

24.23



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

" ENEP ARAGON "

EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO Y SU PERSPECTIVA
JURIDICA PARA EL EQUILIBRIO DEL PODER

TESIS PROFESIONAL

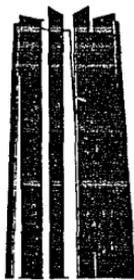
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
RAFAEL AUGUSTO BORREGO DIAZ

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

EDO. DE MEX.

1988.

E
N
E
P
A
R
A
G
O
N



UNAM



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 está 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.

I N D I C E

	PROLOGO	1
CAPITULO 1	ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PRESIDENCIALISMO	4
	1.1 El Sistema Monárquico Inglés	5
	1.2 La Constitución Norteamericana de 1787	9
	1.3 El Nacimiento del Presidencialismo en México. La Constitución de 1824	15
	1.4 La Constitución de 1857	21
	1.5 La Constitución de 1917	27
CAPITULO 2	EL PRESIDENCIALISMO COMO FORMA DE GOBIERNO	34
	2.1 Concepto de Presidencialismo	35
	2.2 Doctrina acerca del Presidencialismo	39
	2.3 Características del Presidencialismo	48
	2.4 Derecho Comparado	55
CAPITULO 3	ORGANIZACION DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO	65
	3.1 Facultades Constitucionales	66
	3.2 Facultades Legislativas y el Veto El Veto	76 84
	3.3 La Sustitución Presidencial o el Cambio de Gobierno	89
	3.4 Facultades Metaconstitucionales	96
CAPITULO 4	REALIDAD Y PERSPECTIVA JURIDICA DEL PRESIDENCIALISMO HACIA EL EQUILIBRIO DEL PODER EN MEXICO.	99
	4.1 Causas de las Facultades Metaconstitucionales dentro de la Constitución	100
	4.2 Causas de las Facultades Metaconstitucionales Externas	113
	4.3 Medidas para evitar las Facultades Metaconstitucionales en la Constitución	121
	4.4 Medidas Externas para evitar las Facultades Metaconstitucionales	132
	4.5 Equilibrio del Poder como busqueda de una real Democracia	138

CONCLUSIONES

143

BIBLIOGRAFIA

148

PROLOGO

A lo largo de nuestra vida estudiantil una inquietud constante -- lo constituyó el conocimiento a fondo de nuestra forma de Gobierno, y consecuentemente el sistema político que enmarca sus posibilidades y límites. Inquietante resultaba a nuestros ojos las constantes críticas y apreciaciones que sobre el Presidencialismo se vertían, críticas que regularmente obedecían a lo que eran apreciaciones superficiales, cargadas de apasionamientos que surgen al calor de una circunstancia de momento, pocas veces dichas críticas se enfocan al fondo de los orígenes histórico-políticos de su procedencia, y mucho menos a su estructura jurídica y real que motiva sus características.

La inquietud planteada definitivamente se ha transmitido, no sólo a los mexicanos, a los que nos es propio el Presidencialismo, sino que también estudiantes y juristas de otros países se han interesado, la forma en que un país de las características del -- nuestro, tan afines, como consecuencia geográfica a las de los países de América latina, a logrado solidificar un Gobierno a lo largo de tantos años es particularmente interesante.

La forma en la que México logra un desarrollo y una consolidación institucional en todos los órdenes de su sociedad, dentro de una plena paz social y tranquilidad, consideramos es digna de ser estudiada, indiscutiblemente desde el punto de vista jurídico, por las características de nuestra carrera profesional.

El enfoque inicial de nuestro trabajo de investigación, es la -- búsqueda de un panorama general del Presidencialismo mexicano y-

sus antecedentes históricos, ya que éste procede del sistema presidencial clásico de los Estados Unidos de América, para su desarrollo ha sido casi totalmente diverso a su modelo original, y se ha convertido al Presidencialismo en una forma de gobierno -- única en el mundo.

Luego de un análisis sobre los antecedentes del Presidencialismo procederemos a ubicar a sus bases teóricas y legales, para expresar nuestra postura respecto a su funcionalidad y su perspectiva futura.

Nosotros pretendemos que luego de conocer sus posibles virtudes y deficiencias podemos proponer, desde nuestro punto de vista lo que serían puntos de mejoramiento, no sólo desde el punto de vista jurídico, sino desde el punto de vista de nuestro sistema político.

Desde el punto de vista jurídico nuestro estudio se dirige hacia nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, -- ya que es nuestro máximo ordenamiento jurídico, es la ley de leyes por lo que la actuación del poder Ejecutivo encuentra su justificación y fundamento en éste cuerpo jurídico por lo que un estudio realmente válido deberá emanar del multicitado ordenamiento jurídico.

Por otro lado dentro del sistema político que de muchas formas -- motiva y sostiene al Presidencialismo, tendremos necesariamente que hacer una mención especial respecto al Partido Revolucionario Institucional, partido que es el mayoritario y quizás el partido más poderoso del mundo, con la única excepción del Partido Comunista Soviético.

El Presidencialismo mexicano encuentra su origen definitorio en-

la preponderancia que logra el Ejecutivo respecto al Poder Legislativo y el Poder Judicial, así que nuestro título, en cuanto al "equilibrio del Poder", encuentra plena justificación.

Como consideración final diremos que nuestra forma de Gobierno - ha sido frecuentemente "satanizada", situación que ha nuestro entender no encuentra base, no se trata de una apología, del Presidencialismo, pero nuestra intención definitivamente se dirige al estudio imparcial de éste, sin otro compromiso que un intento de hacer un trabajo propio de un estudiante de la Licenciatura en Derecho, y definitivamente comprometido con México, al cual debemos nuestra formación profesional, y en general nuestra educación, por lo que nos sentimos constreñidos a aportar desde nuestra opinión elementos que pudiéren ser válidos para el mejoramiento de nuestra forma de Gobierno. Todo lo anterior fundado en la inquietud nacida, definitivamente gracias a nuestras clases de Derecho Constitucional, Teoría General del Estado y Ciencia Política, asignaturas a las que debemos el criterio vertido en el presente trabajo de investigación, el cual ponemos a consideración de nuestra Universidad.

CAPITULO 1

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PRESIDENCIALISMO

1.1 EL SISTEMA MONARQUICO INGLÉS

Podemos iniciar la elaboración de éste trabajo de investigación hablando de los antecedentes históricos del Presidencialismo, el cual nace en Estados Unidos de América como sistema de Gobierno en el mundo, ya que aparece plasmado en ordenamiento -- jurídico alguno, por primera vez en la Constitución Americana de 1787, cuya aparición motiva el nacimiento de esa nación como tal formalmente hablando.

De tal suerte tenemos que la primera fuente de referencia, y a-- partir de la cual los constituyentes americanos encuentran un -- sistema político y de Gobierno que les habrá de servir de punto-- de referencia, será el sistema Monárquico Inglés, por lo que ca-- si todas las instituciones del Derecho Público Inglés tendrán-- influencia en el incipiente Derecho americano.

La Monarquía en su estructura general es la de un jefe de Gobier-- no absoluto cuya procedencia era divina, el poder se transmitía-- inicialmente, por herencia, cabe señalar que la Monarquía domina-- ba los gobiernos europeos de la época (siglo XVII y XVIII).

Inglaterra siempre se ha caracterizado por los constantes cam-- bios sociales, por lo que dentro de su mismo sistema Monárquico-- tan rígido y totémico se presentan dentro de su Monarquía los -- tres tipos concebidos, Feudal, Absolutista y Parlamentaria, tal

situación "demuestra la dinámica de las instituciones anglo-sajonas"¹

Describiendo sus características principales podemos ubicarla como una de las formas de gobierno que se basa en el carácter de la persona que se constituye en la figura suprema del Estado, lo que significa que es "encargado del poder Ejecutivo o Administrativo"²

Por lo anterior tenemos que la Monarquía es un tipo de gobierno-personalista que en un inicio cuando era de la forma feudal y -- también vitalicio, lo que significaba que el cargo duraba lo que viviera el individuo en el que recaía, posteriormente ante las -- presiones sociales aparece la posibilidad de la abdicación -- también llamada sucesión dinástica voluntaria, lo que se traducía -- en la posibilidad de transmitir el poder al miembro de la familia real que le corresponda según se forme el árbol genealógico, o en algunos casos según lo indique la ley o costumbre inglesa. Otra característica importante de la Monarquía es que se trata -- de un tipo de gobierno cuyas características son autocráticas, -- lo que posibilita al monarca a decidir a su libre arbitrio en -- cualquier caso, no existía ninguna forma de oposición, lo que -- implica que se concentraban los tres niveles de poder del Estado -- moderno en una persona.

La justificación de la monarquía inglesa, al igual que la de todas las monarquías del mundo, se encuentra la conocida supuesta-

¹ Carpizo, Jorge, "El Presidencialismo Mexicano", México, 1982, -- Ed. Siglo Veintiuno Editores, pág. 15-16.

² Vocelevezky R. Ricardo, "El Sistema Político Británico", México, 1986, Ed. U.N.A.M., pág. 4-5.

procedencia divina del rey, ya que se menciona y se conoce que los reyes recibían su investidura del representante de Dios del Papa, "OMINIS POTESTAS A DED"³

Durante el reinado de Enrique VIII se presenta un cambio muy importante y trascendental, ya que éste Monarca rompe con la Iglesia Católica, cuando no le autorizan a divorciarse con el objeto de contraer nuevas nupcias, sin perder su reconocimiento del Rey, por lo que crea la Iglesia Católica, lo que lo perpetúa en el poder, situación que además demuestra que el poder del Rey era casi ilimitado.

Ahora bien trataremos de hacer una reseña histórica de la Monarquía en Inglaterra, que iniciaremos comentando que dentro de la Monarquía de tipo feudal, en el año 1066 cuando Guillermo Duque de Normandía conquista Inglaterra, se corona y se autonombra Rey de Westminster, al repartir las tierras conquistadas entre sus colaboradores les otorga pequeños feudos mismos que al ser poseídos otorgaban el título nobiliario de Barón, tal situación la mencionamos debido a que a la larga resulta contraproducente para la Monarquía, ya que años después, estos mismos barones se opusieron al poder elimitado del Rey, quién para esa época ya era él llamado Juan sin tierra, que había precedido a Ricardo Corazón de León, tales acontecimientos y con la situación planteada provocan la firma de la Magna Carta en 1215 (quizás único texto constitucional escrito que ha tenido Inglaterra), y que es de gran importancia que se puede considerar como el futuro

³ Burgoa Oruhuela, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", -- 1982, México, Ed. Porrúa, págs. 457-458.

primer freno al poder real en haras de un cambio en el sistema,--
mencionaremos sus cuatro principales puntos, que fueron:

- a) Se consagra la garantía de libertad individual,
- b) El principio de juicio por jurados específicos,
- c) El respeto a la propiedad privada y,
- d) La transformación de la antigua curia real en un Parlamento.

Es así como la Magna Carta se erige como un elemento que modifica las bases Monárquicas que existían hasta esa época, ya que -- participa y precipita el nacimiento de las bases de lo que será la Monarquía Parlamentaria, la cual se solidifica cuando Eduardo III a raíz de sus conquistas fallidas pide al Parlamento grandes sumas de dinero para sostenerlas, situación que apresura al Parlamento a emitir los Estatutos de Oxford, en los que limitan aun más el poder del Rey, además crean lo que es la estructura actual del Parlamento Inglés, esto es creando el sistema bicameral, la Camara Alta y la Camara Baja, que en aquella se les denominó como "Camara Corta y Camara Larga".⁴

Lo anteriormente expuesto intenta dar un somero enfoque de lo -- que significa en la creación de los Estados Unidos de América, - la Monarquía Inglesa y algo muy importante que ya se citó la clara tendencia histórica de los países anglo-sajones hacia la dinámica en las instituciones políticas y jurídicas, las que se plasman en el Derecho consuetudinario, que flexibiliza las posibilidades de innovación en sus instituciones.

⁴ Enciclopedia Temática Salvat, Segunda Edición, Madrid, 1977, Ed. Salvat, Tomo VII, pág. 2345.

1.2 LA CONSTITUCION NORTEAMERICANA DE 1787.

Inicialmente tratemos de dar una breve semblanza del nacimiento de los Estados Unidos de América, tal nacimiento inicia con la migración de colonos de Inglaterra hacia la parte norte de América, migración provocada por sus creencias religiosas básicamente, estos colonos conocidos como Presbiteros, Puritanos o Cuaqueros, que fueron desterrados por tal incompatibilidad con las arraigadas tendencias religiosas; otro factor que fue fundamental en la migración citada, tenemos que los constantes expediciones de los ingleses, ya que sabemos que Inglaterra desde siempre se ha constituido como la reina de los mares, primera potencia marítima del mundo, factor que secundariamente se erige como fundamental en el nacimiento y formación de las trece colonias de los Estados Unidos de América.

La vocación de ser una potencia marítima de Inglaterra, además de ayudar a la formación de la nueva nación, influye en la vocación mercantilista que se traduce en su capitalismo, posteriormente, situación que le proporciona la gran dinámica y movilidad a las instituciones de la naciente nación americana, donde desde el principio se nota una asimilación de la cultura Inglesa a la Americana, rápida es pues la desventura de su cultura. Muestra de lo anterior lo encontramos en el hecho de que Estados Unidos logra su independencia en el año de 1776, y en contraste, --

por ejemplo, la independencia o revolución francesa se verifica hasta el año de 1789, no obstante que mucho del proyecto independentista americano tiene su origen en las ideas de los filosofos franceses.

Así la instauración de las trece colonias originales que fueron: Virginia, Nueva Hampshire, Massachusetts, Connecticut, Rhode Island, Nueva York, Nueva Jersey, Delaware, Pennsylvania, Maryland, Carolina del Norte, Carolina del Sur y Georgia, colonias que marchaban de una manera pacífica con respecto de su metrópoli, Inglaterra, pero más o menos a partir de los cuatro primeros decenios del siglo XVIII, cuando ya existía una sólida base para el desarrollo bonante de la ya incipiente pero capitalista economía de las colonias, Inglaterra trató de aprovechar ésta bonanza económica con la imposición de nuevos impuestos, hecho que cambia la situación diametralmente.

Conforme a la situación la independencia se presenta, en lo sustantivo, como una especie de rebelión fiscal, especialmente dirigida contra leyes atentatorias a las posibilidades de crecimiento de las colonias, como lo fueron: las leyes del azúcar (1764), la ley del timbre (1765), y muy especialmente la ley del té en 1770, que fueron los principales detentadores que encendieron la mecha de la lucha emancipadora.

Por lo tanto Estados Unidos de América cuando luego de luchar finalmente logra su independencia, y no desea tener la misma forma de gobierno que el anterior que lo gobernaba, que era la monarquía inglesa que tantos excesos había tenido para con ellos de tal manera que al igual que ocurrió en México cuando su lucha de independencia de España, tenemos una consecuentemente acción de-

repulsa ante tal circunstancia.

Es así como el constituyente americano muestra una lógica aversión hacia las instituciones inglesas, punto que se plasma en el cuerpo jurídico que da forma a la nación americana, la Constitución de Filadelfia, cuando en los debates, el Gobernador del Estado de Virginia, obviamente constituyente hablaba respecto al temor de que el Presidente se convirtiera en un "feto de Monarca" tal "situación fue apoyada por otro legislador americano Charles Pinckney, que advirtió de los peligros que implicaría un Rey -- electivo"⁵

Lo anteriormente asentado se constituye en el primer punto que debemos tener en cuenta dentro del nacimiento del sistema presidencial, ya que es totalmente nueva ésta forma de Gobierno para aquella época.

La Constitución americana expedida el 17 de Septiembre de 1787, que entró en vigor hasta 1789, aparte de dar origen al sistema presidencial ésta constituye en la Carta Máxima más antigua aún vigente, dicha Constitución podemos definirla dentro de un ordenamiento de tipo esquemático ya que fue formada inicialmente de tan sólo, siete artículos, y quizás bastante rígida en un principio ya que sus primeras enmiendas no se dan hasta 1791, las que fueron diez.

En cuanto a nuestro tema específico, tenemos que en el artículo segundo de la Constitución americana se habla del Ejecutivo, debemos de acotar al margen que paradójicamente éste es el más pe-

⁵ González Oropeza, Miguel, "El Presidencialismo", Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, México, 1987, Ed. U.N.A.M., págs. 3-4.

queño en extensión, estableciendo en sus enunciados sólo tres -- elementos en los que se explica la naturaleza de ésta nueva forma de gobierno que son a saber:

- a) El poder Ejecutivo es unipersonal,
- b) El Presidente es comandante en jefe de las fuerzas armadas, y
- c) tendrá a su cuidado la fiel ejecución de las leyes.

Como podemos ver estos tres puntos son de carácter enunciativo -- ya que otorgan grandes posibilidades de interpretación, que en -- los más de los casos otorgan grandes facilidades de acción al ti -- tular de las facultades concedidas, a pesar de que en la inter-- pretación sólo puede ser hecha por la Suprema Corte de Justicia-- de la Nación en los Estados Unidos de América.

Por otro lado la Convención de Filadelfia en un principio se --- planteó para sí, dos tipos ideales de la estructura que debería-- de tener el sistema presidencial; así que se entendía que uno de -- ellos planteaba al Ejecutivo como enérgico, también unitario e -- independiente, concebía otra posibilidad donde el Presidente de-- bería ser colegiado, subordinado y dependiente de otro órgano, -- que sería el Legislativo. Triunfó finalmente la primera mani-- festación lógicamente influenciada por la proximidad de éste pri-- mer esquema con los líderes con los líderes de la Convención --- Constituyente, la mayoría eran Gobernadores, y al darse la "Fede-- ración" de los Estados, ellos en su nivel estatal interno les da-- ría un fortalecimiento delegado, según nuestra opinión.

Y la justificación de fondo a lo anteriormente planteado por no-- sotros, se fundamenta, en que en el año inmediato anterior a la -- Convención de Filadelfia (1786), se había presentado una subleva-- ción en el estado de Massachussets, dirigida por Daniel Shaw, --

contra quién, el gobierno de ese Estado y el incipiente Congreso de la Confederación no habían podido afrontarlo, es por eso que el espectro ese brote anárquico aparecía en la mente de los Legisladores y estaban dispuestos a crear un gobierno Federal vigoroso con un poder Ejecutivo fortalecido, que en el caso de presentarse el caso, pudiera resolver éste tipo de problemáticas. Sin embargo el otro tipo de posibilidad de Ejecutivo (colegiado, subordinado y dependiente), fue fuertemente considerado, y lo justificaban, sus defensores, en un rechazo a la figura del personalismo del Presidente, parecido en éste aspecto al Monarca Inglés, así Roger Sherman y Edmund Randolph sustentaban que la unidad del Ejecutivo era la instauración de un rey con otro nombre y que además la unidad era inecesaria, pues las supuestas virtudes del primer modelo planteado se podían encontrar más fácilmente en un órgano colegiado, añadiendo, que la posibilidad colegiada porque permitía que la toma de decisiones fueran tomadas con más serenidad y mejor fundadas, así como, la representación más amplia por zonas geograficas del país, agregando además que el sistema presidencial unitario provocaba el nepotismo y el predominio de una sola posibilidad de decisión, de un interés u algún otro factor aliende del sistema,

Es así como en la discusión emprendida al respecto de los dos tipos de sistema presidencial, se tuvo que dirigir hacia eliminar el temor a la tiranía, ya que la cantidad de personas en el Ejecutivo no determinaban ese peligro, ya que el despotismo podría nacer con el entorno del sistema y no como efecto de éste.

Así para poder evitar todos estos posibles defectos se antepone como propuesta la instauración de un rígido principio de Divi---

-sión de Poderes y consecuente de atribuciones que implicaría un freno intrínseco al Ejecutivo en su actuación.

Si el Presidente se excediera en sus facultades no redundarían en todo el país con la misma intensidad que en la Monarquía, ya que el país al haberse unido en una federación con límites y --- atribuciones expresas, y con autonomía de cada una de las entidades federativas lo impedía. Aunado a todo lo anterior el sistema presidencial hacía responsable políticamente al Presidente ante el Congreso y podría ser removido de su cargo inclusive, lo que contrasta totalmente con la irresponsabilidad del Monarca ante sus actos en funciones.

Así podemos concluir que la labor legislativa de la convención de Filadelfia, es válida en la medida que amalgama una serie de elementos que nos dan origen a la Constitución de 1787, que unen dos elementos principalmente: "el deseo de choque y de ruptura con el ideario Inglés, y las innovadoras ideas de pensadores como Locke, Montequieu y Blackstone"⁶

Esta Constitución inicia el camino de lo que será el sistema presidencial tipo en el mundo y que en gran forma determinará el gobierno de muchos otros países.

⁶ Carpizo, Jorge, obra citada, págs. 17-18.

1.3 EL NACIMIENTO DEL PRESIDENCIALISMO EN MEXICO.

LA CONSTITUCION DE 1824.

Durante la primera mitad del siglo XIX es cuando se presenta el proceso emancipador en Latinoamerica, y por ende tambien se presenta en México.

La constitución americana de 1787 llega traducida a México en el año de 1823, que es un antecedente directo de nuestros futuros - cuerpos jurídicos, pero no solo lo constituye el multicitado - cuerpo jurídico americano ya que la Constitución de Cádiz del -- año de 1812 la cual se instauró en nuestro país hacia 1820, tal Constitución de Cádiz tuvo una influencia en México sobre todo - en dos aspectos fundamentales:

- a) Referendo Ministerial, y
- b) Relaciones de colaboración entre el Congreso y los Secreta--- rios de Despacho.

Personaje muy importante en el proceso constitucional de 1824 -- fue don Miguel Ramos Arizpe, ya que significó doble influencia - ya que fue Diputado a las cortes de Cádiz y conoció la Constitu- ción americana tanto en su texto directo como en los proyectos - de Esteban Austin, por lo que respecto al poder Ejecutivo signi- fican así una traslación directa a la Constitución de 1824.

El congreso constituyente de 1824 tuvo una representación de los veintiún estados y cinco territorios que se reúnen para proclamar una República Federal, principalmente auspiciada por un líder dentro del Constituyente, que fué Ramos Arizpe quien finalmente logra que se culmine el Acta Constituyente de la Nación Mexicana de 1824, como se le denominó originalmente el 31 de Enero de 1824. El federalismo se plasma en éste cuerpo jurídico en su artículo quinto donde se menciona que éste habrá de ser la norma de gobierno del país, adoptandose también las dos camaras. En el artículo noveno se menciona la división de poderes, se habla de que el Ejecutivo se habrá de depositar en un sólo individuo, pero posibilitando para que sea cabal el cumplimiento a la función del Presidente que tenga colaboradores; se menciona que el poder judicial estará depositado en la Suprema Corte de Justicia que será el máximo órgano, pero posibilitando la creación de los tribunales necesarios para el desarrollo de las funciones -- del poder. En el mismo artículo se habla de la imposibilidad de poder depositar en una sola persona o corporación alguna de las funciones de los poderes, hablando de que el Legislativo jamás podrá depositarse en una persona, se habla de que las normas federales deberán ser observadas en todo el país, pero otorgan a los estados la posibilidad de legislar para su ámbito interno, pero subordinando las leyes estatales a la ley suprema de la federación, nuestra Constitución.

Mencionaremos algunos otros puntos consignados dentro de la Constitución por su importancia, menciona el principio de Soberanía nacional, el de rigidez en la Constitución, el Municipio Libre, además se denomina al titular del poder Ejecutivo como Presiden-

te de los Estados Unidos Mexicanos, nombre que aún perdura hasta nuestra actualidad.

La instauración del sistema Presidencial en la Constitución de 1824 se da luego de constantes debates, ya que se presentaron -- discrepancias también, en cuanto al punto de como debería de ser el Presidente, porque por ejemplo Ramos Arízpe proponía que el -- titular del poder Ejecutivo Unitario, inspirado quizás en sus -- lecturas previas de la Constitución americana, ya que considera -- ba que de ésta manera tendría la energía suficiente para afron -- tar libremente los problemas que le pudieran surgir, y se apoya -- ba para su posición en la facilidad de garantizar la toma de de -- cisiones rápidas, concretas y secretas, interesante e innovadora la posición de Ramos Arízpe, además consideraba que los posibles excesos que pudieren surgirle al Presidente serían imposibilita -- dos por la temporalidad del cargo (cuatro años), "además de la -- fortaleza del régimen federal creado".⁷

Pero debemos mencionar que al igual que lo hicimos cuando nos re -- ferimos a los debates de la Constitución americana de 1787, hubo una contraposición en nuestra Carta de 1824, misma que se encon -- traba encabezada por aquel insigne jurista Manuel Crescencio Re -- jón y Miguel Guridi y Alcocer, los que proponían depositar el -- Ejecutivo en dos y tres personas, las que serían el Presidente, -- el Vicepresidente y el Designado, figura que entraría en funcio -- nes en lugar del Presidente cuando este tuviera que abandonar el puesto, parecería tratarse de un triunvirato, dentro del cual el

⁷"Las Constituciones de México," Camara de Diputados, LII Legisla -- tura, México, 1983, Talleres Graficos de la Nación, pág. 56.

quien ejercía realmente el poder sería el Presidente, pero estaría asesorado; situación que garantizaría la energía, y a la vez la concurrencia de varias inteligencias, lograndose así la no -- presipitación, además el Vicepresidente funcionaría como una especie de freno, dado que se le otorgarían facultades de supervisión para con aquel, y en caso de violación a la Constitución -- podría acusarlo ante el Congreso para en su caso fijarse la -- responsabilidad política a la que hubiere derecho; consideramos que ésta posición se encuentra muy bien fundamentada, así que -- triunfó Ramos Arizpe finalmente, además añadió a su idea del Eje cutivo Unitario, que para evitar los excesos presidenciales, el proponía la formación de un cuerpo colegiado de vigilancia, al + que llamó Consejo de Gobierno formado por la mitad de los Senádo res, éste órgano especializado tiene su antecedente originario - en el Consejo de Revisores de Gobernadores de los Estados Unidos de América, y con ésta proposición finalmente logra la implanta ción de los postulados propuestos.

Esta Constitución de 1824 habla también de la ratificación que -- requerían los colaboradores del Presidente para su nombramiento por parte del Senado para que pudieren entrar en sus funciones, -- aunque no mencionaba nada respecto a la remoción de estos colabo radores.

El Presidente recibió la facultad de suspender a sus empleados - hasta por tres meses, y permitía inclusive privar de la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo a quien infringiera sus ordenes y decretos. De alguna manera ésta es una consecuencia del con cepto de unidad del sistema presidencial que además está basado en el régimen de responsabilidad política del Presidente, ya que

si él era responsable por sus actos lo menos que se podía pedir era "otorgar al Presidente una completa libertad para nombrar y reconocer a sus colaboradores así como sancionarlos en los casos a infracciones a sus ordenes".⁸

La Constitución de 1824 creó una institución que para esa época resultó nefasta, dado que el sistema para otorgar la Vicepresidencia, se la otorgaba al candidato que obtuviera el segundo lugar en la votación, luego del Presidente electo por lo que era muy difícil guardar armonía entre ambas instituciones, situación que a lo largo de la historia en el tiempo que permaneció causó constantes conflictos.

La Constitución de 1824 es el resultado de un esfuerzo por la -- creación de instituciones políticas, para el cumplimiento de los fines del estado, con aspiraciones a la prosperidad nacional y al mejoramiento social, económico y político de la colectividad, éste ordenamiento ajustaba un cuerpo jurídico a una realidad que así lo reclamaba, es para aquella época, "fuente única de todo desarrollo político y social pero logrado institucionalmente"⁹

En cuanto a los departamentos de Estado los crea y en su artículo 71 menciona:

Que todas las atribuciones y facultades que no se otorguen específicamente al Congreso Nacional, poder Ejecutivo y Suprema Corte de Justicia de la Nación, se entenderá que quedan reservadas-

⁸De la Hidalga, Luis, "El Equilibrio del Poder en México", México, 1986, Ed. U.N.A.M., pág. 55.

⁹De la Hidalga, Luis, obra citada, pág. 57.

a los Departamentos.

Es así como podemos concluir que la Constitución de 1824, aportó elementos, que sobre todo referidos al tema que nos concierne, - tuvieron gran trascendencia ya que como podemos verlo han perdurado hasta nuestros días.

1.4 LA CONSTITUCION DE 1857

Este ordenamiento constitucional se erige como un avance en el proceso de consolidación de nuestro país, ya han pasado algunos años de que México se ha independizado, en ésta Constitución ya se les otorga un lugar específico a las Garantías Individuales, antes conocidos como derechos del hombre.

Define de una manera ya más exacta lo que hebreos de entender - por Soberanía, diciendo que reside esencial y originalmente en - el pueblo y se instituye para beneficio de él, teniendo el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de Gobierno, y manifestando ya, que es voluntad del pueblo de México de constituirse en una República Representativa, Democratica y Federativa compuesta de Estados libres y soberanos.

Interesante resulta conocer que el texto arriba mencionado casi no ha sido modificado, ya que el tenor de nuestra actual Constitución casi lo conserva intacto.

Hace la división de poderes, marcando ya la mención del Congreso de la Unión, y respecto a estos se menciona que los Diputados serán elegidos uno por cada treinta mil habitantes o por fracción que pase de la mitad, mediante elección indirecta en primer grado y en escrutinio secreto en los términos marcados por la ley -

primera de índole electoral en la historia de nuestro país.

En el artículo 90 de ésta Constitución de 1857, se habla respecto a la obligación de los Secretarios de Despacho para que luego de que se abra el período de sesiones, los Secretarios presenten un informe sobre el estado que guardan sus despachos, lo que significa, un gran avance en la búsqueda de una identidad propia en nuestro sistema presidencial.

Así en éste contexto, ya han pasado los primeros años en que México tiene en el Presidente al dirigente máximo de su Gobierno, - y por primera vez un Presidente afronta problemas, y se enfrenta a levantamientos armados, es Ignacio Comonfort, quién como Presidente sustituto habrá de suspender las Garantías Individuales, - pero lo hace sin la autorización del Congreso, incurriendo así - en exceso o extralimitación constitucional, por lo que el constituyente de 1857 en ocasión de tal exceso, legisla en ese sentido y condiciona la posibilidad de la citada suspensión a la aprobación previa del Congreso y de acuerdo con la aprobación de los Secretarios de despacho.

En la exposición de motivos del constituyente de 1857, se menciona que "la división de poderes es esencial en todo Estado de Derecho ya que es la única forma de guardar el equilibrio y, la pureza de la institución"⁹

La proposición arriba citada, debemos acotar es máxima fundamental dentro de éste trabajo de investigación.

Como ya dejamos ver ésta Constitución suprime a la Camara de Sena

⁹Diario de Debate del Constituyente de 1857, Cámara de Diputados LII Legislatura, México, 183, Talleres Graficos de Nación, - págs.7-8.

-dores, consagra francamente el principio de colaboración entre los poderes de la Federación mediante las posibilidades de consulta y homologación, se restringen las posibilidades de homologación al Ejecutivo para evitar su influencia sobre los demás, con lo cual se resuelven arbitrariedades posibles.

También se manifiesta la obligación del Presidente de presentarse a la apertura de sesiones ordinarias, y la presentación del informe del estado de la Federación, obligándose al Congreso a contestar el informe a través del presidente en turno del Congreso.

Se establece también que toda resolución adquiere el carácter de ley o acuerdo económico cuando el Titular del Ejecutivo, se lo comuniqué a aquél, firmado por el Presidente y dos secretarios de Despacho si se trata de leyes y por dos Secretarios de Estado cuando se trate de acuerdos económicos.

La Constitución de 1857 elimina la figura de la Vicepresidencia de su tenor, ya que cuando hubiere faltas del Presidente, ya temporales, ya definitivas, correspondería asumir las funciones al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La repercusión de ésta Constitución está fuera de duda, pero ha sido constantemente criticada ya que muchos juristas piensan que trata o más bien posibilita la existencia del Gobierno Porfirista cuyo nacimiento era inminente, así debemos comentar que para juristas como Emilio Rabasa, la constitución de 1857 no es tan afortunada en sus preceptos como muchos lo considerarán, ya que no la consideraba adecuada ni ajustada a la forma de Gobierno a la realidad imperante, él hacía un planteamiento que consideramos no basado en un punto de vista jurídico, sino que más en-

focado al aspecto sociológico ya que mencionaba "la ley de 1857, en desacuerdo con el espíritu y condiciones orgánicas de la nación no podía normar el gobierno, porque éste resulta de las necesidades y no de los mandamientos teóricos incapaces de obrar por sugestión o por conquista sobre las fuerzas reales de los hachos"¹⁰

Debemos a fuerza de apegarnos a los conceptos vertidos por el -- maestro Rabasa que estan cargados de verdades, que nos hacen reflexionar respecto a la autenticidad de la Constitución de 1857, pero creemos que el maestro Rabasa definitivamente en su crítica se ubicó en el "ser", y no en el "debe ser", donde se encuentra el ordenamiento multicitado.

Ahora bien, la legitimidad de esta Constitución de 1857, se afirma, mencionaremos que en los trabajos preparatorios de la Constitución de 1917 Venustiano Carranza ordenó como trabajos previos-estudios de la Constitución de 1857, con lo que se afirma la legitimidad de éste ordenamiento.

En el inter histórico entre la Constitución de 1857 y la de 1917 existen hechos importantes que debemos mencionar por su trascendencia, así iniciaremos con la declaración de Benito Juárez hecha el 15 de Julio de 1867 donde mediante un decreto en el que cuestiona a la nación sobre la conveniencia, o no de reformar o adicionar sobre algunos puntos, respecto a lo que mencionaremos los más importantes, en cuanto a nuestro tema y son:

a) Que el Presidente de la República tenga facultades para poner

¹⁰ Rabasa, Emilio, "La Constitución y la Dictadura", México, 1920, Ed. Porrúa, págs. 241-242.

veto suspensivo a las primeras resoluciones del Legislativo, para que no se puedan publicar, sino por dos tercios de voto de la Cámara en las que se deposite el poder legislativo, y

b) Que las relaciones entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo, no sean verbales, sino por escrito, además deberán establecer si serán directamente del Presidente de la República o de algún Secretario de despacho, todo esto respecto a la necesidad de que las comunicaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo de ban hacerse de una manera en que todo lo requerido o todo lo informado sea claro para su posterior análisis.

En todo esto la existencia de la República y del Sistema Presidencial, Benito Juárez hace una mención especial en su decreto, en el que menciona "Que un jefe de Gobierno es responsable y fun ciona, sólo en un período de corta duración. Siempre debe de ser llano y fácil de hacer efectiva la responsabilidad de sus co laboradores directos, pero no hay la misma urgente necesidad de emplear iguales medios, para evitar que se prolongue mucho la per manencia de un mal colaborador, cuando al respecto el jefe de Estado de la República puede auxiliarse de la opinión pública para no conservarlo, en contraste con una Monarquía, y sin la in tervención necesaria del poder Legislativo para que el lo haga y de así necesitarlo separarlo."¹¹

Es interesantísima la cita anterior debido, a que consideramos que inicia a fortalecer al Ejecutivo, y delimitar el campo de ac ción de los tres poderes de la Federación, además de que --

¹¹ De la Hidalga Luis, obra citada, págs. 116-117.

es inevitable mencionar especialmente la amplia capacidad que de muestra Benito Juárez, cuya real y única dirección siempre fue - la del bien público y la democracia pura.

La Constitución de 1857 fué reformada por Porfirio Díaz en puntos referidos específicamente al tema de éste trabajo, ya que se dió la posibilidad de reelegirse, además de que se le facilitó - su estancia en el poder y le otorgó la intrínseca posibilidad de convertir su gobierno en una Dictadura.

La instancia de Porfirio Díaz en el poder es importante ya que - los vicios que se presentaron en su gobierno redundaron en otra cosa que en el movimiento más importante de nuestra historia con temporánea, la Revolución Mexicana.

1.5 LA CONSTITUCION DE 1917

Podemos entender el nacimiento de la Constitución de 1917, a partir del entorno histórico que lo envolvía y que le antecedió, ya que definitivamente es el que motiva la necesidad de un nuevo marco jurídico a nivel máximo.

Al igual que todos los ordenamientos obedece a un proceso histórico, cuyo consecuente resultado es la Constitución de 1917.

Muchas veces en la práctica jurídica nos encontramos con constantes confusiones, ya que se interpreta al término Constitución, - el que se identifica constantemente con el de Revolución, o que se interpretan como consecuencias el uno del otro, por lo que se impone una distinción propia.

Iniciaremos de acuerdo a un orden lógico, por lo que hablaremos primeramente de lo que significa Revolución, y nos referiremos a la definición que nos da el maestro Felipe Tena Ramírez en la que se menciona: "que la Revolución es el cambio violento de las bases constitucionales de un Estado"¹²

De la anterior definición podemos obtener elementos muy intere--

¹²Tena Ramírez, Felipe, "Derecho Constitucional", México, 1984, - Ed. Porrúa, pág. 57-58..

santes, ya que la Revolución de 1910 no contiene los elementos dogmáticos planteados por el maestro Tena Ramírez, ya que el movimiento armado de 1910 no llevaba como fin esencial el cambio de las bases constitucionales del país, en contraposición, tenían una finalidad política la cual apuntaba hacia dos direcciones principalmente que fueron:

- a) Derrocar al dictador Porfirio Díaz, y
- b) Llevar a la Constitución el Principio de No-reelección.

Por lo que hemos considerado a través de los años como una revolución, en realidad no lo es en estricto sentido teórico, lo que es en éste mismo sentido, es un Movimiento Político que se transforma posteriormente en un movimiento pero de índole social, que ya fue realizado por los habitantes de nuestra nación y no por los dirigentes del mismo.

Nuestra anterior afirmación encuentra sustento en que en un inicio el movimiento de 1910 pretende, un cambio de persona (Porfirio Díaz), posteriormente, o como consecuencia del sistema y quizás finalmente de los principios jurídicos.

Ahora bien respecto al hecho de que consideramos que se transforma luego en un movimiento de carácter social, lo basamos en que se persigue el bienestar del hombre en su colectividad, acabando con las injusticias sociales, y "tiene como protagonistas al pueblo, una clase social, uno o más de los poderes públicos, por el ejército o parte de él o por una minoría agil."¹³

Así la "revolución" de nuestro país es un movimiento político, -

¹³ Carpizo, Jorge, "La Constitución Política de 1917", México, --- 1986, Ed. Porrúa, pág.16.

que se transforma sin lugar a dudas en uno de características -- eminentemente sociales, como nos lo ejemplifica el mismo proceso de lucha que se llevo a cabo.

Por otro lado la Constitución la podemos definir, apoyandonos en la forma como la entiende el maestro Hanz Kelsen que nos dice -- "la Constitución es la unidad de validez de todo un determinado orden jurídico".¹⁴

El maestro Kelsen basa su posición en que para que una norma ten ga validez, deberá estar determinada por la validez de otra y -- así sucesivamente hasta encontrar una primera norma original, -- que es la base original de todo orden jurídico, es la Constitu-- ción pues la norma de normas de un orden jurídico, entendido co-- mo una universalidad.

Es pues la Constitución de 1917 la que en aquellos momentos de - la historia de nuestro país, que propicia la fusión de las nece sidades y aspiraciones de los mexicanos, misma que se considera-- ban detenidas por una especie de barrera jurídica, que no respon-- día al momento real que vivía nuestra nación, consideramos que - en la constitución del Constituyente de Queretaro se debe mencio-- nar que algunos puntos del Plan del Partido Liberal, fueron defi-- nitivamente tomados en cuenta para la posterior promulgación de-- la Carta Magna de 1917, de los cuales mencionaremos:

- 1) La reducción del período presidencial a sólo cuatro años, y -
- 2) Principio de No-reelección para el presidente de la República y los Gobernadores de los Estados, quienes sólo podrían ser ya -

14

Kelsen Hanz, "La Teoría pura del Derecho", México, 1981, Ed. Nacional, Págs. 32-33.

electos otra vez para dichos cargos, nunca antes de haber pasado dos períodos del que se desempeñaron en tal puesto, y 3) se agrava la responsabilidad de los funcionarios públicos, por faltas cometidas en el desempeño de sus funciones.

Los puntos antes mencionados son los más afines con nuestro tema, pero también se mencionan algunos conceptos que adquieren gran relevancia, y que se constituyen como postulados máximos en cuanto a nuestra legislación laboral y algunos otros en el agro mexicanos, aun vigentes.

El hecho que para muchos estudiosos del derecho la convocatoria al Congreso Constituyente de 1917 fuera hecha por Venustiano Carranza, encuentra su justificación en un pacto secreto celebrado entre Alvaro Obregón, Manuel González y el mismo Venustiano Carranza, cuyas cláusulas prevenían la creación de dicho Congreso Constituyente, del mencionado pacto comentaremos sus tres puntos principales a continuación, que son:

- "a) Convocar a un Congreso Constituyente integrado por personas adeptas a Carranza,
- b) Adopción de una nueva Constitución basada en el modelo de la Carta Magna de 1857, aunque no modificaba el propósito de concretar los máximos poderes del Ejecutivo, e investir a los poderes públicos de amplias facultades para que ellos dispusieren de la riqueza nacional, y
- c) Reparto del poder entre Carranza y sus generales, correspondiéndole, a él la Presidencia."¹⁵

¹⁵Vera Estañol, Jorge, "La Revolución Mexicana", México, 1948, - Ed. Nacionales, pág. 193.

En cuanto a la justificación de la Constitución de 1917, el último de los constituyentes, recientemente muerto, el profesor Jesús Romero Flores menciona sobre la justificación citada, que la existencia de la Constitución de 1917, se basa en las posibilidades que el propio Carranza se otorgó en base a leyes expedidas para tales efectos y que se cumplían "porque el pueblo con las armas en las manos las hacía cumplir, pero encuadrándolas dentro de la Constitución de 1857 no era posible por el corte liberal e individualista de ésta".¹⁵

Nosotros consideramos que la idea principal de como procede nuestra Constitución, sí está en la tesis del profesor Romero Flores con el decreto en el que Carranza reforma algunos artículos del Plan de Guadalupe, en donde en los considerandos explica que la Constitución de 1857, no obstante ser buena en sus postulados no era la más adecuada para satisfacer el interés general.

Así Carranza envía un proyecto al Congreso de Constitución, mismo que luego de haber sido instalado lo recibe, tal proyecto había sido redactado por José Natividad Macías, Luis Manuel Rojas, Félix María Palavicini y Alfonso Cravioto, el proyecto difería poco en cuanto a la Constitución de 1857, de hecho algunos artículos sólo fueron cambiados en su redacción.

Ahora bien refiriendonos específicamente a nuestro tema, mencionaremos que la Constitución de 1917 en el título III, sección II, se habla del Presidente, se mencionan los requisitos que se tendrán que reunir para serlo, en el artículo 82, también ya cons--

¹⁵Vera Estañol, Jorge, obra citada, pág. 203.

titucionalmente, se reduce el período presidencial a cuatro años, lo que significa un importante avance.

En el artículo 84, se suprime la Vicepresidencia, y para el remplazo del Presidente en caso de ausencia, establece la Presidencia en sustitución, y también se especifica lo que habrá de ser la Presidencia en forma interina.

En el artículo 89 se aumentan las facultades del Ejecutivo cuando se le faculta para conceder indultos a reos sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal y Territorios; -- nombrar provisionalmente a los altos funcionarios del servicio diplomático y consular, así como a los integrantes del Ejército, en sus puestos más altos, todos los nombramientos anteriores con la aprobación de la cámara de Senadores.

En el artículo 108, se eliminan todas las causales para poder -- acusar al Presidente por violación expresa de la Constitución y por ataques a la libertad electoral. Comentaremos al margen, -- que se inicia la consolidación tácita del Ejecutivo en el poder y consecuentemente su fortalecimiento con éste tipo de medidas. No obstante lo anterior en ésta Constitución, el Presidente está limitado por varios frenos políticos en sus facultades, en la -- búsqueda del bienestar general, así en el artículo 89 fracción -- segunda se faculta al Presidente a nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, al Procurador de Justicia de la República, al Gobernador del Distrito Federal, así como a su Procurador, a remover a los agentes diplomáticos y a los empleados superiores de Hacienda.

Interesante resulta que lo faculta para nombrar y remover a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción no es--

tén determinados de otra manera en la Constitución o en las leyes, siendo que éste último párrafo es muy importante, ya que en el Congreso se deja abierta la posibilidad de poder crear leyes que pongan fuera del alcance del Presidente a los empleados antes mencionados, lo anterior se traduce en un freno importante a las facultades presidenciales.

En el artículo 71 de la Constitución se menciona la posibilidad del Presidente de intervenir en el proceso para la formación de las leyes ya que interviene en tres fases de éste, que son: la iniciativa, la facultad de vetar y la promulgación o publicación de la ley.

Ahora bien a manera de punto final de éste tema dentro de los antecedentes históricos tenemos que mencionar que la única pretensión que tenemos, es la de dar una breve reseña del proceso que ha llevado nuestro país para desarrollar su forma de gobierno, tratando de dar un vistazo de todos los cuerpos jurídicos en los que se muestra plasmada nuestra vida gubernamental.

C A P I T U L O 2

EL PRESIDENCIALISMO COMO FORMA DE GOBIERNO

2.1 CONCEPTO DE PRESIDENCIALISMO

En la actualidad en el mundo existen principalmente -- dos tipos de gobierno, el Parlamentario y el Presidencial, como ya manifestamos anteriormente ambos tienen sus características, -- mismas que se modifican de acuerdo al momento histórico de cada país, y también de acuerdo al bloque hegemónico al que pertenecen.

Existen países en los que se encuentran mezclados ambos tipos de gobierno, situación que se presenta por la constante búsqueda de los países por encontrar un sistema que responda a las necesidades que vive cada Estado. Así nuestra Constitución en el artículo 80, menciona "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder -- Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo que se denominará Pre sidente de los Estados Unidos Mexicanos", cuya forma de elección se especifica en el artículo 81, donde se dice "la elección del Presidente será directa en los términos que disponga la ley Elec toral".

Así tenemos, que de los dos artículos mencionados arriba, podemos obtener que nuestra Constitución define lo que es nuestra -- forma de gobierno, ya que los dos artículos enunciados aportan -- los elementos definitorios del sistema presidencial, ya que ini-

cialmente tenemos que nuestra Constitución dice textualmente que el poder Ejecutivo se deposita en una sola persona así que, es unipersonal; su elección será en forma directa y secreta, lo que significa que es sufragio universal.

Así podemos decir que uno de los primeros elementos conceptuales de nuestro sistema presidencial es la unipersonalidad en el titular del Ejecutivo, nuestro Presidente es jefe de Estado y jefe de Gobierno a la vez, es decir el Presidente es un verdadero Ejecutivo ya que ejerce la función gubernativa efectivamente, y si representa a nuestro país ante el mundo, simboliza nuestro representante máximo a nivel estatal.

El Presidencialismo es una verdadera forma de Gobierno debido a que nuestro país se tiene la existencia fáctica de dos o más detentadores del poder, además esta detentación de poder, la tiene cada uno de estos poderes otorgada constitucionalmente, donde -- además se tiene la obligación de actuar en el sentido más marcado de cooperación, "Dando estos elementos la unidad al Estado manifestada en una estructura de poder político"¹ .

Así el Presidencialismo desde el punto de vista anterior, es una verdadera forma de gobierno, existe el principio constitucional de división de poderes, aunque debemos reconocer al margen de -- cualquier consideración, que existe definitivamente un marcado poder en el Ejecutivo, pero en contraposición éste no puede disolver al Legislativo por ningún concepto.

El Presidencialismo es pues a los ojos de nuestra Carta Magna un

¹Carpizo, Jorge, "La Constitución Mexicana de 1917", México, 1986, Ed. Porrúa, pág. 283.

sistema de gobierno en donde el poder se deposita en un individuo, el cual es elegido en forma directa por el pueblo, en donde los poderes se encuentran divididos y plenamente definidos en sus funciones en donde existe autonomía para la realización de sus funciones; el Presidente puede nombrar y remover a sus colaboradores libremente, exceptuando algunos casos donde las dos cámaras acepten tales nombramientos, en cumplimiento del principio de colaboración y relación entre poderes.

El Presidencialismo es un "exceso" del sistema presidencial, he ahí pues que el "ismo" le da la característica especial, nosotros creemos que se trata de una forma de gobierno pura o por lo menos muy cercana a ésta pureza dogmática tan pretendida por los estudiosos del Derecho, tal pureza la basamos en dos consideraciones principalmente, que son:

- 1) Que el presidencialismo es una forma única en el mundo, de gobierno, sólo aplicable y presentada en nuestro país, y
- 2) Consideramos se aleja diametralmente del sistema Parlamentario y lejos se encuentra también del modelo del sistema presidencial clásico por sus características únicas.

El Presidencialismo tiene un elemento único, que lo ubica en un punto diverso a los modelos ya planteados, y es "Predominio", político en todas las esferas de actuación, donde el Presidente puede intervenir, lo que se traduce en que el Ejecutivo es fuerte y vigoroso, autosuficiente, cuyo predominio procede principalmente de todo un aparato externo, que es un partido político perfectamente establecido que tiene controlados todos los elementos del poder en México.

La relación que guardan el Ejecutivo y el Legislativo es de cola

boración, ya que se presentan en nuestro derecho compareencias, e informes del mismo Presidente y de los Secretarios, característica muy importante de nuestro Presidencialismo.

En la actualidad la opinión acerca de que el Presidencialismo es un Sistema de Gobierno puro en estricto sentido, resultaría aventurada y hasta temeraria, pero nuestro Presidencialismo, hemos demostrado tiene elementos que le dan autonomía plena de cualquier sistema en el mundo.

Consideramos que el presidencialismo pasa a ser una aplicación deformada del sistema presidencial clásico, ya que se debilitan los poderes y facultades del poder Legislativo en la realidad práctica, y una dependencia del poder Judicial al Presidente, por lo que nuestro sistema presidencial si tiene el exceso planteado.

El sistema presidencial clásico de los Estados Unidos de América si bien es el punto de génesis de nuestro Presidencialismo, debemos decir que enfrenta cambios en elementos que en nuestra realidad serían inadmisibles por no serle propios e inclusive no necesarios, es por lo que podemos decir que el Presidencialismo se define como un Ejecutivo con evidente inyección de prerrogativas que recibe y que le convierte en una versión más poderosa de un sistema presidencial quizás único en el mundo.

Debemos concluir con la afirmación de que lograr una definición precisa del Presidencialismo es difícil, pero consideramos que hemos aportado los elementos que la forman y le dan su característica descrito como único.

2.2 DOCTRINA ACERCA DEL PRESIDENCIALISMO

La opinión, que respecto al Presidencialismo los estudiosos del Derecho tienen, es importante en el desarrollo de nuestro tema dado que muchas de las inquietudes que dan origen a éste trabajo de investigación son provocadas por las apreciaciones vertidas por ellos, es así que trataremos de aportar las más importantes a nuestro entender.

Podemos iniciar con la posición que nos manifiesta el distinguido constitucionalista Daniel Moreno, "el cual encuentra en nuestro Ejecutivo una reminiscencia prehispanica con poderes casi mágicos, manifestando que el Presidente es una especie de Emperador sexenal "²

Postura interesante ya que coincide con la opinión de muchos juristas que consideran nuestro sistema propio de países poco avanzados los cuales no han tenido evolución en cuanto a sus instituciones políticas, tal postura no la compartimos debido a que el maestro Moreno se refiere a los elementos que envuelven al Presidencialismo en su entorno, como uno de los factores que lo posi-

2

Moreno Daniel, "Síntesis de Derecho Constitucional, México, --- 1977, Ed. U.N.A.M., pág. 40.

bilitan y no uno de los que lo determinan, esto a nuestro entender, ya que no se refiere en ningun momento a su estructura jurídica, que es a lo que nosotros le otorgamos la categoría de válida. Por otro lado la supuesta reminiscencia prehispánica, no la consideramos afortunada ya que no creemos que el Presidencialismo se trate de un sistema de gobierno derivado de esa posición, ya que nuestro país dentro del contexto latinoamericano es de los más avanzados en materia política y además creemos que da constantes muestras de una evolución en éste sentido.

El maestro Daniel Cosío considera que el Presidente tiene un exceso de poder patente y creciente, basado en factores psicológicos o ideosincráticos de la nación mexicana, ya que existe la creencia general entre los mexicanos de que "el Presidente puede resolver cualquier problema con sólo proponerselo!"³

Ampara su creencia en que los mexicanos consideramos que el Presidente todo lo puede, situación que de hecho es cierta.

Considera que México es el único país en el mundo que está gobernado por una clase de monarca sexenal, ya que cree que para poder ser Presidente se debe pertenecer a una familia revolucionaria o por lo menos emparentada con los miembros de un élite poderosa, por lo que menciona textualmente "México tiene una monarquía absoluta, sexenal y hereditaria en línea transversal!"⁴

La posición del maestro Cosío Villegas es interesante ya que equipara nuestro Presidencialismo con una monarquía identificando

3

Cosío Villegas, Daniel, "El Sistema Político Mexicano", México, 1972, Ed. Joaquín Mortíz, pags. 30-31.

⁴Cosío Villegas, Daniel, obra citada, pág. 32.

la con una sucesión dinástica que se funda, no quizás en las líneas de sangre, sino en la tradición en el poder a través del -- tiempo, situación no apartada en mucho de la realidad, pero que no es el eje fundamental del Presidencialismo en México, ya que nadie duda que si bien existe el neopotismo, es innegable que nos encontramos en régimen de Derecho, con ordenamientos jurídicos -- que impiden y frenan desviaciones totales, pero parciales, en és te aspecto definitivamente si existen, pero la principal causa -- de la sucesión en el poder se da en la perfecta continuidad de -- miembros y postulados del partido en el poder el Revolucionario-Institucional.

Otro de los Juristas que se manifiestan en opinión respecto a -- nuestra forma de gobierno tenemos la de Maurice Duverger, el que considera al Presidencialismo como una aplicación o ampliación -- práctica del sistema presidencial norteamericano.

En el Presidencialismo, según "el titular del poder Ejecutivo su fre una hipertrofia de sus poderes y atribuciones"⁵.

Tal hipertrofia es propia de regímenes políticos de los países -- latinoamericanos, los que han transportado las instituciones políticas constitucionales de los Estados Unidos de América a una -- sociedad diametralmente opuesta y definitivamente con otra reali -- dad, caracterizada por un subdesarrollo técnico, una economía -- netamente agraria (primaria), consecuentemente grandes extensio -- nes agrícolas en manos de pocos y principalmente una dependencia económica, patrimonialista y un semicolonialismo por la potencia

⁵ Duverger Maurice, "Instituciones Políticas y Derecho Constitu -- cional, México, 1986 , Ed. Ariel, Págs. 214-215.

superdotada de Estados Unidos de América, principalmente, y algunos otros países de la esfera capitalista.

Todos los anteriores elementos en el concepto de Maurice Duverger impiden que funcione libremente el sistema presidencial tipo como el norteamericano, ya que resulta más que evidente que se adquieren una gran cantidad de compromisos y presiones de tales economías que impondrán las reglas del juego político.

El maestro Duverger considera que los factores mencionados son la razón de que en muchos de los países latinoamericanos se presenten, no sistemas presidenciales deformados, sino verdaderas semidictaduras, en algunos casos y en otras dictaduras disfrazadas. Según esto el perfecto Presidencialismo obedece definitivamente más a una inclinación hacia la democracia, según lo apreciamos nosotros, situación que no se presenta en todos los países latinoamericanos.

En otra parte de la opinión del maestro Duverger acerca del Presidencialismo tenemos que considerar que sólo en los países en los que se presentan elecciones muy competidas es posible la existencia del sistema mexicano, ya que el control de las mismas provoca un control de poder, mismo que por la característica de un dominio total, impide que se aparte de la democracia en un amplio margen, ya que sí existe una competencia bastante leal.

Así en México las elecciones más importantes son las presidenciales, otorgandosele a las del poder Ejecutivo un plano muy secundario, quizás no como fundamento del sistema del Presidencialismo mismo, sino porque es una consecuencia del mismo así en México se obtiene por el control que el Partido Revolucionario Institucional ejerce ante la oposición.

Lo anterior es a nuestro entender uno de los sustentos del Presidencialismo, ya que las elecciones presidenciales al ser más importantes que las parlamentarias provocan que éstas sean determinadas por aquellas, lo que crea en el poder legislativo un necesario y lógico sentimiento de agradecimiento y de posibilidad de influencia por y para con el presidente.

La opinión del maestro Duverger es muy importante ya que podemos identificar elementos que nos son propios, además de que se refiere a los elementos que realmente causan el predominio del Presidente y que hacen nacer al Presidencialismo.

En específico respecto a las elecciones nos parece muy afortunada dado que en nuestro país es definitivo el interés que las eleciones causan, en especial las presidenciales; al igual que el hecho de que los Diputados y Senadores pasan a un segundo término en cuanto a sus elecciones. Por otro lado es definitivo que la democracia si se presenta en el Presidencialismo, en contraste con la no presencia de ésta, en las dictaduras o semidictaduras ya planteadas.

La actuación del Presidente se encuentra permitida o posibilitada en un marco jurídico, lo que le da validez, y por ende sus posibilidades son apegadas al orden del país, muestra de que no es ninguno de los dos modelos mencionados.

Debemos de reconocer que en cuanto a la afirmación de que en muchos de los países latinoamericanos se presentan las dictaduras y las semidictaduras, nos parece muy acertada y ejemplos de ello lo tenemos en Chile con su dictadura, y en Paraguay con una semidictadura.

Debemos acotar, que a nuestro entender en toda América sólo pode

mos hablar de dos países que no son dominados por los militares, en sus gobiernos, o que al menos no basan la estabilidad de sus gobiernos en los militares, y estos son: Venezuela y México.

Por otro lado tenemos la opinión que respecto al Presidencialismo externa el maestro Alberto G. Salcedo, que considera al Presidente "como el centro y la clave de toda la estructura política de nuestro país, ya que la magnitud de sus poderes, de hecho lo colocan en una posición tal tal que sólo es equiparable al de -- los monarcas absolutos, su poder es en realidad, no tiene límite alguno, considera que esos límites son los propios de la Federación, la división de poderes y el régimen de partidos!"⁶

Por todo lo anterior el Presidente es el imán más grande del --- país, ya que absorbe, por consecuencia todos los males y bienes de la nación, por lo que ésta espera más de él, y a la vez llega a temer más de el Presidente. Sostiene el maestro Alberto G. - Salcedo, que la sucesión presidencial es un sistema de tal importancia que tiene el valor, casi de una ley de sucesión al trono de un estado cuasi monárquico.

El énfasis de la opinión arriba planteada, se dirige hacia el hecho de que todos los puntos políticos de nuestro Presidencialismo convergen al Presidente, y el cambio de poder es una verdadera sucesión sexenal, provocado por la maquinaria que cada seis - años se mueve para lograr la continuidad en el poder del mismo - partido como en México se presenta.

Otro punto muy importante en la opinión del maestro G. Salcedo -

6

Carpizo, Jorge, "El Presidencialismo Mexicano", México, 1982, - Ed. Siglo Veintiuno Editores, pág. 30.

es él de la opinión que la nación mexicana presenta respecto al Presidente es un fenómeno muy interesante y característico ya -- que la tendencia nuestra enfocada a la creación de mitos y personajes incide en que se le atribuyan al Presidente posibilidades increíbles y en otras ocasiones se le imputan cosas que no deberían ser. Consideramos que lo anterior es debido a nuestra falta de educación política, es que constantemente se vierten opiniones satanizantes respecto al Presidencialismo, sin contemplar múltiples factores que se deben de tomar en cuenta en la toma de decisiones del Presidente, y que además, no sólo en un individuo deben de recaer los errores y lastres equivocados del sistema.

También mencionaremos la opinión del destacado jurista mexicano-Ignacio Burgoa Orihuela, quién en concreto considera respecto al Presidencialismo, que su titular es una especie de Presidente -- Dictador, pero justifica su existencia como producto de "inveterados vicios de la política nacional"⁷

Considera además que si bien existen vicios y excesos en el Presidencialismo estos, se encuentran frenados por nuestro Pacto Federal ya que el Congreso de la Unión formado por sus dos cámaras ejerce un indiscutible control sobre las actuaciones del Presidente. El control legislativo existe lo que sucede es que en la práctica de nuestra vida gubernativa, dicho control no se ejercita no por deficiencias constitucionales, sino porque los Diputados y Senadores no cumplen con el deber que éste ordenamiento legal les impone, errores atribuibles a factores humanos y políti-

⁷ Burgoa Orihuela Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano" México, 1982, Ed. Porrúa, pag. 779.

cos de nuestro sistema político, nunca de nuestro Derecho.

Todo lo anterior lo considera Burgoa, concretando, "Consecuencias de la falta de democracia plena de nuestro país, que afortunadamente se ha venido superando en los últimos tiempos!"⁸

En cuanto a la suceción presidencial hace también una extensa referencia, considerandola una piedra angular de las criticas a -- nuestro presidencialismo, ya que muchos consideran que la opinión del Presidente en la sucesión es muy importante, ya que además de su cargo oficial tiene otro natural de lider de su partido, "la decisión no opera caprichosamente ya que tiene que ser el resultado de una previa auscultación de los factores que deben ser llenados por el escogible y consideraciones del entorno político que ha de rodearle!"⁹

La causa de que el Presidente provenga del partido dominante todas las ocasiones, no lo tacha de antidemocratico, ya que sólo-- se debe a la falta de arraigo popular de los partidos de oposición, ya que es definitivo que el sistema es plural.

El colofón de la tesis presidencialista de Ignacio Burgoa Orihue la está en el resumen que nos da del Presidencialismo al decir -- que se trata de un sistema está integrado por "reglas de juego-- político consuetudinario"; obviamente no registradas por ningun -- ordenamiento jurídico.

brevemente comentaremos la extensa descripción presidencialista de Ignacio Burgoa ya que toca elementos reales de nuestro Presi-

⁸Burgoa Orihuela Ignacio, obra citada, pág. 780.

⁹Burgoa Orihuela Ignacio, obra citada, pág. 782.

dencialismo porque inicialmente no lo ataca sin la posibilidad alguna de oposición, quizás agregaríamos que además de los planeados un elemento justificatorio de la sucesión presidencial, es que allende de cualquier consideración crítica, la única forma de lograr continuidad en los programas sexenales, la encontramos en el que sólo, con el conocimiento de los planes y programas gubernamentales, y quién mejor que el candidato del mismo partido y con las mismas raíces políticas.

Así podemos concluir que en la doctrina se encuentran diversas posturas sobre el Presidencialismo tan opuestas y disimulas como las características de nuestro sistema, pero que sólo entendemos validas en referencia a los elementos jurídicos y políticos del mismo nunca de sus condiciones sociales y de otros elementos que no permiten el conocimiento pleno del funcionamiento de nuestra forma de gobierno.

2.3 CARACTERISTICAS DEL PRESIDENCIALISMO

Es inegable que en la actualidad en el mundo existen diversos tipos de gobierno, pero consideramos que todos emanados de dos sistemas primarios de origen, el sistema Presidencial y el sistema Parlamentario.

Ambos sistemas tienen variaciones, desde el momento en que se -- identifican con diferentes tendencias económicas que le otorgan las diversas posibilidades de dirigirse hacia determinados caminos, tales tendencias pueden ser el Capitalismo, el Socialismo y el Comunismo entre otros.

Las variaciones más marcadas están referidas en cuanto a las formas en las que los dos sistemas de gobierno pueden aparecer, según el país que se trate, pero en cuanto al Presidencialismo mexicano su génesis histórica la encontramos, como ya hemos planteado en el sistema Presidencial clásico ubicado en los Estados Unidos de América, por lo que pasaremos a conocer sus características en todo el mundo para ubicarlas en el contexto de nuestro Presidencialismo y su consecuente posterior confrontación.

Así en primer lugar en el sistema Presidencial clásico (E.U.A.), el poder Ejecutivo, no se encuentra desmembrado en dos elementos como en el sistema Parlamentario, donde encontramos a un jefe de

Estado y a uno de Gobierno.

En el sistema presidencial se amalgaman ambas figuras en una misma, que ejerce y ejecuta legítimamente los poderes que le son -- conferidos, tiene plena libertad para nombrar a sus colaborado-- res, ellos no gozan de autoridad política son sólo dirigentes ad ministrativos de sus despachos, son consejeros y colaboradores - que coadyuvan en la función del Ejecutivo.

En el sistema presidencial el conjunto de los Secretarios no se constituyen en un órgano colectivo, la decisión de las acciones del Ejecutivo sólo le corresponde al Presidente.

Debemos decir, en el sistema presidencial los ministros o secre-- tarios son meros empleados dependientes directamente del Presi-- dente, con la posibilidad de destituirlos en el momento que lo - considere.

Otra de las características del sistema presidencial clásico, es la existencia de una elección por sufragio universal.

En Estados Unidos de América tenemos que sufragio se da en pasos ya que se presentan sesiones de elecciones previas, para la bus-- queda de candidatos los dos partidos únicos (Demócrata y Repu-- blicano), para ya luego de ser elegidos se presentan las eleccio nes directas del que habrá de ser Presidente.

La forma de elección, aunque definitivamente logra identificar a un individuo a su electorado, creemos logra más bien la identifi cación con toda una plataforma de ideas y conceptos de la que es abanderado el elegido, lo anterior muestra lo que consideramos - como el claro ejemplo de educación política del pueblo norteamer-- icano.

En contraste el voto único y directo del pueblo en México lo que

otorga al Presidente electo gran poder ya que coloca al titular del Ejecutivo en el mismo plano de importancia que los legisladores ya que al pronunciarse la mayoría de la nación en un hombre la voluntad popular se unifica a un solo hombre y la que se pronuncia por determinado legislador simplemente es una fracción de voluntad popular que fácticamente se traduce en una mayor posibilidad de actuación del Presidente ya que el es él representante más fuerte del pueblo.

Consideramos que lo anterior le da al Presidente una especie de "espaldazo" de confianza para su desempeño.

Una característica muy importante de los sistemas presidenciales se encuentra en que el poder Ejecutivo y Legislativo "desde el punto de vista constitucional son tajante y radicalmente independientes en el ámbito de sus correspondientes competencias"¹⁰

La independencia real, de ambos poderes en el sistema clásico -- presidencial es importante ya que permite un sistema implícito -- de frenos y contrapesos que limitan e imposibilitan los excesos y que constituyen para que en el ejercicio del poder de un Estado se posibilite una democracia más firme y se garantice la pluralidad de ideas.

En cuanto a la pluralidad de ideas debemos hablar, al estarnos refiriendo al sistema presidencial americano, que la existencia del Bipartidismo, ya en el Congreso es aparente, ya que existe en realidad un Pseudobipartidismo, esto porque no existe compromiso por parte de los legisladores norteamericanos con una deter

¹⁰ Duverger Maurice, obra citada, pág. 213-214.

minada posición partidista, y sí, en cambio con los electores. Lo anterior se traduce en que es frecuente en Estados Unidos de América, que el Presidente frecuentemente vea frenados sus proyectos e iniciativas, no importando que la mayoría en alguna de las cámaras sea de su propio partido.

La anterior posibilidad se sustenta en que las elecciones de legisladores se escalonan en el tiempo, lo que imposibilita la existencia de influencia del Ejecutivo sobre el Legislativo, lo que a nuestro entender significa un pleno ejercicio democrático en aquel país.

De todo lo anterior podemos mencionar y concluir que el sistema presidencial norteamericano tiene las siguientes características externas que aunadas a las que le son propias como sistema, conforman el gobierno de Estados Unidos de América, y estas son:

- 1) Abundancia de Todo tipo de recursos, principalmente económicos,
- 2) La opinión pública juega un papel muy importante y de gran influencia (Watergate y el Irán-contras), y
- 3) El pueblo norteamericano por el punto anterior tiene una gran educación política, y es participante activo, a través del ejercicio del punto anterior.

Consideramos que los puntos mencionados como propios del sistema presidencial norteamericano unidos forman un gobierno fuerte y perfectamente estructurado, todo lo anterior nos lleva a la conclusión de que nuestro sistema, fué tomado del norteamericano, - el cual no puede ser negado como prototipo de nuestro Presidencialismo.

En referencia, lo anterior podemos decir que nuestro Presidencia

lismo, la figura del poder Ejecutivo también la tenemos en un individuo, y amalgama la figura de jefe, tanto de Estado como de Gobierno, su elección se realiza mediante el sufragio universal en votaciones unitarias (una vuelta), en cuanto al Legislativo es elegido directamente también, aunque se presentan algunos casos en que se utiliza el sistema de mayoría lo que facilita la posibilidad de ser legislador por medio de la cantidad o porcentaje de votantes que un partido obtenga en una determinada zona geográfica.

En nuestro país, la división de poderes se erige también en una institución cúpula de nuestro sistema político consagrado en el artículo 49 constitucional.

Ahora bien en nuestro país el sistema presidencial cuenta con la influencia muy marcada por parte del Presidente, para con los demás poderes, pero aquí sí se garantiza la actuación más libre del Presidente porque existe un partido mayoritario, y su líder natural es el Presidente, lo que en el Congreso sí constituye un bloque sólido el cual es manejado por el Presidente, consideramos que por dos factores principalmente:

- 1) Al ser líder del partido mayoritario el Presidente, el puede incidir en la designación de los candidatos a legisladores, y
- 2) Existe un sentimiento de agradecimiento por parte de los legisladores, y como consecuencia la obligación de adherencia y pronunciamiento hacia la política presidencial.

Es así que desde el nacimiento jurídico del Presidencialismo el sistema garantiza gran libertad de acción por parte del Titular del Ejecutivo ya que sus posturas serán respetadas por el poder Legislativo, por los factores arriba mencionados.

Otro factor que consideramos como definitivo en la existencia de nuestro Presidencialismo, es la pluralidad de partidos, que creemos facilita que triunfen las propuestas del partido mayoritario ya que en el seno de nuestro Congreso existirán una mayoría y varias minorías, valgase la expresión pequeñas, que difícilmente - por sus compromisos ideológicos, podrán pronunciarse en conjunto por una proposición, y de llegarse a dar, situación que consideramos poco menos que imposible, sería la "gran" minoría contra la "aplastante" mayoría.

Todo lo anterior nos externa lo que es la fuerza real más importante del país que determina de manera más que absoluta la vida política y gubernativa del mismo y que es el partido revolucionario institucional y que es el causante de que nuestro sistema -- presidencial sea en realidad un Presidencialismo.

El Presidente en México también tiene la posibilidad inclusive - de intervenir en el tercer nivel del gobierno federal, el poder Judicial ya que él puede nombrar a los funcionarios más importantes de dicho poder.

Como podemos ver una de las características más importantes del Presidencialismo se encuentra en las estrechas cadenas de interacción que se dan en los tres poderes, caracterizados por el predominio casi absoluto, en jerarquías del Ejecutivo.

Así tenemos que el Presidencialismo es un proceso de jerarquías-escalafonarias cuyo punto cúspide es el presidente "lo que da -- origen al Predominio Presidencial"¹¹

¹¹ González Oropeza Miguel, "El Presidencialismo". Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, México, 1985, Ed. U.N.A.M., pág.-17-18.

Consideramos que todo lo anterior se traduce en que en el Presidencialismo, una de sus características es que el Presidente es una especie de supervisor de la función Legislativa, y que en cuanto al poder judicial también logra grandes posibilidades de influencia.

Finalmente el momento que se puede erigir en el más importante del sistema presidencial como freno de acción al Ejecutivo, que es la temporalidad en su cargo en nuestro país si se presenta, pero no se interrumpe si nos referimos a el partido en el poder que logra ya 59 años detentandolo.

2.4 DERECHO COMPARADO

Luego de haber analizado lo que son las principales características del sistema presidencial clásico y luego, de confrontarlas con las que son propias del Presidencialismo mexicano nos abocaremos al estudio de algunos sistemas de gobierno de todo el mundo, algunos presidenciales y otros parlamentarios, todos los que mencionaremos estarán enfocados hacia la posible validez de algunos de sus elementos para lo que es nuestro tema central de trabajo.

Según una clasificación manifestada por el maestro Maurice Duverger, tenemos en Europa lo que se puede considerar como sistemas semipresidenciales, dichos sistemas se presentan en países donde a primera impresión se puede pensar en un sistema parlamentario. Especificaremos a continuación algunas de sus principales características: el Ejecutivo está dividido en un jefe de Estado y un jefe de Gobierno o Gabinete, en cuanto al Gabinete éste sólo será responsable políticamente ante el Parlamento, lo que significa que el Parlamento puede obligar al jefe de Gobierno a dimitir con un voto de no confianza, y el dimitir por parte del jefe de Gobierno, implicaría la renuncia en pleno de todo el Gabinete; - por otro lado, tenemos que el jefe de Gobierno tiene la posibili

dad de disolver el Parlamento lo que le concede influencia fuerte ante éste, característica ésta última que le da la singularidad de no ser Parlamentaria ni Presidencial su Gobierno.

Por otro lado dentro de las características de éste sistema semi presidencial tenemos el hecho de que el jefe de Estado en lugar de ser un monarca hereditario, es una persona elegida por los -- parlamentarios o por un número exclusivo de gente notable, se -- trata de un tipo especial de elección, se puede poner como ejemplo países tales como Austria e Italia.

Vamos a referirnos como ejemplo especial y "sui generis", de sistemas de gobierno en el mundo, al Finlandés, donde el Presidente goza de gran poder, pero tenemos la singularidad de la forma de elección de éste, ya que se elige por una especie de sufragio in directo, puesto que primero los habitantes de la nación se pronuncian por un elector presidencial, que es especialmente designado por sus partidos para tal circunstancia, éste es elector -- por representación proporcional según la importancia económica y densidad poblacional de la región geográfica de que se trate, -- posteriormente dichos electores presidenciales a su vez se reu-- nen en una asamblea para elegir al que será el Presidente.

En Irlanda los poderes del Presidente son, en contraste muy lími tados, por ejemplo sólo con la anuencia del Primer Ministro puede ejercitar el derecho de veto al tribunal supremo para la revi sión sobre la constitucionalidad de una ley votada por el Parlamento, para que así convocar al Congreso o alguna de las camaras para sesión extraordinaria y así poderse dirigir a alguna de las mencionadas para hacer uso de tal derecho. En contraste con lo anterior puede bloquear una decisión del Primer Ministro, para -

lo cual, deberá reclamarla y solicitar el referéndum ante la mayoría de la cámara de Senadores y al menos la tercera parte de la de Diputados o Representantes.

A nuestro entender el sistema Irlandés plantea una serie de frenos y contrapesos muy interesantes que constituyen un sistema de mocrático muy avanzado.

En el caso del ejemplo Finlandés agregaremos, que la Constitu---ción no asocia de manera directa al Presidente y al Gabinete, ya que el Presidente es un dirigente líder de la Administración, pero en cuanto a gestiones propias de los despachos casi no logran ninguna ingerencia, ya que los ministros tienen independencia de actividades ministeriales; por otro lado el Presidente puede emitir decretos y reglamentos, y además puede dirigir la actividad política internacional del país. Así tenemos que por un lado el Presidente es poderoso en algunas facultades, pero no puede entrometerse en la facultad legislativa del Parlamento o Congreso. Así hemos podido ver que en los regímenes semipresidenciales los titulares de los Ejecutivos recién descritos tienen generalmente prerrogativas jurídicas mayores que las de los jefes de estado con sistemas Parlamentarios, y menos en las de un Presidencialismo como el de México.

Podemos finalizar el ejemplo de los sistemas semipresidenciales--mencionando que sólo se han presentado en la historia siete de los cuales sólo sobreviven cinco pero a través de la historia hemos tenido Finlandia, Islandia, Weimar, Portugal, Austria, Francia e Irlanda; debemos decir que de todos estos el que creemos se presenta con más poderes hacia el Presidente es el de Finlandia y el más débil de presenta en Irlanda, razón por la que de-

cidimos mostrar sus casos específicos, en la búsqueda de un contraste, que pensamos será muy ilustrativo.

En otro tipo de sistema hablaremos del ejemplo de Francia cuyo Gobierno se ha considerado siempre más bien cargado hacia el Parlamentarismo, pero hablaremos más de él a continuación.

En Francia el jefe de gobierno tiene la posibilidad de recurrir libremente al referéndum, sin la necesidad de aprobación previa del Parlamento e inclusive sin necesidad de refrendo ministerial puede disolver el Parlamento.

El sistema de disoluciones del Ejecutivo arriba planteado resumalo, ya que puede dar pauta a inestabilidad política y social en el país, ejemplo de esto lo encontramos en Italia, donde las disoluciones y desintegraciones de Gabinetes y Congresos son comunes y constantes.

Dentro de los sistemas de gobierno europeos hemos observado en los últimos años que el sistema electoral se ha modificado, ya que quizás como una reminiscencia del sistema americano (U.S.A) se presentan elecciones a dos vueltas, donde se presenta una especie de eliminación por fases, hasta que en la segunda vuelta se aclara la mayoría.

Interesantes creemos son los ejemplos mencionados de países europeos, cuyos elementos especiales pueden ser tomados en cuenta para nuestro sistema político.

Ahora pasaremos a plantear la situación de algunos países latino americanos, con los cuales México comparte no solo su situación geográfica, sino que muchos elementos análogos en sus estructuras económicas, políticas y sociales que coinciden por sus niveles de desarrollo, ideología, ideosincracia y étnicos.

En América, si bien existen países que han logrado una industria lización creciente como Brasil, México, Argentina y Venezuela ba sicamente, la mayor parte de los países de nuestro continente se mantienen al margen de éste crecimiento y su economía se basa en el sector agrario, y si se ha presentado algún crecimiento, éste no ha sido parejo ya que existen regiones en estos países, donde el crecimiento sólo se ha traducido a un mito.

Otra característica que guardamos en común es que como una espe cie de estigma o reminiscencia del pasado, el poder se acerca mu cho a una oligarquía, o de plano se presenta una cuasi-oligar--- quía, todo esto porque la participación política es muy restrin- gida para los grandes sectores sociales y por el contrario, "gran des compromisos calibrados entre un número reducido de sectores- específicos".¹²

Las peculiaridades sociales y económicas de los países del conti nente americano determinan que muchos de sus gobiernos sean muy- parecidos, pero también tenemos gobiernos tan contrastantes que- van desde un Estado Socialista (Cuba), hasta regímenes con dicta- duras militares como Chile, o democracias como México y Venezue- la.

Consideramos que es un hecho que los constantes cambios sociales que se presentan en nuestra América provocan que la preocupa ción básica de los gobiernos sea la de conservar la estabilidad y con secuentemente del Gobierno en manos de quién lo llega a detentar, descuidando por ende la resolución de problemas, quizás más im--

¹²

Loewenstein Karl, "Teoría de la Constitución", México, 1984, Ed. Ariel, pág.136.

portantes que el de la conservación del gobierno.

México podemos excluirlo de la anterior aseveración, porque la conservación o continuidad en el poder de nuestro gobierno, no es preocupación, esta situación ya fue superada por lo que se facilita su desarrollo en todas sus áreas.

De todo lo anterior podemos decir, que todos los hechos mencionados provocan que en las constituciones de los países americanos con tales características, tengan facilidad en la reforma de sus preceptos, por lo que la dinámica en sus gobiernos está propiciada, inclusive en sus máximos ordenamientos jurídicos.

El maestro Maurice Duverger menciona, que tal fenómeno tuvo su génesis con la Constitución de 1917 de nuestro país, la cual aporta preceptos muy avanzados para la época y que además facilita a los demás países latinoamericanos el camino para que "en sus ordenamientos legales se pueda dar la innovación y recepción de nuevos preceptos jurídicos y políticos".¹³

El Derecho Constitucional en Latinoamérica tiene una tendencia única en el mundo, la de legislar respecto a todos los puntos en cuanto a los partidos políticos.

Es un hecho que el constitucionalismo en América vive una crisis debido básicamente a la imposibilidad de estos cuerpos legales de resolver que se presenta en la realidad para lograr una plena justicia social. Ya que los constantes cambios sociales provocan que las constituciones se vuelvan obsoletas rápidamente.

Respecto a la constante dinámica americana podemos mencionar que

¹³ Duverger Maurice, obra citada, pág. 597-598.

en 1976 en la República de Chile se "aprobaron", cuatro actas -- constitucionales por la junta de gobierno militar, para que luego en 1980 mediante referéndum se aprueba una nueva constitución que se pondrá en vigor hasta 1981, dicha constitución, abroga el sistema presidencialista, imponiendo un gobierno de durará ocho años (1981- 1989), el gobierno estará bajo la dirección del General Augusto Pinochet quien gozará amplísimos poderes en su gestión; nosotros consideramos que un proceso análogo se está presentando en Nicaragua, desafortunadamente.

En Perú tenemos lo que podríamos decir un proceso contrario al que mencionamos arriba, si, ya que en 1979 se promulga la constitución, cuando gobernado por militares el General Morales Bermudez, dicha constitución y la asamblea que la originó fue convocada por el General Morales, para que fuera integrada por civiles- los cuales en su mayoría pertenecían al partido Aprista Peruano- se estipuló que su vigencia corriera a partir de que se integrara un gobierno ya emanado de la constitución (civil), situación- que se presentó al año siguiente en 1980, interesante resulta la experiencia Peruana.

Es característico en los regímenes latinoamericanos, la debilidad de su principio de división de poderes, con un predominio -- bastante marcado del poder Ejecutivo.

A éste respecto México presenta otra particularidad, el predominio proviene del poder tan grande que tiene el partido en el poder permite que el Ejecutivo actúe con libertad.

Otra característica que tiene en común algunos países de latino-america con México es el refrendo ministerial, mismo que se presenta en Argentina, Venezuela y Perú.

Podemos concretar que las causas comunes por las que el Predominio del poder Ejecutivo se presenta, son las siguientes:

- 1) Los Ejecutivos gozan de iniciativa legislativa,
- 2) El derecho de veto permite cargar el equilibrio del poder hacia el Ejecutivo,
- 3) El Ejecutivo tiene la facultad de emitir decretos y reglamentos,
- 4) Existe una amplia intervención federal, en el gobierno de los Estados y Municipios,
- 5) El Ejecutivo goza de facultades extraordinarias en el caso de situaciones específicas, que le posibilitan una actuación libre en caso de que se presenten, y
- 6) El Ejecutivo tiene una intervención muy importante en el poder Judicial

Los seis anteriores puntos son los que posibilitan el predominio planteado, y debemos reconocer que todos no son propios.

Hemos dejado al final en éste lugar nuestra referencia al sistema de la Unión de Republicas Sovieticas Socialistas, al que debemos hacer una cita especial, porque aparte de que se trata de -- uno de los países más poderosos del mundo y además es un país cuyo sistema político está sustentado en un partido mayoritario.

La Unión Sovietica es una federación de repúblicas (16), cada -- una de ellas tiene su propia constitución, y estan sometidas, -- bastante rigidamente a una constitución federal.

Cada república tiene un órgano supremo de gobierno que es el Soviét, un Presidium y un Consejo de Ministros.

Cada república tiene una representación en el Soviét Supremo de la Unión, pero ésta representación a su vez no pertenece al So--

viét de la república a la que representa, tal situación garantiza que no se den, al menos de manera técnica, niveles tan marcados de Federalismo, o de acentuar el poder de los representantes federales por sobre los de la misma república, situación que --- realmente la sentimos muy interesante.

Ahora bien la principal razón por la que nos hemos abocado al estudio del gobierno soviético, la encontramos en la existencia de un partido único mayoritario por lo que su ejemplo si es válido para hacer un símil con nuestro país.

Tenemos que la unidad del Partido Comunista Soviético, se encuentra sustentada en dos puntos principalmente, y que son:

- a) La gran centralización política que tienen en ese país, y
- b) La gran represión a la que se somete a la población que impide la infiltración de alguna otra posibilidad ideológica.

Un proceso que arraigo el socialismo en Rusia fue la "rusificación" de la cultura de cada una de las repúblicas federadas, pero sin dejar de reconocer ni menoscabar los valores propios de cada una de las repúblicas.

En el Estado soviético el Soviét y el Presídium constituyen ejecutivamente, los más importantes en sus sistema, el Presídium es el órgano constitucional más importante; en Rusia es difícil concebir una separación horizontal de los tres poderes como en Occidente ya que se pierden en el concepto que tenemos, ya que ambos órganos toman las decisiones políticas, legislativas y ejecutivas.

Es menester mencionar que el Presídium ejerce además, una función muy importante de suplencia del Soviét, cuyos poderes suple cuando cesa en sus funciones, situación que viene a ser permanen

te porque el Soviét se reúne a lo sumo dos veces al año y cuando, más durante dos semanas.

Como podemos ver la importancia del gobierno Sovietico, es la de que se trata de un gobierno sólido y fundamentado en partido único e inamovible como se presenta muy parecido en nuestro país.

Concluiremos diciendo que que nuestra forma de gobierno es única en el mundo se trata quizás del país en el mundo, que al menos - en su ámbito interno es el más poderoso, con un marco jurídico - plenamente válido que lo soporta, dándole el "ismo", sui generis al sistema presidencial.

C A P I T U L O 3

ORGANIZACION DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

3.1 FACULTADES CONSTITUCIONALES

A lo largo del presente trabajo nos hemos dado cuenta -- que la titularidad del Ejecutivo, en nuestro país, no sólo constituye un puesto de carácter administrativo, se trata de un puesto en el que se centralizan no sólo poderes, prerrogativas y facultades, sino que también se concentran todas las esperanzas y frustraciones de un pueblo que quizás por su grado de subdesarrollo educativo, en el que consideramos vive el común denominador de nuestra nación, así lo hace.

Por lo anterior el Presidente se erige "como un líder político, civil, militar y hasta moral"¹

Lo anterior se reafirma en México donde el sistema le confiere - al Presidente un marco de legalidad tan extenso que le da facultades allende de las que titular de Ejecutivo alguno en el mundo tiene.

Nosotros consideramos que desde el punto de vista meramente constitucional los puntos generales en que la intervención presidencial se encuentra enmarcada ya implícita o explícita en nuestra-

¹ Insulsa José Miguel, "Estados Unidos de Roosevelt a Reagan", -- Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, México, 1986, Ed. - U.N.A.M., pág.13.

máxima carta, son los siguientes:

- 1°. Es el Jefe de Estado y de Gobierno de nuestro país.
- 2°. Dirige la política internacional de nuestro país.
- 3°. Legislador y Colegiador de la facultad legislativa.
- 4°. Jefe máximo de las fuerzas armadas del país.
- 5°. Dirige la política Económica.
- 6°. Dirige la política Educativa.
- 7°. Dirige la Hacienda Pública.
- 8°. Máximo representante en materia Agraria.

Como hemos visto las posibilidades de actuación del Presidente - en la constitución le proporcionan su predominio no sólo respecto a los demás poderes federales, sino que le otorgan grades facultades de ingerencia en toda la vida nacional.

Así que describiremos a continuación las facultades que la Constitución otorga al presidente en su articulado.

Así en el artículo 89 constitucional, se habla de las que habrán de ser las facultades explícitas del Presidente; en su fracción-primera se le otorga la facultad de "Promulgar y, ejecutar las le yes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera - administrativa a su exacta observancia." Tenemos pues que la - promulgación no es en realidad una facultad, ya que se trata de - una verdadera obligación, ya que luego de pasar por el proceso - legislativo correspondiente, las leyes para entrar en vigor debe rán, necesariamente ser promulgadas.

Esta facultad constituye una de las llamadas de coadyuvancia legislativa, ya que participa en dos fases de esta actividad, la - ya mencionada, y además goza de otros grados de participación en lo que es la función propia del poder legislativo.

Lo anterior nos da pauta para poder mencionar que en nuestra --- Constitución, el Presidente goza de verdaderas facultades legislativas, así en el artículo 29, se posibilita para que en los ca sos conocidos como de emergencia, la ejercite, tales casos son:-- "Invasión, Perturbación grave de la paz pública o de cualquier - otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto", para poder utilizar dicha facultad (suspensión de las Garantías Individuales), cuando de acuerdo con los Secretarios de Estado, Titu lares de departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República, y de acuerdo con el Congreso de la Unión y cuan do se encuentre en receso éste, de la Comisión Permanente. Se - especifica que sólo si el Congreso se encontrare reunido éste -- concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el - Ejecutivo haga frente a la situación. Así tenemos que nuestra Constitución al mencionar "las autorizaciones que estime necesarias"; se le otorga por primera vez en la Constitución el carác-- ter de verdadero "legislador extraordinario". Limitada la facu l t a d anterior a la temporalidad del suceso que de origen al mismo. Esta facultad pudiera ser considerada como instrumento de ruptura del principio de división de poderes, pero nuestro artículo - 49 constitucionalmente, lo aclara, ya que plantea como casos es pecíficos en los que el principio citado puede ser excepcionado, mencionando el referido artículo 29, y también el 131 de nuestra carta máxima.

En el 131 constitucional, tenemos lo que podemos identificar como una facultad otra posibilidad legislativa de emergencia, ya - que se menciona: "la Federación gravará las mercancías que se im po r t e n y exporten, o que pasen de tránsito por el territorio na-

cional, así como también podrá reglamentar en todo tiempo y aun prohibir la circulación de las mismas", en éste primer párrafo - la Federación se reserva una facultad exclusivamente para sí, pe ro posteriormente, en el segundo párrafo del mismo artículo se - menciona: "El Ejecutivo podrá ser facultado para aumentar, dismi nuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e impor tación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las ex-- portaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, --- cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El pro-- pío Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal cada-- año, someterá a su aprobación el uso que le hubiese hecho a la - facultad concedida."

Como podemos apreciar en éste segundo párrafo del 131 constitu-- cional se posibilita al Presidente para legislar en otras situa-- ciones extraordinarias, consideramos, que en éste artículo se le otorga la posibilidad de legislar no sólo extraordinariamente, - ya que la poca precisión del contenido del mismo le otorga facul tades allende del supuesto constitucional de origen.

Tenemos que aunque no se consigna como posibilidad en el artícu-- lo 49 constitucional, en el artículo 27 de nuestra carta máxima-- en su párrafo quinto, tenemos que el Presidente podrá reglame-- tar la extracción y utilización de las aguas del subsuelo, para-- el establecimiento de zonas de veda, con la limitación de que es ta facultad, se restringe a los casos de los terrenos propiedad-- particular, nunca a los de jurisdicción federal, reservadas ex--

clusivamente para el Congreso.

Dentro de las mismas facultades legislativas el Presidente puede intervenir en casi todos los momentos de la legislación, ya que puede participar en la iniciativa, en el derecho de veto y en la ya citada promulgación.

En el artículo 71 fracción primera de la Constitución, se hace referencia a la facultad legislativa de manera ordinaria, del Presidente, ya que posibilita de manera expresa a iniciar leyes y decretos, como se menciona.

Luego en el artículo 72 de la Constitución se establece la forma en que el Ejecutivo habrá de participar en el proceso de formación legislativa, ya que una vez aprobado el proyecto de ley o decreto en la llamada cámara de origen, pasará a la otra cámara llamada revisora, y si se diera que luego de la discusión fuera también aprobada pasará al Presidente, el cual tiene la posibilidad de aprobarlo también, o de hacer él, las observaciones correspondientes y regresarlo a la cámara de origen, para otro proceso nuevo, tal facultad es la considerada o conocida como derecho de veto, en caso de no presentarse, el Presidente tendrá la obligación de promulgar o publicar el decreto o ley.

Otra de las facultades concedidas al Presidente dentro de la Constitución es que se encuentra asistido de la conocida como facultad reglamentaria, la cual tiene su origen jurídico en el artículo 89 fracción primera, donde se manifiesta textualmente:

"Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión"

La facultad de poder emitir reglamentos procede del término que la Constitución menciona al decir "proveer" se debe entender li-

teralmente "suministrar o facilitar lo necesario o conveniente -- para un fin."²

Luego al citarse específicamente que el proveer se refiere específicamente a la esfera administrativa, la convierte en una facultad no referida al plano legislativo, sino que será dirigida a la Administración Pública Federal. Se trata de la posibilidad de emitir normamientos, que pormenorizan y detallan las leyes -- congresionales, a los órganos específicos que serán los encargados de su aplicación.

Ahora bien retomando el artículo 89 de la Constitución, tenemos que en sus fracciones II, III, IV, V, XVII y XVIII, se otorga al Presidente la llamada facultad de nombramiento, a la que nos referiremos a continuación:

Tal facultad de nombramiento habremos de dividirla en dos formas, los nombramientos que el titular del Ejecutivo puede hacer libremente y los que requiere de la aprobación de alguno de los órganos del legislativo, así tenemos que los nombramientos que puede hacer son los siguientes:

El Presidente puede nombrar y remover con completa libertad a -- sus colaboradores en sus funciones propias de poder Ejecutivo, -- como Secretarios de Estado, Procurador General de la República, -- Jefe del Departamento del Distrito Federal y Procurador de Justicia del Distrito Federal, podrá además remover a los agentes diplomáticos y a los empleados superiores de hacienda; nombrará y removerá a los empleados de la Unión, de una manera libre cuando

² Diccionario Enciclopédico Salvat, Tomo X, México, 1975, Ed. Salvat, pág. 2746-2747.

dicho nombramiento o remoción no se encuentre especificado en el tenor constitucional.

Nosotros consideramos, en cuanto a ésta última posibilidad, que no es libre tal nombramiento o remoción, ya que en el artículo 123 de la Constitución, apartado b, fracción IX, se menciona: -- "los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por una causa justificada, en los términos que fije la ley", por lo que entendemos que no se trata de una facultad "ad libitum", del Presidente.

Debemos mencionar que los nombramientos de los Ministros de la Suprema Corte de justicia, de los Agentes diplomáticos, Cónsules, Generales, Oficiales mayores o superiores de nuestros cuerpos armados y los empleados superiores de hacienda deben ser ratificados por el Senado de la República.

El Presidente de la República también está facultado para realizar los nombramientos de todos los oficiales de la milicia, en general, pero con apego a las leyes específicas.

En cuanto a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, no sólo lo puede nombrar o recibir sus renunciaciones, sino que, puede intervenir en la administración de éste órgano (licencias y Permisos), con la aprobación del Senado, o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

En el caso especial del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el Presidente puede también nombrar a sus magistrados, con la aprobación de la Cámara de Diputados o en su caso de la Comisión Permanente (fracciones XVII y XVIII, artículo 89).

En otro tipo de facultades, tenemos dentro de las conocidas, de Defensa y Seguridad Nacional del Presidente, se encuentra posibi

litado para disponer de todas las fuerzas armadas permanentes de la nación, según se menciona en la fracción VI del multicitado artículo 89 constitucional, en cuanto a ésta posibilidad debemos mencionar que se nos presenta muy extraño que en la mención de las fuerzas armadas no se hace referencia a la Marina, siendo -- nuestro país grande en riqueza litoral.

Posteriormente en el multicitado artículo 89, se menciona que el Presidente podrá disponer de la guardia nacional para mantener -- la seguridad interior y defensa exterior de nuestro país.

En la fracción VIII del artículo 89 constitucional, se consagra la posibilidad del Presidente de poder declarar la guerra en nombre de nuestro país con la salvedad necesaria de que deberá ser hecha mediante previa ley expedida por el Congreso de la Unión.

En materia diplomática tenemos que en el mismo artículo 89 constitucional se menciona la facultad del Presidente de dirigir de manera unilateral la política exterior de nuestro país cuando se dice: "dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con potencias extranjeras, sometiendo a la ratificación -- del Congreso Federal", del análisis profundo de éste artículo se obtienen dos apreciaciones que son errores en su tenor; primero consideramos equivoco e innecesario que la Constitución diga "potencias" extranjeras, ya que literalmente éste término sólo se -- podría aplicar, a lo sumo a ocho o nueve países en el mundo, por lo que sólo ellos serían asimilables a dicho artículo; en segundo lugar tenemos que la aprobación a la que se hace referencia, -- no corresponde al Congreso sino que al Senado (artículo 76 fracción primera y el 133 constitucionales).

Ahora bien dentro de las facultades de colaboración o relación --

política, mediante el cual el Presidente puede solicitar a la comisión permanente que convoque al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias, lo que es de hecho una facultad excitativa. En la fracción XII del artículo 89 constitucional se faculta al Presidente a auxiliar al poder Judicial con los apoyos que requiera para realizar las funciones propias de su menester, como proveer de la fuerza pública a los tribunales y jueces para cumplir con su cometido.

En las fracciones XII, XIV y XV del artículo de referencia, se consignan facultades diversas del Ejecutivo; así en la fracción XIII se le concede al Presidente la facultad de habilitar puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, ubicandolas donde lo considere adecuado, tales facultades las ubicamos dentro de las propias del Presidente en materia económica.

Ahora en la fracción XV, se habla de la posibilidad del Presidente de conceder privilegios temporales, de acuerdo con la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria, tal artículo "consideramos a manera de observación debería de estar en concordancia del 28 constitucional para evitar la posibilidad de practicas monopolicas.

La última fracción del artículo 89 constitucional, consideramos es un verdadero apoyo para que le sean posibilitadas facultades explícitas e implícitas dentro de la Constitución.

Debemos mencionar que una facultad que en la actualidad es de mera ceremonialidad, se faculta al Presidente a conceder indultos a algunos reos y de acuerdo con las leyes específicas (artículo 89 fracción XIV, constitucional).

Ahora bien mencionaremos que en el artículo 33 constitucional se

faculta al Presidente para expulsar del país a los extranjeros, en los casos en que su permanencia se considere inconveniente, y aun más, con la inmediatez que el caso amerite inclusive, sin la necesidad de juicio previo, al respecto el maestro Acosta Romero considera que dichas causas de expulsión serán: "actos de sabotaje, intervención en asuntos políticos y la perturbación de la --tranquilidad social"³

El Presidente es también titular de la facultad expropiatoria, - la cual se manifiesta en el artículo 27 constitucional, la que - se fundará siempre, en la utilidad pública, y que dicha expropiación satisfaga tal necesidad.

En el mismo artículo 27 fracciones X, XI y XII de nuestra constitución, se le otorga al Presidente la posibilidad de ser titular nacional en materia agraria, ya que el puede decretar las resoluciones dotatorias de tierra y las que den los límites de terrenos dotados, entre otras, en este renglón.

En los anteriores artículos observamos se especifican facultades de actuación del Ejecutivo, pero su intervención en otros preceptos constitucionales se deja ver de manera implícita, y en algunos casos su intervención se puede considerar de carácter instrumental, como en los artículos 26, 28, 115, 131, entre otros.

Finalmente diremos que las facultades mencionadas en los artículos citados, no son todas las que la Constitución otorga al Presidente, existen otras que en muchos casos rebasan algunos principios consagrados previamente en el mismo tenor de nuestra carta máxima, tales serán tema del presente trabajo de investigación de una manera más profunda, en los siguientes puntos.

3.2 FACULTADES LEGISLATIVAS Y EL VETO

Las facultades legislativas del Presidente, consideramos merecen un estudio específico, debido a que se trata de una facultad no propia del Ejecutivo, tal situación provoca que muchos estudiosos del Derecho consideren que se presenta un rompimiento al principio de división de poderes, por que en el Presidencialismo: " no se presenta simplemente un sistema de leyes --delgadas como en algunos países, ya que en México se le otorga --al Presidente la posibilidad de legislar no sólo en situaciones de emergencia, ni en casos de delegación hecha por el poder Legislativo, sino que lo puede hacer de una manera ordinaria"³ Tenemos que en nuestro país la facultad legislativa se encuentra plenamente otorgada al Presidente, ya que nuestra Constitución --la concibe expresamente. (artículo 71 fracción I).

Así tenemos que mencionar que nuestra Constitución en el artículo 49, se consagra el principio de división de poderes, cuando --se menciona que la Federación divide su Supremo Poder en tres poderes, los que no podrán reunirse en una sola persona o corpora-

³Burguess, Jhon, W., "Ciencia Política y Derecho Constitucional --Comparado", México, 1979, Ed. Fondo de Cultura Económica, pág. --234.

ción el Legislativo, mencionando como salvedades los casos marcados previamente en el mismo artículo, las de los artículos 29 y 131, en los que se prevee la legislación extraordinaria.

Pero en la práctica política, y en casos marcados en la misma -- Constitución se le otorgan posteriores posibilidades de legislar al Presidente que en apariencia representarían la supuesta ruptura al principio de división de poderes, ya citada, cuestión que significaría una inclinación importante a la balanza del poder - hacia el Ejecutivo.

Pero no es así, ya que la facultad legislativa se encuentra encuadrada en nuestro máximo marco legal, como tenemos en el antes citado artículo 71, que coloca al Presidente en posición de poder iniciar leyes o decretos, al igual que Senadores y Diputados y las legislaturas Estatales.

Esto a nuestro entender significa, no que el Presidente rebase - su esfera propia de atribuciones y competencias, que sino al contrario lo ubica al mismo nivel que el poder Legislativo, en un - mismo nivel de actuación, y creemos fortalece nuestro Federalismo al dar la posibilidad a los Estados de participar en el proceso legislativo.

En el sistema presidencial de Estados Unidos de América la iniciativa legislativa le corresponde al Congreso en exclusiva, aun que la práctica de aquel país, el Presidente es quien lo hace ya que los proyectos que envía, tienen comunmente buena acogida, pero lo que hace el Presidente americano es una verdadera facultad excitativa.

En nuestro país en contraste, la facultad excitativa viene acompañada de una fuerte dosis de poder, lo que provoca que las ini

ciativas concebidas por el Ejecutivo no serán rechazadas, si acaso enriquecidas y estilizadas para su mejor comprensión posterior.

En el mundo actual definitivamente la facultad de legislar se -- viene depositando con más frecuencia en los ejecutivos debido a nuestro entender, a que el Presidente se encuentra más en contacto con la realidad del país, por ser su administrador; por otro lado el sistema legislativo en las cámaras es un proceso muy lento debido a la gran extensión de los legislativos y su diversidad de tendencias ideológicas, al contrario del Presidente cuya relación directa con la problemática nacional lo puede hacer más sensible a la realidad, y su consecuente actuación será más rápida y eficaz.

Otro punto que justifica la facultad legislativa del Presidente -- creemos está en el hecho de que el período de sesiones del Congreso se encuentra reducido a tan sólo cuatro meses, iniciando -- éste el primero de Septiembre de cada año, al treinta y uno de Diciembre del mismo. No obstante que existe la Comisión Permanente, la cual funciona en periodos en que no se haya reunido el Congreso, no obstante creemos que existe un gran vacío legislativo el cual se tiene que cubrir, y de hecho lo hace el Presidente. Ahora bien específicamente en el artículo 29 constitucional se -- le otorga la posibilidad de legislar cuando por casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otra que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, se le da la posibilidad al Presidente de suspender las garantías individuales -- si de acuerdo con los Secretarios de Estado, los Departamentos -- Administrativos y Procuraduría General de la República y aproba-

ción del Congreso de la Unión y en sus recesos de la Comisión -- Permanente, tal facultad en la práctica se traduce en la necesidad de legislar además de que se considera casi una imposición - el que se reglamente la suspensión, "se deberá establecer la suspensión de acuerdo a su ley reglamentaria respectiva"⁴

Previene el artículo 131 constitucional otra posibilidad de legislar del Presidente de manera extraordinaria en la materia económica por encima de lineamientos y preceptos establecidos por el propio Congreso, ya que le permite crear, restringir o prohibir en materia de cuestiones de exportación e importación, y en general en materia arancelaria, la problemática estriba a nuestro entender en que en el texto se mencionan enunciados que posibilitan interpretaciones subjetivas a tal facultad concedida, ya que se dice "cuando lo estime urgente", o expresiones como "o -- realizar cualquier otro propósito en beneficio del país", de lo anterior desprendemos que las dos referencias no son en lo absoluto precisas debido a que no definen los lineamientos base para emprender tales acciones, ya que de ser necesario el texto del artículo le daría al Presidente un ámbito demasiado extenso de accionar sin parámetros fijos. Además en la parte final del artículo de referencia se agrega, "el propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho a la facultad concedida". es pues esta una facultad de legislar de una manera libre y verdaderamente unitaria ya que la aprobación cameral que se menciona, no se

⁴Burgoa Grihuela, Ignacio, "Las Garantías Individuales", México, 1963, Ed. Porrúa, págs. 214-215. Cita referida al decreto de Ley Reglamentaria del 13 de Junio de 1942.

presentará hasta que se envíe el presupuesto fiscal anual, no im-
portando la época o tiempo en que se presente la situación que -
fuere motivo para que el Presidente tomare las medidas posibili-
tadas en éste artículo constitucional.

Ahora bien en el citado 71 constitucional, se faculta al Presi-
dente a intervenir en el proceso legislativo normal; luego en el
artículo 72 constitucional donde se dice que el Presidente puede
intervenir en las iniciativas que ya discutidas en ambas camaras,
quien puede virtualmente supervisarlas haciendo uso del derecho-
de veto, es el Presidente.

También dentro de las facultades legislativas presidenciales, en
el artículo 73 constitucional fracción XVI, en su parte primera-
se habla de sus facultades en materia de salud, se menciona "el
Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presi-
dente de la República sin intervención de ninguna Secretaria de-
Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el -
país", tal Consejo General de Salud depende directamente del Eje-
cutivo de la Unión, y sus disposiciones serán obligatorias en el
mismo momento en que son emitidas, ya que se consideran obligato-
rias en todo el país.

En el artículo 27 constitucional también como ya mencionamos, se
le permite legislar en la forma directa sin la intervención del-
Congreso en cuanto a la regulación de la extracción y utiliza-
ción de las aguas del subsuelo, como para establecer las zonas -
de veda de las aguas, y de las tierras de propiedad nacional, es
ta reglamentación se refiere a la propiedad particular y que --
tratandose de tierras de propiedad de la nación serán materia --
del Congreso de la Unión.

Otra posibilidad de legislar del Ejecutivo está consignada en el artículo 76 fracción I, el cual está relacionado con el artículo 89 fracción X, donde se menciona que el Presidente puede celebrar tratados internacionales, situación que aparentemente, no se trata de una facultad legislativa pero los tratados internacionales repercuten en nuestro derecho de la siguiente manera: ya que entendemos que existe un tercer artículo que les da una especie de convalidación, o de posibilidad diversa, ya que los tratados internacionales en nuestro Derecho por virtud del artículo 133, se convierten en válidos en el Derecho interno, ya que menciona que todos los tratados que emanen y estén de acuerdo con la Constitución mexicana serán ley Suprema de la Unión, por lo que al celebrar un tratado y luego de ser ratificado por el Senado, de acuerdo con tal prevención, serán de aplicación interna, estamos en presencia de una facultad legislativa de una forma derivada.

Así aparte de todos los casos específicos ya mencionados hemos observado tiene libertad para legislar libremente por una posibilidad plasmada en la misma constitución, ya que puede participar en las facultades extraordinarias, y como ya lo mostramos en el proceso normal de legislación.

En cuanto a la facultad reglamentaria misma que no es propiamente legislativa, hablaremos de ella por su importancia intrínseca y por sus características que le dan posibilidades interesantes al Presidente.

La justificación de que el Presidente tenga la facultad de emitir reglamentos se encuentra explicada por tres elementos principalmente, que son:

- a) El Presidente cuenta con los cuerpos técnicos para lograr la aplicación de las leyes,
- b) El Presidente es el personaje que se encuentra más en contacto con los demás poderes ya que en los tres interviene, además se encuentra relacionado con la realidad, y en ésta se va aplicar primero la ley, y luego el reglamento, y
- c) El reglamento tiene mayor facilidad para su modificación o reforma que la ley, por lo que es más flexible y dinámico como la función misma del Presidente.

Respecto a la naturaleza de la facultad reglamentaria tenemos -- que "el reglamento es un acto cuya forma es la de ser un acto cuya forma es la de ser de tipo administrativo, pero que en su materia o contenido intrínseco es un verdadero acto legislativo, - ya que es de naturaleza impersonal, general y abstracto"⁵

No es pues un acto legislativo, porque no procede del proceso legislativo, proviene solamente del Ejecutivo, y se trata de un -- instrumento de apoyo y subalterno de una ley; está subordinado - el reglamento a la ley, por lo que su suerte se encuentra deter--minada por la ley.

Existen además dos diferentes posibilidades que el Presidente -- puede utilizar para aplicar el reglamento, ya que lo puede hacer subjetivamente cuando se trate de una ley que no lo prevenga, y cuando la ley lo indique como necesario para su instrumentación. Finalmente respecto al reglamento mencionaremos que la Suprema - Corte de Justicia menciona que la facultad reglamentaria es ejer

⁵ Fraga Gabino, "Derecho Administrativo", México, 1983, Ed. Porrúa, págs. 104-105.

cida por el Presidente bajo mandato constitucional, y las facultades constitucionales no son delegables por lo que los Secretarios de Estado no pueden utilizarlas en ningún caso.

Es así como podemos mencionar que la facultad reglamentaria es una de carácter eminentemente legislativo, ya que deriva, en algunos casos deforma e instrumenta a la ley.

EL VETO

Dentro de las actividades desplegadas por el Presidente en sus funciones dentro de la materia legislativa, o como colaborador de ésta, tenemos que hacer especial énfasis al derecho de Veto, cuyo significado literal de acuerdo a su procedencia es -- prohibir, proviene del latín "vetare", que también significa vedar o impedir.

Desde el punto de vista estrictamente constitucional, en el inciso b) del artículo 72, el derecho de veto significa la posibilidad del Presidente de hacer observaciones a los proyectos de ley que le son enviados por el Congreso.

Los orígenes históricos-jurídicos del veto provienen de la figura romana de la "intercessio", mediante la cual un magistrado de nivel superior o igual a otro, se opone o suspende una sentencia que va en detrimento de un ciudadano mismo que lo excitó previamente, éste inicio se llamaba "apellare magistratum", figura que también es importante jurídicamente, ya que ésta representa un antecedente de la apelación, pero que se diferencia a nuestra figura actual de la apelación ya que no sólo trata de suspender -- una sentencia, la figura romana tenía otros tipos de características que la hacen antecedente directo de nuestro derecho de ve-

to, ya que "en Roma no sólo suspendía la sentencia al magistrado que ejercía la figura, en el caso de esta podía emitir una nueva sentencia inclusive"⁶

Este veto en México lo puede oponer el Presidente a cualquier ley o decreto que luego ya, de haber sido aprobado por alguna de las cámaras; las únicas excepciones que tenemos al Derecho de veto por parte del Presidente las encontramos cuando se trata de resoluciones propias del Congreso, de alguna de las dos cámaras-- esto es, cuando se trata de reglamentaciones de sus respectivas actividades, cuando las cámaras ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, o cuando la cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación -- por los delitos oficiales, de acuerdo al artículo 72 fracción -- primera de la Constitución.

De todo lo anterior podemos desprender aspectos interesantes de esta facultad constitucional, como ya habíamos acotado, el veto presidencial no es una facultad absoluta, tiene limitaciones en su extensión, cuya real naturaleza es la de ser suspensiva o sea no se trata de una prohibición total ni insuperable para que un proyecto de ley o decreto entre en vigor, sino que el derecho de veto a los ojos de nuestro máximo ordenamiento jurídico es un poder o facultad suspensiva que busca la reconsideración o una discusión más pausada del proyecto, que a nuestro entender es un verdadero ejercicio democrático, ya que si volviera a ser éste -- aprobado por las cámaras, sería promulgada, o publicada forzosa-

⁶Petit, Eugene, "Tratado Elemental de Derecho Romano", México, - 1980, Ed. Nacional, pág. 545.

mente por el Presidente, creemos que éste derecho de veto cuando llega a sus últimas consecuencias como en éste caso se constituye en un verdadero control del Legislativo sobre el Ejecutivo, - de una manera lenta y gravosa, pero existe, que no sea utilizada no es cuestión de nuestra Constitución.

En cuanto a la efectividad real del veto la doctrina frecuentemente se cuestiona si éste funciona sólo con leyes ordinarias, o si también podrá ser enfocado a reformas o adiciones constitucionales.

Al respecto nuestra opinión es que constitucionalmente la facultad de vetar no sólo está referida a las leyes de tipo ordinario, sino que también se refiere a los preceptos constitucionales, ya adiciones ya reformas, la fundamentación de nuestra afirmación - la encontramos en la fracción primera del artículo 71 constitucional, el cual otorga al Presidente la posibilidad de iniciar leyes y decretos, colocando ésta posibilidad en un sentido lato y nunca estricto, referida a determinados ordenamientos jurídicos el artículo no hace mención alguna al respecto, y si en cambio coloca al Presidente en igualdad de circunstancias respecto del Poder Legislativo Federal, y a los Estados de la Federación. demás en los casos de excepción a la facultad de vetar son específicos, ya antes mencionados y son los del inciso j) del artículo 72 constitucional.

En contraste a lo anterior el maestro Jorge Carpizo menciona que el veto no puede ser ejercido en cuanto a reformas y adiciones a la Constitución, y funda su aseveración en los siguientes puntos:

a) El artículo 72 constitucional se refiere únicamente a las leyes o decretos de carácter federal es decir, aquellas en que in-

terviene el Congreso de la Unión, y

"b) Las reformas constitucionales son obra del poder revisor de la Constitución órgano de jerarquía superior al Congreso, ya que se encuentra ubicado entre el poder constituyente y los poderes constituidos, y no puede el Presidente vetar resoluciones de un órgano superior."⁷

Nos parece interesante la posición arriba mencionada por el maestro Carpizo, pero a nuestro entender la procedencia u origen de las reformas o adiciones a la Constitución provienen del mismo cuerpo legislativo, que cualquier ley o decreto ya que pasan por el proceso legislativo normal, así que no se trata de órgano superior de donde provienen las reformas.

Agregando que en el artículo 135 constitucional, no obstante que menciona a quien corresponderá la posibilidad de hacer reformas o adiciones a la Constitución, al decir que sólo lo podrá hacer el Congreso de la Unión, pero constantemente se menciona indistintamente en la Constitución, al Congreso, con la Comisión Permanente, por lo que confirmamos que la posibilidad presidencial de hacer tales adiciones o reformas la consideramos otorgada, -- con la posterior aprobación de las legislaturas estatales.

El veto es pues a nuestro entender desde el punto de vista constitucional una facultad presidencial de control al poder Legislativo, el cual en su esencia y origen era un medio de depuración legislativa que asistía al Presidente para que logrará llegar a una perfección en las leyes que se legislen, ésto como un verda-

⁷Carpizo, Jorge, "El Presidencialismo Mexicano", México, 1984, -- Ed. Siglo Veintiuno Editores, pág. 87-88.

dero sistema de colaboración en la función de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

La problemática del derecho de veto en nuestro país, creemos es, que se ha transformado de una facultad propia del Presidente, en una especie de facultad derivada del Poder Legislativo, ya que una gran mayoría o todas las iniciativas de ley en la actualidad provienen del Ejecutivo que es quien en realidad legisla, o por lo menos quien excita unicamente al Legislativo, por lo que en la práctica el poder legislativo es quien realiza o ejerce una especie de veto sobre el Presidente.

Aunque la afirmación de algunos estudiosos del derecho donde mencionan que no existe el derecho de veto, no la consideramos cierta en lo absoluto ya que en la historia si se han presentado vetos en estricto sentido, pero si el gran grueso de las iniciativas provienen del Ejecutivo resulta ilógico pensar que éste se presente a menudo, como se vetarán iniciativas que el Ejecutivo ha mandado previamente.

3.3 LA SUSTITUCION PRESIDENCIAL O EL CAMBIO DE GOBIERNO

Es importante manifestar que nuestra intención al nombrar éste punto del capítulo como la sustitución presidencial ha sido deliberada, y tiene su base en la razón del planteamiento que mencionado anteriormente, en el que sustentamos que en nuestro sistema político debido a la perfecta estructura del partido en el poder (P.R.I.), se presenta una real sustitución sexenal, ya que lo que sucede de hecho, es que se trasmite o se sucede a un individuo diverso del mismo partido en el poder.

El cambio de gobierno o la sustitución presidencial que hemos planteado se constituye en una especie de cambio de estafeta en una carrera política que busca continuidad en los primeros puestos de los individuos de un mismo equipo.

Lo que sucede es que la titularidad del Ejecutivo, constituye el puesto más importante, y lo convierte en la figura más importante del país, creemos que es el escalafón último, más importante del sistema político mexicano, es el centro de los intereses, --presiones e ideas, que no obstante su problemática es, definitivamente el puesto más codiciado.

El estudio de éste punto, para nosotros se nos presenta como apa

sionante haciendo la salvedad de que definitivamente se entrará al campo de estudio de la Ciencia Política y la Sociología, situación muy importante por la trascendencia para nuestro trabajo de investigación.

Como ya hemos planteado en éste trabajo que nuestro Presidencialismo tiene como característica que lo hace especial la existencia de un sólo partido en el poder desde hace ya más de cincuenta años que por lógica consecuencia ya no tiene como principal objetivo la búsqueda de llegar al poder, y que sin embargo su preocupación si se dirige a dar continuidad y proseguir con su tarea, con un consiguiente proceso de cambio de imagen, y búsqueda de satisfacción de demandas sociales.

Así pues, obtendremos como primer punto de conclusión de éste tema, que el cambio de gobierno en nuestro país tiene dos características principales que son:

- a) Existe plena seguridad de que el cambio en el poder sexenal no saldrá de la esfera de poder del P.R.I., y
- b) El factor esencial de continuidad lo encontramos en que el Presidente es el líder o jefe real del P.R.I.

La situación de que el P.R.I. continuará en el poder está fundada en que los tres sectores más importantes de una nación, se encuentran controlados de una manera pacífica, tales sectores se encuentran agrupados en tres grandes organismos como: C.T.M. --- (Confederación de Trabajadores de México), la C.N.C. (Confederación Nacional Campesina), y la C.N.O.P. (Confederación Nacional Obrera Popular). Estas organizaciones que agrupan a los sectores obrero, campesino y popular, están incorporados al P.R.I., y sus líderes se encargan de escoger representantes populares que son-

abanderados de tales organizaciones de trabajadores, por lo que tenemos que sean representadas y por ende el apoyo incondicional al P.R.I.

Cabe mencionar que la C.T.M., es considerada por el maestro Maurice Duverger como " uno de los dos más grandes sindicatos latinoamericanos?"⁸

En los libros continuamente nos encontramos con la afirmación de que el sistema pluripartidista en América latina favorece la --- práctica de la Democracia en los gobiernos que tengan éste sistema, nosotros consideramos que lo anterior es una verdad, pero no totalmente, ya que creemos que el pluripartidismo es de sistemas políticos poco avanzados que inician en su vida democrática, tal sistema democrático se presenta en México de una manera diferente y "sui generis", ya que el pluripartidismo tiende, y tiene como única salida o tendencia el Bipartidismo.

En lo anterior se desprende otro punto a analizar y que es nuestra afirmación de que se trata de una democracia creciente, en México el proceso ha sido diverso, el pluripartidismo ha conseguido un avance definitivo, pero a la vez ha favorecido el fortalecimiento del P.R.I., en el poder, partido mayoritario y dominante, porque la existencia de demasiadas tendencias y facciones - en nuestro país provocan la división de la oposición del partido oficial, como es llamado por algunos autores, lo que posibilita que la única y real opción viable, sea en nuestro país la del -- Partido Revolucionario Institucional.

⁸ Duverger, Maurice, "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", México, Ed. Ariel, "árs. 622-623.

El pluripartidismo que existe en nuestro país es más bien "aparente" porque provoca la existencia de tal fenómeno antes planteado, pero legalmente si existe el pluripartidismo, perfectamente enmarcado, inclusive en nuestra máxima carta, en su artículo 41, se establece la naturaleza jurídica de los partidos políticos, considerandolos como entidades de interés público, situación que nos parece bastante afortunada, dicha enmarcación legal corresponde al Código Federal Electoral, cuyo remoto origen procede de la reforma política de 1977.

En México existe una muy completa ordenación jurídica referida a los partidos políticos ya que como apoyo a su ubicación en nuestra Constitución, se reglamentó su accionar mediante dos cuerpos legales inicialmente, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, y el Reglamento de los Organismos Electorales y Previsiones para la anterior ley, tales ordenamientos derivan en el Código Federal Electoral, ordenamiento que amalgamó los anteriores ordenamientos con una más democrática perspectiva hacia el futuro.

Haciendo una especie de comparación de nuestra vida política nacional y la del Partido Revolucionario Institucional, tenemos, - la vida de nuestro país es una especie de reflejo amplificado de lo que sucede en el seno del P.R.I.; al respecto tenemos que la vida de nuestro país se ha centralizado de tal manera que todo - lo relacionado con el poder se encuentra en el Distrito Federal, fiel reflejo de lo que sucede en el P.R.I., ya que en la cúpula de éste el C.E.N., Comité Ejecutivo Nacional, se descargan todas las funciones más importantes del partido, como la selección de candidatos a los puestos más importantes.

De los factores anteriores, el punto de unión es el Presidente -- debido lógicamente a que es el jefe y titular de ambos, el país y el P.R.I., tal situación provoca que el Presidente tenga un poder casi ilimitado.

Tal llega a ser que "el Presidente de la República dicta acuerdos a sus secretarios, así como a los directores de las empresas paraestatales y de los organismos descentralizados, con plena independencia, el dirigente en turno del P.R.I., también recibe ordenes presidenciales"⁹

Es así como el Presidente goza de un poder doble, el poder jurídico del país como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, y el poder real del partido político en el poder. Los liderazgos mencionados otorgan al Presidente facultades más de las que provienen del marco legal de la Constitución, las que llamaremos metaconstitucionales; dentro de las cuales se encuentra la posibilidad del Presidente de nombrar al que será su sucesor, nosotros creemos que en éste aspecto la elección del futuro Presidente, ha sufrido una transformación para bien los últimos-sexenio, y más específicamente en los dos que anteceden al actual.

La elección del sucesor presidencial, dentro del Partido Revolucionario Institucional es un verdadero ritual en la actualidad un ritual del poder, donde se realiza un escrutinio dentro de -- los mencionados tres sectores del partido, las cúpulas empresariales y la opinión pública, de tal suerte que se conoce el sen-

9

Moreno Sánchez, Manuel, "Crisis Política en México", México, - - 1978, Ed. Diana, Pág. 43.

tir popular, todo lo anterior constituye un proceso que desembocará en la decisión final que será del Presidente, el cual deberá tomar en cuenta los puntos de vista mencionados, clave de la estabilidad en el poder del P.R.I., durante sesenta años aproximadamente.

En cuanto a lo anterior comentaremos que a nuestro entender se consolida la gran fuerza política del Presidente en funciones -- por su trascendencia futura, pero también es menester afirmar -- que la opinión del Presidente es importante no sólo por los elementos de hecho recién mencionados, ya que la opinión del Presidente vale por sí misma, él es el mejor conocedor de la realidad de la nación como titular indiscutible de la administración pública federal, así que él es quien debe saber más certeramente -- cual es el más idóneo para sustituirlo, y quien no sea alguien -- ajeno a las políticas del Presidente actual, en el momento.

Por otro lado la vida de un país exige que para lograr verdaderos avances y solidificación de políticas, una continuidad o por lo menos mantener una misma ruta que evite la existencia de coyunturas políticas o vacíos en el poder que significarían la ruptura del orden social, gran logro de nuestro país, sobre todo en el contexto de América latina, así la permanencia del P.R.I., en el poder logra de una manera u otra la búsqueda pacífica de los fines del Estado mexicano.

La existencia de un partido político en el poder durante tanto tiempo encuentra sólo una justificación, su funcionalidad y también lo es que ha sabido realizar una apertura democrática a todas las tendencias políticas e ideológicas, ejemplo de esto es -- la ya planteada reforma política de 1977 y ahora ésta nueva re--

glamentación política más reciente, el Código Federal Electoral. Podemos mencionar finalmente que nuestra sustitución presidencial es una de las bases en las que nuestro país sustenta su estabilidad.

3.4 FACULTADES METACONSTITUCIONALES

Para iniciar éste punto de nuestro trabajo de investigación mencionaremos, que luego de haber citado las facultades del Presidente dentro de nuestro máximo ordenamiento jurídico, que son las que lo ubican dentro de la legalidad inegable para su actuación; pero también se ha mencionado que nuestro sistema presidencial es el único en el mundo que presenta dentro de las características que le son propias facultades más allá de la --- Constitución, dentro de un orden legal, "facultades que llamaremos Metaconstitucionales!"¹⁰

Estas facultades metaconstitucionales son unas de las razones -- que a nuestro entender, otorgan a nuestro sistema presidencial -- la distinción de ser único, y lo convierten y transforman de un sistema presidencial original, y le otorgan el "ismo"

Atendiendo exclusivamente a su origen etimológico, metaconstitucional proviene del griego (metá), que significa más allá, de -- ahí que metaconstitucional significará consecuentemente más allá de la Constitución.

¹⁰ Carpizo, Jorge, obra citada, pág. 190.

Nosotros creemos que la existencia de las facultades Metaconstitucionales viene intrínseca a la existencia misma del Presidentialismo, de ahí que no los consideremos como meras desviaciones a un sistema, sino, como características distintivas e inherentes al mismo.

Otra de las razones por las que el presidente en México tiene este tipo de facultades, se encuentra a nuestro entender en la --- expresión manifiesta del maestro Maurice Duverger cuando respecto a la figura del Presidente en América Latina menciona que la razón de su preponderancia o poder, es una característica de tipo histórico, "es la tradición del caudillismo, común en todos los países de Iberoamerica o la necesidad de personalizar el poder, propio de los pueblos de escasa educación política, acostumbrados al paternalismo del señor o jefe"¹¹

La anterior afirmación fue vertida por nosotros en el capítulo anterior, creemos que nuestro país ha tenido que evolucionar políticamente de una manera lenta, por lo que su educación en éste aspecto no llega aun a niveles que serían deseables.

Así tenemos que nuestro sistema político y legal, abriga al titular del Ejecutivo, otorgandole otras facultades que si bien, no se encuentran escritas en ningún texto legal, existen como consecuencia de las que otorgan explícitamente, son parte del ya mencionado "reglas de juego político consuetudinario"

Así que las facultades metaconstitucionales del Presidente de México pueden provenir, según nosotros de cuatro fuentes, que son-

¹¹ Duverger Maurice, obra citada, pág. 607.

a saber:

- 1) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2) Las Leyes Ordinarias,
- 3) El Sistema Político, y
- 4) La Creencia Popular.

En cuanto al último punto de origen de los arriba planteados, el cuarto, la creencia popular ya lo hemos explicado ampliamente, - dentro de éste trabajo.

Así tenemos que las facultades metaconstitucionales presidenciales tienen dos tipos de naturaleza, unas provienen del ámbito ju rídico, las otras de carácter más bien sociológico.

Podemos mencionar que la gran penetración que tiene el Presidente a través de los medios de comunicación logra que mediante las informaciones que se vierten acerca de sus posibilidades se --- vuelvan normales y comunes por lo que la nación con el transcurso del tiempo considera que las facultades del Presidente, en -- cuanto a las metaconstitucionales le son propias,

C A P I T U L O 4

REALIDAD Y PERSPECTIVA JURIDICA DEL PRESIDENCIALISMO HACIA EL EQUILIBRIO DEL PODER EN MEXICO

4.1 CAUSAS DE LAS FACULTADES METACONSTITUCIONALES
DENTRO DE LA CONSTITUCION

La existencia de las facultades metaconstitucionales -- se encuentra probada en el curso de éste trabajo, inclusive lo - hemos ejemplificado en algunos casos en nuestra Constitución. Nos atreveremos a afirmar que la existencia misma del presiden-- cialismo se encuentra fundada en la existencia de tales facultades que se traducen en un exceso justificado, en los amplísimos poderes hacia el Presidente que son sustento de un complejo y só lido sistema político y de gobierno único en el orbe. De nuestra afirmación inicial encontramos que existen facultades metaconstitucionales en la Constitución donde las posibilidades legales de actuación del Ejecutivo implícitas se encuentran da-- das, lo que posibilita al Presidente a actuar en los límites de la legalidad, fuera de algunos preceptos que otorgan la posibili-- dad explícitamente dentro de la Constitución, lo que se erige en el marco de legalidad de las facultades metaconstitucionales in-- ternas. Las facultades metaconstitucionales son la posibili-- dad presidencial de intervenir en todos los renglones de la vida nacional, estableciendo los puntos generales en cuanto a políti-- ca en los rubros dentro de los que su actuación está permitida.

Nosotros consideramos que las facultades metaconstitucionales --
proviene de dos puntos diferentes, principalmente dentro de ---
nuestra Constitución, que son:

- a) Deficiente redacción del articulado de nuestra Constitución,
- b) La posibilidad fáctica de reforma y adición de la Constitu---
ción por parte del Presidente.

Respecto a la primera causa de las facultades metaconstituciona-
les podemos decir que la deficiente, y en algunos casos incidio-
sa redacción de los artículos de la Constitución se traduce en -
la libre interpretación de los mismos, situación que provoca que
en el proceso de interpretación quede sujeta a infinidad de pre-
siones que la pueden hacer tendenciosa lo que posibilita que se-
rebasen los alcances reales de los artículos.

Así haremos una referencia específica a estas posibilidades, den-
tro de los artículos que las conciben.

Inicialmente tenemos que en el artículo 102 constitucional, se -
habla del Ministerio Público de la Federación institución de la-
que es titular el Presidente, ésta institución le corresponde --
"la persecución de los delitos de orden federal ante los tribuna-
les y su intervención en la administración de la justicia impar-
tida por los órganos judiciales de la Federación."¹

Esta facultad, el Presidente la ejerce con la facultad de nombra-
miento que el tiene sobre los funcionarios encargados del Minis-
terio Público, estos funcionarios se encuentran bajo el mando de
legado del Procurador de Justicia, funcionario que también es --

¹Portes Gil Emilio y Cabrera Luis, "La Misión Constitucional del
Procurador General", México, 1962; Ed. Botas, pag. 38.

nombrado por el Presidente de la República y obviamente depende de éste. Esta posibilidad otorga al Presidente la titularidad originaria de la Acción Penal, que es la posibilidad de poner en funcionamiento a los órganos jurisdiccionales para el logro de la justicia.

Por lo anterior tenemos que el Presidente interviene en dos formas en el ejercicio de la acción penal.

Consideramos que el ejercicio de ésta facultad constituye una de carácter metaconstitucional porque ambas instituciones se encuentran relacionadas por un vínculo de subordinación, ya planteada que consideramos es incompatible, expliquemos porque; el Procurador de justicia es un representante jurídico del Ejecutivo, debe encargarse específicamente de preservar el orden jurídico, lo podemos entender como un verdadero "abogado de la autoridad".²

Por otro lado tenemos al Ministerio Público cuya función en general es la tutela del interés social, y la de tener la posibilidad de ejercitar la acción penal (artículo 136, Código de Procedimientos para el Distrito Federal), por lo que su actuación es, en contraste, de verdadero abogado de los gobernados.

Tal situación constituye jurídicamente que ambas instituciones, que aunque con un fin similar se encuentran en puntos de vista diferentes.

La titularidad del Ministerio Público de la acción penal no constituye un monopolio delegado del Presidente, existen casos de --

² Carpizo Jorge, "El Presidencialismo Mexicano", México, 1984, Ed. Siglo Veintiuno, pág. 160.

excepción como los que se encuentran en el artículo 111 de la -- Constitución, en el que se menciona que en el juicio de responsabilidad política, en el cual la cámara de Diputados podrá proceder en contra de Diputados, Senadores, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios de Estado, Jefe de Departamento del Distrito Federal, Procurador General de la República y Procurador de Justicia del Distrito Federal, cuando así lo considere. Otro caso de éste tipo se encuentra en el artículo 107 constitucional, fracciones XVI y XVII, cuando se manifiesta que los jueces federales pueden consignar directamente a las autoridades responsables, cuando en el juicio de amparo los jueces federales están investidos de tal facultad, cuando en el caso de que se hubiese concedido la suspensión del acto impugnado o el amparo, las autoridades no cumplieren con la resolución emitida. Otra de las posibilidades se encuentra en el 97 constitucional, en su párrafo tercero se faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para "practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público", ésta situación se presentaría cuando se dudare del proceso de elección de algún poder de la Federación.

Tomando la acertada redacción de los artículos que consagran las excepciones arriba planteadas a la titularidad de la acción penal, debemos oponer en contraste la inexacta redacción en cuanto a los alcances y delimitación de la actuación del Procurador y el Ministerio Público, situación que entendemos como peligrosa. Consideramos que estamos ante la presencia de una facultad metaconstitucional porque tenemos la posibilidad de intervención del Procurador en el ejercicio de la acción penal, al igual que el -

Ministerio Público a quien corresponde la iniciación de la misma, por facultad expresa del artículo 136 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, como artículo que deriva de nuestro 21 constitucional, por todo lo anteriormente expuesto tenemos que el Presidente tiene la posibilidad de accionar el -- "acelerador" y el "freno" en la administración de la justicia, -- administración que si le es propia constitucionalmente.

Pasando a lo que consideramos como otra facultad metaconstitucional, en el artículo 25 constitucional, se habla de la suprema -- rectoría del Estado, digase Gobierno, para poder planear la forma en que el estado dirigirá su economía y desarrollo, de una manera libre y democrática, esta facultad constitucional tiene apoyo en otro artículo del mismo ordenamiento, que solidifican los preceptos económicos de dirección que de manera implícita y explícita se le otorga al Presidente, mencionaremos que esos artículos son el 26, 28 y 131, mismos que permiten al Presidente dirigir la economía de nuestro país.

En este mismo rubro tenemos que en el artículo 131, se faculta -- al Presidente a disponer de lo que, entendemos como otra posibilidad de actuar más allá de la Constitución, basado en la inexacta redacción de su tenor, inicialmente mencionado que "el Presidente está facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, -- disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear algunas otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones y las exportaciones y el tránsito de los productos, artículos y efectos, cuando lo estime, a fin de regular el comercio

exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio -- del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho a la facultad concedida:

Creemos que esta facultad es metaconstitucional porque si bien -- ya lo hemos identificado como una posibilidad legislativa extraordinaria la facultad otorga la facilidad al Ejecutivo de rebasar la esfera de actuación del poder Legislativo, otorgada previamente al Congreso de la Unión en el artículo 73 fracciones -- VII, IX y XXIX punto 1º de la Constitución; por otro lado el uso de esta facultad podrá ser utilizada por el Presidente sin permiso previo de ejercicio, del cual se hace mención en el tenor del artículo ya transcrito, ya que se menciona que notificará el uso que se hubiere hecho al momento en que el Ejecutivo envíe el presupuesto fiscal del año, ahora sí, para su aprobación pero ya -- habiendo sido aplicada la medida.

Consideramos que la causa de que el Presidente goce de esta facultad se encuentra fundada en la inmediatez y flexibilidad que requieren las medidas, situación que no creemos justifique la posibilidad que se interpreta de la redacción de éste artículo, ya que se reporta al Congreso algo que ya se hizo, la supuesta aprobación, en éste caso se convierte en una notificación o toma de conocimiento.

Así tenemos el claro ejemplo de que la redacción de nuestra Constitución es incierta y permite facultades allende de los fines -- planteados inicialmente, o del espíritu mismo del artículo.

En el artículo 73 fracciones VI y VIII de la Constitución, tene-

mos que el texto menciona: "El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quién lo ejercerá - por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva."

Es bien conocido por todos nosotros que la capital de nuestro -- país es también el centro político, social, cultural, económica, entre otros rubros de la nación; situación que actualmente obedece al marcado centralismo que nuestro país manifiesta en todos - sus ambitos, hemos acotado que una de las razones de que el Presidencialismo se presente se encuentra en la concentración de poder y elementos reales en el asiento de las cúpulas del poder en México, el Distrito Federal.

Desde el punto de vista jurídico-histórico podemos mencionar que el Distrito Federal ha presentado un fenómeno contrario al de muchas ciudades en el país, ya que en Agosto de 1928, mediante una reforma constitucional se suprime el régimen municipal tanto en el Distrito Federal como en los territorios federales existentes hasta esa fecha,

La situación del Distrito Federal presentada en la Constitución- la entendemos como metaconstitucional por lo siguiente: nosotros que somos ciudadanos del Distrito Federal se nos priva del derecho que tenemos como tales respecto a podernos pronunciar respecto a nuestro gobierno interior, privandosenos de un derecho político al que definitivamente debemos tener acceso.

Entendiendo éste artículo como de control político, éste reafirma y consolida el poder del Ejecutivo ante los demás poderes de la Federación, demuestra en la metrópoli más importante del país en manos de quién realmente se encuentra el Poder.

En cuanto a la posibilidad consagrada en el artículo 73 fracción VIII, referida específicamente a la facultad del Presidente de poder celebrar empréstitos, consideramos necesario hacer una apreciación especial debido a que ésta posibilidad se encuentra en el rubro de sus atribuciones en materia económica, siendo demasiado trascendental ésta posibilidad, para ser delegada a sus colaboradores, pensamos que no deberá de ser delegada por su importancia específica y estratégica.

Dentro de las facultades que pueden encuadrarse dentro de las metaconstitucionales creemos que en el artículo 89 fracción XV, de la Constitución, mismo que contiene la posibilidad del Ejecutivo para "conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria", entendemos que la causa por la que el Presidente goza de esa facultad se encuentra también en sus posibilidades dentro del ámbito económico y de dirección del mismo y en la búsqueda de dar impulso a la innovación e investigación científica y tecnológica del país, pero según nuestra opinión, que no obstante lo válida que pudieran ser las causas que motivan ésta facultad, no deberían ser encomendadas a un sólo individuo, ya que sería peligroso y pudiera dar origen a desviaciones en la aplicación de ésta facultad no importando que exista una ley que reglamente ésta, el uso indebido de la facultad podría derivar en violaciones en el artículo 28 de la Constitución.

En el artículo 92 constitucional tenemos la facultad de reglamen

tar, decretar, acordar y ordenar la actividad de las Secretarías y Departamentos de Estado, para lo cual quedará obligado, el Presidente a que cualquiera que sea la naturaleza del acto jurídico, éste sea firmado por él, y por el titular del órgano que se destina, firma que será requisito indispensable para que sea obedecido.

Consideramos que esta facultad es interesante debido a que siendo el Presidente el titular del Ejecutivo y por consecuencia lógica de la Administración Pública Federal, se requiera de la homologación de parte de un individuo que ha sido nombrado por el propio Presidente lo que significa, si una muestra de colaboración entre los miembros del mismo poder, además dicha firma se traduce en una simple rúbrica.

En el artículo 96 constitucional se habla de la facultad presidencial de poder nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con la aprobación de la cámara de Senadores, esta facultad la ubicamos dentro de las de tipo metaconstitucional debido a que la posibilidad de realizar éste tipo de nombramientos el Presidente los puede efectuar de manera libre por lo que dichos nombramientos se traducen en imposiciones, propiamente, tal situación es muy importante ya que el nivel más alto en la impartición de la justicia en nuestro país queda a merced de la voluntad presidencial. Esta posibilidad no es una de las que provienen o están influenciadas por éste, ya que la causa de esta facultad se encuentra en los periodos de sesiones del poder Legislativo son muy reducidos, y las múltiples atribuciones de estos impiden que puedan cumplir con la aprobación que --

consigna el artículo, ni con el posible estudio de una terna de candidatos idóneos, lo que se traduce en la práctica de una verdadera facultad metaconstitucional, provocado por los periodos tan reducidos de legislación real.

Respecto a esta misma facultad metaconstitucional tenemos que en los artículos 98, 99 y 100 de la Constitución se encuentran soportadas otras facultades metaconstitucionales que refuerzan las posibilidades de intervención del Presidente en la Suprema Corte de Justicia, ya que otorgan al Presidente la posibilidad de intervenir en el régimen administrativo de ésta, al autorizar el Presidente las faltas temporales, cuando dichas faltas de los ministros no excedan de un mes la sustitución la efectuará el -- Presidente de acuerdo con el procedimiento planteado en el artículo 96 constitucional, además será el único facultado para recibir las renunciaciones de los ministros, para aceptarlas con la aprobación del Senado, las licencias que los ministros soliciten también serán autorizadas por el Ejecutivo cuando sean por más de un mes y menos de dos años. Así tendremos una facultad metaconstitucional de alcances extensos para el Presidente en referencia a sus posibilidades de intervención en la Suprema Corte de Justicia, principal y más importante órgano jurisdiccional de nuestra nación.

Dentro de éste mismo punto de las facultades metaconstitucionales dentro de la Constitución tenemos que en su artículo 133, faculta al Presidente, dentro de sus posibilidades de ser director de nuestra política internacional, para celebrar tratados de --- acuerdo con el tenor de la Constitución, mismos que luego de pa-

sar por el proceso de aprobación por parte de la cámara de Senadores, los tratados pasarán a ser derecho interno, por lo que esta facultad se transforma en una de carácter interno y positivamente de las de tipo metaconstitucional.

Lo anterior lo consideramos por las siguientes reflexiones:

Si bien hemos mencionado que se encuentra plenamente señalada -- dentro de la Constitución la facultad del Presidente para celebrar tratados con otros países (artículo 89, fracción X constitucional), en donde se agrega "sometiéndolas a la ratificación del Congreso Federal", refiriéndose a los tratados, tal aseveración en la Constitución propicia que nuestra interpretación al respecto sea de que la voluntad del Senado y la del Presidente se encuentran previamente en comunión, situación que definitivamente es real, sí porque inicialmente es erróneo mencionar el "Congreso Federal", ya que se trata del Senado, además en el artículo 76 fracción I, se menciona nuestra afirmación, ya que se dice en su parte final "además aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la --- Unión ", de lo que lógicamente desprendemos que la política exterior deberá ser revisada y de presentarse el caso posteriormente aprobada, por lo que la redacción del artículo citado provoca -- "escarceos interpretativos."³

Por lo anterior tenemos un precepto constitucional que por su de safortunada redacción crea problemas interpretativos que originan facultades metaconstitucionales del Presidente.

³ Arellano García Carlos, "Derecho Internacional Público", México, 1983, Ed. Porrúa, pág. 683.

Finalmente hemos planteado que las facultades metaconstitucionales del Presidente encuentran otra causa de existencia en la posibilidad, de que el Ejecutivo realmente y de facto puede participar en el proceso de reforma y adición a la Constitución, tales posibilidades se derivan de nuestro entender de un error que mencionamos como causante de las anteriores, pero hemos querido separar por la trascendencia que lleva consigo esta posibilidad importantísima, y que es la inexactitud, en éste caso, de los términos utilizados por los legisladores.

Durante la lectura de la Constitución encontramos frecuentemente que se confunden o se considera indistintamente al "Congreso", y a las cámaras de Senadores y Diputados, tal confusión en los términos citados se traduce en que las posibilidades de interpretación de diversos ordenamientos constitucionales es muy extensa, así en el artículo que podemos definir como consagratorio del proceso legislativo la "fusión" de términos que planteamos queda patente, se habla indistintamente de los cuerpos camarales y de la unión de estos en el Congreso.

Todo lo anterior acarrea consecuentemente que si bien en el artículo 71 constitucional se ubica al Presidente en el mismo plano que a los Senadores y Diputados, incluyendo a las legislaturas de los Estados, y si en la misma Constitución se presenta la confusión ya planteada, la facultad reservada para el Congreso de la Unión en el artículo 135, se puede asimilar por interpretación extensiva al Presidente, situación que de hecho se presenta. Consideramos a manera de corolario para éste punto que definitivamente la existencia de la metaconstitucionalidad en las facultades del Presidente se presenta, y lo más importante es que en-

la misma Constitución se den, consideramos que es verdaderamente importante darnos cuenta de que en la que es la ley suprema de la nación se presenten éste tipo de fallas.

Debemos decir en defensa de nuestra Constitución que muchas de estas situaciones anómalas, son un lastre que por años se arrastran, situaciones que pueden ser efecto de nuestra marcada tendencia de copia o "mimetismo constitucional".⁴

Pero consideramos que es imperiosa la revisión de la Constitución por los nuevos legisladores.

⁴Biscaretti di Ruffia Paolo, "Introducción al Derecho Constitucional Comparado", México, 1976, Ed. Fondo de Cultura Económica, pág. 88.

4.2 CAUSAS DE LAS FACULTADES METACONSTITUCIONALES EXTERNAS

Es importante plantear a manera de introducción de éste segundo punto del capítulo, que las causas externas pueden ser - muchas más de las que podemos enunciar aquí.

Estas causas motivan la actuación metaconstitucional del Presidente pueden quizás encontrar una base de actuación comprensible ha nuestro entender, en la necesidad de un gobierno fuerte en un país débil ya que es comprensible que la "juventud" de nuestro país, le impide un desarrollo más acelerado de sus instituciones jurídicas y obviamente políticas, así en la medida en que la fuerza del gobierno sea real, la fuerza de sus decisiones serán más fuertes, y encontrarán menor oposición.

Consideramos que las facultades metaconstitucionales del Presidente provienen principalmente de dos puntos, externos a la Constitución, y son:

- a) La notoria inexperiencia y carencia de educación política de nuestra nación, y
- b) El sistema político que gobierna nuestro país.

En cuanto a la explicación de nuestra primera afirmación, pode--

mos decir que la consolidación paulatina y lenta de todas las -- instituciones jurídicas y políticas de nuestra nación cuya génesis se encuentra, a nuestro entender en la Revolución Mexicana, -- proviene de la necesidad de romper la situación de un casi vasallaje y semifeudalismo en que nuestro país se encontraba inmerso, la conformidad y semilla del movimiento parte de las clases sociales sometidas en aquel momento, movimiento que finalmente --- triunfa y logra la instauración de un gobierno legítimo que nace del movimiento que acertadamente pocos años después logra elevar su ideario en un cuerpo jurídico, el cual hasta la actualidad, y que es el más importante del país, la Constitución de 1917.

Proceso que tarda siete años en consumarse en forma escrita, por la necesidad de consolidación del poder, proceso que se vuelve -- una constante en la vida de nuestro país, al menos de una manera que permitiera en aquellas épocas, iniciar la reconstrucción que por razón del mismo movimiento tenía graves carencias, las que -- para ser solucionadas implicaban tiempo e imposibilidad de consolidar el estado como uno de derecho y legítimamente constituido, hecho que se logra.

Pero la instauración de las instituciones nacionales no sería cosa de años, menos aun de lustros, ubicar la duración de éste proceso sería muy aventurado.

Así en la consolidación de la nación como tal se enfocará primeramente a la instauración del orden social, a buscar resolver -- los problemas más importantes como la alimentación, la habita--- ción, los que se lograrán con el reparto de la tierra y la ins- tauración de una infraestructura básica para lograr una solución lo más mediata posible de estos dos principales problemas del mo

mento.

La instauración de las instituciones nacionales, de la construcción misma de los cimientos del Estado mexicano, o de su proyecto plasmado en la Constitución de 1917, y la instauración se inicia de una manera más válida y organizada al nacimiento del Partido Revolucionario Institucional, cuyo fin inicial al menos se encuentra en su propio nombre, así inicia la consolidación nacional basado en la solución de la problemática y la solidificación lenta de un gobierno sólido, comienza la vida de nuestra nación en la búsqueda de democratizar el proceso planteado.

Es así como ya cimentadas las bases para el crecimiento, nuestro país puede permitirse la posibilidad de abrirse a un panorama -- que le permita participar activamente en las grandes decisiones de nuestra joven nación.

Por lo que la mira de los habitantes de nuestra nación hacia la participación política es reciente y su posibilidad de encontrar un foro de expresión a lo que nosotros consideramos como una --- apertura democrática no tiene más de veinte años con la incorporación a la vida nacional y al proceso electoral de partidos políticos de diversas ideología y tendencias que consideramos que significan, como inicio del "aprendizaje" político del país y sus habitantes, mismo que con el paso de los años permitirá que el acceso a los foros mencionados sea válido, fundado en un crecimiento de la problemática plena.

El proceso de educación política del país creemos está iniciado, es irreversible, pero en el sacrificio del nacimiento de la nación se ha solidificado en el poder y las facultades del Presidente, y el medio que ha posibilitado tal solidificación es el -

P.R.I., como director máximo y único de la política nacional.

Así consideramos que el sacrificio del país en la consolidación nacional, ha traído como consecuencia el desconocimiento de la forma de tener acceso a las posibilidades de participar en el proceso de democratización nacional, lo que ha posibilitado el poder accionar libre del partido en el poder, cuyo líder ha obtenido facultades allende de las que la Constitución le ha otorgado, líder que no es otro que el Presidente.

Como punto final de ésta primera causa de las facultades metaconstitucionales externas, tenemos que la inexperiencia y falta de educación política provocada por la necesidad de resolver prioridades, mismas que no permitían la ocupación de los habitantes de México en el sistema político que nos rige, posibilidad que si bien se encontraba reservada a algunos grupos de minoría que tuvieron tal posibilidad.

Ahora bien dentro de las causas que originan las facultades metaconstitucionales de manera externa, tenemos que la titularidad del partido en el poder se encuentra en manos del Presidente de la República, éste organismo político es el que ha controlado el poder en México durante ya más de cincuenta años, situación que lo faculta a actuar con plena libertad en su gestión en el poder. El Presidente en el período de sus funciones tiene la posibilidad de actuar fuera del contexto de las funciones que le son propias a su encargo, estas facultades no las propicia él, ya existen dadas mediante la influencia que obtiene por el hecho de ser líder natural del P.R.I., el sistema de privilegios se inicia cuando el partido elige al que será futuro Presidente, lo que im

plica la doble dirección del partido y del país, entonces se presenta un compromiso tácito que lo obliga a mantener las condiciones que le permiten actuar dentro de un marco de legalidad y procurar aquellas que sean necesarias para garantizar que sigan presentándose, y asegurando la continuidad.

Dentro de las causas que podemos mencionar, están la existencia de un cuerpo legislativo que pertenece también en su mayoría al P.R.I., y es el partido del titular del Ejecutivo, así que al asumir su cargo ya tiene gran respaldo del cuerpo legislativo, que lo apoya en las dos cámaras.

Además el Presidente en un marco de legalidad que se desprende de su facultad única de ser titular de la Administración Pública Federal y del poder que haya sido investido no sólo puede nombrar a sus colaboradores más cercanos, sino que tiene la posibilidad derivada por las leyes ordinarias para nombrar a los directores de las paraestatales y organismos descentralizados.

La posibilidad e influencia del Presidente de intervenir en todos los niveles del pacto federal, proviene de la posibilidad del Ejecutivo de poder nombrar o escoger a los que serán gobernadores de los estados.

Consideramos que dentro de éste mismo rubro que la intervención del Presidente, delegadamente dentro del proceso de mediación y arbitraje en las contiendas que se presentan en las relaciones obrero-patronales, con la posibilidad de nombramiento del Presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje, posibilidad que es definitivamente metaconstitucional, debido a que la intervención del poder Ejecutivo en estas relaciones ya está especificada en las atribuciones del Secretario de Trabajo que es nombrado

por el Presidente, por lo que el poder nombrar al funcionario de la Junta de Conciliación y Arbitraje, se nos presenta como inecesario por lo que tal facultad se podría viciar y hacerse tendenciosa.

Dentro de las amplias posibilidades derivadas del sistema político y sus ingerencias, tenemos que el Presidente y P.R.I., logran una gran influencia en todos los medios masivos de comunicación, tal situación es posible por la facultad del Presidente de otorgar y cancelar concesiones en esta actividad derivadas de las leyes específicas (Ley de Vías Generales de Comunicación).

Consideramos que la intervención presidencial en el control de los medios masivos de comunicación otorga posibilidades elimitadas, por lo que su ingerencia debería ser limitada, al menos en aquellos medios que pertenecen a los particulares.

Los controles que el sistema impone a los medios de comunicación son tan sofisticados como los que más, mencionaremos que en el caso de los periódicos y de los medios escritos en general su control se ejerce mediante la Productora e Importadora de Papel S.A., (PIPSA), empresa que distribuye el papel a las editoriales y periódicos, por lo que tiene en sus manos la posibilidad de presionar y accionar a dichos medios, inclusive "las casas editoriales pueden hacerle compras a crédito y quedarle a deber dinero"⁵.

Finalmente el Presidente debido a la gran fuerza del sistema ins

5

Carpizo Jorge, "La Constitución Mexicana de 1917", México, 1986 Ed. Porrúa, pág. 302.

taurado le otorga la posibilidad de intervenir en el Proceso --- Electoral a través de la Secretaría de Gobernación, en la que mediante la Comisión Federal Electoral se vigila la observancia de los preceptos del Código Federal Electoral, publicado el 12 de febrero de 1987, cuerpo legal que consideramos como ilustratorio del proceso de democratización iniciado con la reforma política que inició en 1977, con la apertura a la posibilidad de participación de los partidos políticos en nuestro país.

Tal apertura no supone de ninguna manera la concesión o la cesión por parte del P.R.I., del terreno ganado, sino más bien que se trata del terreno ganado por un proceso lógico y que atiende a un reclamo popular, ya que el sistema aun conserva amplias posibilidades de continuar en el poder.

Nosotros creemos que las posibilidades de actuación del Presidente de manera libre casi, está en el proceso en el que las instituciones nacionales se solidificaron, pero que de manera consecuente posibilitaron que el P.R.I., lograra también esa solidificación, ya mencionamos que su fin se encuentra en el mismo nombre del partido, ya que es institucional, que significa el control social de algo, en éste caso del sistema político de nuestro país, el P.R.I., es una "organización con un personal dirigente, con una sede que es México, y que se ha instituido para la consecución de un fin inicial, el poder y una posterior consolidación".⁶

⁶ Boletín Mensual del Partido Revolucionario Institucional del -- Estado de Morelos, "Cincuenta años en el Poder y su Razones", Ed. Prensa, 1987, pags. 23-24.

Concluiremos éste punto con una apreciación final, las causas externas de las facultades metaconstitucionales se fundamentan en la existencia de una organización política que logra el control político, económico y social de nuestro país, gracias a su perfecta estructura y capacidad de control de cualquier situación.

Encontramos como nexo de poder hacia el Presidente para su actuación más plena en cualquier ámbito de la vida nacional, las facultades ceremoniales de las que se encuentra investido, mismas que resultan lógicas por su cargo, pero que reafirman la fortaleza que ya tiene de hecho, que inclusive le otorgan la posibilidad de iniciar todo tipo de eventos ceremonias, e inclusive conferencias, simposiums, eventos deportivos, sociales y culturales que lo equiparan a lo que consideramos, como una figura casi de símbolo, a la usanza de los países con monarquía.

Dentro de las facultades ceremoniales, inclusive se le dan saluaciones como si se requiriera de su aduiesencia para poder actuar cada inicio de año por ejemplo, lo que le da la posibilidad muy proxima de alguien que goza de un titulo nobiliario.

Tales posibilidades lo facultan de hecho para constituirse en la figura más poderosa que hay en nuestro país, y que también son las que le otorgan el nombre a nuestro sistema, el Presidencia-lismo mexicano.

4.3 MEDIDAS PARA EVITAR LAS FACULTADES
METACONSTITUCIONALES EN LA CONSTITUCION

Ya se ha enunciado en el punto anterior las posibilidades de actuación del Presidente de la República dentro de la --- Constitución, y que dentro de la misma se encuentran explícitamente e implícitamente posibilidades de ir allende de algunos preceptos jurídicos constitucionales.

Hemos mencionado que tales posibilidades provienen de defectos -- que nuestra Constitución tiene, y que son remediables, por lo -- que intentaremos proponer posibles soluciones que pudieren ser -- llevadas a nuestra máxima carta.

Iniciaremos primeramente con el problema de la deficiente redacción en el articulado constitucional, tomando en cuenta esto -- propondremos posibles medidas que pudieren corregir los errores -- planteados en los puntos anteriores, por lo que siguiendo con el orden que utilizamos hablaremos del artículo 102 constitucional, el que en su enunciado consigna la institución del Ministerio Público, lo define como una atribución del Presidente de la República, y posteriormente subordina a dicha institución, a la del Procurador de Justicia, esta situación de dependencia directa de

ambas instituciones, no debería ser, si bien ambos encuentran su fin último en la justicia, la naturaleza de sus funciones en muchos casos es diferente y los bienes que tutelan no son los mismos y se pueden encontrar en puntos opuestos en muchas situaciones en la práctica.

Por un lado, tenemos que el procurador definitivamente tutela y representa a la autoridad en la búsqueda de conservar el orden social y su función es plenamente la de ser una autoridad del Estado, representante del Ejecutivo en su accionar.

En el otro lado tenemos que el Ministerio Público es en cierta forma representante y tutelador de los intereses de la sociedad lo que consideramos lo ubica como una contraposición sutil, pero que podría ser originadora de grandes problemas lo que significa que ambos se encuentran en el mismo camino pero en diferentes carriles además uno de los carros es más grande que el otro y sino se le da oportunidad de avanzar al Ministerio Público, no lo podrá hacer.

Por lo que creemos que las posibilidades de actuación del Ministerio Público no pueden ser supervisadas por el Procurador de Justicia, tal situación se lograría con una reglamentación que delimite las atribuciones de cada uno, y que sus funciones en ningún caso, sean limitadas por el otro, de esta manera se limitaría la posibilidad de incurrir en las desviaciones señaladas. Y es que además como ambas atribuciones corresponden originariamente al Presidente el puede intervenir indiscriminadamente en ambas instituciones, por lo que consideramos que sería beneficioso que su posibilidad de ser director de ambas figuras se reglamentara, y que las posibilidades de ingerencia del Procurador para-

con el Ministerio Público fuera de carácter administrativo como funcionario a su cargo, y que las funciones de supervisión en -- cuanto a su actividad sólo pudieran ser motivo de disposición en contrario mediante la opinión del órgano jurisdiccional, para -- que las funciones del Ministerio Público sean las de ser un verdadero fiscal.

Es así como la deficiente redacción de los artículos que inciden en la titularidad de la acción penal posibilitan que la interpretación logra extender una atribución propia del titular del Ejecutivo originalmente.

Debemos precisar el ámbito de la acción penal y los alcances de esta como una facultad constitucional del Presidente, ya que la ambigüedad de esta facultad en su redacción, provoca la metaconstitucionalidad ya planteada, es esta misma la que provoca muchas de las violaciones provenientes de los funcionarios de la administración le sean imputadas al Presidente, situación que en algunos casos es injusta, y lo peor de todo es que provenga de --- nuestro máximo ordenamiento jurídico; la Constitución.

Ahora bien de las atribuciones del Presidente en materia económica, hablaremos de la poca precisión de los artículos que la contienen ya que en algunos casos, inclusive colocan al Presidente ante la posibilidad de rebasar preceptos previamente consignados en la misma Constitución, creemos que el articulado constitucional debería hacer referencia específica a las atribuciones presidenciales en éste renglón.

Así específicamente en cuanto a las posibilidades señaladas en el artículo 131 de la Constitución, donde el Presidente tiene la

facultad de legislar de manera extraordinaria en materia económica, dicha facultad según el artículo se encuentra posibilitada y superditada a la aprobación previa del Congreso, posteriormente manifiesta los supuestos en los que esta facultad constitucional descansa, otorgan la posibilidad de actuación de una manera demasiado subjetiva, ya que se utilizan como supuestos base expresiones tales como: "cuando lo estime urgente, o realizar cualquier otro propósito en beneficio del país", comprendemos que si bien dicha facultad presidencial es plena en el contexto económico -- que le es propia, no se dan parametros precisos de ninguna índole para tal actuación; posteriormente en el mismo artículo se -- permite que se puedan rebasar preceptos que fueron dictados previamente por el propio Congreso, lo que permite ir en contra de lo estipulado en el artículo 73 fracción VII, de la propia Constitución; y finalmente encontramos la posibilidad en el mismo artículo 131 de la constitución, cuando se menciona que: "el Ejecutivo al enviar al Congreso el presupuesto fiscal, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida".*

Encontramos entonces que la redacción del artículo, posibilita el actuar libremente, ya que debido a la redacción se presentan, a nuestro entender, tres posibilidades concretamente que son:

- a) El Presidente no requiere de la autorización del Congreso, para hacer uso de la facultad señalada,
- b) Da oportunidad plena al Presidente para rebasar una facultad constitucionalmente señalada al Congreso, y

* El subrayado es nuestro.

c) La facultad que se le otorga al Presidente permite que la uti-
lice previamente, y la redacción del artículo provoca que la ---
aprobación mencionada en el tenor del artículo constitucional, -
se convierta en una mera información o toma de conocimiento al -
Legislativo de una facultad que se utilizó previamente, de una -
manera libre.

En cuanto a lo anterior creemos que el artículo debería contener
el constreñimiento del Presidente a que la utilización de la fa-
cultad sea realizada, realmente con la previa autorización del -
Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, en su caso, es
to por un lado, por otro creemos que la facultad concedida debe-
rá ser limitada por un parametro ideal, que permita dar las si-
tuaciones en las cuales el Presidente podrá actuar tal y como su
cede en el artículo 29 de la Constitución, para evitar cualquier
tipo de exceso por no delimitar sus alcances y finalmente, en su
parte última, el 131 constitucional deberá especificar que el --
proceso de aprobación será lo más cercano o inmediato al uso de-
la facultad, para que se trate de una verdadera aprobación, y no
de una información posterior luego de haber sido ya utilizada --
con antelación.

Ahora bien en cuanto a las facultades que hemos definido como me-
taconstitucionales que se encuentran en el artículo 73 fraccio-
nes VI y VIII, consideramos que la posibilidad presidencial de -
nombrar al Jefe del Distrito Federal, y de esta manera gobernar-
delegadamente el Distrito Federal, consideramos debería suprimir
tal posibilidad, ya que los ciudadanos de la capital al igual --
que los de toda la República deberán de gozar de los derechos --

que la ciudadanía conlleva, y el pronunciamiento sobre el hombre que deberá de gobernarnos, consideramos que éste derecho político es inalienable. Por otro lado en cuanto al funcionamiento -- del Distrito Federal como Departamento, por cierto el único que existe en nuestro país, mismo que creemos debería de ser estudiado por lo trascendente que es en nuestro país su funcionamiento, así como porque políticamente, económicamente y geográficamente-- el Distrito Federal debe de ser incorporado al régimen municipal por lo que se impone un estudio a fondo de esta situación, quizás lentamente, y podría iniciarse con la conversión de las Delegaciones Políticas en municipios, situación que provocaría una -- mayor participación democrática del Distrito Federal en el desarrollo nacional lo que se traduciría en un lógico fortalecimiento del Pacto Federal.

Ahora bien dentro de la facultad consagrada en el mismo artículo 73 constitucional, fracción VII, se menciona la posibilidad del Presidente de celebrar empréstitos, aunque su redacción provoca la posibilidad de que sean celebrados por colaboradores del Presidente, y tal posibilidad creemos no debe de ser delegable como lo son las facultades constitucionales, todo esto sólo de acuerdo con la gran importancia y trascendencia de la ya descrita facultad constitucional.

En cuanto a la facultad que se menciona en el artículo 89 fracción XV, de la Constitución en el que se otorga al Presidente -- la posibilidad de otorgar privilegios por tiempo limitado a inventores, descubridores o perfeccionadores, entendemos que la fa

cultad como tal en su fin, es válida y que propicia desarrollo y búsqueda de tecnología, tan importante para un país de las características del nuestro, pero la metaconstitucionalidad planteada la encontramos en que ésta se encargue a un sólo individuo, o a sus colaboradores más cercanos quienes podrían dar uso inapropiado a tan importante posibilidad, nuestra propuesta en concreto es que el poder Legislativo mediante una comisión especial, fuera posibilitada para otorgar tales privilegios, para que luego de la evaluación correspondiente, se instrumentara la facultad mediante los cuerpos especificados en las leyes creadas.

La base de la afirmación anterior se encuentra en la posible existencia de vicios, y en la posible ruptura del artículo 28 de la Constitución.

En el artículo 96 de la Constitución volvemos a encontrar una facultad de nombramiento, misma que hemos ubicado a nuestro entender dentro de las facultades metaconstitucionales, donde de conformidad a ésta el Presidente de la República puede nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, facultad que como mencionamos está reservada al Ejecutivo, y no debiera serlo porque provoca posibilidades de ingerencia en nuestro máximo órgano jurisdiccional, por lo que nuestra proposición concreta es la de que en una inspiración al sistema de Estados Unidos de América, donde en verdad se presenta, un proceso de selección de posibles miembros de la Suprema Corte, y donde la oposición camaral si tiene cabida, por lo que consideramos debería de existir para tales efectos, los siguientes puntos:

a) Debe existir un período doble de sesiones ordinarias, no sólo

de la Camara de Senadores, que en éste caso sería la abogada, si no que de ambas, el cual debería ser más extenso para que nuestros legisladores lo sean de tiempo completo, y

b) Que no se permitan licencias a los legisladores en tiempo de sesiones, a menos de que trátase de casos en que es necesario en verdad.

Para efectos de lo anterior instrumentaríamos un período doble de sesiones ordinarias nismo que, ya ha sido concebido por el legislador según decreto publicado el 7 de abril de 1986 en el diario oficial de la Federación en el que se reforman los artículos 65, 66 y 69 de la Constitución.

Debemos agregar que la medida anterior ha sido retomada de la -- Constitución de 1857, "la cual concibió dos periodos de sesiones ordinarias del Congreso!"⁷

Así en el "futuro" artículo 65 Constitucional, se establecerán -- dos periodos de sesiones ordinarios que iniciarán, el primero, -- el primer día de Noviembre de cada año, y finalizará el 31 de Diciembre del mismo año; en cuanto al segundo período, comenzará -- el 15 de Abril de cada año, y finalizará el 15 de Julio del mismo año, aumentando el período de sesiones ordinarias en dos meses, "dicho decreto entrará en vigor a partir del 1º de Septiembre de 1989!"⁸

El citado decreto agrega en el artículo 69, que el Presidente -- presentará su informe ante el Congreso exactamente al inicio del

⁷Carpizo Jorge, segunda obra citada, pág.288

⁸Diario Oficial de la Federación, México, 1986, Talleres Gráficos de la Nación, pág. 16.

primer período ordinario de sesiones, el primero de Noviembre de 1989.

Consideramos afortunada la reforma citada, pero creemos que es insuficiente, por lo que proponemos un período ordinario doble de sesiones, que el primero continúe tal como se presenta actualmente en los artículos 65 y 66 constitucionales, pero en cuanto al segundo período que proponemos sería del 1º de Marzo y terminaría en el último día de Junio, que concluiría con la presentación de un segundo informe, que serviría para conocer el estado de su administración de una manera más detallada y consecuentemente un control más rígido de su actuación.

Creemos que las medidas propuestas darán a los legisladores lo que se traducirá en una manera de legislar más tranquila y relajada, evitando de ésta manera la legislación al vapor.

En la misma facultad metaconstitucional que motivó todas las reflexiones anteriores, posteriormente al artículo 96, se apoya en el 98, 99 y 100 de la Constitución en los que el Presidente puede intervenir en régimen administrativo de la Suprema Corte, situación que también creemos debería ser reformada, y reservarse tal posibilidad de intervención al Senado, lo que significaría desconectar las posibilidades de intervención del Ejecutivo en dicho órgano jurisdiccional.

En referencia con la facultad metaconstitucional que ubicamos en el artículo 133 constitucional, que posibilita al Presidente de la República a legislar de una manera indirecta y excepcional, cuando mediante la celebración de un tratado internacional que vaya de acuerdo a la Constitución esté celebrado con la aproba-

ción del Senado, pasará a ser de Derecho Interno.

Consideramos que al mencionar el artículo mencionado, los términos "celebrado" y "con aprobación" ambos presuponen la anuencia del Senado que es facultado constitucionalmente para analizar la política exterior del Presidente (artículo 76 fracción I, de la Constitución), artículo que menciona la posibilidad de actuar al Senado exclusivamente cuando se trate de analizar la política internacional del Presidente, así que la supuesta anuencia o concurrencia del Ejecutivo y el Senado no existe, y mucho menos es -- presupuesto de actuación, como se podría entender del articulado referido.

Así la problemática es que se debe consignar que la ratificación de los tratados internacionales no es facultad del Congreso de la Unión (otra vez encontramos la confusión o fusión de terminos Congreso, Cámara de Diputados y Senadores, en el texto constitucional), sino que es una facultad del Senado y su aprobación, y ratificación sólo les corresponde a los Senadores.

El 133 constitucional que menciona la superioridad de la Constitución como ley suprema de la federación, debería consignar que la ratificación de dichos tratados será facultad del Senado de la República, en contraposición de lo señalado en el artículo 89 fracción X, de la Constitución y mencionarse también que esta posibilidad de legislación excepcional se debería señalar en el tenor del artículo 49 constitucional por ser otra excepción al --- planteamiento de ese mismo artículo, función propia del poder Legislativo.

La anterior medida fundamenta nuestra posición de considerar las reformas planteadas y confirmar la inexacta redacción de la Cons

titución.

Manifestamos en el primer punto de éste capítulo, las dos posibilidades que la metaconstitucionalidad de algunas facultades presidenciales, y mencionamos la deficiente redacción de los artículos especificados, para tal efecto hemos propuesto las posibilidades que consideramos más viables y necesarias para corregir la metaconstitucionalidad que postulamos.

Por lo anterior, pasaremos a considerar algunas propuestas para impedir la posibilidad presidencial de reforma o adición a los artículos constitucionales, creemos como hemos tratado de demostrar que tal posibilidad se encuentra plenamente otorgada al Presidente, por lo que la manera de prevenir tal posibilidad se encuentra muy vinculada con las propuestas anteriores, ya que al otorgarsele la posibilidad al Presidente de participar en la iniciativa legislativa al igual que los miembros del poder Legislativo se equiparan sus posibilidades, y se les coloca en un plano igual, por lo que las constantes confusiones entre los cuerpos mencionados posibilita la intervención del Presidente en el proceso de reforma y adición constitucional, por lo que es urgente una revisión completa de nuestra Constitución en búsqueda de la limitación y enmarcamiento de atribuciones de los poderes federales que se traducirá en un fortalecimiento de nuestro estado de derecho y un mejor cumplimiento de nuestro pacto federal.

4.4 MEDIDAS EXTERNAS PARA EVITAR LAS FACULTADES METAconstitucionales

Hemos considerado al exponer el tema sobre las causas que motivan las facultades metaconstitucionales externas, que -- nuestro país es joven, que aun se encuentra en el proceso de consolidación política, social, económica, cultural, de identidad, y otros aspectos más que lo han de definir como nación.

Hemos planteado que la fuerza del gobierno mexicano lo ha hecho un gobierno que a lo largo del tiempo es quizás el más poderoso de toda América latina, y también lo coloca en un punto preponderante a nivel mundial, y definitivamente la fortaleza que obtiene proviene del sistema político en el que se encuentra inmerso el gobierno y cuyo sustento es el P.R.I.

Pero en el desarrollo de éste punto iniciaremos hablando de lo - que consideramos como el punto que sustenta la existencia de un partido único y casi detentador del poder político en México, egta causas externa creemos es la inexperiencia y la carencia de - educación política del pueblo mexicano, tales causas provienen - del proceso histórico que ha tenido nuestro país, partiendo de - la revolución mexicana, y la resolución de necesidades primarias de los habitantes de nuestra nación, y posteriormente el proceso

de consolidación que el Partido Revolucionario Institucional en el poder, cuya consolidación fundada en la inexperiencia política planteada, son las dos causas que se convirtieron al paso del tiempo en dos consecuencias principales:

a) La nación en general se ocupaba de subsistir, y no del Gobierno que tenía, y

b) El Partido Revolucionario Institucional logra institucionalizar su permanencia en el poder.

Consideramos que nuestra nación nunca había tenido oportunidad de conocer posibilidades múltiples de gobierno, ya que sus actividades no fueron enfocadas hacia conocer sus derechos políticos; pero en contraste creemos que la situación se ha revertido y que la nación mexicana ya ha empezado a preocuparse por su condición política, y que su acceso al proceso político al que sólo se ha posibilitado desde la reforma de 1977, donde se otorgó el conocimiento a diferente ideología, y posibilidades de participación - las que han iniciado el proceso de democratización, y a la vez - que éste sea dinámico, y sin posibilidades de dar marcha atrás. La inexperiencia y la falta de educación política de los habitantes de nuestra nación paulatinamente viene a ser un hecho histórico, ya que la participación política de los mexicanos va creciendo, lo que provoca que el país avance a una democracia más moderna, importante es no dejar de mencionar que México es un país democrático, al menos a partir de la revolución mexicana, ya que negarlo sería hacerlo con la base y el fin del movimiento debido a que nuestro actual gobierno parte y emana del mismo movimiento político y social de 1910.

El proceso planteado es la medida y la solución a las causas ex-

ternas metaconstitucionales pero debemos entender que este proceso no se presentará de la noche a la mañana, porque para el Partido Revolucionario Institucional el haber logrado cimentar su estancia en el poder, fué un proceso que al momento ha durado -- cincuenta y nueve años, y la institucionalización del partido en el poder estaba justificado por las condiciones presentadas por nuestro país históricamente, por lo que consideramos que el partido oficial a avanzado, posibilitando que se de una apertura hacia el poder con la reforma política citada, y el proceso no se ha detenido considerando que en 1986 aparece el nuevo Código Federal Electoral, instrumento político que supone un gran avance e impide que el P.R.I., se pudiera hacer de recursos para su propio beneficio, provenientes del herario público, al regular el régimen financiero de los partidos políticos.

Por otro lado permite que los partidos políticos minoritarios, - todos puedan tener acceso a los medios de comunicación masivos, - situación que es ejemplificativa del proceso de educación política y exposición de ideología pluripartidista que ya mencionamos. En conclusión de éste primer punto debemos admitir que las posibilidades para evitar la primera causa de las facultades externas metaconstitucionales está dada y su implementación se seguirá dando pero la importancia del proceso y el fin de éste impide que tarde tan solo unos años ya que es preferible la vía democrática para la implementación de cambios en el gobierno y no la -- vía de la violencia social que tan nefasta resultaría.

En cuanto a las causas externas, provenientes del sistema político, consideramos que las medidas para su posible prevención, pro

vendrán no de los habitantes de nuestra nación, ni de nuestro orden jurídico, sino unicamente de la evolución del partido en el poder, y de los partidos existentes, y de la forma en que se presente su desarrollo.

Proponer una evolución interna de un organismo tan complejo como lo es el P.R.I., es muy difícil pero trataremos de vertir una posición lo más válida a nuestro entender.

La posibilidad de designación del sucesor del Presidente, piedra angular en la detentación del poder del P.R.I., ha tenido cambios al igual que los planteados en el punto anterior, muestra de todo esto lo encontramos en la recientemente celebrada consulta interna hecha por el P.R.I., en la búsqueda de obtener el conocimiento del sentir partidista respecto a los hombres más avocados para la candidatura presidencial en el sexenio 1988-1994, -- esa consulta mencionada constituye un hecho sin precedente en la historia partidista ya que obedece a una evolución interna en el P.R.I., manifestada por la existencia de "presiones democráticas" en el interior del partido que desembocan en la necesidad de modificaciones a su reglamentación interna, ya que conocer al candidato no significo el tan conocido clásico dedazo, se dio un -- proceso de auscultación política que desembocó en una decisión -- más democrática.

Lo que significa que se presentan también las condiciones de cambio en el mismo P.R.I., punto más importante y alto del sistema político, lo que creemos puede ser el inicio de que el proceso -- continúe hacia las partes inferiores del sistema, como en cascada. En cuanto a las posibilidades de nombramiento presidencial -- a sus colaboradores deberán ser limitadas como elementos del pro

ceso citado, de tal suerte que la combinación de nuestras propuestas en el campo jurídico, y las planteadas en éste punto operarán de una manera vinculada y unida para posibilitar el equilibrio del poder, planteado como fin ideal de éste trabajo de investigación, y aun más importante si, se presenta de una manera acelerada y plural.

Creemos que la intervención del Presidente en la designación de los que posteriormente serán Gobernadores, Diputados y Senadores, aunque definitivamente es metaconstitucional, garantiza la fortaleza del Gobierno y sus decisiones, consideramos que una verdadera ancla para lograr un avance en éste sentido será, la descentralización y desconcentración de ideas y sedes del P.R.I., y -- que a su vez funcionará como un imán para los mismos efectos en cuanto a la vida nacional.

Ahora bien por otro lado, creemos también que la tarea no sólo -- corresponderá al P.R.I., ya que los partidos de oposición, con excepción del Partido Acción Nacional comienzan a centralizar, -- sus políticas y por consecuencia a facilitar la permanencia del P.R.I., en el poder , el que no renunciará al poder obtenido en su ya larga historia.

Nosotros consideramos que el P.R.I., si tiene un poder inmenso -- en nuestro país, pero los obstaculos para el crecimiento de algunas otras posibilidades ideológicas, no son insalvables, sino -- que son frenos lógicos a una actividad que es muy importante y -- muy delicada a la vez.

Creemos que los puntos importantes que serán definitorios en el cambio conceptual del sistema político son:

- a) Regionalización de políticas partidistas para que el proceso de conocimiento de ideologías sea plural, extenso e integral.
- b) Como consecuencia de lo anterior las plataformas ideológicas de dichos partidos será nacional, y no enfocado a meros ataques al P.R.I., como sistema, y que a la vez fortalece su estancia en el poder, y
- c) La unión o acercamiento de los partidos y de sus ideologías, en búsqueda de un Bipartidismo, que los fortalecerá y los transformará en una opción viable e ideal.

Tales medidas permitirán que la democracia vaya a la nación y no que esta sea buscada en el seno del poder, el Distrito Federal, lo que sucede en la actualidad, ya que la actividad se centraliza en la capital de la nación.

Lo que significaría que la lucha de la oposición fuera real y válida, de tal manera que la obtención de privilegios no derive - un proceso de consolación, por falta de aceptación social.

4.5 EQUILIBRIO DEL PODER COMO BUSQUEDA DE UNA REAL DEMOCRACIA

Nuestra opinión final de que nuestro gobierno, que es el Presidencialismo, se desenvuelve dentro de los parámetros de una democracia plena, pura y totalmente emanada de la voluntad nacional, representa su ideología y busca el cumplimiento de las ideas y metas que nuestra revolución se planteó al inicio de su gesta, la Constitución de 1917 es la fiel vigilante de dichas metas, al mismo tiempo que le da justificación legal y jurídica a nuestro Estado.

Nuestra idea es que el Gobierno de México es muy fuerte y sólido y en la medida en que su Ejecutivo lo es, le ha permitido consolidar tal fortaleza, y la misma fuerza que tiene le permite que se pueda dar una evolución en sus elementos.

La estabilidad emanada del sistema político ha permitido el desarrollo en el poder del P.R.I., cuya estancia en él, deriva de su posibilidad de tener representantes partidistas en todos los rubros que integran el país.

Nosotros creemos que la posibilidad del crecimiento o evolución de la democracia en México, que tendrá como punto de partida inicial en la descentralización del poder de un punto especial del-

país el Distrito Federal, dicho proceso no vendrá únicamente del P.R.I., el cual apoya sus posibilidades de acción en esa centralización, ya que al estar en un mismo punto los diversos poderes se da la posibilidad de que sean influidos, y le da la fuerza necesaria al Presidente para que sus poderes sean más amplios.

Esta descentralización y desconcentración como ya mencionamos debe de presentarse en los partidos de oposición, para que sus perspectivas de crecimiento sean más amplias, ya que en Distrito Federal la situación se encuentra en manos del P.R.I.

Las condiciones legales para el desarrollo de la oposición se están dando y continuarán, ya que es un proceso irreversible, su retroceso implicaría una ruptura en la democracia y sería muy peligroso atentaría contra nuestro Estado de derecho, pero en la medida en que los partidos de oposición dirigan sus perspectivas de crecimiento a las regiones de nuestro país sus posibilidades de fortalecimiento también crecerán. Pero consideramos que la realidad política de nuestro país sólo tiende hacia una sola dirección el Bipartidismo, si porque México a través de los años ha sido un país rígido políticamente hablando no creemos, por lo tanto sea propicio para luchas ideológicas fuertes porque sus convicciones adquiridas a través de los años lo harían imposible además, creemos que implicaría un retroceso y podría provocar inestabilidad social.

El bipartidismo planteado no obedece en nuestro caso a una fórmula copiada de países que así conciben su sistema político, sino que creemos significa la única posibilidad real y hacia donde va nuestro sistema político.

Por otro lado el bipartidismo sería una opción cómoda para nues-

tro país ya que implicaría el conocimiento de dos formulas que no tienden a la búsqueda de posibilidades en otras, mismas que no serían viables por las condiciones de nuestra nación, por factores sociales, economicos y geograficos.

En otro renglón creemos que el equilibrio del poder en México deberá tener en el principio de división de poderes un soporte muy importante, es por eso que planteamos la necesidad de los legisladores de tiempo completo los cuales podrían ser un punto importante en el fortalecimiento de la división de poderes, la imposibilidad de intervención de un poder con otro (Ejecutivo en el Judicial), lo que sería un punto angular en nuestro ideal.

En cuanto al poder Legislativo y las reformas que planteamos, -- consideramos sería importante que para ser legislador se requiera al menos tener los 38 años cumplidos, ya que actualmente se requiere tener sólo 21 años, situación que posibilita la inexperiencia en los legisladores, esto por un lado, por otro en segundo lugar es casi imposible que alguien logre terminar una carrera universitaria a los 21 años, lo que posibilita el acceso a -- la legislación de personas que por un lado carecen de experiencia, y por otro no tiene una preparación que consideramos indispensable en esta época que la carrera universitaria quizás debería ser requisito indispensable para poder ser legislador, lo -- que lo haría un profesional de la legislación.

Además en cuanto a la edad que fijamos como minima de 38 años, -- obedece a que esta edad la mayoría de los individuos tienen ya -- su vida resuelta, solventando problemas primarios de la familia, y ocupar un puesto como éste ya no perturbaría la tranquilidad -- requerida en el desarrollo de su actividad siendo así que el ---

agradecimiento o débito de respeto al Ejecutivo no sería ya tan determinante, por lo que llegar a un puesto de Diputado y Senador sería una meta, la culminación de una carrera política o casi, y no un mero trampolín para un puesto futuro.

La necesidad de que sean profesionales los legisladores se encuentra plenamente justificada, en nuestro trabajo de investigación, ya que hemos mostrado los errores que se encuentran en la Constitución y en otros ordenamientos jurídicos, lo que lograría una depuración legal y se evitarían interpretaciones alejadas -- del espíritu de las leyes.

Como apoyo a lo anterior proponemos el escalonamiento de las -- elecciones presidenciales en el tiempo para que no determinen, a las del poder Legislativo, lo que se traduciría y traería como -- consecuencia una desvinculación de un poder para con el otro.

Las implicaciones de todas las medidas planteadas impedirán que el Ejecutivo influya dentro de la actividad del Legislativo, así además la duración en los encargos de los legisladores en ningún caso excederá de tres años lo que garantizará una renovación cons tante de los cuerpos legislativos, y por ende una participación -- más directa de los representados en la toma de decisiones, ade -- más la revisión de los cuerpos legales también estaría garantiza da, y finalmente la posibilidad de volver a ser Diputado y Senador sólo sería posible luego de haber pasado dos periodos al de -- que se ocupó el puesto, a que se inspire, ya sea el mismo, o se -- aspire a pertenecer al otro organismo camarál al que se pertene -- ció antes.

Por otro lado la regionalización mencionada, del sistema políti-

co consecuentaría la participación más efectiva de los habitantes de los estados en las decisiones nacionales que significaría un cumplimiento más cabal del pacto federal.

Entendemos que los cambios serán cuestión de tiempo y que las condiciones para los cambios planteados son factibles ya en el marco legal, ya en el sistema político, por lo que creemos no se plantea una utopía.

Así la propuesta democracia obedecerá a la instrumentación de reformas en nuestra Constitución y a la continuidad en el proceso de maduración política o de educación, en el mismo rubro que actualmente vivimos, mismo que es más propicio por el orden social en el que nuestro país se encuentra, y la paz social posibilita todos los puntos vertidos.

Finalmente el cambio y las reformas que pretendemos es realmente viable ya que vivimos en un Estado de Derecho, pero sólo en esa condición la podríamos aceptar, esto es sin alterar la tranquilidad social, sólo en estas condiciones sería válido el proceso que ya se inició.

CONCLUSIONES

-| El sistema presidencial de Estados Unidos de América, emanado de la Constitución de 1787, es el primero de éste tipo que se presenta en el mundo.

-| El sistema presidencial mexicano ha ido adoptando instrumentos "sui generis", que lo han transformado en lo que es el Presidencialismo, que entendemos único en el mundo.

-| A pesar de que en todos los sistemas presidenciales se da una tendencia hacia el Predominio del Ejecutivo, éste se da de una forma más marcada en América latina.

-| El predominio del Ejecutivo en México es tal, que la existencia de un partido político dominante con fuerza tal que es capaz de dirigir toda la vida política nacional, el Partido Revolucionario Institucional.

-| El Presidente en México muestra preponderancia con una debilitación real de los poderes Legislativo y Judicial, ante la gran influencia del Ejecutivo.

-| Otro de los pilares en que se apoya la fuerza del Presidente para su poder e influencia, es que constitucional y metaconstitucionalmente el manejo y dirección de la economía esta en sus manos casi totalmente.

-| El predominio del Ejecutivo en México es tal que su influencia se presenta en todos los niveles de la vida nacional.

-| Existe un elemento de creencia popular o psicológico que atribuye al Presidente casi la figura de un caudillo sexenal.

-| Hemos tratado de demostrar la existencia de facultades metaconstitucionales, dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

-| La existencia de facultades constitucionales y metaconstitucionales otorga posibilidades de actuación casi ilimitadas al Presidente y dan origen conceptual al Presidencialismo.

-| La existencia en el Distrito Federal, capital en todos los ambitos de México, del poder real y legal, y la posibilidad del Presidente de gobernarlo consolida y aumenta el poder del Ejecutivo no sólo ante los poderes federales, sino a nivel de los Estados de la República.

-| La fuerza del Presidente está patente no sólo en el país, sino que se le reconoce en el extranjero, ya que el Presidente dirige la política internacional de nuestro país.

-| El Presidencialismo no es un gobierno antidemocrático como se considera frecuentemente, ya que se sustenta su legalidad en el Sufragio Universal, y todas las posibilidades de actuación del Presidente estan dentro de la Constitución y leyes que de ella derivan.

-| Consideramos imperiosa la revisión de las facultades legisla-

tivas del Presidente tanto implícitas, como las explícitas en la Constitución.

-| Como manifestamos es necesario que la Constitución sea revisada tanto en su contenido, así como en la redacción de sus artículos por la inexactitud de muchos de sus planteamientos.

-| Hemos mencionado que deben hacerse reformas en cuanto a los miembros que integran el poder Legislativo, y limitar la ingerencia del Ejecutivo en el poder Judicial, partes fundamentales, -- del equilibrio del poder en México, premisa fundamental de éste-trabajo.

-| En cuanto a la existencia del Partido Revolucionario Institucional con la mayor fuerza política del país, la consideramos -- justificada ya que ha sido capaz y hecho viable el desarrollo y consolidación de las instituciones en un clima de libertad y paz social, fenomenos ambos casi únicos en países con características de los del contexto de América latina.

-| Es inegable que se inicio un proceso de apertura política, -- que partió con la reforma política de 1977, reforma que continua y seguirá avanzando, no es reversible es consecuencia de la educación de la nación sobre cuestiones de Gobierno.

-| Creemos que dentro de esa apertura se ha dado en todos los rubros de la actividad nacional más participación en todos los sec

tores en las grandes decisiones del país, y como elemento de consolidación de todo esto tenemos la influencia que inclusive las cupulas empresariales e industriales han logrado en dichas decisiones.

-| Consideramos que éste proceso de cambio político tiene como única opción viable en el sistema político al Bipartidismo que será la posibilidad de cambio más democrática a la que se podrá aspirar en nuestro país.

-| Finalmente consideramos que México vive y ha vivido en una democracia la que ha ido avanzando, es realmente dinámica y que se está perfeccionando, la pretensión de éste trabajo ha sido la de aportar elementos que posibiliten tal perfectibilidad, los que consideramos son posibles gracias al clima que existe en el país de paz social, porque México es seguirá siendo un Estado de Derecho, fiel a su tradición.

BIBLIOGRAFIA.

- ARELLANO GARCIA, CARLOS. "Derecho Internacional Público", México, 4a. Edición, Ed. Porrúa.
- BISCARETTI DI RUFFIA, PAOLO. "Introducción al Derecho Constitucional Comparado", México, 1976, Ed. - Fondo de Cultura Económica.
- BOLETIN MENSUAL DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MORELOS. "Cincuenta Años en el Poder, y sus Razones", México, 1987, Ed. La Prensa.
- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. "Derecho Constitucional Mexicano", México, 9a. Edición, Ed. Porrúa.
- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. "Las Garantías Individuales", México, - 4a. Edición, Ed. Porrúa.
- BURGESS, JOHN. W. "Ciencia Política y Derecho Constitucional Comparado", México, 1979, Ed. - Fondo de Cultura Económica.
- CARPIZO, JORGE. "El Presidencialismo Mexicano", México 1982, Ed. Siglo Veintiuno Editores.
- CARPIZO, JORGE. "La Constitución de 1917", México, --- 1986, Ed. Porrúa.
- CODIGO FEDERAL ELECTORAL.
- CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- COSIO VILLEGAS, DANIEL. "El Sistema Político Mexicano", México 1972, Ed. Joaquín Mortiz.
- DE LA HIDALGA, LUIS. "El Equilibrio del Poder en México", - 1986, Ed. U.N.A.M.
- DIARIO DE DEBATES DEL CONSTITUYENTE DE 1857. Camara de Diputados, México, 1983, Ed. Talleres Gráficos de la Nación.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. México, 7 de Abril de 1986, Ed. Talleres Gráficos de la Nación.
- DUVERGER, MAURICE. "Instituciones Políticas y Derecho --- Constitucional", México, 1986, Ed. --- Ariel.
- ENCICLOPEDIA TEMATICA SALVAT. Madrid, 1977, Ed. Salvat. Tomos -- VII y X.
- FRAGA, GABINO. "Derecho Administrativo", México, 1983 Ed. Porrúa.

- CONZALEZ OROPEZA, MIGUEL. "El Presidencialismo". Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas. México^I 1987, Ed. U.N.A.H.
- INSULZA, JOSE MIGUEL. "Estados Unidos de Roosevelt a Reagan" Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, México, 1986, Ed. U.N.A.H.
- KELSEN, HANZ. "La Teoría Pura del Derecho", México, - 1981, Ed. Nacional.
- LAS CONSTITUCIONES DE MEXICO. Cámara de Diputados, LII Legislatura, México, 1983, Ed. Talleres Gráficos de la Nación.
- LOEWENSTEIN, KARL. "Teoría de la Constitución", México, - 1984, Ed. Ariel.
- MORENO, DANIEL. "Síntesis de Derecho Constitucional", - México, 1977, Ed. Nacional.
- PETIT, EUGENE. "Tratado Elemental de Derecho Romano", México, 1980, Ed. Nacional.
- PORTES GIL, EMILIO y CABRERA, LUIS. "La Misión Constitucional - del Procurador General", México, 1962, Ed. Botas.
- RABASA, EMILIO. "La Constitución y la Dictadura", México, 1920, Ed. nacional.
- TEÑA RAMIREZ, FELIPE. "Derecho Constitucional", México, 1984 Ed. Porrúa.
- VERA ESTAÑOL, JORGE. "La Revolución Mexicana", México, 1948 Ed. Nacional.
- YOCELEVZKY R., RICARDO. "El Sistema Político Británico", Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, México, 1987, Ed. U.N.A.H.