantes, el único control intraórgano establecido en nuestra Constitución para el Órgano Ejecutivo es totalmente superfluo.

(1). Carpizo, Jorge.- Op. cit., p. 8

B. CONTROLES VERTICALES.

Este tipo de controles, enunciados en el capítulo anterior, -- son elementos de guía para el análisis de la sociedad política; su característica estriba en que se presentan fuera de la configuración de los órganos del Estado.

Loewenstein considera que controles verticales -- son todos aquéllos que se presentan al nivel en el cual la maquinaria estatal se enfrenta a la sociedad, y así "funcionan en una línea ascendente y descendente entre la totalidad de los detentadores del poder instituidos y la comunidad como tal o algunos de sus componentes." (1).

Se analizarán en este punto los tres controles -- principales, configuradores del tipo vertical, a saber: el federalismo, los derechos individuales y el pluralismo; se estudiarán desde el punto de vista real y no del teórico ni normativo.

Se considera al federalismo como control fuera de los órganos del Estado, según Loewenstein, "por la existencia de fronteras federales que limitan el poder del Estado central sobre el Estado miembro, y a la inversa." (2), y no participan en ningún momento ni la configuración ni la organiza-

(1). Loewenstein, Kerl.- Op.cit., p. 353

(2). Ibidem.

ción de los órganos internos del Estado.

Otra forma de control vertical son los derechos - individuales, que representan zonas de autodeterminación individual inaccesibles al poder del Estado, en su configuración doctrinaria.

El tercer control vertical aparece con el pluralismo, que es, tal vez, el más claro. Representa la relación entre los que ejercen el poder y los destinatarios de éste. - Nos referimos concretamente a los grupos intermedios que luchan desde afuera de la organización del los órganos del Estado para alcanzar la dirección o mando del poder del mismo, como forma superior de organización.

el Federalismo.

El federalismo es el planteamiento doctrinario más ambicioso del Estado contemporáneo, pero, como en muchos otros países - que han adoptado esta forma de Estado, en México existe un federalismo teórico que en la realidad se presenta con limitaciones.

En México, país federal según la Constitución, -- existe una gran tendencia al centralismo; a este respecto, Moreno Sánchez opina que "con el nombre de federalización, en -

realidad se fueron centralizando muchas zonas de inversión y de gasto, muchos planes de obras grandes y pequeñas, muchas posibilidades de acción gubernativa. Algunas instituciones importantes para el desarrollo que fueron surgiendo a lo largo del proceso nacieron ya bajo el signo federal, es decir, centralizadas y fuera de la acción de los estados y municipios.. Al parecer, mientras más federalista y liberal se ha presentado un régimen político en las últimas décadas de nuestro desarrollo, tiende más a la centralización de las actividades nacionales en el gobierno federal, y, dentro de éste, en el Presidente de la República, y en cuanto a ubicación, en la capital del país." (1).

A pesar de los grandes esfuerzos por hacer del federalismo una expresión cotidiana del pueblo, encontramos la posición opuesta: "Otra tendencia general o rasgo estructural, es el centralismo y se expresa en el aspecto de reclutamiento político en el constante intento del poder central por generar hegemonía sobre los poderes estatales y locales." (2). Así, en la conformación del régimen federal mexicano, aparece una acción progresiva: la tendencia hacia el centralismo.

Es indudable que la federación surge teóricamente como un poder que recoge las voluntades y participaciones de los Estados Federados, pero también es cierto que ésta se de-

(1). Moreno Sánchez, Manuel.- Op. cit., p. 48

(2). Lerner, Bertha, y Ralsky, Susana.- Op. cit., p. 457

be a todos y cada uno de ellos, ya que la Federación es la --
 unidad del poder disperso. El gobierno federal cobra singular
 importancia en el plano económico: esto se refleja en la des-
 proporción existente entre el presupuesto de ingresos que re-
 cibe la federación y la cantidad destinada a los Estados y mu-
 nicipios. Por ejemplo, para 1978 se otorgaban 434,303 millo-
 nes de pesos para el gobierno federal, y sólo 30,528 millones
 de pesos para los Estados y municipios de la República (1). -
 Asimismo, González Casanova comenta que "el poder del gobier-
 no federal frente al de los Estados se manifiesta con gran --
 claridad en el terreno financiero. La hacienda federal es muy
 poderosa -económica y políticamente- y es muy débil la de los
 Estados. Del total de las haciendas públicas, la federación y
 el Distrito Federal por sí solos recibieron 87% del total, y
 las entidades federativas sólo el 10%." (2).

El cúmulo de facultades que tiene la Federación -
 en materia económica desequilibran la situación con respecto_
 a los Estados miembros, lo que trae como consecuencia una ten-
 dencia al centralismo; esto se traduce en la existencia de un
 federalismo teórico y un centralismo fáctico.

Se comentó en incisos anteriores que es el Presi-
 dente de la República quien tiene gran ingerencia en la elec-

[1]. Periódico "El Día", 16 de diciembre de 1977

[2]. González Casanova, Pablo.- Op. cit., p. 32

ción de los gobernadores de los Estados, lo que se traduce en un factor de dominación de la Federación sobre los Estados Federados. Así, Miguel de Mora comenta que "cualquier Estado -- tiene que elegir a su mandatario. 'Elegir'. Es el jefe del Estado, es decir, de la Federación, quien lo elige. Y si algún gobernador está muy bien situado con el Presidente en turno, -- será él mismo quien designe a su sucesor, pero de ninguna manera el pueblo." (1).

Por otra parte, la Constitución establece la existencia del municipio libre, pero al existir una dominación -- tan importante del gobierno federal sobre los Estados, desaparece la libertad municipal. En este aspecto, González Casanova opina que "el problema de la libertad municipal tiene raíces muy profundas. La libertad municipal es una institución -- que con frecuencia no existe desde su base misma. Ni la estructura del poder local ni la actividad política de los vecinos derivan en algo que se parezca a un municipio libre. Y la entidad política que surge y se denomina Municipio Libre está, en realidad, controlada por el poder estatal y la Federación." (2)

La Federación, como se ha analizado, es un medio de control de tipo vertical que se ha desnaturalizado en su --

(1) Mora, Juan Miguel de.- Op. cit., p. 82

(2) González Casanova, Pablo.- Op.cit., pp. 36-37

significado teórico, ya que si no controla el ejercicio del poder por parte del Estado y, al contrario, lo incrementa y fortalece originando una fuerte tendencia al centralismo, -- pierde todo su carácter de control.

b) Derechos fundamentales (garantías individuales).

Karl Loewenstein, autor del planteamiento que hemos venido utilizando, opina que "entre todos los límites impuestos al poder del Estado se considera que el más eficaz es el reconocimiento jurídico de determinados ámbitos de autodeterminación individual en los que el Leviatán no puede penetrar. El acceso a estas zonas prohibidas está cerrado a todos los detentadores del poder, al gobierno, al parlamento y, dado que los derechos individuales son 'inalienables', también al electorado." [1].

El concepto original de libertades fundamentales ha perdido mucho de su significado; por ejemplo, con los actuales medios de comunicación, la propaganda política se realiza en gran parte a través de estos, y no por medio de mítines y asambleas, con lo que la libertad de reunión no se ejerce con la misma frecuencia que en el pasado.

Las libertades fundamentales pueden clasificarse en tres grupos; el primero abarca todas las libertades civi--

[1]. Loewenstein, Karl.- Op, cit., p. 391

les: inviolabilidad de domicilio, protección contra registros y confiscaciones ilegales, libertad y secreto de correspondencia y otros medios de comunicación, libertad de residencia. - El segundo grupo comprende todo lo que cae bajo el concepto de autodeterminación económica, libertad de la actividad económica, libre disposición de la propiedad y libertad de contrato. Por último, el tercer grupo son las libertades de tipo político: participación del individuo en el proceso político (libertad de asociación y de reunión, derecho de votar y de elegir a los propios representantes, igualdad de oportunidad para acceder a los cargos públicos).

Loewenstein considera que los ataques contra las libertades fundamentales se llevan a cabo en cuatro frentes: -

- "1. Los derechos fundamentales están limitados por las leyes;
- "2. Los nuevos derechos sociales y económicos estrechan su ámbito de vigencia;
- "3. No son respetados por los Estados autoritarios y autocráticos, y
- "4. Sufren una desvalorización en el proceso de un constante conflicto entre libertad y seguridad de un mundo partido en dos." [1].

El mismo autor opina que un factor importante en la limitación de las garantías individuales es la seguridad -

[1]. Loewenstein, Karl.- Op. cit., p. 396

del Estado: el gobierno suele temer la fuerza de las manifestaciones públicas y la de las palabras.

Sin embargo, en nuestro país el Estado suele respetar las garantías individuales, de donde se infiere que éstas constituyen un verdadero medio de control de los actos -- del Órgano Ejecutivo.

c) Pluralismo.

Esta forma de control que existe fuera de los órganos del Estado y que tipifica a los controles verticales, consiste en -- "cualquiera asociación de hombres, que conscientes de sus intereses comunes, se han unido de forma organizada. Estos intereses pueden ser de lo más diverso: político, religioso, económico, profesional, etc." [1].

Loewenstein menciona que el pluralismo se ha presentado siempre como un fenómeno de formación de grupos que -- participan en diferentes formas en el proceso del poder, y -- añade que "ninguna sociedad estatal moderna puede ser analizada exclusivamente a la luz de sus instituciones constitucionales y legales, prescindiendo del papel que los grupos pluralistas juegan en el proceso político." [2]. Es necesario aclarar que el término pluralismo ha recibido diversas connotacio

[1]. Loewenstein, Karl.- Op. cit., p. 425

[2]. Loewenstein, Karl.- Op. cit., p. 427

nes; algunos autores consideran que pluralismo se refiere exclusivamente a partidos políticos, y no a otras formas de manifestación política como podrían ser las asociaciones civiles o los grupos de presión. También se ha mencionado que el término pluralismo denota la existencia de varios partidos políticos que luchan entre sí para alcanzar el poder.

El pluralismo como medio de control se analiza a través de los tres elementos que lo configuran: los grupos de presión; los partidos políticos, dentro de los cuales estudiamos el pluripartidismo, entendido como la existencia de varios partidos en la lucha por conquistar el poder, y los medios de comunicación masiva (mass media), que reconocen a la opinión pública como manifestación de poder.

Grupos de presión.

En el capítulo anterior analizamos, en los controles verticales, el pluralismo y dentro de éste, los partidos políticos como entidades de interés público que pretenden, a través de su participación e integración en la vida democrática nacional, representar a la voluntad ciudadana con la finalidad expresa del acceso al poder público, todo ello fincado en sus principios e idearios internos.

En este inciso analizamos otra manifestación de las organizaciones políticas, que participan en la configuración y el ejercicio del poder político del Estado: los grupos de presión, que se distinguen de los partidos políticos porque estos últimos buscan la obtención del poder por la participación en el proceso electoral previamente encuadrado y configurado en la normación constitucional, en tanto que los grupos de presión no pretenden ascender a la cúspide y el ejercicio y dirección del mando del Estado, sino que su finalidad es influir en el comportamiento del poder público.

El doctor Ricardo Cinto considera y caracteriza a los grupos de presión como "asociaciones voluntarias que, regidas por una comunidad de intereses (económicos, religiosos, políticos, artísticos, étnicos, de vecindad, deportivos, etc.) entre sus miembros, poseen una existencia autónoma y exterior a la estructura constitucional, a los poderes públicos, sobre los que pretenden influir pero no apoderarse de ellos, función esta última que correspondería a los partidos políticos." (1).

Los grupos de presión pueden ser múltiples en una sociedad; al respecto, González Casanova dice que "los verdaderos factores del poder en México, como en muchos países la-

(1). Cinto, Ricardo. Ponencia: Estado, poder y grupos de presión.- Gaceta UNAM, México, 13-septiembre-1979, p. 2

tinoamericanos, han sido --y siguen siendo, en ocasiones--: A, los caudillos y caciques regionales; B. el ejército; C. el clero; D. los latifundistas, y E. los empresarios nacionales y extranjeros." (1). De estos factores reales del poder, el que representa mayor fuerza, por caracterizar a los grupos de presión, es el formado por los empresarios y extranjeros. En nuestro país surgen en 1917, por iniciativa del Estado, las dos organizaciones principales de empresarios: la Concanaco y la Concamín; en 1936 la filiación a dichos organismos se convirtió en acto obligatorio para los empresarios. La característica principal de estos grupos es su gran fuerza económica. Pablo González Casanova considera que "en la realidad política funcionan como una especie de congresos de patronos que tienen influencias decisivas en la legislación y en la administración." (2).

Independientemente de estas dos organizaciones nacionales que tienen un alto grado de representatividad en el sector privado, existen otras igualmente importantes, y que aparecen en la configuración del Estado Mexicano: en 1928 surge la Asociación de Banqueros de México (AMB), así como la Confederación Patronal de la República Mexicana (Copermex, 1929), la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (Anierm, 1935), y la Asociación Mexi

(1). González Casanova, Pablo.- Op. cit., p. 54

(2). Ibidem.

cana de Instituciones de Seguros (AMIS, 1946); igualmente, aparecen asociaciones interempresariales con otros países, y en el lapso de 1954 a 1957 se crean los Comités de Hombres de Negocios México-Americano, Guatemalteco-Mexicano, México-Canadá, y otros.

Otro tipo de organizaciones que representan los intereses empresariales aparecen por ejemplo en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, A.C. (1953), la Unión Social de Empresarios Mexicanos (USEM, 1953), y el Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresas (IPADE).

Existen otros grupos empresariales que son también importantes, puesto que en un momento dado representan a la clase patronal frente al gobierno; así encontramos el grupo de "los veinticinco" en el período de López Mateos, como consecuencia de las declaraciones del entonces Presidente, que definía su gobierno como de extrema izquierda; en la actualidad este grupo ha aumentado su número de miembros y ha cambiado de nombre, denominándose Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN).

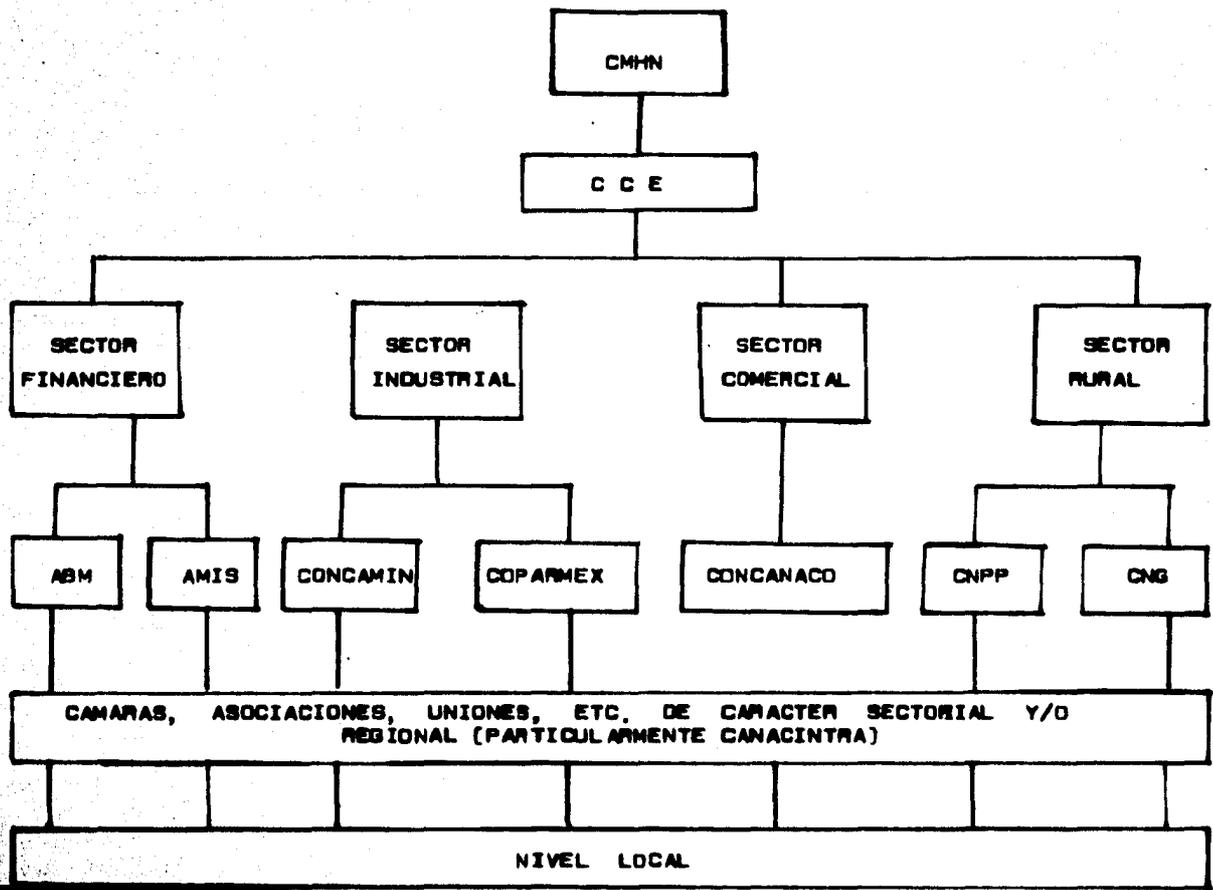
Los industriales y empresarios formaron en el período del gobierno echeverrieta (1975) el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) como consecuencia del exceso de reformismo

verbal que caracterizó a ese gobierno. Con respecto a este -- tema, Miguel Baséñez nos presenta el aparato político del sector privado en forma esquemática, que permite comprender cómo funciona el sector privado y se solidifica coordinado por el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, que está constituido por 30 miembros. Reproducimos este cuadro por la forma objetiva en que presenta este aparato político. [1].

El sindicalismo independiente aparece fuera de la configuración hegemónica de poder planteada por el gobierno a través de las centrales obreras (Confederación de Trabajadores de México, CTM); esta manifestación de nuestra sociedad política escapa de las estructuras tradicionales para apuntarse -- como un verdadero factor real del poder que, además, se po---dría caracterizar como grupo de presión. Finalmente, los grupos de presión se distinguen de los partidos políticos por su permanencia; hoy en día ha desaparecido esta característica -- distintiva, ya que ambos viven en el palpitar político, y así encontramos que los grupos de presión se incorporan al pluralismo enunciado por Loewenstein como aquella relación que "se interpone entre las masas de los destinatarios del poder y -- los detentadores del poder instituidos, influyendo y determinando el ejercicio del poder de estos últimos." [2].

[1]. Baséñez, Miguel, Op. cit., p. 99

[2]. Loewenstein, Karl.- Op. cit., pp. 353-354



Los grupos de presión en México buscan participar en la coordinación del Estado, pero jamás por la vía directa, sino sólo a través de presiones, críticas, inconformidades -- que se presentan como un contrapeso auténtico pero incipiente de la condición gubernamental.

Partidos políticos.

Para Loewenstein, un partido político es "la asociación de personas con las mismas concepciones ideológicas -- que se propone participar en el poder político y conquistarlo, y que para la realización de este objetivo posee una organización permanente." (1).

La manifestación política en toda sociedad a través de los partidos políticos se expresa dentro del pluralismo como una posibilidad de participar, como grupo intermedio_ entre los destinatarios y los detentadores del poder. Y, como se definió en el inciso anterior, se distinguen de los grupos de presión porque estos no pretenden la obtención de la dirección o mando del Estado, mientras que los partidos políticos_ sí luchan por conseguir esta dirección y mando para la implantación de su ideología y postulados.

En México, los partidos políticos encuentran su fundamento en el artículo 41 de la Constitución y en la Ley -

[1]. Loewenstein, Karl.- Op, cit., p. 93

de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

A lo largo de la vida independiente de México han surgido múltiples partidos políticos, y en la actualidad encontramos el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Popular Socialista (PPS), el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), el Partido Socialista Unificado de México (PSUM), y el Partido Demócrata Mexicano (PDM), pero de estos partidos que representan ideologías diferentes, uno de ellos destaca y sobresa le por tener un gran número de militantes y por ser el partido en el poder y porque representa -desde sus orígenes- el elemento estabilizador de las políticas gubernamentales, dándose un fenómeno singular: el binomio partido-gobierno, que utiliza toda la fuerza de que dispone el gobierno y, por su configuración propia, el partido abarca a todos los niveles de la población a través de sus tres grandes sectores (CTM, CNOP y CNC), que hacen más hegemónico el ejercicio del poder en coordinación con el partido con el gobierno.

Se ha escrito bastante en relación al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y su vinculación con el gobierno. Lo cierto es que este partido, desde su creación por el Presidente Calles (1928) hasta nuestros días, siempre ha -

participado en las elecciones presidenciales y ha obtenido la victoria en las mismas con un gran margen de ventaja en relación a otros partidos. Hemos tomado los datos de Enrique Serna Elizondo (1) para demostrar este punto; la información se resume en el cuadro siguiente.

En relación a los conceptos de pluralismo y pluripartidismo, el doctor Venegas Trejo considera que pluripartidismo es "la existencia de varios partidos políticos que se enfrentan en la contienda electoral para la obtención de la dirección de los mandos del gobierno, sólo que estos participantes de antemano saben que no habrá posibilidad para obtener el triunfo debido a la naturaleza y existencia de un partido extremadamente fuerte, como en el caso de México lo es el --- PRI." (2).

Pluralismo es el anhelo que guía a esta tesis, y "se finca no sólo en la existencia de partidos, sino en la posibilidad real, auténtica y efectiva de que cualquier partido que inter venga en la lucha electoral pueda ser candidato al triunfo con la sola limitación de su esfuerzo y sus capacidades, porque sólo a través de esta manifestación política evolucionada existirá la verdadera democracia en México." (3)

(1). Serna Elizondo, Enrique.- Ponencia: Un sistema de partidos semicompetitivo. II. Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, UNAM, México, julio de 1980.

(2). Venegas Trejo, Francisco.- Op. cit.,

(3). Venegas Trejo, Francisco.- Op. cit.,

Años y candidatos	Votos	%
1928	1 670 453	
Obregón	1 670 453	100.00
1929	2 082 106	
Ortiz Rubio	1 947 848	93.55
Vasconcelos	110 979	5.32
Triana	23 279	0.11
1934	2 265 971	
Cárdenas	2 225 000	98.19
Villarreal	24 395	1.07
Tejeda	16 037	0.70
Laborda	539	0.03
1940	2 637 582	
Avila Camacho	2 476 641	93.89
Almazán	151 101	5.72
Sánchez Tapia	9 840	0.37
1948	2 293 547	
Alemán	1 786 901	77.90
Pedilla	443 357	19.33
Castro	29 337	1.27
Calderón	33 952	1.48
1952	3 651 201	
Ruiz Cortines	2 713 419	74.31
Henríquez	579 745	15.87
González Luna	285 555	7.82
Toledano	72 482	1.98

Años y Candidatos	Votos	%
1964	9 422 185	
Biaz Ordez	8 368 446	88.91
González Torres	1 034 337	10.97
Otros	19 402	0.20
1970	13 915 963	
Echeverría	11 970 893	86.02
(por el PRI)	11 708 065	84.13
(por el PPS)	120 493	.87
(por el PARM)	75 810	.54
González Morfín (PAN)	1 945 070	13.18
1976		
López Portillo	16 727 993	100.00
(Por el PRI)	15 435 993	92.27
(Por el PPS)	648 778	3.88
(Por el PARM)	339 922	2.03
(Personales)	303 972	1.82

En nuestro país se ejerce el pluripartidismo, ya que a pesar de existir diversos partidos políticos y los elementos e instancias constitucionales para la participación electoral, encontramos que ésta se ve eclipsada por la desigualdad que ejerce el partido mayoritario, que es el que manda y que de antemano se sabe triunfador.

Los inconvenientes de que en México existe el pluripartidismo y no el pluralismo aparecen desde la época de Calles, cuando nace el Partido Nacional Revolucionario, y consisten en que "la creación de este organismo significó un nuevo mecanismo de manipulación... Calles siempre intentó asegurar la continuidad y la centralización del poder a través de un juego institucionalizador." (1). Además, "desde 1939 se advierte un esfuerzo deliberado por concentrar en manos del Presidente en turno una gran suma de poder. Dijo que a la serie contribución que a este proceso hizo el general Cárdenas se añadieron las que fueron haciendo cada uno de los Presidentes que lo siguieron, de manera que al llegar a Ruiz Cortines pudo decirse que la concentración estaba consumada." (2). Así, a partir de la creación del PRI, todos los Presidentes que han gobernado nuestro país han sido postulados por ese partido.

[1]. Lerner, Bertha, y Ralsky, Susana.- Op. cit., p. 70

[2]. Cosío Villegas, Daniel.- La sucesión: desenlace... Op. cit., p. 99

Todo lo que hemos destacado en párrafos anteriores, tiene como consecuencia que en México no se ejerza una democracia plena, ya que ésta sólo existe incipientemente y todos los partidos políticos existentes hacen el juego político en el que resulta vencedor invariablemente el PRI y se aparenta un sistema democrático para llegar al poder, que ha dado como consecuencia un alejamiento de las posturas democráticas y se ve desvanecida la posibilidad real de llegar a vivir en nuestro país las relaciones de poder equilibradas entre los detentadores y los destinatarios del poder. El pluralismo debe ser el instrumento básico para la democracia en México.

Los mass media.

El pluralismo, como lo anotamos anteriormente, -- representa un medio de control para el Presidente de la República a través de la vigilancia e intervención de los ciudadanos en los actos de los gobernantes. Entre los medios de control encontramos, además de los grupos de presión y los partidos políticos, los medios de comunicación masiva, que para -- efectos de nuestro estudio se denominarán "mass media", ya que esta terminología se utiliza para denotar a estos canales de expresión y comunicación e información a la opinión pública.

Los mass media representan en toda sociedad los instrumentos o canales de expresión con que cuentan la sociedad civil y el gobierno para comunicarse e informar a las mayorías.

Existen diversos medios de expresión, y la finalidad de todos ellos es comunicar e informar y tienen acceso cotidiano a la población; entre ellos se cuentan la radio, la televisión, la prensa y el cine. Estos medios de comunicación, desde que surgieron en la sociedad contemporánea, han tenido como finalidad la de expresar el pensamiento, las palabras y las imágenes.

Sobre estos medios de expresión o de penetración existe una gran influencia por parte del Estado. Cosío Villegas considera que "las primeras leyes de comunicación prohibieron expresamente el uso de la radio y después de la televisión para fines políticos... sólo hace dos años que se usaron con ese propósito, pero en escala limitadísima... La prensa periódica ha sido vigilada y coaccionada para que 'no se salga del huecel' (sic)... muchas empresas periodísticas se fundan y se mantienen con el único fin de presionar al gobierno para sacarle ayudas y consideraciones que nada tienen que ver con los deseos de informar a la opinión pública." (1).

(1). Cosío Villegas, Daniel.- Op. cit., p. 31

Todos los medios de comunicación son positivos en esencia, porque responden a fines loables, pero en nuestra -- realidad se ven descvirtuados, principalmente en lo que se refiere a la actividad política. Krauze opina que "... el problema de fondo es la falta de participación y discusión políticas. Y aquí los medios de comunicación, casi sin excepción, han fallado. La televisión privada despolitiza; la oficial no politiza: adoctrina. Con la radio ocurre algo similar, y las pocas voces independientes y críticas son acalladas. La prensa es un mundo más complejo." (1).

En cuanto a la prensa periodística, encontramos -- que "... el Presidente otorga facilidades a grupos políticos para la edición de un periódico que pueda ampliar sus propios puntos de vista y que en un momento dado, en virtud de tal -- controversia, pueda ser un factor de apoyo..." (2).

Una pregunta que nos despierte particular interés en esta investigación es si en México existe, en realidad, la libertad de expresión. A este respecto, Miguel de Mora manifiesta: "La libertad de expresión constituye uno de los aspectos más difíciles de entender en México, y su política para -- cualquier observador extranjero en México. ¿ Hay libertad de expresión en México? En el sentido que eso pueda tener en --

[1]. Krauze, Enrique.- Op. cit., p. 14

[2]. Lerner, Bertha, y Nalaky, Susana.- Op. cit., p. 405

Francia o en Estados Unidos -para citar solamente dos ejem---
 plos- indudablemente no la hay. Nuestra 'libertad de expre---
 sión' está sujeta a tal cantidad de matices que en la prácti-
 ca no existe... Lo anterior abarca desde la prensa hasta el -
 cine, pasando por la radio, la televisión e incluso el teatro."
 (1).

El gobierno, vigilante de sus intereses, controla diferentes publicaciones independientes del régimen. Miguel de Mora comenta que "pueden existir, a veces, revistas inde-
 pendientes del poder público. Una de ellas que nos servirá de
 ejemplo... fue la revista '¿Por qué?'. En su directorio se ha
 cía constar en cada número 'Aparece todos los jueves, si el -
 gobierno no deconiza la edición'. Posteriormente anunció que
 desde marzo de 1969, PIPSA le suspendió toda venta de papel,-
 y la Secretaría de Industria y Comercio le negó el permiso de
 importación de papel periódico, lo cual la obligaba a imprim-
 ir en un papel más caro, y terminaba diciendo 'queda, pues,-
 claro que el actual régimen sigue coartando la libertad de --
 prensa.'" (2).

Otro caso, similar al anterior, es el comentado -
 por Lerner y Ralsky: "La eliminación de un órgano de informa-
 ción puede ser síntoma de controversias ideológicas con la po-

(1). Mora, Juan Miguel de.- Op. cit., p. 236

(2). Mora, Juan Miguel de.- Op. cit., pp. 240-241

lítica vigente, o puede deberse a la relativa oposición. La desaparición de la revista 'Política' en el sexenio de Díaz Ordez, se produce en función de estos dos motivos: divergencias y rivalidades políticas con el Presidente. La revista es financiada por un grupo político opositor a Díaz Ordez, que ostenta una línea de ultraizquierda que contradice el carácter conservador del régimen." [1]. De esta manera, el poder Ejecutivo, representado por el Presidente de la República, interviene en el control de los diferentes medios de comunicación. Así, se otorgan facilidades a grupos políticos para la edición de un periódico que favorezca sus puntos de vista y que, además, en un momento dado pueda ser un factor de apoyo al mismo.

En este mismo sentido, Ai Camp opina que "el gobierno ha retirado un subsidio [a la prensa] [porque la publicidad del gobierno va generalmente del 20 al 30% de los ingresos de las principales revistas y periódicos], que gustosamente brinda a otras publicaciones con puntos de vista menos críticos o más progobierno." [2].

Más aún, el gobierno tiene en propiedad diversos medios de comunicación que facilitan la legitimación de sus conductas en el proceso de socialización del pueblo. El periodista de Mora expresa que "el gobierno mexicano es directamen

[1]. Lerner, Bertha, y Ralsky, Susana.- Op. cit., p. 405

[2]. Ai, Camp, Roderic.- Op. cit., p. 64

te propietario de numerosas empresas periodísticas, como la cadena García Valseca (con diarios en muchas ciudades del país, además del Distrito Federal), 'El Día', 'El Nacional' (éste es el único que admite abiertamente ser propiedad del gobierno), y otros. Sin contar aquéllos que siendo oficialmente 'cooperativas' de trabajadores dependen en un ciento por ciento de las entregas que les hace el gobierno, para ser más precisos, por medio de Somex, empresa oficial de financiamientos." (1).

Stanley Ross considera que "la prensa funciona como una válvula de seguridad para el descontento, Por medio de varios mecanismos, el gobierno tiene la posibilidad de influir sobre la información disponible y podría intervenir si la libertad se convirtiera en licencia." (2).

En México, por ley "todas las estaciones de radio y televisión deben dedicar el 12.5% de sus horas de transmisión a las emisiones de servicio público que suministra el gobierno federal. Finalmente, a través de la PIPSA (Productora e Importadora de Papel, S.A.), el gobierno tiene poder en reserva para controlar las provisiones de papel periódico."(3).

Como se observó en los puntos anteriores, el papel de los mass media como instrumentos de control en el ámbi

(1). Mora, Juan Miguel de.- Op. cit., p. 239

(2). Ross, Stanley R.- Ponencia: Los profetas de la ruina. En Perspectivas del sistema político mexicano. p. 25.

(3). Ibidem.

to pluralista de una sociedad, se ve desvirtuado y alejado de un significado independiente y autónomo. En México "existe un sistema de 'cadena nacional' que se aplica cada vez que el -- Presidente acude a alguna entrevista con otro mandatario y en otras ocasiones, y que consiste en que absolutamente todas -- las estaciones del país, incluso la que da la hora, transmi-- ten el mismo programa; es decir, el programa oficial, con dis-- cursos oficiales, y los actos oficiales. Este sistema es ca-- racterístico de los regímenes totalitarios. ¿En qué país ver-- daderamente democrático se toleraría sin protestar semejante -- imposición gubernamental en absolutamente todas las estacio-- nes de radio y televisión? Con la prensa y los libros el go-- bierno puede manifestar tolerancia, ya que es una parte peque-- ña de la población la que tiene acceso a la letra impresa, pe-- ro con radio y televisión, que llegan a las grandes masas, no hay contemplaciones." (1).

Son innumerables las formas de control que ejerce el gobierno sobre los mass media, pero a efecto de concluir -- este punto, aprovechemos la expresión del autor del libro --- "Por la gracia del Sr. Presidente", quien comenta que "la pre-- sión sobre los medios de información se lleva a cabo de una -- manera sutil, Un funcionario llama al director de un diario -- 'de parte del señor Presidente' para decirle que sería bueno --

[1]. Mora, Juan Miguel de.- Op. cit., p. 235

que publicase [o que no publicase] tal o cual cosa. Por ejemplo, que apoye la convención nacional del PRI o que no de demasiado espacio a tal o cual declaración del PAN o de algún otro partido disidente. En México esta clase de llamadas son definitivas. ¿Quién va a enfrentarse a la autoridad ilimitada del Presidente? y ¿quién va a poner en duda que las instrucciones sean en efecto del Primer Mandatario si quien llama es un alto funcionario?" (1).

Los mass media como elementos de expresión y de defensa de los intereses de la sociedad en general sólo podrán justificar su existencia cuando respondan a los fines para los que fueron creados, alejados de toda influencia externa por presión directa o indirecta que sólo puede tener como consecuencia que la opinión pública pierda su fuerza crítica, fincada en el conocimiento eficaz, veraz, oportuno y claro, como instrumento y servidor de la cultura de un pueblo con altos de superación.

(1). Mora, Juan Miguel de.- Op. cit., p. 237

3. LA CONSTITUCION Y LA IDEOLOGIA SEXENAL.

Para concluir esta investigación se hace necesario analizar - las relaciones entre el Presidente de la República y la Constitución.

La Constitución, como ya hemos afirmado, es en -- esencia el dispositivo fundamental del control del poder, la Constitución es el instrumento de la democracia que señala y obliga al gobernante a conducirse, a actuar, dentro de la normatividad que ella establece, para evitar el abuso y la desviación en el ejercicio del poder.

En el sistema presidencialista que vivimos el Presidente de la República tiende a acomodar o ajustar la norma Constitucional a su ideología o actuación política, en lugar de que este proceso se realizara a la inversa, y logre el Ejecutivo Federal su finalidad a través del empleo del artículo 135 constitucional, que consagra el procedimiento de reforma constitucional.

La reforma constitucional, entendida como una figura jurídico-política que permite al texto fundamental actualizarse en el devenir de la superación del hombre con el propósito de que la norma suprema no caiga en el desuso y la -- inoperancia, justifica plenamente su existencia en nuestra -- carta magna.

Del estudio de la revisión constitucional en México, podemos observar que ésta ha sido excesivamente utilizada, al grado de que hasta el mes de septiembre de 1980, la Constitución Mexicana había sido reformada 260 veces desde el inicio de su vigencia (1), lo que significa que 46.33% de la Constitución ha sido reformado.

Por regla general, las iniciativas de reformas a la Constitución son presentadas por el Presidente de la República, con base en la facultad que le confiere la fracción I del artículo 71 constitucional, y son estas iniciativas las que prosperan en el seno del Congreso de la Unión para convertirse, después de haberse cumplido el procedimiento que establece el artículo 135 constitucional, en parte misma de la Constitución.

La hegemonía entre el Presidente de la República, el Órgano Legislativo Federal y los órganos de los Estados miembros de la Federación, pone en manos de la actuación presidencial el contenido de la Constitución. Hemos afirmado que en el Presidente de la República se acumula un gran poder político; el Presidente al convertirse, de facto, en el máximo dirigente del partido en el poder, tiene el control político de los integrantes del Órgano Legislativo, puesto que

(1). Ricárdez Zamacona, Roberto. - La Revisión Constitucional en México y en el Derecho Comparado. Tesis profesional. Facultad de Derecho, UNAM, México, 1980. p. 245.

la gran mayoría de ellos son militantes del Partido Revolucionario Institucional. Anotamos también que el Presidente de la República tiene una gran influencia sobre los Estados federados por conducto de medidas presupuestarias y también como dirigente máximo del partido en el poder, razones que permiten al Ejecutivo efectuar las reformas constitucionales que a su juicio debe sufrir el texto constitucional, de manera que las reformas pueden agruparse por periodos presidenciales para poder comprender sus causas. Así, encontramos que Plutarco Elías Calles realizó 21 reformas; Abelardo Rodríguez, 24; Manuel -- Avila Camacho, 26; Miguel Alemán, 21; López Mateos, 22; Díaz Ordaz, 27; Luis Echeverría, 62, y José López Portillo, hasta septiembre de 1980, 24 reformas. [1].

Estas cifras nos demuestran el grado de facilidad con que se reforma la Constitución Mexicana, a pesar de que se considera como una Constitución rígida, pero, como hemos dicho, esta situación obedece al cúmulo de poder del Presidente de la República, que se manifiesta en todos los ámbitos de la vida nacional, e inclusive de manera acentuada en la máxima expresión del pueblo mexicano: su Constitución.

Esta situación refleja claramente el gran poder que el Presidente de la República tiene en sus manos; es nece

[1]. Alcárdez Zamacona, Roberto.- Op, cit., pp. 312-313

serio encontrar fórmulas democráticas que permitan limitar su actuación; si bien es cierto que el Ejecutivo debe estar fortalecido, y respaldado para poder actuar, también lo es que un poder desmedido nos puede conducir a situaciones antidemocráticas que no son deseables para el desarrollo político y económico de nuestro país. Compartimos el anhelo de don Ponciano Arriaga, que siendo presidente del Congreso Constituyente de 1856-1857 habló para la historia en los siguientes términos: "Algún día llegarán al poder hombres de honor, de moralidad y de conciencia; algún día serán cumplidas las promesas y los juramentos; algún día las ideas serán hechos y la Constitución será una verdad."

[1]. Zerco, Francisco - Crónica del Congreso Constituyente -- 1856-1857, El Colegio de México, 1957, p. 10.

C O N S I D E R A C I O N E S

F I N A L E S

CONSIDERACIONES FINALES.

Advertimos que es común que al final de este tipo de investigaciones se elabore un apartado denominado conclusiones. En opinión del dr. Venegas Trejo (1), esta práctica es inadecuada, ya que en la mayoría de los casos las "conclusiones" se limitan a un mero resumen del trabajo realizado, y no se emiten opiniones personales acerca del tema tratado.

Siguiendo este pensamiento del dr. Venegas Trejo, elaboraremos las "Consideraciones finales", las que nos permitirán externar opiniones personales sobre el tema que hemos investigado, y para tal efecto, abordaremos los siguientes -- puntos:

1. Importancia del estudio del Presidente de la República en la norma jurídica y en la realidad mexicana.
2. Necesidad de un concepto de régimen presidencialista.
3. Las facultades del Presidente de la República en las Constituciones Mexicanas de 1812 a 1917.
4. La urgente necesidad del pleno ejercicio de los controles establecidos en la Constitución para limitar la actuación presidencial.
5. El presidencialismo frente al ideal democrático de México.

1. Importancia del estudio del Presidente de la República en la norma jurídica y en la realidad mexicana.

Iniciamos la presente investigación con el estudio del Órgano Ejecutivo en la teoría, el concepto de poder y el análisis -- comparativo entre los diferentes regímenes políticos. Con base en este análisis establecimos una definición de régimen -- presidencialista o presidencialismo. El tema es difícil y complejo, puesto que existen pocos estudios científicos en relación al presidencialismo en México.

El análisis del tema presentado demanda la participación de las disciplinas sociales para conocer el ejercicio del poder bajo diversos puntos de vista. La finalidad de este estudio ha sido destacar la confrontación de la norma jurídica con la realidad.

Hemos incluido en nuestro estudio el análisis de la división de poderes no como una estructura jurídica, sino como una forma de controlar el poder dentro del Estado. Con excepción de Karl Loewenstein, todos los autores tratan la división de poderes como una forma estructural con organismos -- autónomos, pero sin meditar la correlación entre los diversos órganos, que suelen ser denominados "poderes". Loewenstein -- considera que estos poderes deben designarse como órganos y -- constituyen una serie de controles para el ejercicio del po--

der; así, él deriva los controles horizontales: los que se -- dan dentro de los órganos del Estado, de los que se dan dos - tipos: el interórganos, que consiste en el control que ejerce un órgano sobre otro, como el control que ejerce el Legislativo sobre el Ejecutivo y viceversa, el Ejecutivo sobre el Judicial, etc., y los denominados intraórganos, dentro de un mismo órgano, como es el caso del control ejercido por la Cámara de Senadores sobre la de Diputados. Además de los controles que implica la división de funciones dentro de los órganos del Estado, Loewenstein describe los llamados controles verticales que se dan fuera de los órganos del Estado y que persiguen el mismo fin que los horizontales: controlar el poder del Estado. Hemos analizado este tipo de control, que incluye el Federa-- lismo, las garantías individuales y el pluralismo, ya que pa-- ra todos los autores, exceptuando al creador de esta teoría, - no son controles, sino manifestaciones políticas o sociológi-- cas.

Utilizamos este modelo teórico para nuestra in--- vestigación no sólo por el enfoque original que le da su creador, sino porque consideramos que es el mejor esquema teórico para el estudio de un régimen político sui generis como es el presidencialismo.

Una observación básica de este análisis consiste en que todos los controles señalados los contempla la Constitución Mexicana, pero en realidad no se ejercen como tales, a tal grado que llega a ser una característica relevante del régimen presidencialista como lo hemos tipificado.

2. Necesidad de un concepto de régimen presidencialista.

En el capítulo segundo de la primera parte de nuestro trabajo, en el que se analizaron los conceptos de régimen presidencial y régimen presidencialista, encontramos que a excepción de -- Maurice Duverger, ningún autor utiliza el término presidencialismo como un modelo teórico de régimen político. El autor citado considera que "el presidencialismo constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente..." (1).

Comparando las características existentes entre régimen presidencial y régimen presidencialista (véanse los cuadros de las págs. 123 y 124), concluimos que en México --- existe un régimen presidencialista y no presidencial, ya que nuestra forma de gobierno reúne los requisitos del concepto de presidencialismo enunciado en el análisis teórico de esta investigación como "forma de gobierno republicano federal con

(1). Duverger, Maurice.- Op. cit., p. 213

tendencia al centralismo fáctico, en donde la división de poderes es de tipo coordinación por sumisión, y en el cual el Ejecutivo no sólo es el órgano más fuerte, sino que es en el que descansa el poder político de toda la estructura gubernamental, por medio, en muchos casos, de un partido político dominante apoyado en una ideología determinada; este partido es la piedra angular sobre la que descansa la coordinación del partido, el pueblo y el gobierno, con un apoyo incondicional del ejército y con instituciones propias de la democracia vistiendo ropas de legitimidad disfrazada con formas de legalidad flexibles." (1).

Creemos que es necesario crear un concepto de presidencialismo, ya que la forma de gobierno que actualmente se da en México es la presidencialista; este régimen plantea una serie de problemáticas que requieren solución y no es posible encontrarla si no se estudia primero la conformación y estructura de la causa del problema, en este caso, el régimen político que hemos denominado presidencialismo. Al caracterizar este régimen es posible extrapolarlo a la realidad y facilitar así el análisis de la sociedad política mexicana.

(1). Cfr. p. 127

3. Las facultades del Presidente de la República en las Constituciones Mexicanas de 1812 a 1917.

En el capítulo I de la segunda parte de esta investigación se realizó un análisis comparativo de la configuración y facultades del Ejecutivo en las Constituciones Mexicanas del siglo - XIX. Presentamos un breve cuadro que resume las vigencias de estas Constituciones.

La primera Constitución Mexicana, de 1814, conocida como Constitución de Apatzingán, no será tratada aquí, debido a que nunca tuvo una vigencia real.

En la Constitución de 1824 aparece por primera vez la idea del Presidente de la República, aunada al concepto de Federalismo, con la intención de adoptar el modelo planteado en la Constitución norteamericana de 1787. Sin embargo, cuando comparamos el régimen presidencial clásico, de Estados Unidos, con el régimen presidencialista, hallamos que en las características del Órgano Ejecutivo, otorgadas por la Constitución de 1824, ésta sienta las bases del presidencialismo en México. Esto se desprende del gran cúmulo de facultades del Ejecutivo,

La Constitución centralista de 1836 puede clasificarse como de corte dictatorial, debido a la existencia del -

CONSTITUCION	VIGENCIA	SITUACION REAL EN SU EPOCA
1812	1812 - 1814 (2 años) 1820 (un año)	-No tuvo vigencia en Nueva España.
1814	No tuvo vigencia	-----
1824	1824 - 1835 (11 años)	- Vigencia real - Aceptación fraccionada
1836	1836 - 1840 (cuatro años)	-Consolidación de los factores del poder. Clero, burguesía, ex-gobernante: élite del poder
1843	1843 - 1846 (3 años)	- Aceptación fraccionada.
1857	1857 - 1917 (60 años)	- Responde a las demandas de la época.

Supremo Poder Conservador y las características del Órgano -- Ejecutivo; esta Constitución se aleja por completo de toda -- sustentación en la base popular.

Las Bases Orgánicas de 1843 tienen esencialmente -- las mismas características que la Constitución de 1824, por -- lo que se puede decir que estructuran un régimen presidencia-- lista.

La Constitución de 1857 es la única que puede cla-- sificarse dentro del régimen presidencial clásico, ya que si-- bien muestra cierta tendencia al presidencialismo, presenta -- una división de poderes rígida, con interdependencia por coor-- dinación, y en ella el ejército aparece como apoyo de las ins-- tituciones. Sin embargo, las facultades del Ejecutivo son muy numerosas (15 facultades) y no tiene ninguna restricción o li-- mitación expresa. Debe hacer notar, no obstante, que los con-- troles ejercidos por los órganos legislativo y judicial en la época en que tuvo vigencia esta Constitución, eran realmente -- efectivos, y es ésta la característica que nos permite clasi-- ficar a la Constitución de 1857 como de corte presidencial.

Los datos relativos a estas constituciones se re-- sumen en el cuadro adjunto.

CONFRONTACION DE LAS FORMAS DE GOBIERNO ESTABLECIDAS EN LAS CONSTITUCIONES

	REGIMEN MONARQUICO	REGIMEN PRESIDENCIAL	REGIMEN PRESIDENCIALISTA	REGIMEN DICTATORIAL
1812	-Se reconoce la corona española (Fernando VII)			
1814		-Ejecutivo fuerte. -División de poderes rígida -Rotación del mando ejecutivo - Gran cúmulo de facultades del Ejecutivo. - Tendencia al presidencialismo		
1824			- División de poderes flexible. - Facultad de iniciar leyes. - Nombramiento de jueces - Decretar inversión de contribuciones "Coordinación por sujeción" - Personalización del poder. - Intervención en los demás órganos	

	REGIMEN MONARQUICO	REGIMEN PRESIDENCIAL	REGIMEN PRESIDENCIALISTA	REGIMEN DICTATORIAL
1836				<ul style="list-style-type: none"> -Existencia del Supremo Poder Conservador. -Quebrantamiento total de la división de poderes. -El poder conservador monopoliza y vigila las funciones.
1843		[Igual que 1824]		
1857		<ul style="list-style-type: none"> -Con tendencia al presidencialismo -Separación de poderes rígida. -Períodicidad determinada. -Personalización del poder. -Sufragio universal indirecto. -Poder legítimo. -Ejército: apoyo de instituciones - Interdependencia por coordinación. 		

En sus orígenes, la Constitución de 1917 era semejante a la de 1857, y al igual que ésta, conforma el régimen presidencial. Sin embargo, desde el Constituyente de 1856 se había intentado fortalecer al Ejecutivo en detrimento de los otros dos órganos, en particular del legislativo; este comportamiento se encuentra nuevamente en el Constituyente de 1916-17, en el que se habla directamente de un Ejecutivo "fuerte". Desde su promulgación, la Constitución vigente ha sufrido un gran número de reformas, muchas de las cuales han fortalecido en gran medida al Ejecutivo, realizándose la mutación del régimen presidencial inicialmente planteado en un régimen presidencialista por completo.

4. La urgente necesidad del pleno ejercicio de los controles establecidos en la Constitución para limitar la actuación presidencial.

El punto fundamental de esta investigación es que el régimen político mexicano actual es el presidencialismo, no sólo por el gran cúmulo de facultades que la Constitución le otorga al Presidente de la República, sino por la falta de aplicación de los controles para limitar la actuación del Órgano Ejecutivo establecidos en la propia Constitución. Los fundamentos de esta aseveración son los siguientes:

a) Los controles horizontales interórganos no cumplen su finalidad por los siguientes motivos:

1. El Órgano Legislativo está controlado por el Ejecutivo. - La razón principal de esta situación es que la mayor parte de los diputados y senadores pertenecen al Partido Revolucionario Institucional, del cual el Presidente de la República es, de facto, jefe máximo.
2. El Órgano Judicial, aunque relativamente independiente, -- también está controlado por el Ejecutivo, ya que por una parte, los jueces y magistrados son personas de confianza nombrados por el Presidente de la República, y por otra parte, el Órgano Judicial depende económicamente del Ejecutivo, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

b) No se aplica el control horizontal intraórgano por la circunstancia que anotamos:

El referendo ministerial, único control intraórgano del Ejecutivo, es totalmente inoperante desde el momento en que el Presidente puede remover y nombrar directamente a sus secretarios de Estado.

c) No se aplican los controles verticales debido a que:

1. El federalismo existe en la Constitución, pero en la práctica hay una gran tendencia al centralismo, por la influencia directa del Presidente de la República en la elección y remo-

ción de los gobernadores de los Estados; asimismo, los Estados dependen de la Federación desde el punto de vista económico y presupuestario, y lo habitual es que el presupuesto para el Distrito Federal y la Federación sea muy elevado en relación a lo que se asigna a los Estados y municipios. Por otra parte, en el aspecto político, todos los senadores -representantes de los Estados- pertenecen al partido mayoritario: el PRI.

2. Encontramos que no existe un verdadero pluralismo político que implicaría la presencia de una auténtica oposición en la contienda electoral, y lo que se ha llamado avance democrático es, en realidad, un pluripartidismo en el que no existe la posibilidad de triunfo para los partidos opositores al PRI. - Los grupos de presión constituyen un control incipiente al poder del Ejecutivo; estos pueden ser un medio para formar conciencia en la sociedad global, ya que soportan la actuación gubernamental, pero no la aceptan. Por último, los mass media son controlados por el gobierno Federal, de manera que su función como controles se ve desnaturalizada; de hecho, los mass media fortalecen al Ejecutivo al perfeccionar la personalización del poder por medio de la propaganda.

La falta de ejercicio de los controles permite al Ejecutivo realizar una serie de actos que caen fuera del mar-

co jurídico; el más importante de estos lo es la designación de su sucesor, tema que tratamos en el capítulo III de la segunda parte de esta investigación. Asimismo, ejerce la jefatura máxima del partido hegemónico, por lo que está en posición de someter a los demás órganos del Estado. El Presidente traza la política gubernamental del sexenio por medio del fenómeno de la personalización del poder para así hacer de la Constitución un reflejo directo de la ideología o particular punto de vista de la realidad del gobernante en turno; es decir, pese a la rigidez del proceso de reforma de nuestra Constitución, cada uno de los Presidentes imprime su sello personal - en este documento político a través de sus iniciativas de reformas constitucionales, que por regla general son aceptadas por el Congreso y por las Legislaturas de los Estados.

5. El Presidencialismo y el ideal democrático de México.

Después del análisis realizado en esta investigación, concluimos que, pese al ideal democrático presidencial establecido en la Constitución, en México el régimen es el presidencialismo. Esta afirmación se deriva de la conformación y el funcionamiento de los órganos del Estado. Para hacer una realidad del ideal democrático del régimen presidencial planteado en la Constitución, es necesario primero conocer las causas del presidencialismo a fin de proponer soluciones.

El doctor Venegas Trejo comenta que "en el caso nuestro y concreto de México, consideremos que las razones -- del presidencialismo -- impedimento para volver efectivo el régimen presidencial anhelado -- revisten una triple naturaleza: social, económica y política." [1]. Aunque no trataremos estas causas, es importante señalar que la tercera de ellas es consecuencia de las dos primeras.

Para solucionar el problema del presidencialismo se puede recurrir a cualquiera de las dos vías por las que se dan los cambios políticos y sociales en toda sociedad estructurada. Estas vías son la violenta, conocida como revolución, y la pacífica, encuadrada dentro del marco jurídico constitucional. Propondremos algunas soluciones enmarcadas en el ámbi

[1]. Venegas Trejo, Francisco.- Democracia... Op. cit., p.112

to pacífico. Estas soluciones giran, no en torno a las facultades del Presidente de la República, sino al ejercicio efectivo y real de los controles planteados en la Constitución.

Una forma de cambiar nuestro régimen de presidencialista a presidencial es la aparición de una auténtica y -- eficaz oposición para que existe el pluralismo político y, -- por ende, la democracia verdadera. Al haber una oposición --- real, el órgano Legislativo podría llevar a cabo su función de control del Ejecutivo. Puede decirse que se ha dado el primer paso en la creación de una oposición auténtica por medio de la Reforma Política de 1977, si bien es perfectible. Y -- constituye un reto el lograr que esta Reforma se perfeccione lo suficiente para lograr su objetivo.

Si se diera efectivamente la oposición en el Órgano Legislativo, otros controles empezarían a ejercer sus funciones, por ejemplo, el Federalismo. Al mismo tiempo se limitarían las facultades extraconstitucionales del Presidente de la República: desaparecería la designación del sucesor y la -- elección de los gobernadores de los Estados por el Presidente de la República.

Dentro de la creación de la oposición y por medio de la Reforma Política, debería ampliarse la representación proporcional a la Cámara de Senadores, lo que también es

ría un factor contribuyente para que el Federalismo perdiera su tendencia al centralismo y pudiera actuar como control del Órgano Ejecutivo.

Otra posible solución al presidencialismo mexicano estaría dada por la llamada democratización del partido mayoritario, esto es, del PRI. Este proceso consiste en democratizar los procesos de selección interna de los candidatos a diversos puestos públicos y la creación de nuevas formas de relación entre el partido y el gobierno; esto es, que fueran independientes uno del otro. Esto también daría como consecuencia que cobraran vida los controles del poder que se encuentran contenidos en la Constitución.

Una tercera posibilidad, orientada a encontrar el pluralismo, está dada por la escisión del partido mayoritario. Esto es, la división del partido mayoritario en dos grandes grupos seguidores de la misma ideología, lo que plantearía la alternativa en el ejercicio del poder, con el ánimo real y efectivo de poder verse favorecidos en el período siguiente; serían estos los vigilantes más agudos del verdadero ejercicio y control del poder. Al respecto, el doctor Venegas Trejo comenta que habiendo elementos valiosos en el partido dominante, "sería viable una escisión del partido para que, dentro de un mismo cuadro ideológico, contendían en las campañas --

electorales y sea el pueblo quien merced al voto libre, decida solamente quién deba representarlo." (1).

Finalmente, el Organó Judicial en México se queda al margen de las soluciones propuestas, por su propia naturaleza. Para que el poder judicial se convierta en el instrumento de control que debe ser, es necesario que sea completamente autónomo, y para ello se requiere: (a) que no sea el Presidente de la República quien nombre a jueces y magistrados, si no que estos cargos se obtengan por escaletón (para asegurar la permanencia) y por concursos por oposición, (b) la autonomía económica del Organó Judicial.

Pugnamos por el mejoramiento de nuestras instituciones jurídico-políticas; el objetivo se deberá alcanzar -- cuando el pueblo llene su espíritu con la educación y el cuerpo con alimento; la educación es el inicio del camino que nos conducirá a vivir en una democracia plena para que nuestra -- Constitución sea una realidad.

(1). Venegas Trejo, Francisco.- Op. cit., p. 380.

A D D E N D U M

ADDENDUM.

El estudio que presentamos con el título "El Organó Ejecutivo y el Presidencialismo en México", se inició en el mes de junio de 1981 y se terminó en diciembre de 1982. En ese año se llevó a cabo el cambio de poder Ejecutivo, y con el nuevo régimen fueron presentadas diecinueve iniciativas de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde que tomó posesión del cargo el Ejecutivo.

Por tal motivo, al haber sido aprobadas estas reformas y adiciones a la Constitución, se hizo necesario elaborar este addendum, con la finalidad de actualizar diferentes preceptos que modifican al Organó Ejecutivo, para de esta manera hacer una confrontación con el texto anterior, que nos sirvió de base en el capítulo segundo de la segunda parte de esta tesis. Todo esto es con el único fin de mantener actualizado el presente estudio.

Por encontrarnos a poca distancia de haberse realizado las reformas, procederemos únicamente a enunciar las que ya son parte de nuestra Constitución y que se relacionan directamente con el Organó Ejecutivo.

Artículo 26 (reformado): "La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participa---

ción y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución." (Diario Oficial, 3 de febrero de 1983).

Artículo 89, fracción XIX: Se derogó esta fracción, en la que se disponía que era atribución del Ejecutivo "Pedir la destitución, por mala conducta, de las autoridades judiciales a que se refiere la parte final del artículo 111". (Diario Oficial, 28 de diciembre de 1982).

Artículo 111 (reformado): "...Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable." (Diario Oficial, 18 de diciembre de 1982).

Aún no pueden apreciarse los efectos de las reformas de que ha sido objeto la Constitución en los meses transcurridos desde diciembre de 1982.

En el aspecto económico social se establecen la Rectoría Económica del Estado por medio de la planificación democrática.

Se otorga un mayor reconocimiento al Organo Judicial al derogar la fracción XIX del artículo 89.

Se llevaron también a cabo otras reformas constitucionales, pero dado que no se relacionan con el Organo Ejecutivo no las comentaremos aquí.

B I B L I O G R A F I A

BIBLIOGRAFIA.**I. OBRAS.**

- AMUNATEGUI, GABRIEL** Regímenes políticos.- Editorial Jurídica de Chile, 1951.
- BASAÑEZ, MIGUEL** La lucha por la hegemonía en México.- Siglo XXI editores.- México, 1981
- BISCARETTI DI RUFFIA, PAOLO** Introducción al Derecho Constitucional Comparado.- Fondo de cultura económica.- México, -- 1975.
- BRYCE, JAMES** La República Norteamericana.-- Editorial La España Moderna.-- s/pie de imprenta.
- BURBOA, IGNACIO** Breve estudio sobre el Poder Legislativo.- Edición particular, México, 1966
- BURBOA, IGNACIO** Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A., 3a. ed., México, 1979.
- CADENA Z., DANIEL** El candidato presidencial.- s/pie de imprenta.
- CALDERON, JOSE MARIA** Génesis del presidencialismo -- mexicano.- Editorial El Caballito.- México, 1977.
- CARPIZO, JORGE** Introducción al Derecho Mexicano.- UNAM, México, 1981
-
- CIRIA, ALBERTO** El presidencialismo mexicano.- Siglo XXI editores, México.- 1978
- Montesquieu.- Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1977.

- COSIO VILLEGAS, DANIEL**
 El sistema político mexicano.- Joaquín Mortiz, Ed., México, 1972
-
- CJEVA, MARIO DE LA**
 La sucesión presidencial: desenlace.- Joaquín Mortiz, Ed., México.- 1979
- CHEVALIER, JEAN JACQUES**
 La idea del Estado.- UNAM, México, 1980.
- OUVERGER, MAURICE**
 Los grandes textos políticos.- Desde Maquiavelo hasta nuestros días.- Aguilar de Ediciones, Madrid, 1955.
- OUVERGER, MAURICE**
 Instituciones Políticas y Derecho Constitucional.- Ediciones Ariel, 5a. ed., Barcelona, 1970
- GARCIA MAYNEZ, EDUARDO**
 Introducción al estudio del Derecho.- Editorial Porrúa, S.A., 13a ed., México, 1965.
- GARCIA PELAYO, MANUEL**
 Derecho Constitucional comparado.- Manuales Revista de Occidente, Madrid, 7a ed., 1964.
- GIL ROBLES, JOSE MARIA**
 Por un Estado de Derecho.- Ediciones Ariel, Barcelona, 1969
- GONZALEZ CASANOVA, PABLO**
 La democracia en México.- Ediciones Era, 2a ed., México, 1977
- GONZALEZ LLACA, EDMUNDO**
 El presidencialismo y la personalización del poder.- s/pie de imprenta.
- GONZALEZ OROPEZA, MANUEL**
 La intervención federal en la desaparición de poderes. UNAM, México, 1983
- GONZALEZ URIBE, HECTOR**
 Teoría política.- Editorial Porrúa, S.A. 3a ed., México, 1980.
- GROPALLI, ALESSANDRO**
 Dottrina dello stato.- Dptt. A. Giuffrè ed., 8a. ed., Milano, 1952

- HAURIOU, ANDRE** Derecho Constitucional e Instituciones Políticas.- Ediciones Ariel, Barcelona, 1971.
- INTERPARLIAMENTARY UNION** Parliaments of the world.- McMillan, Press, Ltd., London --- 1976
- JELLINEK, GEORG** Teoría General del Estado.- Editorial Albatros.- Buenos Aires, 1978.
- KELSEN, HANS** Teoría General del Derecho y -- del Estado.- UNAM, México, 1979
- LASALLE, FERDINAND** ¿Qué es una Constitución? Editorial Siglo XX, Buenos Aires, -- 1975
- LEARNER, BERTHA, Y
FALSKY, SUSANA** El poder de los Presidentes.- Alcances y perspectivas.- Instituto Mexicano de Estudios Políticos, 1976
- LINARES QUINTANA, SEGUNDO** Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado. Editorial Alfa, Buenos Aires, 1963
- LIPSON, LESLIE** Los grandes problemas de la política.- Editorial Limusa, S.A. México, 1964
- LOCKE, JOHN** Ensayo sobre el gobierno civil. Aguilar de Ediciones, Madrid, - 1980
- LOEWENSTEIN, KARL** Teoría de la Constitución. Ediciones Ariel, 2a. ed., Barcelona, 1976.
- MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO** Sociología del Poder.- UNAM, -- 2a. ed., México, 1976
- MENHENNET, DAVID, Y PALMER
JOHN** El Parlamento en perspectiva.- Editorial Trillas, México, 1968

- MORA, JUAN MIGUEL DE** Por la gracia del Señor Presidente. México: la gran mentira. Editores Asociados, 6a. ed., -- México, 1979.
- MORENO SANCHEZ, MANUEL** La crisis política de México. - Editorial Extemporáneos.- 2a. - ed., México, 1971
- RICARDEZ ZAMACONA, ROBERTO** La revisión constitucional en - México y en el Derecho comparado. Tesis profesional, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1980
- RIVERA, AGUSTIN** Principios críticos sobre el -- virreinato de la Nueva España y sobre la Revolución de Independencia.- Edición de la Comisión Nacional para las Conmemoraciones cívicas de 1963. México.
- SCHWARTZ, BERNARD** Los poderes del gobierno. Comentario sobre la Constitución de los Estados Unidos. Facultad de Derecho, UNAM, México, 1966
- SMITH, PETER.** Los laberintos del poder. El Colegio de México, 1981.
- STEIN, EKKEHART** Derecho Político.- Aguilar de - Ediciones, Madrid, 1973
- TENA RAMIREZ, FELIPE** Leyes fundamentales de México.- Editorial Porrúa, S.A., 11a. ed México, 1981
-
- TORO, ALFONSO** Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, 12a. ed., México, 1973
- VENEGAS TREJO, FRANCISCO** Historia de México, 3o.- Editorial Patria, 21a. ed., México, - 1968
- Apuntes del Curso de Derecho -- Constitucional.- Facultad de Derecho, UNAM, México, 1979.

- VENEGAS TREJO, FRANCISCO** Democracia, regímenes políticos y el presidencialismo mexicano. [Ensayo inédito].
- WEBER, MAX** Economía y sociedad, Fondo de - Cultura Económica, 2a. ed., México, 1977.
- ZARCO, FRANCISCO** Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente, 1856-1857. El Colegio de México, 1957.

II. DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA.
Espasa-Calpe, Madrid,
19a. ed., 1970.

DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ESPASA-CALPE.
8a. ed., Madrid, 1979.

III. LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución de los Estados Unidos de América.
- Constitución de la República Federal Alemana.
- Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
- Ley sobre atribuciones del Ejecutivo en materia económica
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

IV. CONFERENCIAS.

CASILLAS, ROBERTO

La participación del ciudadano en las decisiones políticas fundamentales.- IIJ, UNAM, México, 1980.

FIX-ZAMUDIO, HECTOR.

El sistema presidencial y la -
división de poderes en el orde-
namiento mexicano. Gaceta UNAM,
3, supl. 25, 27 de septiembre ,
1979

SEFNA ELIZONDO, ENRIQUE

Un sistema de partidos semicom-
petitivo. II Congreso Iberoame-
ricano de Derecho Constitucio--
nal. UNAM, México, julio 1980

V. PUBLICACIONES PERIODICAS.

Revista "Proceso", México. Nos. 337, 311, 327

Periódico "EL Día", México

Periódico "Excelsior", México.

I N D I C E .

INDICE.EL ORGANO EJECUTIVO Y EL PRESIDENCIALISMO EN MEXICO.PRIMERA PARTE: EL ORGANO EJECUTIVO EN LA TEORIA.CAPITULO I. EL PODER Y SUS MANIFESTACIONES DENTRO DEL ESTADO.

1. El poder	1
2. Poder político	12
3. El poder y el Estado	19
4. La doctrina de la división de poderes	27
A. Origen y finalidad de la división de poderes	27
B. Teorías actuales sobre la división de poderes	37
a) Maurice Duverger	37
b) Leslie Lipson	39
c) Karl Loewenstein	44

CAPITULO II: EL ORGANO EJECUTIVO EN LOS REGIMENES POLITICOS CONTEMPORANEOS.

1. El Régimen político como objeto de estudio	
A. Sistema político	52
B. Régimen político (forma de gobierno)	55
C. Formas de Estado	63
2. El Régimen parlamentario	
A. Antecedentes	68
B. Características	70
C. El Organó Ejecutivo en el régimen parlamentario:	77

a) Monarquía parlamentaria	77
b) República parlamentaria	83
3. El régimen presidencial:	
A. Antecedentes	95
B. Características	99
C. El Órgano Ejecutivo en el régimen presidencial	109
D. El presidencialismo y el régimen presidencial	118
4. El régimen socialista:	
A. Antecedentes	128
B. Características	132
C. El Órgano Ejecutivo en el régimen socialista	137

SEGUNDA PARTE: EL REGIMEN PRESIDENCIALISTA MEXICANO.

CAPITULO I: ANTECEDENTES HISTORICOS DEL ORGANISMO EJECUTIVO EN MEXICO.

1. Disposiciones fundamentales en el siglo XIX	
A. La Constitución Política de la Monarquía Española, 1812	148
B. El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, 1814	160
C. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos	167
D. Las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, 1836	178
E. Las Bases Orgánicas, 1843	192
F. Acta Constitutiva y de Reformas, 1847	203
G. La Constitución Política de la República Mexicana, 1857	207
H. Estatuto Provisional de Imperio Mexicano, 1865	218

2. Análisis comparativo de las facultades del Organó Ejecutivo en las Constituciones del siglo XIX	221
----------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

CAPITULO II: EL PRESIDENCIALISMO Y LA CONSTITUCION EN MEXICO -

1. El Organó Ejecutivo en la Constitución de 1917	
A. Conformación del Organó Ejecutivo, debates y reformas	229
2. El Organó Ejecutivo en la actualidad	
A. Facultades formales del Ejecutivo	240
a. Facultades en materia administrativa	241
b. Facultades en materia legislativa	249
c. Facultades en materia económica	257
d. Facultades jurisdiccionales	260
e. Otras facultades	261
B. Control del Organó Ejecutivo	
1. Controles horizontales	267
a. Limitaciones al Ejecutivo expresadas en la Constitución	268
b. Controles interórganos	269
c. Controles intraórgano	272
2. Controles verticales	273
a. Federalismo	273
b. Garantías individuales	277
c. Partidos políticos	278

CAPITULO III: EL PRESIDENCIALISMO EN MEXICO:

CONTRADICCION ENTRE LO QUE LA LEY ESTABLECE Y EL EJERCICIO REAL DEL PODER DEL PRESIDENTE EN MEXICO.

1. Facultades del Presidente que no se encuentran contenidas en las leyes	280
---------------------------------------------------------------------------	-----

A. Facultades políticas	
a) La personalización del poder en México	280
b) El Presidente de la República como jefe máximo del partido hegemónico	289
c) Designación del sucesor	295
d) El Presidente de la República como última instancia	301
e) Designación y remoción de los gobernadores de los Estados	304
B. Facultades económicas	310
C. Facultades en materia administrativa:	
e. Nombramientos y configuración del gabinete	315
D. Facultades legislativas	318
2. Controles reales al poder del Presidente de la República.	
A. Controles horizontales	321
a) Constitución	322
b) Controles interórganos	323
c) Controles intraórgano	331
B. Controles verticales	333
a) Federalismo	334
b) Garantías individuales	338
c) Pluralismo	340
3. La Constitución y la ideología sexual	361
CONSIDERACIONES FINALES	365
ADDENDUM	379
BIBLIOGRAFIA	385