

00781

31
20



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

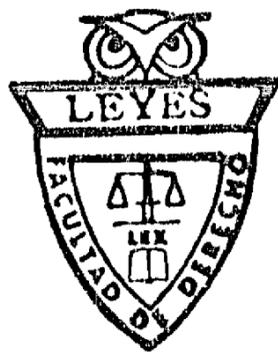
FACULTAD DE DERECHO
DIVISION DE ESTUDIOS SUPERIORES

"PRESIDENCIALISMO EN MEXICO,
SU REPERCUSION JURIDICO-POLITICA"

T E S I S

PARA OBTENER EL GRADO DE
D O C T O R A D O
P R E S E N T A :

BLANCA MARGARITA VELAZQUEZ RODRIGUEZ



1996

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

TESIS

COMPLETA

PRESIDENCIALISMO EN MEXICO, SU REPERCUSION JURIDICO-POLITICA

	PAGINA
INTRODUCCION.	I-IV
CAPITULO I.	
GENERALIDADES.	1
I. a. EL ORIGEN DEL PRESIDENCIALISMO.	1
- CONCEPTO DE ESTADO	2
- FORMAS DE ESTADO	5
- FORMAS DE GOBIERNO	5
- CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812	17
- CONSTITUCION DE APATZINGO DE 1814	17
- TRATADOS DE CORDOBA DE 1821	19
- CONSTITUCION DE 1824	20
- CONSTITUCION DE CADIZ 1836	21
- LAS BASES ORGANICAS POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA 1843	23
- CONSTITUCION DE 1857	24
- CONSTITUCION DE 1917	27
I. b. EL PRESIDENCIALISMO EN MEXICO.	29
- CONCEPTO	30
I. c. LAS CARACTERISTICAS.	58
I. d. LAS CAUSAS.	70
CAPITULO II.	
EL REGIMEN CONSTITUCIONAL.	77
II. a. REQUISITOS PARA SER PRESIDENTE.	78

II. b. ELECCIÓN PRESIDENCIAL.	109
- PROCEDIMIENTO ELECTORAL PARA LA ELECCION DEL PRESIDENTE	110
- REGISTRO DE CANDIDATURA	111
- CAMPAÑA ELECTORAL	112
- INSTALACION DE CASILLAS	112
- DOCUMENTACION Y MATERIAL ELECTORAL	113
- JORNADA ELECTORAL	114
- VOTACION	114
- COMPUTO DISTRITAL	114
II. c. PERIODO PRESIDENCIAL.	117
- DURACION	117
- TOMA DE PROTESTA	120
- NO REELECCION	122
II. d. FACULTADES DEL PODER EJECUTIVO.	139
- FACULTADES LEGISLATIVAS	139
- FACULTADES ADMINISTRATIVAS	140
- FACULTADES DE NOMBRAMIENTO	140
- SECRETARIOS DE ESTADO	141
- FUNCIONES DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO	142
- FACULTADES DE REMOCION	151
- FACULTADES DE DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL	151
- FACULTADES EN MATERIA DIPLOMATICA	152
- FACULTADES DE RELACION POLITICA	155
- FACULTADES EN RELACION CON LA JUSTICIA	156
- AUXILIAR AL PODER JUDICIAL	162
- TRIBUNALES JUDICIALES NO PERTENECIENTES AL PODER JUDICIAL	162
- FACULTADES GENERALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	186

- FACULTADES EN MATERIA AGRARIA	188
- FACULTADES DEL PODER LEGISLATIVO	188
- FACULTAD REGLAMENTARIA	189
- DERECHO DE INICIAR LEYES ANTE EL CONGRESO	196
- PARTICIPACION DEL PRESIDENTE EN EL PROCESO LEGISLATIVO	197
- ESTADISTICAS DE INICIATIVAS DE REFORMAS A LA CONSTITUCION POLITICA DE 1964-1992.	198
- EL VETO	206
II. e. SUCESION PRESIDENCIAL.	208

CAPITULO III.

REPERCUSION JURIDICO POLITICA DEL PRESIDENCIALISMO EN MEXICO.

III.a. REFORMAS JURIDICAS Y ADICIONES:	216
- REFORMA AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL. (REFORMA AGRARIA).	218
- REFORMA RELIGIOSA.	245
- REFORMA DEL PODER EJECUTIVO.	273
- REFORMA POLITICO-ELECTORAL.	289
- REFORMA DEL DISTRITO FEDERAL.	305
- REFORMA DEL PODER JUDICIAL.	327
III.b. EL PRESIDENCIALISMO Y SU REPERCUSION EN EL AMBITO POLITICO DE MEXICO.	358

CAPITULO IV.

LA INTERRELACION DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL CON LOS PODERES LEGISLATIVO Y JUDICIAL.

- FACULTADES DEL PODER EJECUTIVO EN EL QUE INTERVIENE CON EL PODER LEGISLATIVO	374
---	-----

- FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL PODER LEGISLATIVO	387
- FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS	397
- FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CAMARA DE SENADORES	400
- FACULTADES DE CADA UNA DE LAS CAMARAS	404
- FACULTADES DE LA COMISION PERMANENTE	405
- LIMITES DE LOS PODERES EJECUTIVO, LEGISLATIVO Y JUDICIAL	410
- EL PODER EJECUTIVO CON COLABORACION DEL PODER JUDICIAL	411

CAPITULO V.

ASPECTOS METACONSTITUCIONALES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

V. a DESIGNACION DEL SUCESOR.	422
V. b. DESIGNACION Y REMOCION DE LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS DE LA REPUBLICA.	433
V. c DESIGNACION DE LOS MIEMBROS DEL CONGRESO DE LA UNION; DIPUTADOS Y SENADORES.	436
V. d DESIGNACION DE LOS MIEMBROS DEL PODER JUDICIAL.	438
V. e INJERENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (PRI).	440
V. f INJERENCIA E INFLUENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL.	446
V.g INJERENCIA E INFLUENCIA EN LOS MEDIOS DE COMUNICACION.	447

CAPITULO VI.

EL PRESIDENCIALISMO EN EL DERECHO COMPARADO.

VI. a ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA.	452
VI. b ARGENTINA.	457
VI. c FRANCIA.	463

VI. d ESTUDIO COMPARATIVO DE MEXICO CON ESTADOS UNIDOS, ARGENTINA Y FRANCIA.	472
CAPITULO VII.	
CRITERIOS JURISPRUDENCIALES EN RELACION AL PODER EJECUTIVO.	478
-	
CAPITULO VIII	
PROPUESTA PARA LOGRAR UN VERDADERO PRESIDENCIALISMO.	504
CONCLUSIONES.	511
BIBLIOGRAFIA.	527

INTRODUCCION

La estructura y organización política que se han venido gestando en nuestro país se deposita en un presidencialismo absoluto, el cual ha provocado diversas polémicas, toda vez que dicho sistema recae sobre un presidente de la República dotado de facultades y recursos poco menos que ilimitados, lo que nos permite afirmar que el predominio del Poder Ejecutivo es tal que denota la supremacía sobre los otros dos Poderes, circunstancia que impide la correcta participación constitucional de éstos, rompiéndose el equilibrio que entre ellos debe existir en el marco legal del Estado de derecho.

Es por ello que se duda de que en nuestro país exista una verdadera democracia, entendida como la participación del pueblo en el gobierno.

Democracia que, en mi opinión, a la fecha no se ha dado, ya que si bien es cierto que en nuestro país todavía hay libertad en muchos aspectos, también lo es que esas libertades se han visto limitadas dada la situación que se vive hoy por hoy en nuestra nación; limitaciones que se han manifestado a través de diferentes maneras, tales como la crisis económica que afecta a la gran mayoría de la población, el ámbito político -un tanto endeble- que se está desarrollando, así como la problemática de Chiapas y otras manifestaciones de inconformidad que se han dado originadas por diversas causas.

Por otra parte, la inseguridad jurídica que estamos padeciendo, no obstante la avalancha de reformas que el Ejecutivo ha propuesto, y que no nos permite vivir en un Estado de derecho.

Por lo antes expuesto, considero necesario realizar un análisis jurídico-político de la figura del presidencialismo, con la finalidad de obtener una mayor información al respecto y que sea mucho más accesible sobre el desarrollo de esta institución política, así como propiciar, al mismo tiempo, la inquietud de los demás para tratar de superar la etapa actual de estos órganos y encontrar de manera conjunta la tan anhelada Reforma de Estado que se persigue en nuestro país.

En base a estas consideraciones, en forma sucinta, se expone a continuación el contenido de este trabajo:

En el Capítulo I se analiza el origen del presidencialismo y de dónde proviene dicha figura, así como su concepto y características.

En el Capítulo II se realiza un estudio sobre el régimen constitucional del presidencialismo, para estar en posibilidad de saber cuáles son los requisitos de elegibilidad que deberá cumplir el candidato a la Presidencia.

En cuanto al Capítulo III se hace un diagnóstico sobre la repercusión jurídico-política del presidencialismo en México, tratando de señalar el porqué en nuestro país el Poder Ejecutivo es el que tiene el predominio para proponer las diversas reformas a nuestra Constitución, que han venido dándose en nuestro Estado, así como la política que se está viviendo, dado el imperio del Poder Ejecutivo.

En el Capítulo IV se investiga la interrelación del Poder Ejecutivo Federal con los Poderes Legislativo y Judicial, resaltando una vez más la fuerza absoluta del Presidente.

Con respecto al Capítulo V, se va más allá del análisis de las facultades del Poder Ejecutivo, estudiando las facultades metaconstitucionales del Presidente de la República, tratando de resaltar la influencia y el poder absoluto que éste tiene.

En relación al Capítulo VI, he considerado necesario investigar la figura del presidencialismo en el Derecho Comparado, por lo que decidimos analizar este tema en países como Estados Unidos, Argentina y Francia en relación con México, por lo que respecta a su sistema de elección y toma de protesta, así como la responsabilidad en que puede incurrir el Poder Ejecutivo, etc.

En el Capítulo VII no podía faltar la investigación de los criterios jurisprudenciales en relación con el Poder Ejecutivo.

Finalmente, en el Capítulo VIII, decidí que era conveniente hacer una modesta propuesta para lograr un verdadero presidencialismo.

CAPITULO I

GENERALIDADES

I.a. ORIGEN DEL PRESIDENCIALISMO.

La estructura y organización política en nuestros días se basan en tratar de conceptualizar ciertos fenómenos de la realidad social, que han ocasionado que el presidencialismo imperante actualmente provoque diversas polémicas, que han culminado en la idea de que el presidencialismo mexicano se equipare a una monarquía absoluta sexenal.

Para entender el concepto antes expuesto, es necesario entrar al estudio y análisis de dicha figura.

Es así que consideramos conveniente realizar dichas investigaciones planteándonos la interrogante acerca de lo que entendemos por Estado y lo que significa, con la finalidad de una mejor comprensión y así estar en posibilidad

de entender el porqué hay una autoridad que manda (gobernante) y hay quienes obedecen (gobernados).

No obstante que el concepto de Estado y lo que significa es un tema de gran importancia, los tratadistas no se han puesto de acuerdo sobre su naturaleza, origen, funciones y fines, ya que muchas son las disciplinas que se ocupan de dicho concepto “algunas lo consideran una comunidad desarrollada, otras como una estructura del Poder Político de una comunidad, otras ven en el Estado el cuadro geográfico donde se especifican las aspiraciones nacionales, algunas veces se le equipara con la Nación y otras con el poder”.¹

En tal virtud y siguiendo los conceptos de la jurista Dra. Aurora Arnáiz, el Estado, de acuerdo a Duguit “Es la relación entre gobernantes y gobernados unidos por la solidaridad social o si es la forma política suprema de los pueblos”², y para Jellinek “el Estado es la agrupación de hombres sedentarios con un poder de mando originario”.³

Francisco Porrúa Pérez lo define como “una sociedad humana, establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, creado, definido y sancionado por un poder soberano”.⁴

¹ Rolando Tamayo Salmorán.- Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. y U.N.A.M. México. 1992, pág. 1320.

² Aurora Arnáiz Amigo.- Ciencia Política.- Editorial Miguel Angel Porrúa. México 1984, pág. 150.

³ *Ibidem*, pág. 150.

⁴ Francisco Porrúa Pérez.- Teoría del Estado.- Editorial Porrúa, S.A. México 1990, pág. 23.

Y para el ilustre tratadista don Héctor González Uribe: “El Estado es una agrupación de hombres que viven de un modo estable y permanente en un territorio determinado y que están ligados entre sí mediante múltiples vínculos de solidaridad: morales, culturales, religiosos, económicos, raciales. Esos vínculos se expresan en leyes, reglamentos, ordenaciones que dan a la vida social un cauce ordenado y pacífico y permiten resolver sin violencia los conflictos que surgen. Hay una autoridad o poder público que unifica, armoniza, coordina, dirige e impulsa los trabajos e iniciativas de los miembros de esa agrupación hacia una meta común”.⁵

Andrés Serra Rojas define al Estado como ente cultural, “siendo el Estado una institución humana, que tiene naturalmente un fin. Los hombres que componen el Estado, los gobernantes y los gobernados al agruparse formando la sociedad estatal, persiguen un fin. El Estado encierra en su actividad una intención que es la determinante y el motor de toda estructura... El fin será el que determine las atribuciones, la competencia material de los diferentes órganos del Estado, y en función de esa competencia se crean órganos. En este fin está la razón última de Estado y su diferencia específica con otras sociedades”.⁶

⁵ Héctor González Uribe.- Teoría Política. Editorial Porrúa, S.A. Edición 1972, pág. 15.

⁶ Andrés Serra Rojas.- Derecho Administrativo I.- Editorial Porrúa, S.A., Edición 1994, pág. 20.

De los conceptos antes expuestos podemos concluir que el Estado es el cuerpo político de una nación, ya que se encuentra constituido en un territorio, rigiéndose por un grupo de leyes propias sometidas a un gobierno central, situación que nos lleva a pensar que el Estado es un grupo social, o el todo social que adopta un pueblo, a diferencia de las formas de gobierno, de las que podemos decir que son los órganos que ejercen el poder y estructuran los poderes constitucionales en su ámbito político entre sí. Para comprender esto, es necesario hacer la diferencia entre formas de Estado y formas de gobierno, ya que no son lo mismo, puesto que el Estado es una unidad total, o sea, pueblo y gobierno a la vez, es decir, el Estado dentro de su unidad y totalidad es el titular de la soberanía, mientras que el gobierno es una parte del Estado, que es la encargada de guiar al pueblo al logro del bien público temporal o bien común. El gobierno es el conjunto de órganos estatales a los que se les ha confiado el ejercicio de la soberanía de la que es el titular el Estado.

En el plano de la Teoría Política, las formas de gobierno surgen en la antigüedad greco-latina. Así, tenemos que Platón, en su diálogo de “La República”, habla de los diferentes tipos de gobiernos señalando sus cualidades y defectos. Asimismo, consideraba que los gobiernos en su evolución pasaban de formas más perfectas a una situación de decadencia política. Creía que el gobierno más perfecto y además el mejor, era la aristocracia del saber, o gobierno de los hombres más sabios, el cual se encontraba fundado en el ideal de la justicia; en seguida estaba la timocracia o gobierno de clases, que se

inspiraba en un sentimiento de gloria y honor; seguida de la oligarquía, que se originaba cuando los propietarios adquirían el poder político; después de este proceso degenerativo venía la democracia, que era una consecuencia de la emancipación de las masas; y en el último lugar, la tiranía, que suponía la presencia de un gobernante fuerte capaz de acabar con las rebeldías y las deserciones de las masas.

Aristóteles, discípulo de Platón, después de haber realizado un estudio de más de 150 ciudades -Estado griego- concluye que las formas de gobierno son **puras e impuras**. Las primeras son:

- a) La Monarquía: es el gobierno de una persona al servicio de la comunidad;
- b) La Aristocracia: es una minoría que gobierna en beneficio de todos; y
- c) La Democracia: es el gobierno de todos para realizar el bien común.

Las segundas son:

- a) La Tiranía: es el gobierno de una sola persona en beneficio de ella;
- b) La Oligarquía: es la minoría que detenta el poder en defensa de los intereses de esta jerarquía; y

c) La Demagogia: es el gobierno de todo y de nadie, en donde impera la anarquía.

La doctrina define a las formas políticas antes mencionadas como los métodos encaminados a la estructuración de las funciones jurídicas; sin embargo, es necesario diferenciar las formas políticas de las administrativas.

Las primeras, como formas de organización política, consideran al Estado como una unidad a los medios de organización respecto a sus elementos básicos, es decir, a los elementos del Estado, que son pueblo, territorio y poder.

Las segundas son las que se refieren a uno de los Poderes del Estado o sea el Poder Ejecutivo, que es el órgano al que le corresponde la función de gobierno, y la administrativa se refiere a un aspecto parcial de su actividad que es la de los órganos del Poder Ejecutivo.

Explica el Maestro Serra Rojas que “las formas de organización política se refieren a las Formas de Estado y que abarcan todos los aspectos del mismo a través de su orden Jurídico vigente. Estas formas se refieren a la organización general del Estado, y como formas políticas, las formas de gobierno y las formas de Estado llevan consigo estrechas y necesarias relaciones”.⁷

⁷ Andrés Serra Rojas.- Op.cit. , pp. 508 y 509.

Las formas de Estado pretenden renovar los diferentes elementos de la organización política, clasificándose en dos grupos:

a) **La forma Unitaria o Centralista.**- Esta forma lleva consigo la existencia de un poder central que se encarga de ordenar y clasificar la vida política del país.

El Estado Unitario o Centralista es opuesto al Estado Federal, siempre que los elementos de su estructura dependan o no de uno o varios órganos que formen el centro del Poder del Estado.

La acción que ejercen dichos órganos centrales abarca a toda la República, siendo un solo Poder el que manda y actúa con los elementos que se encuentran subordinados a él. Este gobierno se responsabiliza totalmente de las funciones legislativas y judiciales, sin que exista otro órgano con el que comparta el ejercicio del poder político, por lo que se puede decir que la centralización política “es un proceso mediante el cual los órganos federales del Estado acumulan facultades con menoscabo de las formas políticas locales o regionales”.⁸

⁸ Andrés Serra Rojas.- Op.cit., pp. 509 y 510.

b) **La forma de Estado Compuesto.-** Se conforma de diferentes centros de dirección, coordinación y sanción; sin embargo, el órgano principal es la Federación que surge como una fuerza determinante, es decir, como una organización descentralizada al formar otros distintos centros de imputación jurídica, como son las entidades federativas y los municipios. Así podemos decir que el desenvolvimiento institucional del Estado se logra a través de las formas de organización política y administrativa. Mediante las primeras se logran establecer las instituciones políticas fundamentales y con las segundas se llega a la consecución de las leyes administrativas, por lo que el Estado Federal forma parte de una institución política que es adoptada y definida por los textos constitucionales vigentes y que es la descentralización.

Por otra parte, se encuentran las formas de organización administrativa federal, divididas en dos grandes ramas:

I. **La Centralización Administrativa.-** Denominada también *formas administrativas centralizadas*, que se dividen en los grupos que a continuación se mencionan.

a) El primer grupo se da cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico, es decir, que dependen de la administración pública en una forma directa, misma que conserva la unidad de acción indispensable para llevar a cabo sus fines, distinguiéndose dicha organización por la

creación de un poder unitario o central que se desprende sobre toda la administración pública federal.

b) El segundo grupo es el de la Desconcentración Administrativa, que se caracteriza por la existencia de órganos administrativos que no se alejan de la administración pero a los que, sin embargo y aun cuando permanecen unidos al poder central, se les confieren facultades para actuar y decidir, es decir, se les otorga una competencia propiamente dicha pero sin llegar a gozar de autonomía. La posición del poder como órgano centralizado le exige someterse a los principios de la desconcentración como forma de organización administrativa.

Ambas formas, la centralización y la desconcentración, carecen tanto de autonomía orgánica como financiera independientes, debido a que su posición los mantiene unidas a la estructura del poder central. Es así como debido a la centralización y la desconcentración se logra la unificación jerárquica de la acción de la autoridad central, en una organización general que se denomina Administración Pública, siendo la estructura administrativa sostenida con gran fuerza por la existencia de los poderes de nombramiento, mando, decisión y vigilancia, así como el poder disciplinario y el poder para dirimir competencias.

II. La Descentralización Administrativa.- Se caracteriza por las diferentes formas de organización administrativa.

Así pues, tenemos que para el Maestro Serra Rojas, descentralizar significa apartar o reducir la jerarquía de la administración pública.

El régimen administrativo centralizado difiere del descentralizado en cuanto a sus características legales, que le son designadas por el orden jurídico.

Por otra parte, las formas adoptadas por la descentralización son las siguientes:

- a) Por región o territorial.- Esta encuentra su base en una consideración geográfica y, a la vez, en los servicios públicos municipales o en facultades políticas administrativas regionales; y
- b) Por servicio o técnica.- Esta se basa en el manejo técnico, científico y autónomo de los servicios públicos.

En cuanto a las formas de gobierno, la aristotélica es el modelo ideal de todas las clasificaciones en la teoría política; es necesario hacer notar que en el lenguaje moderno la figura de la República de la que habla Aristóteles ha pasado a ser la democracia, esto es, el gobierno del pueblo para beneficio del pueblo, en tanto que la democracia a la que él se refería es una forma despectiva, es la demagogia, o sea el gobierno de jefes populares para beneficio

personal y en perjuicio del pueblo. También se puede decir que “la tiranía actual comprende algo más que el mal gobierno de un sólo hombre, aumentándose hasta llegar a los grupos dominantes en el Estado, siendo la peor forma y la más difícil de combatir y derribar, la de los partidos únicos en los regímenes totalitarios o semitotalitarios”.⁹

Para la Dra. Aurora Arnáiz las formas de gobierno y formas de Estado presentan ciertas diferencias, que tienen “su origen en aristoteles y posteriormente la tomada por Bodino ambas son formas políticas debido a que se refieren a lo político como interrelación social. Sin embargo, dichas formas no son lo mismo, pues las formas de Estado son los elementos que lo constituyen, por lo que son divididas en un estado simple y compuesto los que poseen las características del poder, las del pueblo que lo habita y las del territorio, elementos que dan origen a la forma política llamada Estado.

“Las formas de gobierno son las que hacen referencia a los fines del Estado, motivo por el que Aristóteles habla de formas puras e impuras. Las primeras, es decir las formas puras son las que tienen como finalidad el bien común y las formas impuras son aquellas que tienen como fin un bien particular mayoritario o un bien particular minoritario, y son impuras en relación con los fines del

⁹ Héctor González Uribe.-Teoría Política.Op. Cit., pp. 395 y 396.

gobierno, debido a que hay gobiernos que miran el bien común y hay otros que aspiran al beneficio de la mayoría de una minoría”.¹⁰

Explica el Dr. Serra Rojas que la centralización “es un régimen administrativo en el cual el poder de mando se concentra en el poder central, que es la persona jurídica titular de derechos, la cual mantiene la unidad agrupando a todos los órganos en un régimen jerárquico.”¹¹ En cuanto a la desconcentración, señala que “es la técnica de organización de un ente público, que integra una personalidad jurídica a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa”.¹²

En tal virtud, si las formas de gobierno se basan en el bien común, éste descansa en el pueblo que tiene un poder -que es la soberanía- como una capacidad de autodeterminación. Este poder jamás se agota o termina, ya que nunca puede enajenarse; en otras palabras, dentro de la institución llamada Estado, el pueblo o la nación sigue siendo soberano, puesto que jamás pierde la potestad de autogobernarse, no obstante algunas teorías que señalan que el ejercicio reside en el Estado y otras que, por el contrario, afirman que la soberanía es el elemento constitutivo del Estado; tal es la doctrina de Jellinek, en donde el

¹⁰ Aurora Arnáiz Amigo.- Ciencia del Estado.Tomo I, pág. 116.

¹¹ Andrés Serra Rojas. Op.cit., pág. 516.

¹² Andres Serra Rojas, Op. Cit. pág. 518.

pueblo es el órgano del Estado, por lo que el problema es sustantivo y no sólo terminológico, ya que el pueblo tiene la soberanía y el Estado la potestad.

Esa potestad dimana de la representación política que nuestro derecho constitucional instituye a los Poderes de la Unión como representantes del pueblo, que es un proceso político que transcurre entre el Estado y la comunidad; el profesor Sánchez Agesta la ha definido como “la representación del Pueblo en los órganos deliberantes o decisorios, que se actúan mediante una sustitución pública y actual por razón de vínculos electivos o naturales y en virtud de la cual los actos de sus representantes se consideran como actos del pueblo o de las entidades en que se ordenan”.¹³

En el mismo sentido, Roberto Von Mohl “a ha definido como “el proceso mediante el cual la influencia que todo el cuerpo de ciudadanos o una parte de ellos tienen sobre la acción política ejercida en su nombre y con aprobación expresa un pequeño número de ellos, con efecto obligatorio para los así representados”¹⁴.

Los sistemas representativos son de origen relativamente reciente; surgen como parte del orden constitucional medieval; cuando ese orden asumió proporciones que impedían toda acción directa, las asambleas representativas se desarrollaron

¹³ Diccionario de Política y Administración Pública, tomo N-Z, ideas técnicas, Autores. pág. 406.

¹⁴ Ibidem, pág. 406.

en la mayor parte de los países europeos en el curso de la Baja Edad Media como parte importante del orden constitucional de esta época.

En los sistemas parlamentarios europeos, la idea de gobierno representativo surgió junto a la idea de democracia.

El Estado contemporáneo se configura como Estado representativo. Para que pueda darse una verdadera representación política, es necesario “conceptualizar al Estado con mayor claridad, más cercano al sentir al actual, adopta la división de Poderes aristotélica y finca su propia teoría con base en la creación del poder Legislativo, Ejecutivo y Federal como freno único al abuso del poder y autoridad del príncipe. Proporciona al Estado moderno los elementos de democracia indirecta, y constitucionalismo, investiga los problemas del Universo partiendo de los del hombre y la sociedad, influye en Diderot y en el mismo Voltaire, en la experimentación individual, y de ese modo se desenvuelve empíricamente en beneficio del desarrollo de la idea sobre la experiencia del pasado con lo cual (sic) evita caer en el error de sus antecesores”.¹⁵

El más influyente teórico de la división de Poderes fue Montesquieu. En vista de la amenaza de degeneración del absolutismo de su tiempo en despotismo, planteó la pregunta de si no existía un medio organizativo para conjurar este

¹⁵ Luis de la Hidalga.- El Equilibrio del Poder en México; Editorial UNAM, México 1986, pág. 22.

peligro. Montesquieu vio tal medio en la división de Poderes, a la que concebía sobre todo como freno de los mismos, ya que existen tres: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Estos Poderes deben ser ejercidos por personas distintas, independientes entre sí, pero deben estar también unidos, para que puedan controlarse y frenarse eficazmente entre sí. Por otra parte, los Poderes deben repartirse de tal manera entre los diferentes sectores, clases e intereses de la sociedad, que ni la mayoría pueda ser sometida a la dictadura de una minoría, ni una minoría pueda convertirse en mayoría. Además, desarrollan otra forma de división de Poderes, **la federativa**, bajo la que debe entenderse la división de Poderes entre la Federación y los Estados asociados que rigen en un Estado Federal, entendiéndose como Estados democráticos los cuales residen en un régimen presidencial o parlamentario.

“El presidencialismo ha sido en nuestro país un rasgo constante desde los primeros años posteriores a la consumación de la Independencia. La fallida monarquía imperial de Iturbide representó el primer intento por configurar un régimen gubernamental en el que predominara la figura del Jefe del Ejecutivo, lo cual estaba contemplado en el Tratado de Córdoba que constituyó el instrumento para lograr la transición entre el régimen colonial y el México Independiente”.¹⁶

¹⁶ Rodrigo Moreno Rodríguez.- La Administración Pública Federal en México. Editorial UNAM 1980, pág. 107.

Es hasta el siglo XIX que empezó a gestarse en México un movimiento independiente, encabezado por Miguel Hidalgo.

Los desórdenes causados por la invasión napoleónica a España provocan la abdicación de Fernando VII y la ascensión al trono de José Bonaparte.

Lo anterior, sumado al descontento de los criollos, al ejemplo norteamericano, a la influencia de los ideólogos franceses y, sobre todo, estimulados por la independencia de algunos países latinoamericanos (Paraguay, Venezuela, Argentina, Haití), propició el movimiento de Independencia encabezado por el sacerdote Hidalgo y seguido después por José Ma. Morelos.

Iturbide proclama la independencia de México el 28 de septiembre de 1821. Una vez consumada ésta, había que fijar el modelo de gobierno que más convenía, para lo cual se crearon, desde años atrás, proyectos constitucionales que reflejaban las necesidades de un pueblo libre. Desde los “Sentimientos de la Nación” de Morelos, hasta la Constitución de 1917, los ordenamientos mexicanos han sido influenciados por modelos extranjeros en la organización de su poder político. Así, los principales fueron: a) las constituciones francesas del siglo XVIII; 2) la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1776; y 3) la Constitución norteamericana de 1787.

En el presente capítulo realizaré un análisis de las constituciones y ordenamientos que se dieron en el siglo XIX y en 1917.

La Constitución de Cádiz de 1812. Aunque fue dictada en España, rigió en México durante el período de los movimientos preparatorios de la emancipación, y su mayor importancia radica en la influencia que ejerció en varios de nuestros instrumentos constitucionales posteriores.

En este ordenamiento se refleja un exagerado absolutismo por parte del rey; no obstante que considera la división de Poderes, la persona del rey es sagrada e inviolable y no está sujeto a responsabilidad.

También el rey es auxiliado por un Consejo de Estado, compuesto por cuarenta individuos de todas las clases, cuyo nombramiento lo hace el propio monarca.

Ya desde esa época, sus facultades son amplísimas y las restricciones a su autoridad se limitan a las impuestas por las Cortes.

Constitución de Apatzingán de 1814. José Ma. Morelos elabora el ordenamiento tan anhelado por los mexicanos; esta Constitución fue tomada por el caudillo como arma y motor de la Independencia, fue útil, pues en realidad nunca tuvo vigencia.

El Artículo 132 establece:

“Compondrán el Supremo gobierno tres individuos ...”.

“Artículo 134. Habrá tres secretarios, uno de guerra, otro de hacienda, y el tercero que se llamará especialmente de gobierno. Se mudarán cada 4 años, no habrá reelección a menos que hubiera pasado un trienio después de su administración. ...”.

“Artículo 140. El Supremo gobierno tendrá tratamiento de Alteza, sus individuos de excelencia, durante su administración y los secretarios el de Señoría, en el tiempo de su ministro. ...”.

“Dichos Secretarios eran elegidos de acuerdo al artículo 151 por el Supremo Congreso (que) elegirá en sesión secreta por escrutinio en que haya examen de tachas, ya pluralidad absoluta de votos, un número triple de los individuos que han de componer el supremo gobierno”.¹⁷

El Dr. Ignacio Burgoa comenta al respecto de este supremo gobierno que “no es de ninguna manera aconsejable que el órgano administrativo Supremo del Estado se componga de dos o tres individuos, pues los cuerpos colegiados son los menos idóneos para el ejercicio expedito, atinente y eficaz de la función ejecutiva, tales cuerpos sólo son operantes, a nuestro entender, en lo que toca a

¹⁷ Las Constituciones de México.- II. Congreso de la Unión. Comité de Asuntos. Editoriales México 1991
pág. 56

ejecutiva, tales cuerpos sólo son operantes, a nuestro entender, en lo que toca a las otras funciones públicas, o sea la legislativa y judicial. Por ende, consideramos que el margen de su indiscutible sustancialidad ideológica, la Constitución de Apatzingán adoleció del grave error consistente en haber concebido la composición del Supremo Gobierno como entidad colegiada y no como órgano unipersonal”.¹⁸

Tratados de Córdoba de 1821. “El Poder Ejecutivo se depositó en una regencia integrada por tres personas designadas por la Junta Provisional de Gobierno, el que conforme al espíritu del Plan de Iguala, debía componerse de los primeros hombres del Imperio, por sus virtudes, por sus destinos, por sus fortunas, representación y concepto (arts. 6, 11 y 14). Dichos tratados que con el aludido Plan constituyen los actos preparatorios para la creación del Estado Mexicano.

En los artículos 1, 2 y 3 de los Tratados de Córdoba, por primera vez se reconoce a la nación como soberana e independiente y se le llama Imperio Mexicano. También se establece la forma de gobierno del Imperio: Monarquía Constitucional Moderada. Estos Tratados constituyen el primer intento fallido de establecer una monarquía en nuestro territorio.

¹⁸ Ignacio Burgoa O., Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México 1976, pág. 701.

Francisco de Paula; luego a otros hasta llegar al que las cortes del Imperio designaren”.¹⁹

En diciembre del mismo año, “el entonces Brigadier Antonio López de Santa Anna desconoce a Iturbide, proclama la República y pide la reinstalación del Congreso. En marzo de 1823, Iturbide reinstaló el Congreso y ante él abdicó el día 19 del mismo mes”.²⁰

Constitución de 1824. Un nuevo Congreso se reunió en noviembre de 1823; estaba formado por diputados entusiasmados por el sistema federal, cuyo manual era una mala traducción de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.

Fruto de este Congreso fue la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la primera en su género y primera también de México Independiente, que fue aprobada el 3 de octubre de 1824; a esta Constitución se le conoce como “la del 24” y adoptaba para su gobierno la forma de República Representativa Popular Federal. Dividía el Poder en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

¹⁹ Leyes fundamentales de México, 1808-1985.- Editorial Porrúa, México 1985, pág. 116.

²⁰ Las Constituciones de México, H. Congreso de la Unión Op. Cit. Pág. 57.

El Supremo Poder Ejecutivo de la Federación se depositaba en un solo individuo, denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (art. 74), que debía ser "*ciudadano mexicano por nacimiento, de edad de treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección y residente en el país*" (art. 76), debiendo durar en el encargo respectivo cuatro años (art. 95).

En esta Constitución también aparece por primera vez la figura del vicepresidente, importada directamente desde la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica. Dicha Constitución creó la vicepresidencia en cuyo titular debían recaer, en caso de imposibilidad física o moral del Presidente, todas las facultades y prerrogativas de éste (art. 76). La elección de presidente y de vicepresidente era indirecta y culminaba un procedimiento que se iniciaba en las Legislaturas de los Estados, las cuales deberían designar "a mayoría absoluta de votos, dos individuos cuyos nombres se remitirán en pliegos certificados al presidente del Consejo de Gobierno, etc".²¹

Constitución de 1836. Después de la caída de Iturbide, surgieron los dos partidos que habían de llevar al país a constantes guerras fratricidas. Uno, el Liberal, propugnaba por la forma de gobierno republicana, democrática y federativa. El otro, el Conservador, difería en todo del precedente: adoptaba el centralismo y la oligarquía de las clases preparadas y con el tiempo se inclinó hacia la forma monárquica.

²¹ Ignacio Burgoa.- Op. Cit., pág. 703.

También se dio la división en el propio Partido Liberal y surgió una nueva corriente, la de los **moderados**, quienes se coligieron con los conservadores obteniendo mayoría en el Congreso reunido en 1835, en contra de la voluntad del mismo Presidente Santa Anna.

“Como era de esperarse se legisló otra Constitución de tipo centralista que se dividió en siete estatutos, razón por la cual se conoce como la Constitución de las ‘Siete Leyes’. La primera de ellas fue promulgada el 15 de diciembre de 1835, las otras seis se aprobaron y entraron en vigor en 1836”.²²

“El Establecimiento del Supremo Poder Conservador viene a constituir una peculiaridad en el sistema presidencial ya que el control que esta facultado a ejercer sobre el Poder Ejecutivo podía limitar notablemente su ámbito de acción al poder declarar la nulidad de sus actos a su incapacidad física o moral, así como reconocer todo el ministerio. En este sistema el presidente de la República conservó la facultad para realizar exclusiva elección de los ministros encargados del despacho de los asuntos de gobierno. Sin embargo, se mantiene la característica ya mencionada en la configuración del régimen presidencial consistente en que cada ministro era responsable de los actos del presidente que hubiere autorizado con su firma que fueran contrarios a las Leyes”.²³

²² Felipe Tena Ramírez.- *Leyes Fundamentales de México*. Editorial Porrúa. México, 1985. pp. 199-202.

²³ Rodrigo Moreno Rodríguez.- *Op. Cit.* pág. 112.

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana. Fueron sancionadas por Santa Anna (quien había reasumido la Presidencia) el 12 de junio de 1843.

Este ordenamiento depositaba el Poder Ejecutivo en un magistrado denominado Presidente de la República, quien duraría en su encargo cinco años.

Tenía las facultades de iniciar leyes y nombrar y remover libremente a los Jefes de Despacho, los cuales, a semejanza de lo establecido en las Siete Leyes, eran responsables de los actos del Presidente.

Existió el ministerio para despacho de los negocios del gobierno a cargo de cuatro ministros de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía, de Justicia, de Negocios Educativos, de Instrucción Pública e Industria, de Hacienda, de Guerra y de Marina.

Otra vez aparece el Consejo de Gobierno compuesto de diecisiete vocales nombrados por el Presidente (art. 104).

Durante poco más de tres años, las Bases Orgánicas presidieron con nominal urgencia el período más turbulento de la historia de México. La guerra con Norteamérica, lejos de atajar las discordias, parecía avivarlas, las fracciones siguieron luchando como ya era costumbre. Una vez abierto a sesiones el

Congreso, inició éste su oposición al presidente Santa Anna, quien al ir a sofocar a Guadalajara una rebelión fue destituido y desterrado.

Hubo muchos otros interinatos y varios proyectos de monarquía; se propuso el restablecimiento de la Constitución de 1824 y con el triunfo del movimiento de la Ciudadela, se puso fin a las Bases Orgánicas.

La Constitución de 1857. Dicha Constitución fue jurada el 5 de febrero de 1857, por el Congreso y por el presidente Comonfort. Rigió hasta 1917, excepto en el período imperial de Maximiliano (no se abrogó, pero perdió fuerza).

Este ordenamiento sigue la línea del 24, pero se incluyen novedosas ideas europeas y estadounidenses.

El Poder Ejecutivo es unipersonal, elegido mediante elección indirecta en primer grado y en escrutinio secreto. (art. 76). También dispone que en el cargo durará 4 años, ejerciendo funciones desde el 1o. de diciembre. Se considera la reelección. (art. 78).

En las faltas temporales del Presidente de la República y en la absoluta, mientras se presenta el nuevo presidente electo, entrará a ejercer el poder el Presidente de la Suprema Corte de Justicia (art. 79).

Las facultades del Ejecutivo son prácticamente las mismas que las de la del 24, pero las del Poder Legislativo aumentan restándole autoridad al primero.

Tampoco la Constitución de 1857 trajo la paz al país, al contrario, se desencadenó la Guerra de los Tres Años, tan violenta y absurda como las anteriores.

El 11 de julio de 1862, don Benito Juárez fue designado Presidente Constitucional de la República. Pronto se incrementarían los problemas: no sólo había que luchar contra enemigos internos, ahora tenía también que defenderse la soberanía nacional contra la invasión tripartita formada por Francia, Inglaterra y España, alegando añejos adeudos.

Finalmente, sólo Francia continúa la invasión y, ante la amenaza, el gobierno cambia su sede continuamente; Juárez se ve obligado de nuevo a abandonar el país.

Los conservadores apoyan la implantación de una monarquía extranjera, afirmando que era la única solución ante la situación caótica del país y ante la ambición norteamericana.

Con la instauración de tal monarquía, entró en vigor el “Estatuto provisional del Imperio”, dejando sin validez la Constitución del ‘57.

Pese a las fuerzas y buena voluntad de Maximiliano y de quienes lo apoyaban, su gobierno cayó ante los juaristas, triunfando la República; de esto comenta Edmundo O’Gorman “se agita y extingue el monarquismo como posibilidad histórica del Ser Nacional”.²⁴

El 15 de julio de 1867, el presidente Juárez entra a la ciudad y restablece la Constitución de 1857, las Leyes de Reforma y con ambas, la forma republicana que hasta nuestros días se practica.

Lo primero que Juárez hizo fue reformar la Constitución, equilibrando el poder entre el Ejecutivo y Legislativo, ya que este último excedía en ello al primero. También la Constitución de 1857 facultaba al Presidente de la República, previa autorización del Congreso, para suspender las garantías constitucionales, excepto las que aseguraban en los casos de invasión extranjera, perturbación de la paz pública o cualesquiera otros que pusieran a la sociedad en grave peligro o conflicto.

Asimismo, el aumento de fuerza real Ejecutivo propició que la concesión de facultades extraordinarias para legislar empezara a aplicarse fuera del ámbito

²⁴ Edmundo O’Gorman.- *La Supervivencia Política*. Nova Hispana Ia. D. día 1967. México, pág 175.

del presupuesto de la suspensión de garantías, llegándose al extremo de expandir o reformar legislación ordinaria con fundamento en facultades extraordinarias otorgadas fuera de dicho supuesto de suspensión.

Constitución de 1917. En 1916, en Querétaro, se reunieron las distintas fracciones revolucionaras para elaborar una constitución. El 10. de diciembre de ese año, don Venustiano Carranza, victorioso, leyó su mensaje y entregó a los diputados un proyecto de constitución que introdujo exigencias nuevas en materias Agraria y Laboral.

Esta Constitución fue discutida y perfeccionada, incluyendo por primera vez garantías sociales. La primera Constitución político-social del mundo fue firmada el 5 de febrero de 1917.

A diferencia de la de 1857, la Constitución de 1917 consagró un Ejecutivo poderoso.

En general, las principales características del Ejecutivo en este Carta Magna son:

- a) Ningún organismo tiene un control sobre sus actos.
- b) Tiene el control de los Poderes restantes: del Legislativo a través del liderazgo de su partido (el oficial), ejerciendo así influencia mayoritaria en

- las decisiones del Congreso (actualmente, con la creciente oposición, el Legislativo está equilibrando sus corrientes políticas, restándole al Ejecutivo poder de decisión.). Del Judicial, a través de las facultades que la misma Constitución le otorga, de nombrar a los principales, otorgar licencias, fijar presupuestos, recibir renunciaciones, etc.
- c) Ejercer poder sobre los gobernadores de los Estados por medio de los presupuestos estatales, y también por medio de la designación de los candidatos que hace el partido oficial, que el propio Ejecutivo liderea.
 - d) Del Ejecutivo depende la administración centralizada y descentralizada, así como paraestatal.
 - e) De las directrices en materias Fiscal, Monetaria, de Planeación, Demografía, Educación, Finanzas.
 - f) Goza de inmunidad en procesos ordinarios.
 - g) Dirige la política internacional.
 - h) De él dependen los nombramientos en general, como los Secretarios de Estado, Ministros de la Suprema Corte de Justicia (que si bien es cierto en la reforma Constitucional de 1994, el Presidente de la República solo

propone una terna a consideración Senado, también lo es que estos indirectamente también son propuestos por el Ejecutivo), situación que vuelve a fortalecer el poder omnipotente de dicho poder ; así mismo y no obstante que la designación de los miembros del Congreso de la Union se lleve acabo por elección popular, también loes que el Presidente de la República tiene gran ingerencia en la designación de estos.

- i) El poder que el Presidente ejerce es enorme, pero derivado de la misma Constitución.

I. b. PRESIDENCIALISMO EN MÉXICO.

En nuestro país, la forma de gobierno que durante muchas décadas ha imperado es el sistema presidencial, cuyo origen “proviene de las Constituciones de Norteamérica y de manera específica de la Ley Fundamental de 1787, que es la primera en la que se especifica y consagra dicho sistema de gobierno, configurando un nuevo tipo de relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo que dio por resultado el régimen presidencial”.²⁵

El Dr. Carpizo señala que el antecedente del sistema norteamericano “es el derecho inglés, al cual se trató de imitar, aunque deformándolo, del sistema

²⁵ Jorge Carpizo.- El Presidencialismo Mexicano. Editorial Siglo XXI, México 1995, pág. 15.

monárquico de Inglaterra que en vez de tener un jefe de Estado hereditario quería uno de elección popular con funciones limitadas en su tiempo”.²⁶

No obstante ello, el sistema presidencial se propagó por casi todos los países latinoamericanos, adoptándolo también México, y al que diversos tratadistas han definido de la siguiente manera:

El Lic. Morales dice que “es el sentido que advierte su expresión más importante cuando se dirige hacia el conocimiento de accionar del presidente”.²⁷

Cosío Villegas, en su tratado El Sistema Político Mexicano, lo definió como “un régimen del gobierno en el que el Poder Ejecutivo tiene facultades visiblemente superiores a los otros poderes”.²⁸

Para el Maestro Tena, el sistema presidencial se llama así porque “en la forma republicana es en la que el Jefe del Ejecutivo, esto es, el Presidente, halla el ambiente propicio para ser independiente de la Asamblea deliberatoria”.²⁹

²⁶ *Ibidem*, pág. 15.

²⁷ Revista Publicada por la UAEM.- Juan Miguel Morales, Editorial UAEM, pág. 43.

²⁸ Daniel Cosío Villegas.- El Sistema Político Mexicano.- Editorial Joaquín Mortiz, pág. 22.

²⁹ Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, México 1976, pág. 250.

El Dr. Jorge Carpizo comenta que se ha definido a los sistemas presidenciales de Latinoamérica “haciendo resaltar las características de un estricto predominio del presidente y un papel político al hablar de un neopresidencialismo, cuyos rasgos relevantes son la existencia de un gobierno autoritario, la concentración de las atribuciones legislativas y ejecutivas en el presidente, y la subordinación del Ejecutivo, diferenciándolo de la autocracia por la existencia de procedimientos constitucionales”.³⁰

Carpizo invoca al Doctor José María Luis Mora quien, en su tratado El Derecho Constitucional, lo define como “el poder Ejecutivo un ramo de la soberanía y se puede decir que es el eje sobre el que gira toda la máquina política que recibe de él todo su movimiento y acción, pues de nada sirven las mejores leyes, ni las sentencias más justas y acertadas, si aquéllas no se ejecutan, y éstas no se ponen en práctica; la actividad y la fuerza son los atributos esenciales de este poder que jamás podrá constituirse de otra manera”.³¹

Para Miguel de la Madrid, el sistema en México “es puramente presidencial. El jefe del Ejecutivo Federal es, al mismo tiempo Jefe de Estado y Jefe de gobierno. La dirección política del gobierno federal es determinada libremente por el Presidente, con independencia del Poder Legislativo”.³² También dice

³⁰ Jorge Carpizo.- Op. Cit.- pág. 17.

³¹ Jorge Carpizo.- Derecho Constitucional I, Editorial Porrúa, pág. 300.

³² Miguel de la Madrid Hurtado.- Estudios de Derecho Constitucional., Editorial UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas , México 1977, pág. 39.

que “El Sistema Político Mexicano es el Régimen Presidencial que caracteriza su forma de gobierno. Ello, además de motivaciones históricas y políticas, tiene su fundamento mismo en nuestro régimen constitucional”.³³

Para Peter Ward, el gobierno mexicano comprende un sistema Federal de gobernadores de Estados y legisladores estatales; el poder del Presidente es enorme y su persona y su cargo no suelen ser abiertamente criticados”.³⁴

Arnaldo Córdova considera que el punto más importante de una teoría política de México, esto es, el presidencialismo, ya se sitúa en los movimientos sociales de modernización u occidentalización que se impone mediante la lucha contra el caudillismo, imperando en su lugar la etapa de presidencialismo, fenómeno de modernización del país que debe ser comprendido como la última forma que adquiere en México el gobierno fuerte que corresponde a la transformación del carisma del caudillo fundado en el poder de hecho, que se institucionalizará como el presidencialismo constitucional.³⁵

Sin embargo, para el Lic. Daniel Moreno es “El Presidencialismo como un matiz que deriva del caudillaje y las dictaduras del pasado”.³⁶

³³ *Ibidem.*

³⁴ Peter Ward.- Políticas de Bienestar Social en México., Editorial Nueva Imagen, México 1989, pág. 72.

³⁵ Arnaldo Córdova.- La formación del Poder Político en México., Editorial Era, México 1991, pág. 52.

³⁶ Daniel Moreno Díaz.- Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Pax, México, 1976, pág.401.

La idea que sustenta Jorge Sayeg Helú sobre el presidencialismo, es que éste se encuentra desde nuestra Carta Magna de 1824, que estableció la división de Poderes de acuerdo a la teoría de Montesquieu, que fue adoptada por la mayoría de las constituciones de todo el mundo; no obstante, la Ley Fundamental mexicana lo contempla como un sistema de equilibrio, “de frenos y contrafrenos”, considerando ésto como el poder frente al poder, de lo que se desprende que el presidencialismo en este país ha dejado al Ejecutivo con plena autonomía política frente a los otros Poderes.³⁷

Joseph La Palombara define al sistema presidencial como “aquel en que el presidente es el jefe de Estado y de gobierno con independencia del Poder Legislativo”.³⁸

El politólogo francés Maurice Duverger señala que “el régimen presidencial fue inventado por los colonos de Estados Unidos a imagen y semejanza del gobierno de metrópoli británica del siglo XVIII, que era la monarquía limitada”³⁹, y para el caso particular de México “el sistema presidencial se crea en 1824, mas no como una tradición, sino como la experimentación del mismo en la búsqueda del reforzamiento democrático de la joven nación”.⁴⁰

³⁷ Jorge Sayeg Helú.- El Constitucionalismo Social Mexicano., Editorial Cultura y Ciencias Políticas A.C., México 1972, pp .250-251.

³⁸ Joseph La Palombara.- Politics Within ; Nueva Jersey Prentice Hal 1974, pp. 198-199

³⁹ Maurice Duverger.- Introducción a la Política ; Ariel Barcelona 1976, pág. 120.

⁴⁰ Ibídem, pág. 121.

David Manuel Vega Vera dice que es muy importante advertir que lo que se entiende por presidencialismo mexicano “implica un verdadero sistema integrado por diferentes reglas de juego político consuetudinario que no están ni pueden estarlo, escritas en ningún ordenamiento jurídico. Su aprendizaje, de suyo, difícil sólo se obtiene experimentando activamente la política mexicana, lo que abarca muchos años de práctica. La observancia de estas reglas consuetudinarias es lo que caracteriza nuestro presidencialismo”.⁴¹

El Maestro Ignacio Burgoa define al presidencialismo diciendo que el Poder Ejecutivo, como función pública de imperio, radica, por lo general, en un solo individuo denominado *Presidente*. Los elementos que constituyen la tónica del mencionado sistema, son susceptibles de normarse diversamente en cada régimen jurídico-político concreto que lo haya adoptado en su correspondiente constitución.⁴²

Los especialistas como Daniel Moreno encuentran en nuestro ejecutivo una reminiscencia prehispánica, con los poderes casi mágicos, adhiriéndose a la afirmación de que en México tenemos un Emperador Sexenal.⁴³

⁴¹ ³⁸ David Manuel Vega Vera.- El Presidencialismo Mexicano en la Modernidad ; Editorial Porrúa, México 1989, pp. 159-160.

⁴² Ignacio Burgoa O.- Cfr, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México 1976, pág. 692.

⁴³ Daniel Moreno.- Síntesis del Derecho Constitucional ; Universidad Nacional Autónoma de México, 1965, pág. 40

Para Daniel Cosío Villegas el poder del presidente aumenta mucho por la creencia, general entre los mexicanos de cualquier clase social, de que puede resolver problemas “con sólo querer o proponérselo”. Afirma que México es la única república del mundo gobernada por una monarquía sexenal absoluta, “y la circunstancia de que para ser presidente sea preciso pertenecer a la familia revolucionaria, ha llevado al comentarista chocarrero a afinar la definición anterior diciendo que se trata de una Monarquía Absoluta Sexenal Hereditaria en Línea Transversal”.⁴⁴

Para Jorge Montaña, el presidente es el centro indisputable de la pirámide política, siendo no sólo el Jefe del Poder Ejecutivo, sino de todo el sistema, y aceptándose que al ser el centro de la autoridad es también el punto necesario de equilibrio.⁴⁵

Según Alberto G. Salcedo, el presidente es el centro y la clave de toda la estructura política, ya que “la magnitud de sus poderes de hecho lo colocan en posición tan eminente que sólo puede ser comparada a la de los más poderosos monarcas absolutos que ha conocido la Historia. Su omnipotencia no conoce ninguna de esas limitaciones que forman el complicado sistema de frenos y contrapesos ideado por el federalismo, por el parlamentarismo, por la división

⁴⁴ Daniel Cosío Villegas.- Op. Cit., pp. 30-31.

⁴⁵ Jorge Montaña.- En los Poderes de la Ciudad en los Asentamientos Esotánicos ; México 1976 Siglo XXI, pág. 86

de Poderes y por el régimen de partidos. En las manos del Presidente están todos los bienes y todos los males de la Nación, y por ello, el pueblo lo espera todo de él y todo lo puede tener de él. A él se le pide la solución de los grandes problemas nacionales y el remedio de los más pequeños defectos municipales, y a él se le atribuye el mérito de todos los éxitos y lo culpan de todos los fracasos. De aquí la radical importancia del sistema que se establezca para la designación del Presidente de la República, pues este sistema tiene todo el valor de una Ley de Sucesión al Trono en un Estado monárquico”.⁴⁶

Patricio E. Mares, Jacqueline Perchard y Carmen Vázquez asientan que tanto en los juristas, como en los politólogos y los sociólogos, parece dominar la idea de que “el presidente es una especie de monarca absoluto, cuando no un dictador constitucional”.^{46 BIS}

En la revista *Análisis Político* se afirma que el presidencialismo mexicano tiene cuatro bases: “La Constitucional, la Militar, la de Control Político y la Económica”.⁴⁷

Afirma Octavio Paz que “el presidente es dueño del PRI y de los medios de información y tiene facultades casi ilimitadas para usar los fondos federales”; lo

⁴⁶ Alberto G. Salcedo.- La Elección del Presidente de la Republica ; Revista de la Facultad de Derecho , T. II, Número 6, UNAM 1952, pág. 35.

^{46 BIS} Patricio E. Mares, Jacqueline Perchard, Carmen Vazquez.- El presedencialismo Mexicano como fabula Política.- Estudios Politicos Vol. 1 número 3-4, UNAM 1975, pág. 34.

⁴⁷ El Presidencialismo Mexicano, en *Análisis Político* volumen 5 número 25, Instituto Mexicana de Estudios Políticos, México 1976, pág. 195.

extraordinario es que con semejantes poderes, nuestros presidentes no hayan sido ni calígulas, ni nerón. La razón reside, quizá, en los largos años de disciplina y adiestramiento que el PRI impone a sus fieles. Aparece de nuevo la relación orgánica entre la institución presidencial y el partido. Desde su origen fueron y son realidades complementarias.”^{47 BIS}

Para Carlos Fuentes, en la cima del sistema se encuentra “el Presidente de la República, que es una estructura más que hombre, y sacerdote de un rito más que institución, él asume con el cargo una tradición que proviene de los emperadores aztecas, de acuerdo a mitificaciones populares”.⁴⁸

Pablo Neruda señala que “el presidente es un emperador azteca mil veces más intocable que la familia real inglesa”, y afirma que México vive la democracia más dictatorial que puede concebirse.^{48 BIS}

Por otra parte, algunos periodistas señalan que el presidencialismo ha tenido altas y bajas, tal como se ha escrito en diversos periódicos que adelante se citan:

En el Universal del 11 de mayo de 1989, su columnista José Ángel Conchello hizo algunos comentarios sobre el presidencialismo económico y señaló: “En

^{47 BIS} Octavio Paz. Posdata.- México 1970, Siglo XXI, pág. 55.

⁴⁸ Carlos Fuentes.- Tiempo Mexicano.- Joaquín Mortis, México 1971, pag. 70.

^{48 BIS} Pablo Neruda.- Confieso que he Vivido. Memorias Seix Barral, México 1994, pp. 230-231.

México no se mueve la hoja de un árbol sin la voluntad del Señor Presidente de la República', este dicho es muy popular en nuestro pueblo, es reflejo ciertamente de esa pirámide de poder que asciende en círculos cada vez más estrechos y culmina en lo que Díaz Ordaz llamó 'El Solitario de Palacio': el augusto Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

“Durante muchos años, debido a una fuerza que avanzaba y una que retrocedía, el presidencialismo en México se convirtió de panacea en Pandora, y fuimos de un régimen de gendarme a un Estado tutelar y finalmente de provincia total, todo el gobierno, todo con el gobierno, nada sin el gobierno; la fuerza era el centralismo político, económico, administrativo del gobierno federal, fuerza que con la ‘espiral totalitaria’ se iba concentrando cada vez más en torno al presidente de la República; así como el Dinero llama al Dinero, el Poder llama más al Poder”.⁴⁹

“Hoy el presidencialismo está en receso y a ratos con riesgo de que caigamos en el extremo opuesto, en el populismo o frente al populismo. Sin embargo, muchos de los que están contra el presidencialismo político, pregonan y defienden el presidencialismo económico. Es otra de las muchas contradicciones del socialismo tardío de la izquierda.

⁴⁹ José Angel Conchello.- Periodico El Universal del 11 de mayo de 1989, pág. 6.

Algunos dicen que no hay que hacer distinciones político-económicas, y que el presidencialismo se manifiesta en cultura, educación, difusión, derechos humanos, inversiones, importaciones y elecciones, pero en tanto que es inconveniente un exceso de poder central en materia política, resulta deseable una mayor concentración de poder en materia económica. El Presidente no hará nada en asuntos políticos y lo hará todo en asuntos económicos.

Por fortuna, así como el presidencialismo ha ido cediendo lentamente en materia política, ha ido cediendo también en materia económica; es que si no queremos dictadura política, tampoco debemos querer dictadura económica y es ilusorio pretender que haya libertad en un aspecto, totalitarismo en el otro; mientras el presidente o sus incondicionales sean directores o consejeros de 1,500 empresas, estaremos en agudo presidencialismo.

Si de veras se quiere reducir en México el presidencialismo, si en verdad se quiere proclamar el pluralismo hay que hacerlo en todos los frentes, en todas las verdades de la vida”.⁵⁰

Vicente Fuentes Díaz, en el *Excélsior* del 15 de octubre de 1986, señala que “abundan las críticas que imputan al presidencialismo, tal como hoy existe, ser un escollo antidemocrático porque sofoca su planta o adultera la participación ciudadana en la toma de decisiones y en otros actos de la vida cívica, hay

⁵⁰ José Angel Conchello.- Periodico El Universal del 11 de mayo de 1989, pág. 6.

incluso, quienes creen que nuestro sistema político funciona como una dinastía monárquica disfrazada de un presidencialismo cimarrón. Estos opinantes se pronuncian, pero ya desde luego, por reforma legal que limite las atribuciones presidenciales”⁵¹; y sigue diciendo que considera que es exagerado y que “la experiencia histórica demuestra que necesitamos Ejecutivo Federal fuerte, pues es el eje de la vida política nacional”.⁵²

Otra opinión acerca del Presidencialismo fue la que el periodista R. Pérez Ayala formuló en su colaboración para Excélsior de fecha 22 de octubre de 1986, la cual denominó “Heraldo Sacro Presidencialismo”, en la cual manifiesta que “el presidencialismo es sagrado en México. Aquí hay esfinges oficiales. El ritual es sacratísimo porque es herencia directa del monorritmo de las tenidas masónicas, sean yorquinas o escocesas, donde está absolutamente prohibido el pronunciar ‘la palabra sagrada’; cuando alguien, sobre todo los aprendices de albañil teológico, olvidan este supremo mandamiento, son expulsados ignominiosamente del templo, independientemente del grado que hubieran alcanzado. A su vez, la masonería está inspirada en los ritos secretos de las catacumbas, donde sólo el sacerdote (que viene de ‘sacerdotem’, derivado de ‘sacer’, que significa ‘sagrado’ en latín) podía dirigir los cultos y comer del cuerpo y de la sangre de Jesucristo, que como Buda, Alá, Krishna, Zeus, son la encarnación redimida de la infinita majestad divina; por ello, mediante la

⁵¹ Vicente Fuentes Díaz.- Periódico Excélsior del 15 de octubre de 1986, pág. 6.

⁵² *Ibidem*, pág. 6.

mística (revelación) o la ascética (rezos, etc.), el sacerdote puede conducir a todos los mortales a su identificación absoluta con Dios.

Salazar Toledano, como líder en aquel entonces del PRI del Distrito Federal, no puede pretender convertirse en Supremo Sacerdote, de ninguna manera, solo que dentro de su formación política o por presiones de su equipo el Presidente del Comité Directivo está descubriendo que su última pasión es la popularidad. Nada mejor que el escándalo para ganar notoriedad, lo que se demuestra con lo insulso de sus 'aclamaciones', otra vez a ocho columnas, nada más que ahora en páginas interiores.

Sucede aquí como en Francia, Italia, España, que nadie se preocupa por leer un libro con la intención de meditarlo, y de escudriñar en declaraciones públicas con afanes de riguroso análisis y no obstante, como dijera Balzac, toda la gente se asombra al no comprenderlo.

El lenguaje excluyente de Salazar Toledano coloca en la mira de una opinión pública más o menos indiferente, a cuatro figuras del gabinete, a quienes no perjudica ni beneficia la mención de nuestro dirigente partidista, porque ni los coloca a la izquierda ni a la derecha del espectro político sino 'en el techo', lo que es muy sospechoso de querer beneficiar por razones de grupo al secretario Salinas de Gortari en función de amistad y al aquel entonces titular de Educación González Avelar.

La verdad es que este sistema inmovible del presidencialismo sagrado mexicano no puede ser conmovido por ningún madrugete, porque hasta los propios jefes de Estado Mexicano, exceptuando a Lázaro Cárdenas (cuyo liderazgo fue espontáneo y justificado). Resulta que desde Carranza hasta la fecha todos sueñan con el Maximato, duermen plácidamente, ponen a su servicio a Morfeo, se imaginan en su fantasía nocturna que el poder emana de su propia persona y las ilusiones noctámbulas parecen eternas, pero cuando despiertan, un día después de quitarse la banda, amanecen solos, irremediabilmente solitarios. Por los siglos de los siglos, amén”.⁵³

Martha Robles en su columna de Excélsior de 27 de julio de 1990, intitulada “Foro. Impune Tiempo de Lambiscones”, describe al presidencialismo señalando que “desde la curiosidad expectante frente al candidato hasta el desdén por los exmandatarios, los mexicanos hemos desarrollado dos conductas extremas respecto del presidencialismo: una que lo impugna, comienza en el descontento doméstico, se amplió en la oposición partidista y se sintetiza en el juicio crítico; la otra es la que enaltece la figura del Presidente mediante el abuso de adjetivos a la manera de discursos gubernamentales, para presentarlo como un super hombre de facultades asombrosas, infalible y poderoso aun para

⁵³ R. Pérez Ayala.- Periódico Excélsior de fecha 22 de octubre de 1986.

modificar el curso del destino. Esta deplorable tendencia, junto a otras causas sociales, han provocado una lamentable confusión política en el país.

Obedientes a 'la acertada guía' del Ejecutivo, los funcionarios en turno emulan de sus predecesores el uso de un lenguaje servil y tramado de exageraciones que, por sus contrastes con la realidad del país, nos resulta cada día más insoportable. El repudio general se incrementa toda vez que la insana costumbre vallanclanesca expande su coto gubernamental para acceder a la propaganda, difundida en los medios de comunicación 'Un gobernante y un país que han asombrado al mundo...'

La adulación en política conduce al odio social; impugnar sin juicio crítico, por otra parte, es igualmente peligroso en un pueblo cuya emotividad sin cauce educativo no puede deslindar lo significativo de lo superfluo ni ejercer sus derechos allí donde el deber se cumple como favor personal. Así, asfaltar un barrio miserable o investigar lo repugnante del tráfico de niños, lejos de realizarse sin alardes en el conjunto de las obligaciones de las dependencias respectivas, se utiliza para fomentar la aptitud milagrera de la autoridad civil.

Nada es más deplorable que el hecho de que la seguridad social no tenga otro asidero que el inmediato del presidencialismo o el discrecional de la Virgen de Guadalupe. Si desoye el primero y no pone a trabajar a sus subalternos, allí está la mano prodigiosa, la más paciente, de nuestra Reina de México.

Nadie duda a estas alturas, sin embargo, que ni la mismísima Guadalupana es tan expedita como la voz del Ejecutivo, porque sobre la amenaza del infierno que atizona al pecador, está el inminente y mundano cese de autoridades

Tan dañino como efectivo, el presidencialismo es hijo de la ignorancia, bastardo del colonialismo y tutor de la corrupción. La desigualdad social que padecemos actualmente en México, indivisa de la desesperanza y de la inestabilidad exacerbada, al lenguaje lamedor y oportunista de los funcionarios quienes, enfermos del síndrome discursivo, aprovechan cualquier ocasión para difundir sus inauditas adjetivaciones enaltecedoras del Poder Ejecutivo.

Toda vez que el sistema presidencial está tan arraigado en los hábitos sociales, a los críticos no nos queda sino rogarle a la Virgen de Guadalupe que nos haga el milagro de abolir la lambisconería burocrática para que el presidente, ‘al marcar el rumbo Nacional’, ...

Entre lo real cotidiano y la función política que se cultiva alrededor del mito presidencial está precisamente, lo que puede hacerse en estricto cumplimiento de un deber contraído, por lo cual, a la sazón, reciben un respetable salario, ni más ni menos.

La democracia será imposible sin una inminente reforma, radical y deseable: la del lenguaje de los funcionarios públicos. Entre nosotros, sus palabras están desacreditadas porque históricamente han enmarcado a los malos gobiernos y servido al acomodo personal, nada más oír el torrente de adjetivos en la espiral de genuinos y necesidades que se traman en los discursos, para desconfiar de manera obligada, de la probable seriedad y honradez de quienes han sido elegidos, por razones desconocidas por la mayoría, para servir a los demás desde los más altos puestos burocráticos.

No podemos volver en el último decenio de este siglo a los usos verbales del Porfiriato, que fueron puntualmente recobrados por Obregón y por Calles. Es hora de que los ciudadanos, a partir del orden cotidiano, basados en lo real, nos demos la oportunidad de reconocer por nosotros mismos una supuesta ‘modernidad’, que dicen, ha revolucionado al país. La modernidad aquí y ahora, sólo es visible en las abigarradas y peor leídas cuartillas que nutren a los ascendentes e innecesarios discursos de quienes, para modernizarse de veras, deberán permanecer en sus sitios de trabajo cumpliendo con responsabilidad sus deberes”.⁵⁴

Otro de los columnistas del periódico Excélsior, René Avilés Fabila, manifestó lo siguiente:

⁵⁴ Martha Robles.- Periódico Excélsior de fecha 27 de julio de 1990, pág. 6.

“No sorprende que el sistema, después del susto de 1988, haya revitalizado al presidencialismo; lo que llama la atención es que todavía existen intelectuales que lo justifiquen y crean en la necesidad de prolongarlo en detrimento de la democracia y el pluripartidismo. En México, en vísperas de ingresar al siglo XXI, cuando por doquier florecen la libertad y la democracia insisten en conservar esa exagerada suma de facultades constitucionales y extralegales que el presidente tiene en sus manos y que -seamos honestos- poco utiliza correctamente. Hace algunos meses escribí un artículo cuya tesis central era en apretada síntesis, menos estado y más sociedad civil. Sin embargo, ahora habría que hacer uno exigiendo menos presidencialismo y más participación plural, puesto que el Poder Ejecutivo parece asfixiar por corrupto no sólo a los poderes restantes, al Legislativo y al Judicial, sino también al propio aparato del Estado, el partido oficial incluido. -No hace mucho-, durante una ceremonia demagógica de plantación de árboles, el funcionario declaró orgullosamente que lo hacía por instrucciones del señor Presidente de la República. Luego entrevistado por periodistas se declaró salinista convencido.

“De tipo político, en las cápsulas informativas, mida cuánto tiempo le destinan a las actividades presidenciales. Ciertamente, en algunos casos es inevitable por su importancia, pero la mayoría se trata de actos sin ninguna trascendencia. Es decir, no todos los días el Presidente de la República reprivatiza la banca ni todas las semanas La Quina es arrestado. Sin embargo, allí está una y otra vez

la imagen presidencial, como si se tratara del Big Brother de 1984, la novela de Orwell. Esto sin tomar en cuenta que el régimen ha escogido, por obvias razones estratégicas, el domingo, para encontrar un ciudadano menos irritado y darnos todo tipo de mensajes.

“Ahora bien, si usted quiere encontrar un punto de confrontación, invite a un extranjero, de preferencia de un país democrático y pluripartidista, y hágase acompañar por él durante la medición del tiempo dedicado a exaltar la imagen presidencial. Notará, -como ya me pasó a mí-, que su amigo o conocido mostrará sorpresa. En Francia digamos, donde también existe un régimen presidencial, los medios de comunicación no glorifican al Primer Mandatario. Allí sí hay voces críticas y nadie confunde la posibilidad de disentir con el rencor, mucho menos con la enemistad. Bien vistas las cosas, siempre es más útil para la sobrevivencia de un sistema político un crítico que un adulator. Todo depende, claro está, de quiénes sean los gobernantes y su capacidad de conducir al país hacia mayores niveles materiales y morales.

“La anécdota anterior sólo puede llevarnos a una pregunta: ¿y si el señor Presidente no da instrucciones, los funcionarios públicos cumplen con su deber? ¿no resulta suficiente que estén al servicio de la nación y que sus funciones y facultades por regla general han sido especificadas?.”⁵⁵

⁵⁵ René Avilés Fabila.- Periódico Excélsior de fecha 2 de junio de 1990, pág. 6.

León García Soler, en “El Presidencialismo a fin del milenio”, dice que la premisa electoral del 6 de julio fue la marcha del cambio democratizador del fin del milenio; en el centro-derecho de la continuidad sin continuismo abundan quienes ven el giro global y aplauden entusiasmados para afirmar que la visión de Miguel de la Madrid y la capacidad de Carlos Salinas de Gortari lograron un proyecto que se adelantó a los hechos.

“Además de humildad nos hará falta una buena dosis de racionalidad. Las giras marcan la inestabilidad resultante (sic) obliga a cuestionar cuanto nos rodea, aquí aseguramos que el presidencialismo era el obstáculo para cualquier avance en el proceso democratizados por todos anhelado. La izquierda proponía adoptar el parlamentarismo y descartar el régimen presidencial. Hoy, la izquierda en transformación, la de la URSS, reclama instaurar precisamente ese régimen y llegar a la elección de presidente por sufragio universal y directo, para evitar que la democracia naciente muera y vuelva la represión autoritaria.

“Los giros marean y hace falta pensar, antes de lanzarnos de cabeza al mar de las transformaciones. Lo que no significa paralizarnos y aceptar que el presidencialismo mexicano se haya convertido en virtud por las cualidades del turno. Pero si éste y sus hombres, exijamos precisen cómo, cuándo, con qué ritmo y sobre todo, para suplirlo con qué. No sea que terminemos por hacer

relaciones que jamás existieron, como las del Vaticano que jamás ha reconocido a este México, al que declaró ‘Colonia rebelde’”.⁵⁶

Raúl Moreno Wonchee señala que el Presidencialismo aún es la piedra angular, que se había iniciado una gran mutación del sistema político que lo llevaría a perder algunas de sus peculiaridades fundamentales en favor del establecimiento de mecanismos de carácter demoliberal: “Fue así como se divulgó la creencia de que el presidencialismo y el partido mayoritario habían perdido vigencia y efectividad, por lo cual obligada e inminente una transición hacia el desarrollo de formas parlamentarias y de un régimen competitivo de partidos en el que la poca diferenciación entre ellos hiciera posible, debido a la inocua subalternancia en el poder.

“Sin embargo, el presidencialismo sigue siendo la piedra angular del sistema político y que el partido mayoritario integrado por las grandes fuerzas sociales organizadas se mantiene como el núcleo de la concentración política nacional y el jefe de participación popular en la vida política del país.

“Así que el presidencialismo y el partido mayoritario tienen, por ahora el futuro inmediato un papel estelar y decisivo en los cambios democráticos. Y no sería arbitrario llamar salinismo al presidencialismo de hoy. No sólo por aquello del

⁵⁶ León García Soler.- Periódico Excélsior de fecha 16 de febrero de 1990, pág, 6.

estilo personal de gobernar, sino porque Carlos Salinas de Gortari ha innovado las formas y los contenidos de la gestión presidencial. Acaso el aspecto más notorio de esas innovaciones sea la forma rápida y visionaria de reaccionar ante las grandes sorpresas y cambios mundiales, lo que le ha permitido al gobierno actuar con iniciativa y sentidos propios, etc.”.⁵⁷

René Avilés Fabila, en otra colaboración del periódico Excélsior de fecha 24 de febrero de 1990 intitulada “Sistema Lamentable. Tiene que acabar El Presidencialismo”, “hace una serie de comentarios respecto al presidencialismo, del cual menciona que durante el sexenio pasado pareció disminuir esa lamentable forma de corrupción política y que en México tiene raíces muy profundas, de autoritarismo y ausencia de libertad y democracia; y sigue diciendo: “sin embargo, hoy lo tenemos de cuerpo entero, con todos sus vicios y defectos como principal de un sistema lamentable.

“No ha pasado día en que los medios de comunicación no nos sobreinformen de las actividades del Presidente de la República, declaraciones por mínimas o de poca importancia, acciones, actividades, no parece existir en México otra figura. El ciudadano común es víctima de un bombardeo brutal acerca de las bondades de la presidencia”.⁵⁸

⁵⁷ Raúl Moreno W.- Periódico Excélsior de fecha 8 de mayo de 1991, pág. 6.

⁵⁸ René Avilés Fabila.- Periódico Excélsior Op. Cit. pág. 6.

Por otra parte, “retrocede al pasado y habla de las elecciones de 1988, en las que un diario capitalino convocó a una suerte de mesa redonda a todos los aspirantes a la Presidencia de la República: Cárdenas, Heberto Castillo, Rosario Ibarra de Piedra, Clouthier, Gumersindo Magaña y el candidato del PRI en aquel entonces Carlos Salinas de Gortari, siendo el punto principal de discusión, como es natural en México, la democracia y, como lógica consecuencia, comenzaron con el presidencialismo, coincidiendo en que había un exceso en las facultades presidenciales, sobre todo en el aspecto extraconstitucional.

“Cuauhtémoc Cárdenas señaló: ‘Nos proponemos una revisión a fondo del ejercicio de la autoridad en México, lo que implica necesariamente el desarrollo del ejecutivo, que en adelante deberá estar sometido al poder ciudadano limitado por el equilibrio de las instituciones políticas’; a su vez, Clouthier fue más tajante en lo que denominó irónicamente ‘Monarquía Presidencial’: ‘Promoveremos una iniciativa ante el constituyente permanente para retirar algunas facultades al titular del Poder Ejecutivo Federal y fortalecer a los Poderes Legislativo y Judicial, a los Estados y municipios. El cúmulo de poder que se ha concentrado en manos del Presidente le hace daño al país, es la fuente directa del centralismo que anula al federalismo y a los municipios; es una de las causas principales de la destrucción, por gigantismo, de la Ciudad de México’.

“Poco después de este debate, hubo algunos cambios en las fuerzas contendientes, vino la dudosa elección y los resultados están a la vista. Sin embargo, hay algo que parece quedarle muy claro al grupo en el poder: en aquel proceso electoral, millones de mexicanos acudieron a las urnas para manifestar su repudio al presidencialismo.

“La pregunta es: ¿por qué ese empeño en revitalizar la imagen presidencial? No puede haber muchas respuestas, menos aquellas que pretendan basarse en aspectos históricos o filosóficos. La única procedente es la que menciona el perfecto desprestigio del sistema político mexicano.

“En medio de tanta ineptitud, de una corrupción generalizada con un partido (el PRI) ruinoso, antidemocrático, cuyo solo nombre provoca aversión, no queda más camino que exaltar al Presidente de la República y de esta manera entramos a un círculo vicioso. De un lado habría que ser congruente con los nuevos tiempos de libertad, democracia y pluripartidismo y restarle fuerza al presidencialismo.

“Por ello, la imagen repudiada en las pasadas elecciones ahora la contemplamos nuevamente con un exceso de facultades constitucionales y, lo que es peor, extraconstitucionales, como lo es designar a dirigentes del partido oficial, gobernadores, senadores, ministros de la Suprema Corte, etc.

“Al parecer, la lección no ha sido cabalmente digerida o, en todo caso, la entendieron al revés. O, en efecto, a un sistema tan gastado por el mal uso del poder y los excesos de la corrupción, sólo le queda la alternativa de apelar a la silla presidencial y concentrar la totalidad del esfuerzo allí.

“El resto no es tan importante, hasta críticas pueden aparecer. La Presidencia de la República es infalible y la gran cosechadora de los raquíticos éxitos económicos. A la mano, para muestra, basta un botón, dice el lugar común, las negociaciones de la deuda externa: nunca resultados tan magros tuvieron tanta publicidad, toda ella concentrada en la figura presidencial. México retoma la senda del desarrollo gracias solamente a Carlos Salinas de Gortari y este mismo repite con monotonía en todas las áreas.

“Pero si esto ocurre en el terreno de la propaganda política, en el de la democracia las cosas retroceden.

“Los Poderes Judicial y Legislativo (domina el PRI) siguen sometidos al Ejecutivo y el federalismo es una palabra sin sentido dentro del régimen escrupulosamente centralista. A poco más de un año está claro que las cosas no van a cambiar tal como deseaba el país en 1988.

“Pero menos ocurrirán las transformaciones si sus habitantes abandonan la lucha política, si persiste el abstencionismo si los partidos de oposición ceden al juego oficial, si los medios de comunicación no conquistan su independencia del poder político no hay ninguna otra opción para el cambio positivo en México, que la vía electoral. Habrá que arrancarle al partido oficial el monopolio del poder, a base de votaciones aplastantes que no permitan el fraude. Que ocurra lo de Baja California, no lo de Michoacán.

“El Poder Ejecutivo tendría que disminuir sus excesos. El presidencialismo, pese a la revitalización publicitaria que no acaba de convencer a la opinión pública, está como lo señalaron en aquel debate memorable cinco políticos opositores, algo caduco. Si alguna vez tuvo razón de existir, hoy ya no es momento.

Todos deseamos vehementemente más presencia de la sociedad civil y menos poder del Estado, en especial del Ejecutivo; para bien de la nación, el presidencialismo tiene que acabar.”⁵⁹

En otro de sus comentarios, en el periódico Excélsior de fecha 23 de julio de 1989, señala que “Lo que es evidente de la manera tan espectacular como el presidente Salinas ha gobernado a México en estos ocho meses que ha tenido un

⁵⁹ René Aviles Fabila.- Periódico Excélsior Op. Cit. pág. 6.

impacto público mucho más importante de lo que nadie ha previsto. No sólo ha retomado la percepción de que el gobierno era ya impotente ante el acoso de las fuerzas de oposición, la disminución interna y la desconfianza ciudadana, sino sobre todo Salinas ha conseguido en buena medida reconquistar la aceptación pública a su autoridad presidencial impugnada a raíz de lo que ocurrió el 6 de julio de 1988; lo que ha hecho no destruyendo con argumentos legales la imagen de ilegitimidad con la que inició su régimen, pero sí colocándose en el ejercicio cotidiano del poder, por encima de esta imagen.

“Sin embargo, lo que me parece más inquietante de este nuevo clima político, no es que al despuntar la Presidencia no se ha reforzado la eficacia de las instituciones gubernamentales y la confianza pública en ellas, sino, por el contrario, ha resurgido con gran crudeza el presidencialismo y autoritarismo. La aceptación que este nuevo presidencialismo ha tenido ya entre algunos sectores económicos y políticos, e incluso entre ciertos intelectuales pregoneros de la modernidad, es francamente desconcertante. Sea esto el propósito del Presidente y de su equipo de publicistas o el efecto espontáneo que desencadenan las acciones, el hecho es que todas las grandes medidas que ha tomado últimamente el gobierno son celebradas por un sector de la opinión pública como manifestaciones de la voluntad individual y de la valentía personal del Presidente.

“No creo exagerado decir que por la dinámica de poder que genera y por las reacciones públicas que conlleva, el voluntarismo presidencial que presenciamos no es un signo de renovación moral, sino una peligrosa vuelta al pasado.

“El gran debate de los politólogos y los intelectuales eran precisamente en torno del presidencialismo. Se hablaba entonces de que la modernización y la democratización del país -palabras que siguen muy de moda- hacían ineludible la tarea política de establecer contrapesos al exagerado poder presidencial. Muchos analistas y líderes de oposición argumentan con gran convencimiento que para que la sociedad respirara era necesario que el ejecutivo liberase a las instituciones republicanas del grillete de la consigna presidencial. Se decía que el régimen ultrapresidencial había cumplido ya su misión histórica y que en aras de la formación de un sistema político plural y participativo, había llegado el momento de amortiguar el efecto del ejecutivo en la vida del país.

“El estilo opaco de gobernar de Miguel de la Madrid -que tanto contrastó con el protagonismo presidencial de los sexenios anteriores- llevó a pensar que la presidencia evolucionaba venturosamente en dirección de un tipo de mandato directo, no arbitrario, ni caprichoso, sino abocado a la consulta y la concertación al trabajo en equipo a la vigorización de las instituciones. En opinión de los politólogos del país, este presidencialismo moderado y contraequilibrado permitiría gobernar mejor a una sociedad plural, revalorizaría

la confianza y la certidumbre de los ciudadanos en las decisiones del Estado. Esta no ha sido evidentemente la evolución que ha tenido la institución presidencial; sin embargo, nuestra vieja cultura política, ha hecho que un sector de la opinión pública y de los intelectuales, sea seducido por la manera como Carlos Salinas de Gortari despacha desde Palacio y se aficione una vez más a las luces espectaculares del poder presidencial. Me pregunto si este nuevo presidencialismo no anuncia una reencarnación del viejo caudillismo”.⁶⁰

De acuerdo a lo antes expresado y en mi opinión, el presidencialismo en México es un sistema que, si bien es cierto tuvo su origen en Norteamérica, se ha venido institucionalizando a través de las diversas constituciones que han regido en nuestro país; por lo que, hoy por hoy, se ha adaptado las características y costumbres de nuestra nación, creando su propia identidad de acuerdo a la realidad del pueblo mexicano.

El problema del sistema presidencial en México implica el problema de todo su sistema político y en el fondo se encuentra la vieja preocupación de cómo armonizar la libertad y el orden con la autoridad; cómo limitar un poder que ha crecido en tal forma que determina las libertades y, en buena parte, el destino de sus habitantes.

⁶⁰ René Aviles Fabila.- Periódico Excelsior Op. Cit. pag. 6.

I. c. CARACTERÍSTICAS.

Diversos tratadistas, entre ellos el Dr. Jorge Carpizo, refiriéndose a los aspectos que configuran el sistema presidencial en el caso específico de México, establecen que las principales características son:

- A) “El Presidente es electo por el pueblo a través de una votación general.
- B) El Presidente es al mismo tiempo Jefe de Estado y gobierno.
- C) Los Secretarios de Estado son nombrados y removidos libremente por el Presidente.
- D) Ni el Presidente ni los Secretarios de Estado son responsables políticamente ante el Congreso.
- E) El Presidente no puede disolver el Congreso.
- F) El Congreso no puede obligar a renunciar al Presidente de la República a través de un voto de censura.
- G) El poder Ejecutivo es unitario. Está depositado en un Presidente.

H) El Presidente puede ser de un partido político diferente al de la mayoría del Congreso”.⁶¹

Tena Ramírez trata de explicar, de manera teórica y a través de una semblanza, los fundamentos básicos y las cualidades que constituyen el presidencialismo, diciendo que dicho sistema puede presentarse en cada Estado particular; no obstante ello, podemos señalar que:

- A) El titular del órgano supremo es en quien se deposita el Poder Ejecutivo, es decir, la función administrativa del Estado, deriva de su investidura de la misma fuente por lo que proviene jurídicamente de la expresión voluntaria como expresión mayoritaria de la ciudadanía, puede sostenerse válidamente que el mencionado sistema articula con más autenticidad.
- B) Si al Presidente se le confía la función administrativa como supremo órgano ejecutivo del Estado, al mismo tiempo se encuentra investido con la necesaria facultad de nombrar a sus inmediatos colaboradores para la atención y despacho de los diversos ramos de la administración.

⁶¹ Jorge Carpizo.- Derecho Constitucional I, pág. 299, Estudios Constitucionales pág. 273, y el Presidencialismo Mexicano pág. 15, Editoriales Porrúa y Siglo XXI, México 1994-95

- C) Los colaboradores más cercanos o inmediatos del Presidente son los secretarios de Estado, ya que fungen como auxiliares suyos en los distintos ramos de la administración pública

- D) En un sistema presidencial no hay un consejo de ministros, situación y competencia que se parezcan a los del gabinete parlamentario; este atributo se funda en el hecho de que los secretarios de Estado derivan su nombramiento y mantienen su permanencia en el cargo respectivo por determinación presidencial, sin que puedan formar un cuerpo decisorio y ejecutivo distinto y hasta potencialmente opuesto al Presidente, aunque pudiesen integrar un mero órgano de consulta y orientación en las tareas trascendentales de la gestión presidencial.

- E) La representación interna y externa del Estado corresponde obviamente al Presidente en el sistema respectivo. Por ello, a este funcionario se le suele designar con el nombre de “Jefe de Estado”. En un auténtico sistema presidencial, a ningún otro órgano corresponde la realización de esas tareas en la vía administrativa, sin que tal exclusividad entrañe la facultad de colaboración de los Secretarios de Estado y de asistencia o asesoría jurídica, técnica y científica, ni signifique que, en ciertos casos, que varían según las estructuras constitucionales de cada entidad estatal, las resoluciones presidenciales no deban ser controladas por el Congreso.

- F) Es evidente que en el sistema presidencial instaurado dentro de un régimen democrático, el Presidente no es el titular de la facultad legislativa, es decir, en él no reside la función pública del imperio, que consiste en la creación de normas jurídicas abstractas, impersonales y generales, llamadas leyes.
- G) Por otra parte, el Presidente debe tener asegurado un amplio ámbito para desempeñar las importantes y trascendentales funciones de gobierno que tiene encomendada dentro del sistema respectivo.
- H) Indudablemente, en un sistema presidencial el predominio gubernativo corresponde al órgano ejecutivo supremo. En el debatido ámbito de la administración pública del Estado, él es quien concentra todas las facultades que ejerce directa y personalmente, o por conducto de autoridades subordinadas de diferente categoría y competencia material, colocadas en una relación jerárquica.

En resumen:

- I) Los atributos que configuran jurídicamente al sistema presidencial los establece claramente la Constitución Mexicana de 1917; así, el Presidente es elegible directamente por voluntad popular mayoritaria. El Poder Ejecutivo Federal se deposita en un solo individuo, quien libremente puede designar y remover a sus colaboradores más inmediatos llamados

Secretarios de Estado; y el conjunto de atribuciones constitucionales con que está investido le asigna el papel trascendental de ser el supremo administrador público, el representante del Estado mexicano y el responsable directo ante el pueblo.

Para Maurice Duverger, el sistema presidencial se caracteriza por el “principio de separación de Poderes, en donde el Presidente es designado por sufragio universal, nombra y remueve a sus ministros y éstos son responsables ante el poder del Parlamento”.⁶²

Para Joseph La Palombara, el sistema presidencial es el presidente, quien es jefe de Estado y de gobierno; a la vez es independiente del Poder Legislativo y por tanto no depende mayor ni continuamente de éste para su existencia y sobrevivencia; los Poderes Legislativo y Ejecutivo son independientes; el presidente tiene la facultad de realizar nombramientos. El Ejecutivo puede apelar directamente al pueblo a través de plebiscitos y referendos.⁶³

El Doctor Acosta Romero señala que el presidencialismo sustenta sus bases, las cuales no son “exactamente iguales en todos los países, pero sin embargo, sus principales perfiles son:

A) Preponderancia política sobre los otros poderes.

⁶² Maurice Duverger *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona Editorial Ariel 1962, pág. 319

⁶³ Cfr. Joseph La Palombara.- pp. 198-199.

- B) Se reúnen en una sola persona las calidades de jefe de Estado y de jefe de gobierno que es el Presidente de la República.
- C) El titular del poder Ejecutivo selecciona libremente a sus colaboradores, los Secretarios de Estado, sin injerencia del Congreso y también tiene libre facultad para removerlos.
- D) Los secretarios de Estado no tienen responsabilidad política frente al congreso.
- E) El congreso no tiene facultades de censura, para los secretarios jefes de departamentos administrativos de Estado.
- F) Los secretarios de Estado son funcionarios subordinados jerárquicamente al presidente de la República y responden personalmente ante él.”⁶⁴

Para el Dr. Burgoa, “lo peculiar del sistema presidencial atiende a los principios contrarios que a uno y otro conceptualiza y que son:

⁶⁴ Miguel Acosta Romero.- Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1986, pág. 75.

- A) El titular del órgano supremo en quien se deposita el poder ejecutivo, es decir la función administrativa del Estado, se deriva su investidura de la misma fuente que nutre la integración humana del parlamento o congreso o sea la voluntad popular.

- B) Si al presidente se le confía la función administrativa como supremo órgano ejecutivo del Estado, al mismo tiempo se encuentra investido con la necesaria facultad de nombrar a sus inmediatos colaboradores para la atención del despacho de los diversos ramos de la administración pública; y como él es personalmente responsable ante la nación de su gestión gubernativa, paralelamente tales colaboradores asumen responsabilidad directa ante el propio alto funcionario.

- C) Los colaboradores más cercanos e inmediatos del presidente son secretarios de Estado ya que fungen como auxiliares suyos en los distintos ramos de la administración pública. Entre tales secretarios y el Congreso no hay ninguna relación jurídico-política directa ya que el único responsable del gobierno en todos sus aspectos es el presidente.

- D) En el sistema presidencial no hay ningún consejo de ministros cuya composición, situación y competencia se parezcan a los del gabinete en el régimen parlamentario. Este atributo se funda en el hecho de que los

secretarios de Estado derivan su nombramiento y mantienen su permanencia en el cargo respectivo por determinación presidencial.

- E) La representación interna y externa del Estado corresponde obviamente al Presidente en el sistema respectivo. Por ello, a este funcionario se le suele designar con el nombre de “Jefe de Estado” o jefe de gobierno.
- F) En este sistema el presidente no es titular de la facultad legislativa, es decir en él no reside la función pública de imperio que consiste en la creación de normas jurídicas abstractas, impersonales y generales llamadas leyes.
- G) El presidente debe tener asignado un amplio ámbito de atribuciones constitucionales y legales para que esté en condiciones de desempeñar las importantes y trascendentales funciones de gobierno que tiene encomendadas dentro del sistema respectivo.
- H) El predominio gubernativo corresponde al órgano ejecutivo supremo. En el dilatado ámbito de la administración pública del Estado, él es quien concentra todas las facultades que ejerce directa y personalmente o por conducto de autoridades subordinadas de diferente categoría y competencia material, colocadas en una relación jerárquica.

I) Los atributos que configuran jurídicamente al sistema presidencial los establece claramente la Constitución Mexicana de 1917. Así, el presidente de la República es elegible directamente por la voluntad popular mayoritaria”.⁶⁵

Andrés Serra Rojas, profesor emérito, coincidiendo con los demás tratadistas, señala que “las características peculiares del presidencialismo son:

- El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente.
- El presidente es electo por el pueblo y por el Poder Legislativo, lo que le da independencia frente a éste.
- El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.
- Ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso.
- El presidente puede ser de un partido distinto a la mayoría del congreso.

⁶⁵ Ignacio Burgoa Orihuela.- Op. Cit. pp. 692-698.

- El presidente no puede disolver el congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura.”⁶⁶

Nos hemos percatado que, de alguna manera, todos los tratadistas antes mencionados coinciden al señalar que las características peculiares del presidencialismo son las mismas en todos los casos, por lo que nos apegamos al criterio del Dr. Jorge Carpizo que considero los explica de una manera más clara y concisa, aunque por lo que respecta al párrafo D) indica que “ni el Presidente ni los secretarios de Estado son responsables políticamente ante el congreso”, si bien es cierto que no son responsables políticamente, también lo es que sí podrían ser objeto de responsabilidad oficial si el Congreso así lo decide, tal y como lo establecen los artículos 108 y 110 de la Constitución, al igual que los artículos 5 y 6 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que a la letra dicen:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“Art. 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes judicial federal, judicial del distrito federal, a los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la

⁶⁶ Andres Serra Rojas.- Ciencia Política.- Op. Cit. pag. 658.

administración pública federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común ⁶⁷

“Art. 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejos de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo y los representantes a la asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos del Distrito Federal. El Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los Consejeros de Judicatura del Distrito Federal, los directores Generales, o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos...” ⁶⁸

- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

“Artículo 5.- “En los términos del primer párrafo del artículo 110 de la Constitución General de la

⁶⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit., pág. 93

⁶⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit., pág. 93

República, son sujetos de juicio político los servidores públicos que en él se mencionan... ”⁶⁹

“Artículo 6.- Es precedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho ”⁷⁰.

De los artículos antes transcritos concluimos que los servidores públicos si pueden ser sujetos a juicio político si así lo considera el Congreso de la Unión, toda vez que él es el encargado de definir los delitos y faltas contra la Federación, y fijar los castigos que por ellos deban imponerse de conformidad con el artículo 73 fracción XXI de nuestra Carta Magna, así mismo y de conformidad con el artículo 73 fracción VII el senado deberá erigirse en jurado de sentencia para conocer del juicio político, de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redundan en perjuicio de los intereses públicos y de su despacho, siendo sus declaraciones y resoluciones inatacables, en los términos del artículo 110 de la Constitución.

Por otra parte es necesario cuestionarnos si el Presidente de la República debe ser considerado servidor público en el mas alto rango (si entendemos por ello lo que establece el artículo 108 de la Constitución y 2 de la Ley Federal de

⁶⁹ Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, México 1995.

⁷⁰ *Ibídem* .

Responsabilidad de los Servidores Públicos que establecen lo que se entiende por servidor público y que a la letra dice servidores públicos son todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales. Ya que la Ley es omisa al respecto y solo establece que el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado de traición la Patria y delitos graves del orden común, situación con lo que se corrobora que el Presidente de la República no es sujeto a juicio político como consecuencia menos los expresidentes, manifestandose una vez mas la omnipotencia del Poder Ejecutivo en nuestro país.

I. d. CAUSAS.

En los sistemas políticos contemporáneos ha resaltado el predominio del Ejecutivo sobre los otros Poderes y sobre los mecanismos de decisión política en el Estado, siendo cierta esta aseveración tanto en los países capitalistas como socialistas o comunistas, los cuales tienden a un sistema presidencial o cuasi presidencial, parlamentarios, de gabinete o de gobierno congresional.

Las facultades de decisión se han ido concentrando en el Poder Ejecutivo, y en este sentido la aseveración es válida para casi todos los sistemas del mundo.

La causa que establece un gobierno contemporáneo es la existencia de un ejecutivo firme, fuerte o muy fuerte. Podemos decir que el centro de un sistema político es un Ejecutivo fuerte.

Hamilton en su obra El Federalista expuso: “un ejecutivo débil significa una ejecución débil de gobierno. Una ejecución débil no es sino otra manera de designar una ejecución mala; y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en teoría, en la práctica tiene que resultar un mal gobierno. Dando, por consiguiente, que todos los hombres sensatos convendrán en que es necesario un ejecutivo enérgico, únicamente falta investigar qué ingredientes constituyen esa energía, hasta qué grado es factible combinarlos con esos otros elementos que aseguran el mantenimiento del gobierno republicano y en qué medida caracteriza dicha combinación el plan elaborado por la convención. Los ingredientes que dan por resultado la energía del ejecutivo son: primero, la unidad; segundo, la permanencia; tercero, el proveer adecuadamente a su sostenimiento; cuarto, poderes suficientes. Los ingredientes que nos proporcionan seguridad en un sentido republicano son, primero, la dependencia que es debida al respeto del pueblo; segundo, la responsabilidad necesaria”⁷¹.

⁷¹ Alexander Hamilton, James Hadison y John Jay.- El federalista.- Fondo de Cultura Económica, 1957 pp.297-298.

De la exposición anterior podemos concluir que el Ejecutivo debe ser fuerte y enérgico, pero que al mismo tiempo los ciudadanos deben vivir tranquilos porque el ejecutivo depende del pueblo y debe ser responsable de sus actos.

André Houriou se refiere a la hipertrofia del ejecutivo respecto del legislativo y señala cuatro razones: 1) los problemas de defensa, que incluyen aun la supervivencia del grupo nacional y que se presentan más difíciles que en otras épocas; 2) la socialización tecnocrática de occidente que necesita de técnicos, siendo el ejecutivo quien cuenta con ellos; 3) los medios modernos de análisis, información o control de la opinión pública, que permite al ejecutivo precisar mejor la cronología para las tomas de decisiones, y 4) el disfrute por el Ejecutivo de una delegación directa de la soberanía nacional, al ser electo por sufragio universal.⁷²

El tratadista Antonio Corro Martínez opina que el robustecimiento del Ejecutivo se debe principalmente a tres funciones: 1) el poder total de la fuerza militar en manos del Ejecutivo, como consecuencia de las dos guerras mundiales; 2) la diplomática y c) la planificación y, como corolario, la concentración del poder económico.⁷³

⁷² Cfr. André Houriou.- *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas* ; Editorial Ariel Barcelona, España 1971, pp. 677-678.

⁷³ Cfr. Antonio Corro Martínez.- *La Primacía del Poder Ejecutivo en el Estado Contemporáneo*, Revista de Estudios Políticos No. 98.- Madrid España Instituto de Estudios Políticos 1958, pp.114-116

Arnaldo Córdova considera que el punto más importante de una teoría política de México, esto es, el presidencialismo, ya se sitúa en los movimientos sociales de modernización u occidentalización que se imponen mediante la lucha contra el caudillismo, imperando en su lugar la etapa de presidencialismo, fenómeno de modernización del país que debe ser comprendido como la última forma que adquiere en México el gobierno fuerte, que corresponde a la transformación del carisma del caudillo fundado en el poder de hecho, que se institucionalizará como el Presidencialismo Constitucional ⁷⁴. Sin embargo el Lic. Daniel Moreno concibe: “Al Presidencialismo como un matiz que deriva del caudillaje y las dictaduras del pasado” ⁷⁵.

Ahora bien, las causas del fortalecimiento del Poder Ejecutivo son diversas de acuerdo con cada país y su situación económica, política, social, cultural; sin embargo, encontramos factores que han influido en casi todas las naciones en el fenómeno contemporáneo de un Poder Ejecutivo predominante: los problemas económico-sociales y de planeación; los problemas de defensa y militares y su papel en las relaciones; la delegación de facultades legislativas y el control de la opinión pública a través de los medios masivos de información.

⁷⁴ Cfr. Arnaldo Cordova pág. 48.

⁷⁵ Daniel Moreno Díaz.- Op. Cit. pág. 401.

En nuestro país -como ya lo mencionamos con anterioridad- el Presidente es la pieza clave del sistema político, y tiene un enorme predominio sobre los otros elementos políticos que configuran el propio sistema.

Para Arturo González Cosío, las causas del mayor poder en el Ejecutivo mexicano son de índole diversa, tales como:

1. La estructura del partido oficial, del que el Presidente es jefe indiscutible.
2. El debilitamiento de los caciques locales y regionales.
3. La unidad burocrática de las centrales campesinas y obreras.
4. El debilitamiento del ejército como instrumento político de sus jefes.
5. La creciente centralización impositiva en asuntos fiscales.
6. El aumento de medios y vías de comunicación.
7. El crecimiento hipertrófico de la capital.⁷⁶

⁷⁶ Cfr. Arturo González Cosío.- Notas para un Estudio sobre el Estado Mexicano en México 4 ensayos de Sociología Política.- UNAM 1992, PÁG. 139

Daniel Moreno afirma que el papel predominante del Ejecutivo mexicano se debe:

- a) A dos tradiciones de gran autoritarismo: el mundo indígena y el gobierno colonial español.
- b) A las facultades extraconstitucionales que tiene.
- c) A la existencia de un partido semioficial.⁷⁷

Manuel Camacho indica que “las funciones que hacen poderoso al presidente mexicano son: a) ejercer sus poderes constitucionales; b) ser el jefe de las clases políticas; c) ser árbitro de las pugnas mayores de casi todas las fuerzas que participan en la contienda política; d) ser el vértice de la transmisión de poder, y e) tener un amplio dominio sobre el proceso de distribución de los recursos públicos”.⁷⁸

Personalmente, considero que las causas de predominio del Presidente en México son:

⁷⁷ Cfr. Daniel Moreno Díaz.- pp. 402-403.

⁷⁸ Manuel Camacho Solís.- Los Nudos Históricos del Sistema Político Mexicano en la crisis del Sistema Político Mexicano (1928-1977) ; El Colegio de México 1977. pág. 184.

- a) Que es el más fuerte y poderoso, en virtud de que tiene todo tipo de facultades habidas y por haber.
- b) Es el jefe del partido predominante, el cual está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y populares.
- c) El debilitamiento de los Poderes Legislativo y Judicial.
- d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del Banco Central, de los organismos centralizados y de las empresas de participación estatal.
- e) La institución del Ejército, cuyos jefes dependen de él.
- f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los medios masivos de comunicación.
- g) La concentración de recursos económicos de la Federación específica en el Ejecutivo.
- h) La designación de los gobernadores y de su sucesor.
- i) La determinación en materia internacional.

j) La influencia en el D.F.

CAPITULO II

SU RÉGIMEN CONSTITUCIONAL

II.a. REQUISITOS PARA SER PRESIDENTE.

Nuestra Carta Magna establece claramente cuáles son los requisitos de elegibilidad para ocupar el más alto cargo de la Administración Pública, y que a la letra señalan:

“Artículo 82. Para ser Presidente se requiere:

“I Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años;⁽⁷⁹⁾

“II Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección;

⁽⁷⁹⁾ Disposición que entra en vigor el 31 de Diciembre de 1999.

“III Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia;

“IV No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;

“V No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección;

“VI No ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de departamento administrativo, Procurador de la República, ni gobernador de algún Estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y

“VII No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.”

Sobre el particular podemos decir que este artículo generó diversas polémicas o controversias hasta antes de su reforma en 1993 (publicadas en el Diario Oficial del 1o. de julio de 1994), toda vez que se decía que la fracción I observaba un nacionalismo exagerado en cuanto a la ciudadanía mexicana por nacimiento y la filiación de padres mexicanos, sobre la cual versaba la interrogante si debía ser reformado o no.

Remontándonos al pasado, podemos observar que el requisito que se pretendía suprimir -y que de hecho se suprimió- carece de tradición ya que la Constitución del 57 no lo contemplaba, “es hasta la de 1917, con Venustiano

Carranza, quien introdujo el requisito de la mexicanidad por nacimiento de los padres, lo cual hizo en su mensaje y proyecto constitucional fechado en Querétaro el 10. de diciembre de 1916”.⁸⁰

Sobre este tema, diversos tratadistas han externado su opinión:

El Maestro Tena Ramírez manifestó que la fracción I, en su última parte, “sólo es un nacionalismo excesivo, que en general no admiten las constituciones de otros países; no se puede explicar la exigencia de que los padres del jefe del Ejecutivo sean mexicanos por nacimiento y no por naturalización; nuestra historia no justifica la presencia de este requisito pues nunca se ha dado el caso de que a través de un Presidente, hijo de padres extranjeros, ejerza influencia en los destinos de México el país de origen de los padres”.⁸¹

Según el Dr. Carpizo, “este requisito no debía suprimirse para abrirle las puertas de la Presidencia de la República a una persona determinada, porque aparte del poco respeto que se demostraría una vez más por la Constitución, lesionaría a la propia persona que así llegara a ser Presidente, restándole legitimidad a su elección, vulnerando la institución de la Presidencia, por lo que considera que una reforma constitucional para suprimir el requisito de ser hijo de padres mexicanos por nacimiento, sólo debería hacerse si existiera consenso nacional

⁸⁰ Rodolfo F. Peñas.- El 82 se queda como está ; Periódico la Jornada de fecha 26 de agosto de 1993, pág. 5.

⁸¹ Felipe Tena Ramírez.- El Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México 1976, pág. 474.

al respecto y únicamente al principio de un sexenio, para que no fuera a existir la más mínima duda de que no se trata de una razón personalista”.⁸²

El tratadista Miguel Lanz Duret señala: “sólo por espíritu de nacionalismo y por temores infundados se ha exigido que el presidente no sólo sea mexicano por nacimiento, sino hijo de padres mexicanos por nacimiento, circunstancia que excluye a multitud de nacionales que sienten el mismo apego y amor a la Patria que aquellos que solamente por una calificación legal tienen padres nacionales por nacimiento”. Nos dice el tratadista que la única explicación que puede darse a este requisito, que peca de exagerado y de exclusivista, es la aplicación que dio el Código Político actual a la nacionalidad de los hijos de extranjeros nacidos en México y esto suscitó un temor en los Constituyentes del ‘17 respecto a la solidez del patriotismo de un presidente cuyos padres conservaren, mientras él estuviera en el poder, su nacionalidad extranjera y cuyo país de origen pudiera estar en conflicto con la República”.⁸³

Daniel Moreno sostuvo que la historia nacional ha demostrado que entre los hijos de extranjeros, así sea tan sólo uno de ellos, existe indudablemente proclividad hacia el país de origen de los padres. La explicación es muy sencilla: formada nuestra nación después de un prolongado colonialismo, y

⁸² Jorge Carpizo.- *El Presidencialismo en México*, Op. Cit. Pág. 51.

⁸³ Miguel Lanz Duret.- *Derecho Constitucional Mexicano y consideraciones sobre la realidad Política de nuestro Régimen* ; Editorial Imprenta L.D.S.A. ; México 1947, pág 245.

después viviendo durante casi un siglo en una actitud inclinada hacia valores extranjeros, parecía una condición de paria la de ser mexicano con varias generaciones de ascendencia nacional, actitud que tomó caracteres alarmantes en la etapa del porfirismo. Por ello, encontramos perfectamente explicable -en contra de lo que opinan Tena y otros juristas- que esta exigencia de afirmación nacionalista surgida de la Revolución de 1910, encontrara justificado eco en el Constituyente de Querétaro.⁸⁴

El destacado jurista Dr. Burgoa Orihuela, “señaló que es importante la reforma del artículo 82 párrafo I, ya que es un precepto absurdo, atentatorio a los derechos humanos.

El destacado jurista, entrevistado por el Lic. Francisco Alejandro Carrasco sobre la posibilidad de reformar el artículo 82 fracción I, expresó que ya era “imperioso” que esa ley se reformara y que se suprimiera como requisito para ser Presidente de la República que los padres del aspirante sean mexicanos de nacimiento, pues calificó el artículo de injusto y totalmente inigualitario. Durante mucho tiempo ha proclamado en sus clases, conferencias y libros que es necesario modificar este artículo indigno, toda vez que esa fracción es atentatoria a los derechos humanos, al disminuir la capacidad política de voto

⁸⁴ Cfr. Daniel Moreno.- pág. 416.

activo a los mexicanos cuyos padres no lo sean; “es un precepto inigualitario, injusto, antidemocrático y, por ende, inconveniente y debe suprimirse.”

El jurista expresó que el precepto que encerraba la fracción primera (ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos e hijos de padres mexicanos por nacimiento), hacía una clara discriminación entre grupos de ciudadanos mexicanos y aclara que, por un lado, los que sí tenían derecho a postularse como candidatos a Presidente por ser mexicanos de nacimiento e hijos de padres mexicanos también por nacimiento; y por otro lado, los que no tenían este derecho, a pesar de que ser tan mexicanos como los primeros.

Explica que la Constitución de 1857 no contenía ningún requisito semejante al de la fracción I, pero fue insertado en la Carta Magna durante el gobierno de Porfirio Díaz para que su ministro de Hacienda, José Yves Limantour (hijo de padres extranjeros) pudiera aspirar a la presidencia de la República. Se incluyó en la Constitución con el propósito de impedir que en lo sucesivo cualquier mexicano por nacimiento, cuyos progenitores no lo fueran, llegaran a presidentes. Estas tendencias no se justifican de ningún modo porque los buenos mexicanos no lo son porque sus padres hayan sido mexicanos por nacimiento, al igual que sus abuelos, sino que son buenos o malos por sus condiciones personales.

Afirma el prestigiado jurista que el artículo 82 ha sido violado en dos ocasiones: cuando fueron presidentes Alvaro Obregón y Plutarco Elías Calles (el primero hijo de padre español y el segundo de turco). En consecuencia, este artículo es tan absurdo que encierra un falso nacionalismo una especie de chauvinismo inaceptable e inconveniente para México”.⁸⁵

Investigando por nuestra parte, podemos afirmar que no sólo dos veces ha sido violada la Constitución por lo que respecta al artículo 82 fracción I, como lo indicara el ilustre Maestro Burgoa, ya que el Diario Oficial del 1o. de enero de 1903 ejemplifica que muchos de los prohombres de México han sido hijos de padres extranjeros, entre los cuales se encuentran Lucas Alamán, Valentín Gómez Farías, Manuel de la Peña, Mariano Arista, Miguel y Sebastián Lerdo de Tejada y José María Iglesias.⁸⁶

Se presentó una iniciativa que decía así: “Los suscritos, con el carácter de Diputados a la LIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en el Artículo 71 fracción II de la Constitución General de la República y fracción II del Artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a consideración de la Asamblea de esta Cámara la reforma a la fracción I del artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (para que) sólo sea mexicano por

⁸⁵ Entrevista concedida por el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela.- Revista Proceso No. 878 de fecha 30 de agosto de 1993, pp. 97-100.

⁸⁶ Cfr. Diario Oficial de fecha 1º de enero de 1903, pág. 2.

nacimiento (quien aspire a la Presidencia), sin que la filiación de los padres lo sea necesariamente”.⁸⁷

Como ya lo hemos dicho, se generaron diversas opiniones respecto a la modificación de la fracción I del artículo 82 de nuestra Ley Fundamental, alimentadas también por las declaraciones que el expresidente Carlos Salinas de Gortari hizo en diversas entrevistas.

Por ejemplo, en la entrevista sostenida con Regino Díaz Redondo, director del Periódico Excélsior, que se desarrolló a bordo del avión presidencial TP.01 “Benito Juárez” de regreso de Río de Janeiro, el 14 de junio de 1992, fue publicada en dicho periódico el día 18 del mismo mes y año, declaró que no se proponía presentar ninguna iniciativa de modificación al artículo 82, porque consideraba que tal cual estaba, era adecuado para México.

Dijo: “...Yo creo que una reforma podrá pensarse o proponerse eventualmente cuando no se ajuste a personas, sino a circunstancias generales del país que la recomiendan y que la protejan; mientras se asocia a personas, creo que no sería prudente”.

⁸⁷ Proyecto de Iniciativa de Reforma a la Fracción I del Artículo 82 de la constitución, pág. 63.

En el artículo de la revista Impacto número 2209 de fecha 26 de junio de 1992, intitulado “Sólo para iniciados”, Juan Bustillos resume la entrevista antes mencionada sacando sus propias conclusiones: “El Presidente Salinas ya hizo el primer descarte sucesorio: él mismo, y todos aquellos cuyos padres son extranjeros: Arsenio Farrell, Carlos Hank y Jaime Serra, no participan en la sucesión presidencial; en ésta, cuando menos”.

Continúa diciendo: “Y desde luego José Córdoba, que es mexicano pero que nació en el extranjero y que además es hijo de padres extranjeros. Carlos Salinas habló con Regino Díaz Redondo, director de Excélsior, y dejó bien claro que no buscara la reelección, pero que muchos compatriotas le han manifestado esta posibilidad a través de diversos medios. ... En la entrevista con Díaz Redondo olvidó el Presidente la declaración que hizo a un periodista extranjero en el mismo sentido. Es decir, por lo menos en tres ocasiones Salinas ha negado tener pretensiones reeleccionistas. Salinas dijo más, se refirió a los hijos de padres extranjeros a quienes la Constitución también cancela toda posibilidad de aspirar a la Presidencia de la República.

En el análisis de esa entrevista, el articulista comenta los diversos aspectos que el expresidente Salinas contemplaba en sus declaraciones, incluso los no expresamente manifestados, como la posibilidad de que fuera presentada la iniciativa de reforma al artículo 82 constitucional directamente por diputados y senadores priístas e incluso del PAN. En general, las apreciaciones de quien

analizó los comentarios de Salinas fueron erróneas, en el sentido de que, como él lo dice “difícilmente imaginamos al Presidente Salinas diciendo una cosa y actuando en contrario”, porque finalmente sí se presentó la iniciativa y sí fue aprobada, aun cuando existía -y de hecho existe- oposición de diversos sectores de la población, y también cuando señalaba que “como sea, no hay riesgo de reelección ni de que algún hijo de extranjero ocupe la silla presidencial ... (porque) El Presidente es un apasionado de la historia de su país y sabe que el Constituyente no redactó por capricho el 82 ... lo que demuestra el respeto que Salinas de Gortari guarda por la Constitución, al anteponer su respeto a la amistad, porque todos sabemos que Serra Puche es su amigo y que sus sentimientos personales son la aspiración de la Presidencia ... ”. Obviamente, sus apreciaciones estaban bastante alejadas de la realidad.

En cuanto a los partidos políticos, podemos decir que el Partido Acción Nacional (PAN) realizó diversas declaraciones respecto de la reforma a la fracción I del artículo 82 de la Constitución General de la República. Varios medios de comunicación, tales como El Heraldó, El Día, El Universal, La Afición, El Nacional, Ovociones, Excélsior, Diario de México, La Jornada, El Sol de México, Tribuna, Novedades, El Financiero, El Economista y El Norte, publicaron las declaraciones emitidas por Luis H. Alvarez respecto de modificar el artículo 82 para que los hijos de extranjeros ocupen la Presidencia. Afirmaba que los primeros beneficiarios serían Hank, Serra, Fox y Conchello y que el dicho artículo 82 “es anacrónico, por lo que debería ser revisado a fin de que los

mexicanos hijos de padres extranjeros puedan tener posibilidad de aspirar a la Presidencia de la República. Entrevistado en la sede del PAN, indicó que aun cuando dicho partido no tiene una postura oficial al respecto ‘es claro que el artículo 82 debería ser modificado’.⁸⁸

“... El líder panista indicó que la fracción parlamentaria panista podría presentar una iniciativa para reformar el artículo mencionado en el próximo período ordinario de sesiones de la Cámara de Diputados que inicia en abril.”⁸⁹ “...La propuesta sólo abarcaría a los ciudadanos nacidos en el país, de padres extranjeros, precisó.”⁹⁰ “...Ya que la fracción I del referido artículo impide que los nacidos mexicanos de padres extranjeros puedan acceder a la Presidencia de la República, diciendo que son tan mexicanos como cualquier otro, ‘pues tal hecho no cancela su mexicanidad’, ... conforme con esta perspectiva, tendrían abiertas todas las posibilidades para panistas como Ernesto Ruffo Appel, gobernador de Baja California, Vicente Fox Quezada, ex candidato a la gubernatura de Guanajuato, y Carlos Medina Placencia gobernador guanajuatense, como abanderados del blanquiazul. El jerarca del PAN garantizó que, eso sí, su partido escogerá un buen prospecto”.⁹¹

⁸⁸ Entrevista concedida a Ricardo Andonegui y Angel Trejo.- Periódico el día de fecha 21 de febrero de 1992, pp.3-7.

⁸⁹ Periódico El Nacional de fecha 21 de febrero de 1992 pág. 5.

⁹⁰ Periódico El Financiero de fecha 21 de febrero de 1992, pág. 27.

⁹¹ Periódico El Sol de México de fecha 21 de febrero de 1992, pág. 14.

Por otro lado, El Partido de la Revolución Democrática (PRD) rechazó la propuesta de modificar el artículo 82 constitucional con el objeto de permitir que mexicanos hijos de extranjeros luchen por la silla presidencial, por considerar la posibilidad de que en un futuro se planteé que puedan contender por la Presidencia de la República los propios extranjeros.

“Manuel del Villar y Mario Saucedo coincidieron en que existen antecedentes históricos en la necesidad de seguir cumpliendo con lo que señala el Constituyente de Querétaro, para defender a la nación de cualquier pretensión extranjera. Villar agregó que esos antecedentes en la historia del país -tres invasiones- crearon el establecimiento de un imperio, porque explicó que esa posibilidad Constitucional está fundamentada en la Carta del Constituyente. Indicó que de presentarse el caso, él votaría en contra de ese planteamiento, pero, aclaró, que en todo caso el PAN debería apoyar la idea de incluir en la Constitución la figura del plebiscito o referéndum, a fin de que sea el pueblo mexicano el que decida al respecto”.⁹²

“Alejandro Rojas, exvocero de la corriente crítica del PRI que encabezara el expriísta Rodolfo González Guevara, consideró un error del PAN hacer ese tipo de planteamientos que calificó ‘reminiscencias y nostalgias imperiales del siglo pasado’, porque a su juicio eso provocaría una mayor subordinación y

⁹² Periódico El Financiero, Op.Cit. pág. 27.

dependencia hacia el exterior. Dijo que, por el contrario, lo que tiene que hacerse en el país es reforzar la identidad nacional, porque planteamientos como los del PAN hacen incluso pensar en que algunas de las potencias pudiera hacer nacer accidentalmente (en México) a uno de los suyos, con el consecuente riesgo que ello implicaría”.⁹³

No obstante los comentarios de los ilustres tratadistas y de la opinión vertida por el expresidente Carlos Salinas de Gortari respecto de que si el artículo 82 fracción I debería ser modificado, a lo que éste contestó que se encontraba bien como estaba, por lo que consideró que el tema había salido de la discusión, como se ha señalado ya en este capítulo el artículo sí fue reformado, toda vez que en el mes de agosto de 1993 el Congreso de la Unión, dentro de la llamada Reforma Política, incluyó la modificación de dicho precepto, lo que causó un gran revuelo dentro de las fracciones parlamentarias del Congreso de la Unión, entre los intelectuales, el sector privado, el artístico y la población en general, mismos que opinaron lo siguiente:

El PRD señaló que “es importante garantizar las elecciones libres, pero como no hay avances en ese aspecto, se corre el riesgo de que con lo del 82 se le dé más poder al Presidente para que pueda tener un tema más amplio con un mexicano de padres extranjeros”.⁹⁴

⁹³ Periódico El Financiero Op. Cit. pag. 97

⁹⁴ Periódico El Día, de fecha 30 de agosto de 1993.

El vocero del Partido Socialista (PPS), Francisco Ortíz Mendoza, dijo que “es una garantía que la propuesta de reforma se quede ‘congelada’ porque se había aprobado en lo general, pero ya no sale de la congeladora”.⁹⁵

También El Día calificó la medida como un grave retraso histórico que propiciará que cualquier hijo de extranjero sea Presidente de la República, con el consiguiente riesgo para nuestra soberanía.⁹⁶

El Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) señaló que “‘sería un grave error político del gobierno’ si se aprueba la modificación del artículo 82 constitucional, según indicó el Presidente del dicho partido, Rafael Aguilar Talamantes, luego de señalar que la decisión de los diputados de regresar la propuesta de reforma a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados obedeció a la gran oposición popular”.⁹⁷ Asimismo, para Alberto Carrillo Armenta del Frente Cardenista, se trataba “de una concesión del PRI al PAN, que busca únicamente que Acción Nacional apoye la iniciativa priísta de reformas políticas, sin que se piense en las graves consecuencias que puede traer la modificación del artículo 82 a

⁹⁵ Periódico El Día, Op. Cit. s/f.

⁹⁶ Cfr. Periódico El Día, del 12 de agosto de 1993.

⁹⁷ Periódico El Día, de fecha 30 de agosto de 1993.

nuestra nación, que pueden llegar hasta a brotes de nacionalismo mal entendidos”.

El PRI “propuso una nueva redacción para la fracción primera del artículo 82, que se convirtió en la más polémica; en el interior del PRI este debate se ha dado, obviamente, como en otros partidos; en la fracción priísta hubo ambiente de triunfo y rostros felices pues la posposición fue resultado de presiones, algunas públicas y las más privadas, diputados y sobre todo senadores en lucha entre dinosaurios y modernizadores. En conclusión, la propuesta causó desconcierto entre los priístas, el rechazo absoluto del PPS y PFCRN, y críticas del PAN y del PRD por el transitorio. También en el Senado había oposición priístas a esas reformas, pero poco a poco se animaron a decirlo”.⁹⁸

Por otra parte, también varios gobernadores dieron su opinión respecto de la reforma de la fracción I del artículo 82:

Diódoro Carrasco Altamirano, de Oaxaca, señaló: “me parece que la opinión ya la dio el Congreso de la Unión, los diputados. Por supuesto que la respaldo y soy priísta”.⁹⁹

Maximiliano Silerio Esparza, de Durango: “Es una voluntad democrática de ellos. Siento que es una reforma buena la del artículo 82 constitucional con la nueva redacción que ya se dio a conocer, y parte del avance democrático de la

⁹⁸ Revista Proceso No. 878, de fecha 30 de agosto de 1993.

⁹⁹ Periódico El Día de fecha 4 de septiembre de 1993.

apertura que está viviendo el pueblo de México, impulsada esta apertura y este avance democrático por el Presidente Carlos Salinas de Gortari, no lleva dedicatoria, esta reforma es muy clara: entra en vigor hasta 1999 y simplemente es apertura dentro de los tiempos modernos que se están viviendo; la redacción es muy clara y precisa”.¹⁰⁰

El gobernador Horacio Sánchez Unzueta de San Luis Potosí: “A mi me tocó participar como diputado federal en las discusiones preliminares (de la reforma electoral) dentro de mi partido y hoy veo con gran gusto que finalmente se logró a través de la concertación y el diálogo, sobre todo, por qué no decirlo, del patriotismo de parte de las diversas corrientes políticas de nuestro país, hace un avance muy importante para asegurar que la vía de transición del poder en el futuro de nuestro país será con mayor seguridad democrática”.¹⁰¹

El entonces gobernador de Morelos, Antonio Riva Palacio López, expresó: “Mi opinión la he externado, las disposiciones de carácter constitucional responden a las realidades de los tiempos y deben adecuarse a las condiciones que vive el país, nosotros estimamos que esa reforma responde precisamente a ese proceso que desde luego se difiere en su aplicación, con el propósito de ver si efectivamente existe una actitud del pueblo de México acorde con este propósito...”.¹⁰²

¹⁰⁰ Periódico El Día Op. Cit. 4 de septiembre de 1993.

¹⁰¹ Ibidem.

¹⁰² Ibidem.

Mario Villanueva Madrid, de Quintana Roo: “Creo que ha sido una decisión muy aceptada, la propia votación demuestra la gran disposición en los tiempos que vivimos, de los señores Diputados y Senadores. A mi me parece que la dinámica que lleva el país y el mundo (requiere) que vayamos adecuándonos siempre a los nuevos tiempos, y en ese sentido, yo creo que es algo que debía hacerse, se realizó y me complace mucho que se haya dado de esta manera...”¹⁰³

El gobernador de Aguascalientes, Otto Granados Roldán, afirmó que “hay madurez y civilidad política, al mismo tiempo se fortalece nuestra cultura y el nacionalismo mexicano, pero sobre todo demuestra los nuevos cambios que se registran en el país.”¹⁰⁴

Por su parte, los gobernadores de Jalisco, Guerrero y Nuevo León afirmaron que apoyarían la decisión final de la mayoría priísta en la Cámara de Diputados.

Reconocidos juristas también expresaron su opinión:

Antonio Martínez Báez, doctor en Derecho y prestigiado constitucionalista, afirmó: “El 82 debe reformarse después de las próximas elecciones presidenciales; es lógico, no debe reformarse antes, porque entonces tendría dedicatoria para Vicente Fox y no debería ser así. Algunos presidentes no han

¹⁰³ Periódico El Día de fecha 4 de septiembre de 1993.

¹⁰⁴ Periódico Excélsior de fecha 3 de septiembre 1993.

estado de acuerdo con dicha disposición. Cuando Miguel de la Madrid -amigo y alumno mío- era presidente, me comentó su postura en favor de que se suprimiera la primera fracción del 82. Pero veía el problema de la oportunidad, para que no tuviera dedicatoria. Entonces consideró conveniente que pasara una elección. Sin embargo el 82 sigue siendo un tabú. el mismo Carlos Salinas de Gortari afirmó que mientras estuviera en la Presidencia la disposición no se modificaría. Ese aplazamiento no tiene lógica; asimismo, no veo ningún riesgo de injerencia externa en el hecho de que los mandatarios mexicanos sean hijos de extranjeros.

“Hay que recordar que Plutarco Elías Calles tenía antecedentes árabes: su mismo apellido, Elías, es turco; se dice que Manuel Avila Camacho era hijo de un español, lo mismo se rumora de Adolfo López Mateos, supuesto hijo de un español azucarero que residió en La Habana. En fin, desde los romanos se ha asegurado que la madre siempre es cierta, mas no el padre, y con esto no intento desacralizar a algunos de nuestros presidentes.”¹⁰⁵

Emilio O. Rabasa, constitucionalista, Secretario de Relaciones Exteriores durante el sexenio de Luis Echeverría y actual investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, acota: “En la discusión sobre la reforma del 82 se han confundido dos elementos: el contenido del proceso en sí

¹⁰⁵ Revista Proceso número 878, de fecha 30 de agosto de 1993.

y la oportunidad en que debe modificarse. Desde que empezó la discusión, siempre se ha relacionado una cosa con la otra.

“Sobre el primer punto, el Constituyente de Querétaro tuvo un alto concepto nacionalista, ya que en las constituciones precedentes no existía esta exigencia, que además va contra el mismo artículo 30 de la Constitución, en el cual se abre una amplia gama de captación demográfica para adquirir la ciudadanía mexicana. Por discriminatoria, debe suprimirse la primera fracción del 82.

“Sobre el segundo aspecto, el de la oportunidad, los presidentes nunca se han decidido a modificarlo porque consideran que al hacerlo envían mensajes a fuertes personalidades de su gabinete, hijos de extranjeros y presidenciables; yo siempre sugiero que el cambio debe hacerse después de terminar el registro de candidatos a la Presidencia, para que así no vaya dirigido a nadie. Eso sí, el requisito del arraigo, el cual me parece acertado debe definirse muy bien en la Ley Reglamentaria, en este caso el COFIPE, entre otras cosas, debe aclarar qué se entiende por arraigo y por qué motivo se exige. Ya en caso de controversia debe intervenir el Tribunal Federal Electoral.

“Sobre el controvertido nacionalismo de los hijos de mexicanos y de extranjeros dice: ‘son aspectos casuísticos: puede haber un hijo de mexicano que se deje influir por doctrinas antinacionalistas y extranjerizantes; en cambio, puede haber un hijo de extranjero que sea todo lo contrario. Sebastián Lerdo de

Tejada, el presidente que sucedió a Juárez, fue hijo de Juan Antonio Lerdo de Tejada, un español oriundo de Valladolid; sin embargo, fue uno de los mandatarios liberales más destacados y patrióticos que ha tenido México, al que injustamente no le hemos dado el reconocimiento que merece.”¹⁰⁶

José Luis Soberanes, Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM dice: “ya no hay razones para sostener esta fracción. El tema se ha estado discutiendo desde hace tiempo. Este nacionalismo no tiene ya sentido. En un régimen democrático, lo conveniente es abrir, no cerrar las posibilidades políticas. Resulta absurdo pensar que una persona puede ser mejor presidente sólo por ser hijo de mexicanos. Tampoco ve peligro alguno para la soberanía del país, ‘de ser así, entonces exijámosle a todo servidor público los mismos requisitos, no sólo al presidente’.”¹⁰⁷

El jurista Ignacio Burgoa Orihuela dijo por su parte: “Este precepto quebranta la igualdad política y nos pone en ridículo ante las legislaciones de los demás países. Es ajeno y extraño a nuestra Constitución , debe suprimirse ¡Pero ya! dejarlo así hasta 1999 será prolongar la injusticia. Es como si un tribunal declarara inocente a un procesado, pero no le concediera la libertad sino hasta seis años después. Es injusto.’ Añade que, aparte, el 82 es contrario a la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948 y, especialmente,

¹⁰⁶ Revista Proceso número 878 de fecha 30 de agosto de 1993, pág. 12.

¹⁰⁷ *Ibidem* pp. 12-13

contraviene los pactos de derechos humanos de 1966, que establecen como un derecho humano la posibilidad de llegar al poder público sin discriminación alguna.

“Por otro lado, la fracción primera del 82 ni siquiera se cumple. ¿Acaso presentan los presidentes el acta de nacimiento de sus padres? Ni siquiera dan los nombres de ellos al asumir el mandato. Un buen presidente no depende de la nacionalidad de sus padres ¿cuántos presidentes hijos de mexicanos no han resultado perversos, ladrones y bandidos?. Quienes aseguran que los hijos de extranjeros pueden atentar contra nuestra soberanía, lo dicen descabelladamente ¿acaso un hijo de extranjero que aquí se ha educado y ha ocupado puestos públicos durante muchos años se dejará influir por sus padres al llegar a la Presidencia? No, la nacionalidad extranjera de los padres no menoscaba el amor a la patria, el espíritu de servicio, la capacidad y el conocimiento de la problemática del país.”¹⁰⁸

Elisur Arteaga Nava, autor de la Constitución Mexicana comentada por Maquiavelo y catedrático de la Universidad Metropolitana, se oponía abiertamente a la iniciativa para reformar la primera fracción del 82 la cual, dice, se hizo con precipitación y ligereza. Agrega: “se alega que por virtud de ella hay mexicanos de primera y de segunda; que en forma injustificada se establecen principios que discriminan. Se ha llegado incluso a afirmar que la

¹⁰⁸ Revista Proceso número 878 de fecha 30 de agosto de 1993, pág. 13.

norma, obra del Constituyente de 1917, pasó a formar parte de la Carta Magna con el fin de impedir que dos políticos porfiristas, José Ives Limantour, hijo de franceses y Bernardo Reyes, de padres nicaragüenses, llegaran a la Presidencia de la República.

“Así el precepto, si bien fue concebido con fines egoístas y particulares, ha servido sin lugar a dudas, a pensar el nacionalismo mexicano y su relativa independencia frente a la gran potencia norteamericana, al impedir que gente sin arraigo gobierne al país.”¹⁰⁹

Algunos políticos de reconocida trayectoria también hicieron comentarios al respecto:

Mario Moya Palencia, exembajador especial para Centroamérica y el Caribe, advirtió que las reformas implicarían un riesgo para la soberanía de México, para la autenticidad del país en su cultura.

Sobre las pretensiones de reformar el artículo 82 Constitucional, se señaló lo siguiente: “Yo creo que México no anda en busca de un Alberto Fujimori, Presidente de Perú, un señor criollo que tiene un antecedente histórico ajeno a su propio país y que claro, eso tuvo que incidir en su conducta como gobernante; porque la herencia acumulada, que es la historia y los procesos

¹⁰⁹ Revista Proceso número 878 de fecha 30 de agosto de 1993, pág. 13.

psicológicos y de formación educativa que se dan en un hijo de extranjeros, por más que haya nacido en el país, son distintos a los de la mayoría que pretenden gobernar. Ya estamos viendo qué está pasando en Perú, yo no creo que merezcamos ese destino. Hemos más de un 99.9 por ciento de mexicanos que cumplimos los requisitos de la fracción primera del artículo 82; para andar buscando que una minoría reducida tenga los mismos derechos.

“Los hijos de extranjeros tienen derecho a ser, desde luego, ciudadanos, diputados, senadores, gobernadores y secretarios de Estado. Sí pueden ser todo y desde luego, contribuyen a integrar una sección sociológica extensa del país, pero para un puesto singular y único como el de Presidente de la República se tiene que pertenecer a las mayorías y no a las minorías. Es por eso que yo pienso que el artículo 82 no debe modificarse en su fracción primera.

“¿Y es un grave riesgo para la soberanía de México? Pues mire, yo creo que sí hay un riesgo para la soberanía de México, para la autenticidad de México, para la cultura mexicana. Creo además que el partido que propusiera, en caso de aprobarse esta reforma, a un candidato con esas condiciones, se vería en desventaja frente a los otros partidos. Entonces, yo creo que son muchos más los riesgos que las ventajas. Pienso, además, que en una contienda cívica amplia o en un plebiscito, el pueblo mexicano rechazaría por más de 90 por ciento la idea de las reformas.”¹¹⁰

¹¹⁰ Periódico El Día de fecha 13 de agosto 1993.

Miguel González Avelar manifestó que la reforma no era “una demanda del pueblo”; pero aclaró: “su modificación responde a ese compromiso político y se vería muy mal, sería un mensaje muy negativo no sólo a las demás fuerzas políticas y el PAN, es decir, ahora si te vi no me acuerdo, ya aprobada la reforma. Un cambio al 82 significaría un alto costo político que puede tener dos vertientes para el sistema: Una, que si sirve para aglutinar a las fuerzas políticas y agruparlas, sería benéfica, pero puede resultar contraproducente si el resultado es contrario: En lo personal, no estoy a favor”.¹¹¹

No obstante lo anterior, González Avelar aclaró que tanto el regreso del artículo 82 a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales como su posterior aprobación “se realizaron conforme lo marca la Constitución y el Reglamento para el Gobierno Exterior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, al darse una votación mayoritaria superior a dos terceras partes de los individuos presentes en la sesión camara”.¹¹²

En una de las encuestas realizadas por el periódico El Día a diversos sectores de la sociedad, se respondió que “nuestro presidente debe ser netamente mexicano.

¹¹¹ Periódico El Día de fecha 26 de agosto de 1993.

¹¹² Periódico El Día de fecha 5 de septiembre de 1993

Tenemos la suficiente capacidad para gobernar al país. No habría el mismo arraigo, sería como regresar a la época de Maximiliano o Porfirio Díaz”.

El Consejo Nacional de la Unión Campesina, manifestó que sería una traición a nuestro origen y que los mexicanos tenemos gobernantes capaces, y por ello hay que darles la preferencia.

Por su parte, la estudiante Claudia Ochoa señaló que “el Estado (sic) es para el pueblo mexicano. Sería un acto de malinchismo entregarlo a una persona que no lleva en su sangre raíces mexicanas”.¹¹³

Por lo que hace al gremio de los artistas, éstos manifestaron su desacuerdo a esta reforma, toda vez que, como piensa José Carlos Ruiz (actor): “Los extranjeros no dejan de ser extranjeros”.¹¹⁴

El sector privado del país consideró que la reforma al artículo 82 representaba un avance en la vida política de México y un paso decisivo en la búsqueda seria de la democracia, según el Director del Instituto de Propositiones Estratégicas, Carlos Velasco Arzac: “En ese sentido, la iniciativa privada del país siempre ha elaborado propuestas serias que tienen como principio básico la mejora permanente de las instituciones públicas y un mejor desempeño de los diversos

¹¹³ Periódico El Día de fecha 26 de agosto de 1993.

¹¹⁴ Periódico El Día, encuesta de fecha 29 de agosto 1993.

sectores para alcanzar un mayor y mejor beneficio a todas las clases sociales.”¹¹⁵

“La propuesta priísta de reforma al artículo 82 constitucional no lleva dedicatoria” aseguró el entonces líder de la Confederación Nacional Campesina (CNC), Hugo Andrés Araujo, quien expuso que la modificación respondía a los cambios, no sólo políticos, sino también del campo mexicano. El exlíder cenecista enfatizó que el PRI debía enfrentar cara a cara esas transformaciones.¹¹⁶

El dirigente de la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA), Alvaro López, calificó la propuesta de “error histórico, sabiendo que la política de desnacionalización que se inició en el sexenio anterior (de la Madrid) ha llevado a la fatal conclusión de ceder a presiones de grupos políticos y oligárquicos, vinculados y transnacionales, para la dominación del país. Reconoció que el mundo ha cambiado, pero la sangre llama, por lo que es preferible prevenir que lamentar”.¹¹⁷

No obstante las controversias que se suscitaron, las diversas opiniones emitidas por tratadistas, gobernadores, políticos, miembros del sector privado y del

¹¹⁵ Periódico El Día de fecha 12 de agosto de 1993.

¹¹⁶ Periódico El Día de fecha 12 de agosto de 1993.

¹¹⁷ *Ibidem*.

sector público, así como el pueblo en general, el Congreso de la Unión aprobó la reforma al artículo 82 en su fracción I, habiendo emitido la siguiente votación: el Senado, con 53 votos a favor, 4 en contra y una abstención; y la Cámara de Diputados con 352 votos a favor y 5 en contra. Dicha reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en julio de 1994.

En mi concepto, lo único que reflejan la mayoría de las opiniones emitidas por los diversos sectores de la población, es una tendencia marcada hacia la sumisión al Poder Ejecutivo; es por ello que coincido con las ideas vertidas por Moya Palencia en cuanto a que en México hay ilustres mexicanos que pueden llegar a la Primera Magistratura, sin necesidad de que un extranjero ocupe el lugar destinado a los mexicanos.

Por lo que respecta a los demás requisitos que establece el artículo 82 constitucional, algunos tratadistas coinciden en manifestar que son características de tipo formal que no requieren mayor explicación, no obstante, en forma somera, entraremos al estudio de cada uno de ellos.

En cuanto a la fracción II, relativa a la edad que debe tener el Presidente de la República y que “es de 35 años cumplidos al tiempo de la elección”, podemos decir que el Legislador ha juzgado conveniente dicha edad, pues se considera que ya se adquirieron la madurez, los conocimientos y la experiencia necesarios para desempeñar altos cargos públicos. Puede decirse que durante las tres

últimas décadas “la edad de los Presidentes de este país, ha fluctuado de 45 a 55 años.”¹¹⁸

La fracción III establece “Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección”. Consideramos que esta fracción obedece a razones históricas, ya que tenemos como antecedente el hecho de que diversos personajes, como Santa Anna y Pascual Ortiz Rubio, fueron requeridos para que tomaran posesión del cargo de presidente sin haber estado en México por largo tiempo, situación que llevó a pensar a los legisladores en establecer una limitante al respecto, pues no es posible gobernar y llegar al buen fin del mandato sin conocer la problemática y realidad que se vive en el país.

Dicha fracción fue reformada y publicada en el Diario Oficial de fecha 20 de agosto de 1993, quedando como sigue: “III.- ...La ausencia del país por treinta días, no interrumpe la residencia.”

La fracción IV establece: “No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.”

Respecto a esta fracción, Lanz Duret manifiesta que “está justificado plenamente, ya que se trata del Jefe del Ejecutivo, funcionario encargado de la

¹¹⁸ Enciclopedia de México, Tomo XI, pág. 6583.

administración pública, de la ejecución de las leyes y a quien se ha confiado el mando de la fuerza pública y todos los elementos de defensa nacional; sería, por consiguiente, impolítico y temerario confiar tan alto poder a individuos vinculados directa e indirectamente con una religión o secta, a la que por razón natural y por convicción dogmática, deben sacrificar todos los intereses terrenos en aras de la propagación de la fe que representan. Si a todos estos motivos incuestionables se agrega la significación política que ha tenido siempre el clero católico en México y las repetidas enseñanzas de nuestra Historia, que confiar el poder únicamente a los que están desvinculados de todo credo religioso, o que no se consagren al ejercicio de una religión, se encontrará que la prohibición radical a este respecto de nuestro código político es inatacable.”¹¹⁹

Por otra parte, el Dr. Carpizo señala que los sacerdotes dependen de un poder extraño al Estado mexicano, obedeciendo a un jefe de Estado extranjero. Baste recordar que en 1857, al promulgarse la Constitución, el clero acató el mandato del Papa que declaró nula la Ley Fundamental mexicana.¹²⁰

Esta exigencia es plenamente congruente en el carácter laico del Estado mexicano. La posibilidad contraria colocaría al Presidente entre el dilema de actuar conforme a los intereses de México u obedeciendo las consignas de los

¹¹⁹ Miguel Lanz Duret.- Op. Cit., pág. 246.

¹²⁰ Jorge Carpizo.- Op. Cit., pág. 448.

altos jefes de la Iglesia, circunstancia que pondría en grave riesgo de afectar la soberanía nacional.

No obstante lo anterior, hace algunos años fue reformado el artículo 130 de nuestra Carta Magna, que contemplaba la participación de los ministros en actividades políticas, quedando de la siguiente manera:

“Artículo 130. El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley.

“Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas. La ley reglamentaria respectiva, que será de orden público, desarrollará y concretará las disposiciones siguientes:

“... d) En los términos de la ley reglamentaria los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados. ...”.

De lo anterior, y respecto al inciso d), podemos concluir que dicha reforma no afectó en nada lo asentado con posterioridad a la misma, ya que si bien es cierto que se les permite el voto, éste es pasivo, por lo que los Legisladores no creyeron conveniente modificar esta disposición, pues los sacerdotes, como en

aquel entonces, no pueden ser votados o, en su defecto, deben cumplir los requisitos establecidos por la Ley Reglamentaria del Artículo 130, siendo ésta la “Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público”, que establece en su artículo 14 lo siguiente:

“Artículo 14. Los ciudadanos mexicanos que ejerzan el ministerio de cualquier culto, tienen derecho al voto en los términos de la legislación electoral aplicable. No podrán ser votados para puestos de elección popular, ni podrán desempeñar cargos públicos superiores, a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio cuando menos cinco años en el primero de los casos, y tres en el segundo, antes del día de la elección de que se trate o de la aceptación de cargos respectivo. Por lo que toca a los demás cargos, bastarán seis meses.

“Tampoco podrán los ministros de culto asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. ...”¹²¹

Un comentario respecto a lo anterior es que a los sacerdotes o ministros de cualquier culto sólo podrán participar como candidatos de partidos políticos, si al momento de la elección tienen cinco años de haber dejado el ministerio, resulta un “requerimiento excesivo que no se le exige a un secretario de Estado o gobernador en funciones, diputado o senador o un jefe de mando militar”.¹²²

¹²¹ Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.- Diario Oficial de fecha 15 de julio 1992. pág. 40.

¹²² “Cárdenas: Insuficiente la Ley Reglamentaria del Art. 130”.- Periódico La Jornada de fecha 21 de julio de 1992.

Las fracciones V y VI establecen el no estar en el servicio activo del Ejército, ni ser secretario o subsecretario de Estado, o secretario general de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni gobernador de algún Estado, a menos de que se separen de su puesto seis meses antes del día de la elección. El espíritu del Legislador fue el de lograr la imparcialidad y equidad que debe tener el candidato que aspire a ocupar ese cargo de elección popular.

En la época del Lic. Luis Echeverría Álvarez, estas fracciones fueron reformadas en cuanto al plazo, que era de un año, y quedó en sólo seis meses.¹²³

En cuanto a la última fracción, la VII, podemos decir que en virtud de que se trata de la reelección, será tratada en un inciso aparte.

II. b. ELECCION PRESIDENCIAL.

La garantía que tiene hoy México para asegurar que el tránsito político se dé bajo condiciones genuinamente democráticas, de manera ordenada y conforme a la voluntad manifiesta de los mexicanos, ha sido la legitimidad y la legalidad de una elección, lo que depende de que ésta transcurra con regularidad, con

¹²³ Diario Oficial de la Federación de fecha 8 de octubre de 1974.

apego a las disposiciones legales y de conformidad con procedimientos previamente establecidos, que garanticen la libre emisión del sufragio y resultados transparentes, que se den a través de un proceso electoral que arroje luces sobre las perspectivas de avance democrático.

El sufragio mexicano se ha inclinado por el sistema de mayoría, con la fórmula universal por distrito, es decir, que de los candidatos presentados resultará electo el que obtenga mayor número de votos en la circunscripción territorial correspondiente.¹²⁴

Apuntemos que, salvo en los últimos años, nuestro sistema se ha inclinado por el sufragio universal, y que después de 1910 se estableció el voto secreto; en el caso de la elección para Presidente de México, el artículo 81 de nuestra Constitución establece que “La elección de Presidente será directa y en los términos que disponga la Ley electoral”¹²⁵; en su artículo 80 la Ley Suprema dice: “Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo en un solo individuo, que se denominará ‘Presidente de los Estados Unidos Mexicanos’”¹²⁶, electo cada seis años por mayoría relativa y voto directo en toda la República.

¹²⁴ Daniel Moreno.- Op. Cit., pág. 346.

¹²⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹²⁶ *Ibidem*.

Se piensa que la elección directa es la más idónea, por la simple razón de que en ella la elección de Presidente necesariamente recae en quien ha conseguido la mayoría de sufragios.¹²⁷

Los pasos a seguir en el procedimiento electoral para designación de Presidente, de acuerdo al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, son:

- Registro de Candidatura:

“Artículo 175

“1. Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar registro de candidatos a cargos de elección popular. ...”.

“Artículo 176

“1. Para el registro de candidaturas a todo cargo de elección popular, el partido político postulante deberá presentar y obtener el registro de la plataforma electoral que sus candidatos sostendrán a lo largo de sus campañas políticas”.

“Artículo 177

“1. Los plazos y órganos competentes para el registro de las candidaturas en el año de la elección son los siguientes:

¹²⁷ Jorge Carpizo.- Op. Cit., pág. 50.

“...d) Para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, del 15 al 30 de enero inclusive, por el Consejo General. ...”.

- Campaña Electoral:

“Artículo 182

“1. La campaña electoral, para los efectos de este Código, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones, los candidatos registrados para el obtención del voto.

“2. Se entienden por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas. ...”.

“Artículo 190.

“1. Las campañas electorales de los partidos políticos se iniciarán a partir de la fecha de registro de candidaturas para la elección respectiva y concluirán tres días antes de la elección.

“2. El día de la jornada electoral y durante los tres días anteriores no se permitirá la celebración de reuniones o actos públicos de campaña, de propaganda o de proselitismo electorales. ...”.

- Instalación de Casillas.

“Artículo 195

“1. El procedimiento para determinar la ubicación de las casillas será el siguiente:

“a) Entre el 15 de febrero y el 15 de marzo del año de la elección las Juntas Distritales Ejecutivas recorrerán las secciones de los correspondientes distritos con el propósito de localizar lugares que cumplan con los requisitos fijados por el artículo anterior;

“b) Entre el 10 y 20 de marzo las Juntas Distritales Ejecutivas presentarán a los Consejos Distritales correspondientes una lista proponiendo los lugares en que habrán de ubicarse las casillas;

“... d) Los Consejos Distritales, en sesión que celebren a más tardar durante la segunda semana de mayo, aprobarán las listas en las que se contenga la ubicación de las casillas;

“e) El Presidente del Consejo Distrital ordenará la publicación de la lista de ubicación de casillas a más tardar el 15 de mayo del año de la elección. ...”.

- Documentación y material electoral:

“Artículo 205

“1. Para la emisión del voto el Consejo General del Instituto, tomando en cuenta las medidas de certeza que estime pertinentes, aprobará el modelo de boleta electoral que se utilizará para la elección. ...”.

- Jornada electoral:

"Artículo 212

"... 2. El primer domingo de julio del año de la elección ordinaria, a las 8:00 horas, los ciudadanos Presidente, Secretario y Escrutadores de las mesas directivas de las casillas nombrados como propietarios procederán a la instalación de la casilla en presencia de los representantes de partidos políticos que concurren. ...".

- Votación:

"Artículo 216

"1. Una vez llenada y firmada el acta de la jornada electoral en el apartado correspondiente a la instalación, el Presidente de la mesa anunciará el inicio de la votación.

"2. Iniciada la votación no podrá suspenderse sino por causa de fuerza mayor. En este caso, corresponde al Presidente dar aviso de inmediato al Consejo Distrital a través de un escrito en que se dé cuenta de la causa de la suspensión, la hora en que ocurrió y la indicación de los votantes que al momento habían ejercido su derecho de voto. ...".

"Artículo 224

"1. La votación se cerrará a las 18:00 horas. ...".

- Cómputo Distrital:

“Artículo 246

“1. Los Consejos Distritales celebrarán sesión a partir de las 8:00 horas del miércoles siguiente al día de la jornada electoral, para hacer el cómputo de cada una de las elecciones, en el orden siguiente:

“a) El de la votación para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;

“b) El de la votación para diputados; y

“c) El de la votación para senadores.

“2. Cada uno de los cómputos a que se refiere el párrafo anterior se realizarán sucesiva e ininterrumpidamente hasta su conclusión. ...”.

“Artículo 250

“1. El cómputo distrital de la votación para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos se sujetará al procedimiento siguiente:

“a) Se harán las operaciones señaladas en los incisos a) al d) del artículo 247 de este Código;

“b) Acto seguido, se procederá a extraer los expedientes de las casillas especiales relativas a la elección de Presidente y se realizarán las operaciones referidas en el inciso anterior;

“c) El cómputo distrital de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, será el resultado de sumar las cifras obtenidas según los dos incisos

anteriores, y se asentará en el acta correspondiente a esta elección; y

“d) Se harán constar en el acta circunstanciada de la sesión los resultados del cómputo y los incidentes que ocurrieren durante la misma.”

“Para avanzar en la democratización del régimen político, es necesario pasar a los hechos, pero sólo serán posibles mediante la unidad de las fuerzas democráticas y revolucionarias y la movilización popular. (Excelsior, 6/IX/77)”¹²⁸

En consecuencia, las elecciones presidenciales se convierten en el acontecimiento político más importante, constituyendo la oportunidad más relevante para que los distintos sectores de la opinión pública expresen su sentir sobre los grandes problemas nacionales, regionales y locales y es también en esta oportunidad cuando los candidatos presidenciales entran en contacto directo y exhaustivo con la coyuntura y perspectiva política, económica y social de la nación. El procedimiento electoral directo para el cargo presidencial es determinante para hacer del Presidente de la República el funcionario público

¹²⁸ Arturo Martínez Nateras.- El Sistema Electoral Mexicano; Universidad Autónoma de Sinaloa, Culiacán, México, 1979, pág. 55.

más conocido y con mayor legitimidad democrática de nuestro sistema político.¹²⁹

II. c. PERIODO PRESIDENCIAL.

El período presidencial queda debidamente establecido en el artículo 83 de nuestra Ley Fundamental, mismo que dice:

“Artículo 83. El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.”.

¹²⁹ Miguel de la Madrid Hurtado.- Partido Revolucionario Institucional ICAP; México, 1981, pág. 176.

Del estudio y análisis detallado de dicho artículo, podemos observar que marca diversas limitaciones, como la de que el período presidencial tiene una duración de seis años exactos. Esta situación no siempre fue así, ya que, por ejemplo, la Constitución de 1824 señalaba que el período sería de cuatro años; en la Centralista era de ocho años, y en las Bases Orgánicas de 1943, de tan sólo cinco años. En la Constitución de 1857, se fijó nuevamente el período presidencial de cuatro años. Posteriormente, la Constitución de 1917, en su texto original señaló un período de cuatro años, pero mediante una reforma dicho lapso se extendió a seis, como se encuentra en la actualidad.

Todas estas modificaciones en el transcurso de nuestras diversas leyes fundamentales, obedecen a las experiencias adquiridas por los constituyentes respecto de los funcionarios de aquellas épocas, que querían perpetuarse en el poder, surgiendo figuras como "... la Dictadura de Santa Anna que nos hizo perder la mitad de nuestro territorio, y la del General Díaz que perduró en el poder por más de 32 años, cometiendo faltas tan graves como la guerra de Tomochic del Yaqui; la condescendencia exagerada hacia nuestros vecinos del norte al grado de permitirles que sus flotas hagan ejercicios de tiro al blanco y tengan sus depósitos de carbón en la Bahía de la Magdalena y, por último, el haber debilitado a la República matando todo civismo. ..."¹³⁰

¹³⁰ Francisco I. Madero.- La Sucesión Presidencial de 1910; Editorial Epoca, S.A., México, pág. 349.

En contra de todos esos desórdenes, surge la actitud democrática del señor Madero y de los revolucionarios de 1910 con la bandera de la **No Reelección**¹³¹, que hasta nuestros días perdura y que no sólo toca al Presidente de la República, sino también abarca el interino o provisional o sustituto, señalando ésto claramente el artículo 85 de nuestra Carta Magna, que a la letra dice:

“Artículo 85. Si al comenzar un período Constitucional no se presentase el Presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el 1o. de diciembre, cesará, sin embargo, el Presidente cuyo período haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de Presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión o en su falta, con carácter de provisional el que designe la Comisión Permanente, procediéndose conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

“Cuando la falta del Presidente fuese temporal, el Congreso de la Unión, si estuviese reunido, o en su defecto la Comisión Permanente designará un

¹³¹ “El período presidencial, como se sabe, no ha tenido siempre la misma duración; así, dicho período era de cuatro años en la Constitución Federal de 1824 y de seis años en la Constitución Centralista de 1836, llamada oficialmente “Las Siete Leyes Constitucionales” y en el Proyecto de Reformas a la misma de junio de 1840 (arts. 1 de la ley cuarta y 74, respectivamente); de cinco años en los proyectos mayoritarios transnacional o híbrido de 1842 (arts. 92 y 77, respectivamente); de cuatro años en el proyecto minoritario de 1842 (art. 57); de cinco años en las Bases Orgánicas (art. 83). La Constitución de 1857 fijó el período presidencial en cuatro años, según lo dispuesto en su artículo 78, ante la reforma de 6 de mayo de 1904 y que lo amplió a seis años; y la Ley Fundamental de 1917, en su artículo 83 original, lo señala con una duración de cuatro años que, por reforma de 30 de diciembre de 1927, publicada en el Diario Oficial el 24 de enero de 1928, dicho lapso se extendió a seis años, que es el vigente”. Iguacio Burgoa O.- Op. Cit., pág. 717.

Presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta..

“Cuando la falta del Presidente sea por más de treinta días y el Congreso de la Unión no estuviere reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias del Congreso para que éste resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso, al Presidente interino.

“Si la falta temporal se convierte en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior.”.

Con esta disposición se ratifica una vez más la decisión de los Constituyentes de no permitir la reelección ni un sólo minuto después de que termine el mandato Presidencial, tratando de prever todos los supuestos que pudieran presentarse para que el exmandatario no pueda permanecer, bajo ningún pretexto, al frente de la nación.

El Dr. Jorge Carpizo hace una reflexión respecto de la protesta que establece el artículo 87 Constitucional, el cual señala:

“Artículo 87. El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante La Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: ‘Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad

de la Unión, y si así no lo hiciere que la nación me lo demande.'".

En la opinión del maestro Carpizo, “la protesta no constituye el cargo, porque con o sin ella el Presidente está obligado a guardar y hacer guardar la Constitución y, además, sería poner la protesta por encima de las propias elecciones. La Protesta es de carácter formal, aunque importante, porque es la manifestación pública de la subordinación del Presidente al orden jurídico¹³² .

Respecto de cuál es su naturaleza “¿es que mientras no la rinda, no es todavía Presidente de la República?, ¿en quién recaen las facultades ejecutivas a partir del primer segundo del día 1o. de diciembre, hasta la rendición de la protesta?. En caso de una emergencia, ¿quién decide en el lapso señalado?. Si por enfermedad no se rindiera la protesta ¿cual sería la situación?.”

“La protesta, se ha afirmado, constituye el acto del más alto contenido cívico que sustituyó al juramento de carácter religioso que se usaba en México y que todavía se utilizó en la jura de la Ley Fundamental de 1857 tal y como lo señala en Doctor Carpizo en su obra del Presidencialismo en México citando al Doctor Rabasa, de suyo, la ceremonia de protesta confirma el principio de que la soberanía tiene como fuente original la voluntad popular, así mismo el Doctor Carpizo también cita al Jurista Gonzalez Flores el cual considera, que las dudas

¹³² Jorge Carpizo.- El Presidencialismo Mexicano, Op. Cit. ; pp. 61 y 62

y discusiones se acabarían si el Presidente rindiera la protesta el día 30 de noviembre, tal y como lo hizo el General Lázaro Cárdenas.”¹³³

Por otra parte, si nos detenemos a analizar el artículo 86 que señala “El cargo de Presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia.”, considero a dicho precepto ambiguo, pues si bien es cierto que la renuncia se presentará ante el Congreso de la Unión, no se señalan cuáles son las *causas graves* que propiciarían la renuncia de un presidente; asimismo, no se plantea la facultad ni posibilidad de que el Congreso pudiese pedir la renuncia por mal funcionamiento, ni cuáles serían las causas para ello, ya que creo que el concepto “**causas graves**” es bastante subjetivo; por lo tanto, en dicho supuesto, ¿qué tendríamos que aplicar: el Derecho o la Justicia?

En la actualidad, la figura de la **No Reelección** sigue vigente.

Ya que la Constitución es muy precisa al establecer claramente, en el artículo 83, que “en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto”, lo que en nuestro país se ha traducido como la No Reelección, absoluta para el titular del Ejecutivo Federal.

La No Reelección fue uno de los postulados de don Francisco Y. Madero, quien fue fundador del Partido Antireeleccionista, para que antes de las elecciones de

¹³³ Jorge Carpizo.- El Presidencialismo Mexicano, Op. Cit. ; pp. 61 y 62

1910 se tuviera la seguridad de que quienes participaran en dicho movimiento fueran demócratas y partidarios sinceros de la no reelección, “con elementos completamente sanos, hombres de gran energía y valor civil y de ideales bien definidos”.¹³⁴

Por lo que el referido Partido se formaría “uniéndose los elementos dispersos que se encuentran en la República y que abrigan al mismo ideal de la reivindicación de nuestros derechos, ... será conveniente que en cada lugar donde se encuentre un grupo de personas que simpaticen con la idea, se organicen en Club Político, se pongan en relación con los demás de la misma índole y procuren propagar sus ideas por medio de la prensa. La organización de los Clubes aislados sólo servirá para principiar los trabajos y todos ellos deberán unirse a fin de formar en cada Estado, un núcleo con un Club Central Director. A su vez, los clubes centrales de los Estados se pondrán de acuerdo para nombrar en la Capital de la República, un Comité Directivo que sirva de centro y dirija los trabajos de los partidos”.¹³⁵

Como ya es costumbre y tradición en nuestro país, en el pasado proceso electoral no podían faltar las opiniones -y especulaciones- de los distintos sectores del país acerca de la no reelección y la sucesión presidencial, manifestando sus puntos de vista en diversos medios de comunicación,

¹³⁴ Francisco I. Madero.- Op. Cit, pág. 326.

¹³⁵ *Ibidem*, pág. 350.

principalmente revistas y periódicos. Por considerar importantes dichas opiniones, sobre todo, debido a los acontecimientos ocurrido en nuestro país, en el último año del sexenio presidencial me permito transcribir algunos comentarios respecto de la sucesión Presidencial .

En La Tribuna se dijo: “No a la reelección CSG. (El presidente) Habló claro y terminó con las aspiraciones de algunos grupos, -unos de buena voluntad y otros quizá no- que promovían, de motu proprio, la reelección presidencial. Una declaración contundente del Jefe del Ejecutivo Federal dio fin a una etapa de reconciliación del representante nacional con los mexicanos. La figura Presidencial recobró su valor y seriedad ante la opinión pública, por las innegables excelentes medidas tomadas por la administración salinista, que abrieron una serie de comentarios en favor de la reelección presidencial, totalmente descartada esta posibilidad por la voz de Salinas de Gortari; el caso de la continuidad en el mando presidencial ha pasado a mejor vida, como también el rumor que señalaba la posibilidad de ampliar el período a ocho años de mandato en lugar de los seis constitucionalmente aprobados. La declaración abrió caminos a grupos políticos para que continuaran o iniciaran los trabajos encaminados a buscar colocarse en la ‘gran final’ del handicap presidencial de 1994 y dejar atrás en el pasado, aquellos políticos, que quizá bien intencionados, trataron de explorar con sus grupos y en algunos sectores de la opinión pública, la posibilidad de que México cambiara su sistema Constitucional del ‘Sufragio Efectivo. No Reelección’, que desde el triunfo de la Revolución Mexicana se viene practicando en lo que se refiere al mandato

presidencial, primero de períodos de cuatro años, para posteriormente con el general Lázaro Cárdenas del Río, ampliar la gestión del Jefe del Ejecutivo (1934-1940) a seis años, que hasta la fecha se ha sostenido incólume.”¹³⁶

En diversas columnas del periódico Excélsior se destaca la entrevista que en 1992 concedió el Lic. Carlos Salinas de Gortari sobre este tema, acerca del cual comentó que le dio instrucciones al Secretario de Gobernación para que al día siguiente expidiera una declaración precisa, sin ambigüedades y con toda claridad, donde hiciera saber que no habría iniciativa del Poder Ejecutivo Federal para modificar la Constitución en ese sentido, “además, quiero decirle que en el desayuno que tuve el 31 de octubre, día previo al tercer informe presidencial, celebrado en los Pinos con diputados, senadores, gobernadores, gabinete legal y ampliado y dirigentes del Partido Revolucionario Institucional, reiteré frente a ellos que no habría iniciativa del Poder Ejecutivo Federal para modificar la Constitución en ese sentido...”.

Sigue la entrevista:

“- Señor Presidente ¿no podrían empezar a reelegirse de alguna manera los diputados y los senadores?

“- Ya se hace con diputados y senadores. Ataja el Presidente y señala: Ellos, dejando pasar un período, pueden, si los partidos los postulan y los

¹³⁶ Periódico Tribuna.- Gambito.- Abel Boza Castanedo fecha 26 de junio de 1992, pág. 12-A Política.

ciudadanos los eligen, volver a ser diputados y senadores. Es el mismo caso de los presidentes municipales.

“- Pero yo pregunto ¿y por qué no el Presidente, como es el caso de Carlos Andrés Pérez en Venezuela?

“- Es un tema sobre el que yo no voy a lucubrar. Efectivamente, en el ámbito público, el Secretario de Gobernación de mi gobierno lo ha declarado con claridad, y ante todos los responsables políticos vinculados al partido Revolucionario Institucional yo hice esa declaración el 31 de octubre de 1991.

“Contundente, el Presidente Salinas resume: ‘yo me apego a lo que establece la Constitución’ y subraya: ‘Usted puede decir que el Presidente de México ratifica ahora su apego pleno al mandato constitucional, reflexiones hechas ya en lo público por el Secretario de Gobernación y de mi parte ante el liderazgo político de todo el país.’”¹³⁷

Miguel Reyes Razo, columnista de *Excélsior*, entrevistó a Layda Sansores, quien “soltó las palabras de la ira: ‘Antes que nada quiero hacer una enérgica precisión: ni Carlos Salinas de Gortari, ni el Partido Revolucionario Institucional, ni la mayoría parlamentaria han propuesto o propondrán la reelección de nadie, óigase bien, de nadie...’; así, a las 22:15 horas, Layda

¹³⁷ Entrevista de Regino Díaz Redondo.- Periódico *Excélsior* de fecha 18 de junio de 1992, pp. 1 a 7.

Sansores hundió las afirmaciones del diputado del PRD Emilio Becerra, para quien 'la creación de la Secretaría de Desarrollo Social es clara muestra del proyecto reeleccionista del Presidente Salinas'.”¹³⁸

El Financiero, a ocho columnas, publicó: “Ni reelección presidencial ni prolongación lapso del Ejecutivo, manifiesta Salinas Lozano. Contra todas las especulaciones en torno a que en México se inicie un proceso que culminaría en la modificación de la Carta Magna para instaurar de nueva cuenta la reelección presidencial o, en su defecto ampliar, el plazo de la gestión de Jefe del Ejecutivo, Raúl Salinas Lozano puso un no a ambas expectativas. El presidente del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), exsenador y padre del Presidente Salinas de Gortari, refrescó el mensaje que hace algunos meses el Secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios, diera en relación con que no habría modificaciones Constitucionales sobre la reelección. Asimismo, señaló que el tiempo de gestión adecuado para un Jefe del Ejecutivo mexicano deberá mantenerse en los seis años. ...”¹³⁹

En la Revista Impacto se realizó también un análisis de la entrevista concedida por el expresidente Salinas a Excélsior: “... El ordenamiento constitucional de

¹³⁸ Entrevista de Miguel Reyes Razo.- Periódico Excélsior.

¹³⁹ Reportaje de Jesús Sánchez.- Periódico El Financiero de fecha 18 de julio de 1992, Sección Política, pág. 47.

‘no reelección’ queda, pues, intocable; sólo falta que se cumpla aquello del ‘Sufragio Efectivo’.”¹⁴⁰

El PAN también manifestó, a través de su máximo dirigente, que “en este momento no procede la reforma del artículo 83 constitucional, que establece la no reelección absoluta en el cargo de Presidente de la República”.¹⁴¹

El periódico El Financiero publicó diversos artículos en alusión a este tema, como el del mes julio de 1992, con el siguiente encabezado “Da inicio la carrera por la sucesión. CSG mueve sus cartas: CCE (Consejo de Coordinación Empresarial)”, en el cual se dice: “A sólo 20 meses de que se conozca el nombre del Candidato del PRI a la Presidencia de la República, el Presidente Carlos Salinas de Gortari ha empezado a mover sus cartas, por lo que el sistema político mexicano ha entrado de lleno en la carrera por la sucesión.”

Dentro del mismo artículo, en otro párrafo subtulado “Aparecen los Protagonistas de Sucesión Presidencial” se comentaba que “... con los nuevos nombramientos de candidatos priístas a Secretarios de Estado, el proceso de la sucesión empieza a revelar sus protagonistas, entre los que se han señalado ... a aspirantes a la Presidencia y que son Pedro Aspe Armella, titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Manuel Camacho Solís, Jefe del

¹⁴⁰ Leopoldo Mendivil: “Autodedicatoria. Una Reforma al 183”.- Revista Impacto de fecha 18 de junio de 1992, pp. 4, 5 y 17.

¹⁴¹ Oscar Hinojosa/Manuel Moreno.- Periódico El Financiero de fecha 21 de febrero de 1992, pág. 27.

Departamento del Distrito Federal; Luis Donald Colosio, Secretario de Desarrollo Social; Ernesto Zedillo, titular de la Secretaría de Educación Pública y Fernando Gutiérrez Barrios de la Secretaría de Gobernación”.

El referido artículo comenta que la principal tarea de Genaro Borrego como nuevo Presidente del PRI -en esa época- era la conducción de la sucesión presidencial por los cauces que marcó Salinas de Gortari. También se analiza el fenómeno de que el propio expresidente se había dedicado a la tarea de respaldar y fortalecer algunos de los posibles aspirantes a sucederlo, como a Manuel Camacho Solís y a Luis Donald Colosio, quien estaba al frente de la nueva Secretaría (SEDESOL), cuya fuerza más notable era contar con el Pronasol, el programa de ayuda social que tantos “éxitos políticos” dio al régimen y que constituía una pieza fundamental en la estrategia del gobierno.

El 2 de junio de 1992, apareció en el mismo periódico un artículo intitulado “Profundizar el Modelo Económico, Misión del Próximo Presidente. La Sucesión no debe alterar al País CCE (Consejo Coordinador Empresarial)”, en el cual se comentó que la cercanía de la sucesión presidencial daba lugar a toda clase de especulaciones, pero que los preparativos de relevo sexenal no tenían por qué alterar el ritmo y el rumbo económico del país, según palabras de Nicolás Madáhuar Cámara, entonces Presidente del Consejo Coordinador Empresarial: “Es hora de que la sociedad sepa llevar con madurez los tiempos políticos y económicos”, y en su opinión el siguiente Primer Mandatario debía

“garantizar la profundización del actual modelo económico del país y la permanencia de las medidas que al menos como sector empresarial hemos avalado y avalamos”. Igualmente, el empresario acotó que “en caso de que el próximo Presidente de la República no satisfaga las expectativas de la iniciativa privada, manifestaremos públicamente nuestra opinión, no porque institucionalmente tengamos injerencia política, sino porque en lo individual los empresarios son tomados en cuenta”.¹⁴²

En su artículo del 30 de junio de 1992 titulado “Confusión e Inquietud por la Refundación del PRI. La Sucesión Presidencial, Eje de la Política: CCE (Consejo Coordinador Empresarial)”, el periodista Ignacio Rodríguez Reyna, en síntesis, habla de que, según los empresarios, los cambios anunciados en el PRI produjeron confusión e inquietud entre las filas del propio partido, además de que un análisis realizado por el Centro de Estudios Sociales de la cúpula empresarial, arrojó como resultado “que las propias declaraciones del presidente nacional del PRI, Genaro Borrego Estrada, constatan que su lealtad está colocada al lado de Carlos Salinas de Gortari y no de la organización que dirige.”¹⁴³

No podían faltar, como siempre, las declaraciones -y contradicciones- del líder de la CTM, Fidel Velázquez, el cual aclara en entrevista para *El Financiero*,

¹⁴² Periódico *El Financiero* de fecha 2 de junio de 1992.

¹⁴³ Periódico *El Financiero* de fecha 30 de junio de 1992.

denominada precisamente “Nunca Promoví la Reelección de CSG”, que él no consideraba que la reelección fuera recomendable en esos momentos, y que las declaraciones en contrario eran un invento de la prensa.¹⁴⁴

En su columna Indicador Político de fecha 12 de agosto de 1992, el analista Carlos Ramírez habla de la reunión que tuvieron varios funcionarios, entre ellos Manuel Camacho Solís, y se dice que la plática entre ellos sirvió para dos cosas: enviarles un mensaje directo a los aspirantes presidenciales y a los miembros del gabinete, de que se vivían momentos importantes de la sucesión presidencial y que no se querían manos extrañas en el proceso; y enviar un mensaje directo a Miguel De la Madrid, a quien se consideraba persona *non grata* del sistema político salinista, en esos momentos difíciles en los que el Presidente Salinas veía debilitado su control político sobre el proceso de sucesión presidencial.¹⁴⁵

En la reunión llevada a cabo en Acapulco el 26 de agosto de 1992, los reporteros Gustavo Lomelí y Julio Acevedo entrevistaron a varios de los banqueros más importantes del país, algunos de los cuales revelaron su preferencia por el entonces Secretario de Hacienda, Pedro Aspe, ya que lo consideraban como el “candidato ideal”, que tenía el mejor equipo y había realizado el mejor trabajo, y que podría mantener la continuidad de la política

¹⁴⁴ Periódico El Financiero de fecha 6 de julio de 1992.

¹⁴⁵ Periódico El Financiero de fecha 12 de agosto de 1992.

económica, de la economía de mercado y la integración de los flujos comerciales, industriales y financieros internacionales. En general, los banqueros que se animaron a dar su opinión sobre la sucesión presidencial, coincidieron en que el candidato debía ser una persona que diera continuidad a las políticas del expresidente Carlos Salinas.¹⁴⁶

También en *El Financiero*, el 3 de septiembre de 1992, en la columna *Megalópolis* titulada “Imperio de los Malditos”, se habla del “mito mexicano de la ‘no reelección’”, otro escrito clandestino que algunas personas, jefes políticos escudados por la oscuridad, hacen circular en fotocopias con la esperanza de prender la marcha reeleccionista, a pesar de que el Presidente Salinas adelantó su desempleo para 1994, firmado por Antonio Lomelí Garduño, que se dice profesor de Derecho Constitucional, además de abogado del fuero militar y exdiputado del Congreso de la Unión, (quien) sustenta una tesis que busca convencer de un caso remontado por la historia, la reflexión que pide para el citado principio, en el caso de que ‘llegara a desearse por el pueblo una venturosa reelección’, (que) no es otra cosa que un plan tejido de este principio que por razones democráticas es cosa juzgada por la opinión pública. ... Después de arremeter contra el militarismo, del que se dice abogado del fuero militar, en un libelo de apenas 26 páginas, pide y argumenta tendenciosamente, que aunque sea una sola vez, se conceda la reelección cuando se trata de ‘un

¹⁴⁶ Periódico *El Financiero* de fecha 27 de agosto de 1992.

estadista en plena capacidad y labor creadora'. .. Como decíamos en otra ocasión, de qué serviría haber peleado siete años y costado más de un millón de vidas buscando libertad, para decirle ahora a la nación que todos los sacrificios que se han hecho no han servido para nada y han ido a parar en la ambición de un puñado de hombres que lo tienen todo pero que quieren más, para que el pueblo vuelva a caer extenuado en la sopa de cualquier bandolero que sueña con una reelección tras otra reelección".¹⁴⁷

El columnista Ignacio Rodríguez Reyna en el periódico Financiero analizó diversos "aspectos de la sucesión presidencial y de las posibilidades de reelección del expresidente Salinas, al respecto de lo cual señaló que, a pesar de que el propio Salinas había atajado las especulaciones, con lo cual aparentemente estaban de acuerdo los empresarios, sobre todo lo representados por el Consejo Coordinador Empresarial, había algunos sectores que estaban de acuerdo con que Salinas se reeligiera. Según el CCE (Consejo Coordinador Empresarial), "resulta difícil para los reeleccionistas sostener de manera seria y responsable que la reelección presidencial constituye un signo de modernización y avance político para México".

Sin embargo, había surgido un año antes el llamado "Comité Mexicano Reelectionista", integrado por la Asociación de Comerciantes de La Laguna y

¹⁴⁷ Periódico El Financiero de fecha 3 de septiembre de 1992.

otros empresarios de la región, quienes consideraban que el artículo 83 constitucional debía ser reformado pues estaba “fuera de época”. De acuerdo con el reportaje hecho por Víctor Chávez Angeles para El Financiero de 8 de octubre de 1992, el Coordinador de dicho Comité, Alejandro Augusto Méndez Reyes, declaró que se había elaborado un documento, enviado al entonces Presidente y a cada uno de los secretarios de Estado, aunque hasta esa fecha únicamente habían recibido contestación de los secretarios de Marina, de la Contraloría y del Procurador General de la República quienes, según sus propias palabras, se habían mostrado “muy interesados”. El texto del documento explicaba que, de acuerdo con encuestas que el Comité había realizado, se pudo constatar que la reelección contaba con gran aceptación entre los ciudadanos, y que la primera intención del estudio era “ver las reacciones” del Presidente y de los Secretarios, después de lo cual se dedicarían a hacer proselitismo entre el pueblo en general, para después, con base en los resultados, exigir al Congreso de la Unión que se hiciera un referéndum y se reformara así el artículo 83 de la Constitución.¹⁴⁸

En el reportaje de Jesús Sánchez del periódico El Financiero, que denominó “Recuento Político. Resúmenes de la Reelección”, reproduce un artículo publicado el 4 de septiembre de 1887 en el periódico La Convención Radical

¹⁴⁸ Periódico El Financiero de fecha 8 de octubre de 1992.

Obrera, publicación de la organización del mismo nombre, que entonces apoyó la reelección del General Porfirio Díaz:

“Uno.- El pueblo obrero se nota absoluta conformidad en el que el señor (Presidente) vuelva a regir los destinos de la nación, porque ha comprendido que el actual presidente, con un criterio sano, recto, ha sabido conservar la paz, impulsar las mejoras materiales, levantar el crédito de México, cubrir con la puntualidad de sus compromisos...; cualidades que más que ningunas otras, recomiendan a un buen gobernante y lo hacen aceptable para depositar en el la confianza pública.

Por fortuna para el señor (Presidente), su política es aceptada por esas masas tan numerosas y debido a eso ha podido ver las indiferencias con que han tratado aquellos que han pretendido alterar la tranquilidad pública libertad en el fondo, pero liberal por intuición, la clase obrero no se deja alucinar tan fácilmente, como antes con pomposas promesas y con voluntad completa se aleja la demagogia, sigue con paso firme por el sendero del progreso, no oponiendo ningún obstáculo a los que lo van guiando.”.

Como el canto de las sirenas, la reelección equivale a una expresión de la ambición del poder, la cual ha sido más fuerte que el marco constitucional.

Entre los excelentes ensayos del constitucionalista Jorge Carpizo, el dedicado al principio de la No Reelección -publicado en el Compendio sobre las Elecciones

en México del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, trabajo coordinado por Pablo González Casanova y editado por Siglo XXI en 1985-, se recoge, entre otros aspectos de su vigoroso estudio, el relativo a los rumores de la reelección que han ocurrido en la historia reciente del país. La reseña de Carpizo en esta parte de su ensayo es interesante por sí misma:

- En febrero de 1944 fue propuesta la reelección de Manuel Avila Camacho. éste se negó tras argumentar que deseaba retirarse a la vida privada, pero que además la Ley Fundamental sólo permitía un período presidencial.

- También hubo rumores de la reelección de Miguel Alemán. En abril de 1950, el diputado local veracruzano Rafael Ortega, Secretario de la Confederación de Obreros y Campesinos, se pronunció porque Alemán fuera reelegido en 1952; en esos años pudo apreciarse una campaña para glorificar a Miguel Alemán e incluso se consultó al General Lázaro Cárdenas para conocer su punto de vista sobre la reelección.

- Cuando el Presidente Luis Echeverría se puso a hacer el retrato hablado de su sucesor, la gente se dio cuenta de que las características que expresaba coincidían mucho con él, lo que propició especulaciones de que andaba buscando ser reelegido.

Desde entonces Jorge Carpizo fijó su posición personal acerca de este tema: “el principio de la no reelección es en nuestro país, no sólo una norma jurídica y un postulado político, sino algo más; una de las tres columnas sobre las cuales se asienta el actual sistema jurídico-político de México, ... porque un sistema republicano implica la sustitución periódica de los gobernantes y porque han sido una de las causas más importantes de la estabilidad política de México”.

Por lo que se refiere a la sucesión presidencial más reciente, se pudo observar que el expresidente Salinas fue definitivo en cuanto a la designación del sucesor, según se desprende de los diversos comentarios de los analistas políticos. En torno a la designación del candidato presidencial, es de destacarse que quizás como en ningún otro presidente en funciones, Salinas tenía muchos otros intereses que proteger y privilegios que conservar, para lo cual debía tener especial cuidado en la designación de su sucesor. Entre las características del inminente candidato debía estar la incondicionalidad, alguien que fielmente continuara con su política económica y, sobre todo, que le garantizara no afectarlo en su status. Fue así como, sin consultar a las bases priístas, sin previa convocatoria a la Asamblea partidista -que hubiera tenido por objeto el registro de los precandidatos presidenciales y, en definitiva, la postulación del abanderado priísta-, destapa al Lic. Donaldo Colosio Murrieta como futuro presidente. Esta decisión produjo de hecho, una nueva fragmentación en el partido de Estado -a pesar de que no se dio abiertamente sino hasta 1995-, ya que por primera vez en décadas se daba el hecho insólito de inconformidad de

un alto personaje político, que se sentía presidenciable por las muchas muestras de apoyo recibido, como fue el caso del Lic. Manuel Camacho Solís, hecho político que pone de manifiesto la injerencia casi única del Presidente en funciones en la designación del candidato.

Tal parece que esta política salinista de imposición fue el principio de un malestar generalizado que, entre otras cosas, desembocó en el alzamiento de Chiapas. Entonces, como ahora, se ha dejado ver la ambición sin límites de Carlos Salinas de Gortari, toda vez que fue evidente que aún habiendo candidato oficial no abandonaba su actitud de protagonismo.

Luis Donald Colosio, candidato débil al inicio de su campaña, a base de trabajo intenso logró despertar el interés del electorado, prueba de ello es la buena aceptación de sus diversos discursos políticos francamente propositivos, esperanzadores, donde hablaba de cambios substanciales para el país, implicando esto una radical ruptura con las prácticas políticas imperantes, todo esto produjo irritación y malestar en un sector del gobierno, el más retrógrado, lo que finalmente le conduciría a la muerte. Pretendiendo interpretar el magnicidio, se dejan ver las ideas progresistas y renovadoras de Colosio, que constituyeron para las fuerzas más negativas del país algo impensable.

Muerto el candidato, hubo necesidad de relevo. Para tal efecto y ante la incredulidad del pueblo, incluso de la clase política, de nueva cuenta y de

manera sorpresiva el presidente Salinas designa como su candidato al Dr. Ernesto Zedillo. Si se pudiera hablar por un momento del proceso selectivo, en esta segunda designación cabría destacar que las bases priístas empezaban a impulsar al Lic. Fernando Ortiz Arana como precandidato presidencial, sin embargo, dicha pretensión fue parada de golpe por Carlos Salinas de Gortari.

De todo lo anteriormente expuesto, puede concluirse que nuestro régimen, en la etapa que estamos comprendiendo, es profundamente antidemocrática. Quizás sea iluso pensar que estos hechos y formas políticas se vean superados en tiempo razonablemente corto, pero no nos queda más que insistir, por el bien del país, en la necesidad de la implantación de la Democracia, que es el gobierno de todos, para todos y en beneficio de todos.

II. d. FACULTADES DEL PODER EJECUTIVO.

Al realizar el presente estudio, me he apegado a la clasificación que realiza el Dr. Burgoa, agrupándolas de la siguiente manera: "a) **Facultades Legislativas** y b) **Facultades Administrativas.**"

a) A las Facultades Legislativas las subdivide en: 1. Promulgación; 2. Ejecución de las Leyes que expide el Congreso; y 3. Ley Reglamentaria (proveyendo en la esfera administrativa en su exacta observancia).

b) Entre las Facultades Administrativas se encuentran:

- 1) Las de nombramiento.
- 2) Las de remoción.
- 3) Las de Defensa y Seguridad Nacional.
- 4) En materia diplomática.
- 5) Las de relación política.
- 6) En relación con la justicia.
- 7) Facultades generales de administración pública.
- 8) En materia agraria.

Por ser las tareas fundamentalmente encomendadas al Jefe del Ejecutivo, analizaremos en primer término las facultades administrativas:

- **Las facultades de nombramiento.**

Una de las características del presidencialismo, es que el Ejecutivo puede elegir a sus colaboradores más cercanos tal y como lo señala el artículo 89 fracción II de la Constitución Federal, que dice a la letra:

"... II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, remover a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la

Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes; ...”.

El concepto de “Secretarios de Estado” ha sido definido de diversas maneras, entre las cuales tenemos:

“Secretario de Estado” (o de Ministerio o de Despacho): Aludimos a cada una de las ramas de la administración pública, constituida por el conjunto de servicios y demás actividades confiadas a las dependencias, que bajo la autoridad inmediata y suprema del Presidente de la República, aseguran la acción del gobierno en ejecución de la ley.¹⁴⁹

Al frente de éstas se encuentran los titulares denominados “Secretarios de Estado” o simplemente el “Ministro”, que es el colaborador más cercano del Presidente, colocado a la cabeza de su ministerio, que comprende una rama de la administración pública.¹⁵⁰

El artículo 91 de nuestra Constitución establece los requisitos que deben reunir los ciudadanos para aspirar a ser Secretario de Estado, los cuales son: “... ser

¹⁴⁹ Andrés Serra Rojas.- Derecho Administrativo; Editorial Porrúa, México 1979, pág. 562.

¹⁵⁰ Ibidem.

ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.”

Si observamos de manera detallada, podemos percatarnos que tales requisitos son sencillos de cumplir, pues no se exige tener una profesión ni encontrarse capacitado para el desempeño de dicho cargo, situación que literalmente cualquier persona podría reunir, aunque desde el punto de vista político se necesitan otros requisitos no previstos por nuestra Carta Magna y que son de carácter subjetivo, como tener una carrera política y, sobre todo, conocer al Presidente de la República.

FUNCION DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO

La función que desempeñan los Secretarios de Estado, de acuerdo a los lineamientos señalados por el tratadista Serra Rojas, son:

- a) “Ejercen el poder jerárquico y disciplinario sobre el personal a sus órdenes, de acuerdo con la ley, dándole órdenes, instrucciones y autorizaciones, modificándolas cuando lo estiman razonable.

- b) Toman las decisiones ejecutorias importantes que exige la marcha del servicio; no tienen el poder reglamentario, pero sí emiten decisiones particulares.
- c) Representan al Estado, persona moral, en todos los casos que conciernen a la Secretaría, la administración de los bienes de dominio público afectados al servicio de su dependencia, celebración de contratos, representación ante los tribunales de acuerdo con la ley”¹⁵¹ .

Considero que no es correcta esta acepción, ya que en el sistema que se maneja en nuestro país es el presidencial, situación que nos permite cuestionar el porqué se utilizan los vocablos “Ministro” o “Ministerio”, que son de origen parlamentario, no siendo el caso en el que nos desenvolvemos, no obstante que el origen de la expresión “Secretario del Despacho” es una supervivencia de la Constitución Española de 1812, que empleaba esta terminología.

Asimismo, creo que el sentido que ha querido darse con el empleo de dicho término es con la idea de resaltar la labor y el rango del funcionario, ya que es común que en los medios de comunicación se utilice este vocablo al referirse a un alto funcionario, situación que no es necesaria pues, con el sistema de modernización en nuestro país, los funcionarios no se destacan por su protocolo sino por sus acciones.

¹⁵¹ Andrés Serra Rojas, Op. Cit. pag. 565

Otra definición de Secretario de Estado: “Es la persona física titular de la Secretaría; es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República”; en este orden de ideas, la Secretaría viene a ser la estructura y el Secretario el funcionario que la encabeza.¹⁵²

En mi concepto, Secretario de Estado es el servidor público que colabora y presta ayuda en una rama de la administración pública, de manera directa con el Presidente de la República

- d) El Secretario de Estado tiene el carácter de autoridad administrativa y, en su caso, el de autoridad responsable.
- e) Ejercen sobre las instituciones descentralizadas que se relacionan con su ramo, los poderes de tutela o de central, previstos en las leyes.

“Secretario de Estado o Ministro o Secretario de Despacho.- Aludimos a cada una de las ramas de la administración pública, constituida por el conjunto de servicios y demás actividades confiadas a las dependencias que, bajo la autoridad inmediata y suprema del Presidente de la República, aseguran la acción del gobierno en la ejecución de la ley.”¹⁵³

¹⁵² Miguel Acosta Romero.- Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México 1991, pág. 179.

¹⁵³ Andrés Serra Rojas.- Op. Cit., pág. 543.

REFRENDO

Otra de sus funciones, de mayor relevancia e importancia, es la facultad de refrendo que tienen los Secretarios de Estado, que se encuentra consagrada en la Constitución Política en su artículo 92, que dice:

“Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.”

Este tema se ha discutido en diversas ocasiones, pues se dice que el refrendo es una figura jurídica importante “porque es una salvaguarda de las leyes y una traba al Poder Ejecutivo, al no poder éste expedir órdenes o decretos sin la firma del Secretario respectivo.”¹⁵⁴

Gabino Fraga hace diversas reflexiones que nos parecen importantes, ya que dice que, a primera vista, en un régimen presidencial, el refrendo tiene por misión dar autoridad a los actos que certifica, y que esta suposición se ve reforzada por dos argumentos: a) que el goce y ejercicio de todas las facultades

¹⁵⁴ Diccionario Jurídico Mexicano, México 1992, pág. 2730.

ejecutivas los posee el Presidente y b) que el Presidente puede nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado; sin embargo, señala la existencia de argumentos en contra del punto asentado en el párrafo anterior:

- a) Que el refrendo viene de la Constitución de Cádiz, donde se quiso limitar el poder del monarca, y que tal idea parece ser la que inspiró al Constituyente de Querétaro;
- b) Que la función de secretario de Estado fuera exclusivamente certificante, no se encontraría la razón por la cual se excluye a los jefes del Departamento Administrativo.¹⁵⁵
- c) Que la Constitución establece prácticamente la falta de responsabilidad del Presidente, ya que ordena que durante el tiempo de su mandato únicamente puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común; por tanto, la responsabilidad del ejercicio de las facultades del Poder Ejecutivo recae en los secretarios de Estado.

Así, para evitar refrendar una ley anticonstitucional, el mencionado funcionario debe negarse a solidarizarse con esa norma.

¹⁵⁵ Es importante resaltar que desde 1910 también se le otorgó la facultad de Refrendo a los jefes del Departamento Administrativo.

Fraga concluye diciendo que “las funciones del refrendo dentro de nuestra legislación se asemejan a las que desempeña dentro del régimen parlamentario, puesto que además de constituir una limitación material a la voluntad del Presidente es la base de la responsabilidad ministerial; sin embargo, ambas funciones las realiza de modo imperfecto, puesto que la falta de conformidad de un secretario no impide al Presidente que lleve a cabo su determinación, pues con la facultad que tiene para remover libremente a sus secretarios, podrá sustituir al reacio con otro que esté dispuesto a refrendar ...”¹⁵⁶

El Doctor Jorge Carpizo manifiesta que no está de acuerdo con el pensamiento del Maestro Fraga, pues cree que el refrendo en nuestro régimen presidencial está muy alejado de aquel que se desempeña en el sistema parlamentario “ya que en ésta, la voluntad personal del ministro refrendario es insustituible, porque en el sistema parlamentario, cuando menos en teoría, la designación y renuncia del gabinete dependen de la mayoría que existe en la Cámara Baja; en cambio, en el régimen presidencial nuestro, el secretario que se niega a refrendar el acto del presidente, es removido por éste de su puesto sin ningún problema: por lo tanto, no implica en nuestro sistema una limitación insuperable como en el parlamentario.”¹⁵⁷

¹⁵⁶ Dr. Jorge Carpizo.- Op. Cit., pág. 34.

¹⁵⁷ *Ibidem*, pág. 35.

El jurista Serra Rojas resume las funciones que debe tener el refrendo y dice que pueden sintetizarse en cuatro puntos, los cuales son:

- a) **Idoneidad.** El refrendo autentifica que un acto del presidente ha sido hecho en la esfera de competencia del Poder Ejecutivo.
- b) **Seguridad.** El refrendo asegura el cumplimiento de la resolución presidencial y le proporciona los medios de la organización administrativa para hacerlo.
- c) **Responsabilidad.** Siendo el Presidente únicamente responsable por traición a la patria y delitos graves del orden común, el ministro comparte una responsabilidad en los términos del artículo 108 constitucional.
- d) **Delimitación de Competencia.** El refrendo es un medio para delimitar las funciones del Presidente de la República, subordinando sus actos al imperio de la ley.

El Maestro Burgoa define el refrendo como la simple autenticación de la firma del Presidente en los actos en que éste interviene.

En licenciado Miguel Acosta Romero manifiesta que disiente de los criterios de algunos tratadistas respecto de que el refrendo tenga la función de autenticar o

certificar la firma del Jefe de Estado y, en su caso, los documentos en donde se estampa, o sea, los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, ya que la función de los secretarios no es la de fedatarios, sino que, precisamente con su firma, cumplen con un requisito constitucional, por lo que debe comprenderse que el refrendo ministerial establece una responsabilidad del Secretario frente al Presidente, en relación a los actos con los cuales está de acuerdo.

Por otra parte, también el Poder Ejecutivo puede nombrar a los funcionarios señalados en el artículo 89 fracciones II, último párrafo, III, IV, V y XVIII, lo cual requiere aprobación de los senadores o diputados, según sea el caso, y procederemos a su estudio de manera consecutiva.

Respecto a la facultad plasmada en la fracción II último párrafo, que consiste en nombrar o remover "... a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes", podemos decir y reiterar el alcance que tiene el Presidente al nombrar a sus colaboradores.

La fracción III se refiere al nombramiento de los ministros,¹⁵⁸ agentes diplomáticos y cónsules generales; la IV, al de coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales y los empleados

¹⁵⁸ Considero que el término "ministro" está mal empleado, ya que no estamos en un sistema parlamentario, no existiendo en nuestro país ese cargo.

superiores de Hacienda; y la V, al de los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.

Sobre el particular, reiteramos que la facultad de nombrar a sus colaboradores va más allá de los más cercanos, aun si no tiene el poder de nombrar a todos, no obstante que se requiere de la aprobación del Senado, situación que considero un mero formulismo, pues más que aprobarlos sólo ratifica los nombramientos hechos por el Poder Ejecutivo, por lo que la referida figura se reduce a confirmar lo que se ha hecho o prometido.

La fracción XVIII se refiere a los nombramientos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, sometiéndolos, al igual que las licencias y renunciaciones, a la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

Al respecto, creo que el nombramiento y aprobación de los funcionarios del Poder Judicial no deberían hacerse por los Poderes Ejecutivo y Legislativo, sino por el mismo Poder Judicial, dada su competencia y la naturaleza de sus funciones, de impartir Justicia, utilizando el término como sinónimo de rectitud, equidad y probidad, que pueden verse mermados al nombrarlos el Poder Ejecutivo, ya que forzosamente se establece una relación de sumisión hacia quien los designa, por lo que considero que existen otros medios para su denominación, tales como la carrera judicial o por exámenes de oposición.

- **Las facultades de remoción.**

Consisten en la libertad que tiene el Poder Ejecutivo de retirar de su cargo a todos los funcionarios que haya nombrado, que estén bajo su colaboración directa, aunque encontramos la limitante establecida por el artículo 123 constitucional, fracción IX del apartado B, respecto de los empleados burocráticos federales y del Distrito Federal, a quienes no se puede despedir sin causa justificada.

- **Las facultades de Defensa y Seguridad Nacional.**

El poder que tiene el Ejecutivo, contenido en las fracciones VI, VII y VIII del artículo 89 de nuestra Carta Magna, consiste en disponer de la fuerza armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, así como de la Guardia Nacional, y declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

Sobre esta facultad, puede considerarse que tiene como fin preservar la paz pública y la estabilidad nacional, pudiendo utilizar en cualquier momento el

Poder Ejecutivo a las fuerzas federales y a la Guardia Nacional, cuando lo juzgue necesario y lo demanden las necesidades del país. En cuanto a declarar la guerra en nombre de México, previa ley del Congreso, considero que esta facultad es mancomunada, pues el Poder Legislativo interviene en dicha decisión; no obstante, creo que su participación es más bien teórica, ya que quien fija las bases para promover dicha atribución, es el Ejecutivo.

- **Las facultades en materia diplomática.**

Considero que el Ejecutivo tiene la mayor libertad en materia diplomática: él recibe a los embajadores y ministros plenipotenciarios; mantiene la correspondencia diplomática a través del Secretario de Relaciones Exteriores, e inicia negociaciones y las continúa dentro del más estricto sigilo, hasta llegar a la celebración de tratados, sin dar cuenta de sus actos a las demás autoridades del Estado, salvo para la ratificación de aquéllos (art. 76 frac. I Constitucional).

Como dice Miguel Lanz Duret, el Poder Ejecutivo mexicano “goza de una libertad indiscutible para la dirección de los asuntos diplomáticos, teniendo la ventaja sobre los gobiernos parlamentarios (de) (sic) que él nombra y remueve libremente al secretario de Estado, que depende directa y exclusivamente de él y no está sujeto a los votos de censura o de aprobación de las Cámaras, ya que en nuestro país el Presidente nombra y remueve libremente al Secretario de

Relaciones Exteriores sin consultar con nadie ni recibir autorización de ninguno.”¹⁵⁹

Entre las funciones que tiene el Presidente, se encuentran la dirección y despacho de todas los aspectos de las relaciones de nuestro país con las naciones extranjeras, como lo son los tratados internacionales; dicta y autoriza las credenciales que deben presentar los diplomáticos mexicanos, a la par que los discursos que se leen en las ceremonias de recibo; igualmente, contesta todas las notas diplomáticas sobre reclamaciones o de creación de tratados o sugerencias para congresos y conferencias, y también dicta por propia iniciativa los fundamentos de reclamaciones que pretende exigir de otros gobiernos, sin que esté obligado a poner estos documentos ni la correspondencia diplomática, en conocimiento de ningún otro Poder o funcionario. (art. 76 frac. I Constitucional)

También puede, en caso de guerra, celebrar pactos propiamente de carácter militar sin autorización del Senado, como canje de prisioneros, celebración de armisticios, reanudación de hostilidades, iniciación de negociaciones de paz; la celebración de tratados definitivos que pongan término a las hostilidades si requieren la ratificación del Senado para entrar en vigor.

¹⁵⁹ Miguel Lanz Duret.- Op. Cit., pág. 257.

En cuanto al marco jurídico, hay que resaltar que las facultades del Ejecutivo en materia diplomática las establece el artículo 89 fracción X: “Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales; ..”

Tal fracción está relacionada con la fracción I del artículo 76 de nuestra Carta Magna, que establece las facultades del Senado y que dice: “Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión; ...”

El artículo 133 de la Ley Suprema también establece el rango de los tratados internacionales, ya que ordena que: “... todos los tratados que estén de acuerdo con la misma Constitución y sean celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. ...”

No obstante que el Poder Ejecutivo tiene todas las facultades y la libertad para firmar tratados internacionales, nuestra Constitución establece una excepción limitante, la cual se encuentra establecida por el artículo 15 y que al efecto señala: “No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común, que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.”

- **Las facultades de relación política.**

El Maestro Burgoa ha denominado de *relación política* a la facultad señalada por la fracción XI del artículo 89, que dice: “Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando lo acuerde la Comisión Permanente”; a esta situación la ha considerado como las relaciones entre los dos Poderes, mismas que ha designado como políticas, aunque señala que es un término inadecuado, por lo que lo ha sustituido por el de “supraordenación”, entendiéndolo como “aquellas que se entablan entre sujetos colocados en planos diferentes, o sea, entre los particulares, por un lado, y el Estado, por el otro, en ejercicio de sus funciones de imperio desplegadas al través de sus dependencias gubernativas”¹⁶⁰, lo que

¹⁶⁰ Ignacio Burgoa.- El Juicio de Amparo; Editorial Porrúa, S.A., México 1979, pág. 190.

provoca que se realicen diversos actos en el desempeño de sus facultades que lleva a cabo el mencionado funcionario, principalmente frente al Congreso, a las Cámaras que lo componen y a la Comisión Permanente.

Por la supremacía jurídica que tiene la Constitución, todos los tratados y convenios internacionales deben estar de acuerdo con sus preceptos, en consecuencia, los órganos del estado. No pueden validamente pactar la violación de ninguno de ellos.

- **Las facultades en relación con la justicia.**

La fracción XII del multicitado artículo 89, establece la facultad del Ejecutivo “de facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones”, por lo que considero que más que una facultad, es literalmente una obligación, en virtud de que el Poder Ejecutivo deberá coadyuvar con el Poder Judicial, desde el punto de vista material y formal, para el buen funcionamiento y una pronta y expedita justicia.

En el Diario de los Debates 1916-1917 existen varios antecedentes sobre la administración de justicia, ya que se estableció la idea en los artículos 30 y 31 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, suscrito en la Ciudad de México el 18 de diciembre de 1822, que en su fracción XIX dice: “Cuidar de que la Justicia se administre pronta y cumplidamente por la Corte

Suprema, Tribunales y Juzgados de la Federación y de que sus sentencias sean ejecutadas según las leyes.”¹⁶¹

En su décimo antecedente, se señala el voto particular del diputado Fernando Ramírez sobre el Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la ciudad de México el 30 de junio de 1840, y el vigésimo tercer párrafo a la letra dice:

“Obsequiando este principio de la división de Poderes, creo que son incompatibles con él ciertas facultades que la Comisión concede al Ejecutivo, reducir a que cuide de la administración de justicia o que pueda nombrar un productor para este objeto y a que pueda suspender a los Magistrados y Jueces. Esta conducta ha llamado fuertemente mi atención. Me acuerdo que cuando se formaron las actuales leyes constitucionales parecía que no se tenía presente otro fin principal que poner trabas al Ejecutivo; hoy parece que no se trata de otra cosa que de ampliar sus facultades aún más allá de los límites que permiten los principios de la forma adoptada. ¿Por qué tanta variedad? Yo creo que no puede asignarse otra causa sino aquella tan acreditada por la experiencia en todos los tiempos, a saber: que aún las personas más sensatas y que obran con la mejor buena fe, se afectan, sin echarlo de ver de ocurrencias puramente accidentales y pasan de un extremo a otro sin saber contenerse en los medios.

¹⁶¹ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.- Derechos del Pueblo Mexicano 1867, pág. 456.

En el vigésimo cuarto párrafo:

“Yo he procurado no incurrir en esta falta y por lo mismo he hecho cuanto ha estado de mi parte para conocer la voluntad efectiva de la nación, sus exigencias y los remedios que una razón imparcial aconseja, prescindiendo siempre de que consideraciones personales influyan en las reformas que a mi juicio deben hacerse a la Constitución. Desconfío de haber omitido cuánto pueden hacer para no errar. Expondré mis fundamentos: en la Constitución Federal se concedió al Ejecutivo la facultad de cuidar de la administración de justicia y también la de suspender a los empleados públicos, sin restringirse a clase alguna. Estas atribuciones parecieran exorbitantes a los hombres pensadores, y tanto, que abolirlas eran puntualmente una de las formas que en su concepto debían haberse hecho a aquella Constitución.”

Vigésimo quinto párrafo:

“En efecto, esas atribuciones pueden reducir a la nulidad al Poder Judicial. Dando toda la extensión de que es susceptible a la palabra cuidar, puede convertirse ejecutivo de hecho en un Tribunal Superior, aun a los supremos de aquel ramo, y más hallándose revestido de la facultad de suspender a los jueces y magistrados. Cierta ocurrencia, que no es del caso referir, llevó las cosas al extremo de que toda la Suprema Corte de Justicia hubiera estado a punto de

ser suspensa por el gobierno. Esto hizo conocer que el gobierno podía hacerlo, favorecido por la letra de la Constitución; pero igualmente se conoció que ésta era una monstruosidad constitucional. "

Vigésimo sexto párrafo:

"La ocurrencia indicada hizo examinar, con detenida reflexión, los artículos de aquella Constitución, y se vio que en manos del gobierno estaba inutilizar a los Jueces y Tribunales, pues con sólo suspender a los que debían juzgar a algún Ministro suyo favorito, o a otra persona respecto de la cual tuviera empeño en que no fuera juzgada, conseguiría su impunidad. Aun cuando esto no fuera, podía, a pretexto de cuidar que la justicia se administrara, entrometerse en el juicio y enervar su secuela de mil maneras. De aquí resultó que en la Constitución actual se concedió a la Suprema Corte de Justicia facultad de cuidar de su administración, y se restringieron las del gobierno en los términos en las partes XXII y XXIII artículo 17 de la Cuarta Ley Constitucional. Por la XXII se redujo el cuidado del gobierno a excitar a los Ministros de Justicia para su pronta administración y a prestarles al efecto todos los auxilios necesarios. Por la XXIII se le dejó la facultad de suspender no a todo empleado indistintamente, sino sólo a los de su nombramiento, con lo que quedaron excluidos todos los del Ramo Judicial como que con arreglo a las Leyes Constitucionales no debe nombrarlos el gobierno. "

"... Por lo mismo mi voto es que ni haya ese Procurador, ni se varíen en nada las partes XII y XIII

citadas, no teniendo en el ramo judicial otra atribución el gobierno que la comprendida en la primera, a saber: excitar y auxiliar a los Jueces y Magistrados para la pronta administración de justicia."¹⁶²

Décimo Primer Antecedente.- Artículos 94 al 97 y 172 del Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en Ciudad de México el 25 de agosto de 1842:

"Artículo 95.- Corresponde al Presidente de la República:

*"... VIII.- Cuidar de que se administre pronta justicia por los Tribunales, dirigiéndoles excitativas; mas cuando éstas fueran ineficaces, podrá pedirles informes justificados sobre la substanciación de los juicios, para el solo efecto de reconocer si ha habido negligencia en la observancia de los términos legales y culpabilidad en el lapso de ello."*¹⁶³

Décimo Cuarto Antecedente.- Artículos 85 al 90 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los Decretos del 19, 23 de diciembre de 1842; sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos Decretos el día 12 de

¹⁶² Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.- Derechos del Pueblo Mexicano 1867, pág. 461.

¹⁶³ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.- Op. Cit., pág. 461.

junio de 1843 y publicadas por el Bando Nacional el día 14 del mismo mes y año:

“Artículo 86.- Son obligaciones del Presidente:

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

“Artículo 87:

“... IX. Cuidar de que se administre pronta justicia por los Tribunales y Jueces, dirigiéndoles excitativas y pidiéndoles excitativas y pidiéndoles informes justificados sobre los puntos que estime convenientes, para el efecto de hacer que se exija la responsabilidad a los culpables.”¹⁶⁴

El Maestro Burgoa señala que “es una obligación presidencial, ya que facilitar al Poder Judicial los auxilios que sus órganos requieran para el expedito ejercicio de sus funciones, mediante la suministración de la fuerza pública necesaria, a efecto de que los jueces (y) tribunales puedan hacer cumplir coactivamente sus determinaciones en cada caso escrito”¹⁶⁵, o sea, que se pueda llevar de una forma pronta y expedita la ejecución de sus sentencias.

¹⁶⁴ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.- Op. Cit., pág. 461.

¹⁶⁵ Ignacio Burgoa.- Op. Cit., pág. 742.

Ahora bien, por otra parte, considero que esta facultad es una obligación en el sistema presidencial que se encuentra dentro del equilibrio constitucional de los Poderes, pues el Poder Ejecutivo va más allá de un simple auxiliar del Poder Judicial, dado que, como todos sabemos, existen tribunales jurisdiccionales no pertenecientes al Poder Judicial que dependen del Ejecutivo, en virtud de la naturaleza de sus actos, que se consideran de carácter administrativo y que son:

a) Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; b) Tribunal Fiscal de la Federación; c) Las Juntas de Conciliación y Arbitraje Federal y del Distrito Federal; d) Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; e) Procuraduría Federal del Consumidor; f) Procuraduría Social del Distrito Federal; g) Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; h) Procuraduría General de la República; i) Procuraduría Agraria; j) Tribunal Federal Electoral; y k) Tribunal Agrario.

De los antecedentes transcritos, podemos deducir el porqué de la fracción XII del artículo 89 de nuestra actual constitución, ya que la intención de dicha fracción es sólo la de ayudar y facilitar la administración de justicia.

La función de estos órganos se ha considerado de carácter administrativo, por lo que pasaremos al análisis de cada uno de ellos, con el fin de comprobar su naturaleza jurídica:

- **Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.** Fue creado en el año de 1971 y en la parte considerativa del decreto, se establece

que el Tribunal estará dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y resolver con imparcialidad los juicios, de carácter administrativo, que los particulares promuevan contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal, como autoridades locales; es independiente de cualquier autoridad administrativa y “la justicia que se imparta deberá ser expedita, pronta y pública”¹⁶⁶

La competencia de este órgano es muy amplia, abarca todas las funciones de carácter administrativo de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, con excepción de aquellas que pueden ser materia de un juicio en el Tribunal Fiscal.

El Maestro Carpizo señala que dicho Tribunal no es de justicia delegada y que tampoco existe ningún argumento sólido para afirmar que formalmente se encuentre dentro de la esfera del Ejecutivo, aunque dice que “existen algunos resabios de tal concepción, como el artículo doce, porque esos empleados del Tribunal deberían figurar con su propio presupuesto y no en el Departamento; asimismo, resulta curioso que el Departamento proporcione los servicios del defensor de oficio si es el demandado, más bien debería ser el propio Tribunal;

¹⁶⁶ Ernesto Flores Zavala.- Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, México, D.F., 1972.

empero, dichos aspectos no son suficientes para justificar la afirmación de que éste sea ubicado dentro del departamento ejecutivo.”¹⁶⁷

- **Tribunal Fiscal de la Federación.** La Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936 creó el Tribunal Fiscal de la Federación, y estableció su competencia como un tribunal administrativo dotado de plena autonomía orgánica.

“El tribunal fiscal es formalmente una institución administrativa y materialmente realiza funciones jurisdiccionales, es decir es un valioso medio de control jurisdiccional de la administración pública.

Su fundamento se apoya en el artículo 104 I b de nuestra constitución al construir un tribunal administrativo creado por una Ley Federal con plena autonomía para dictar sus fallos, la independencia, del tribunal debe ser análoga a los tribunales jurisdiccionales, dependiendo del Poder Ejecutivo.”

- **Juntas de Conciliación y Arbitraje Federal y del Distrito Federal.** En cuanto a los organismos dependientes de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que son las Juntas Locales, las Juntas Locales de Conciliación - Accidentales y Permanentes-, las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje, las Juntas Federales de Conciliación y las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, así como la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, tienen como

¹⁶⁷ Jorge Carpizo.- Op. Cit., pág. 172.

finalidad resolver los conflictos obrero-patronales. La competencia de cada uno de ellos es la siguiente:

Juntas Locales de Conciliación: En las Entidades Federativas, funcionarán Juntas Locales de Conciliación que se instalarán en los Municipios o Zonas económicas que determine el Gobernador.¹⁶⁸

Juntas de Conciliación: Son las que se instalan en los municipios o zonas económicas que determine el gobernador de cada Estado. Tienen las mismas funciones y atribuciones que la Junta Federal de Conciliación y conocerán de los conflictos que tengan por objeto el cobro de prestaciones que no excedan del importe de tres meses de salario (Art. 123, F, XXXI C.).

Todo lo que no esté expresamente concedido a la Federación se entiende tácitamente reservado a las autoridades locales.

Junta de Conciliación Permanente: Es la que designa el gobernador y que se instala en un municipio determinado.

Juntas de Conciliación Accidentales: De acuerdo con el artículo 869 de la Ley Federal del Trabajo, observarán las normas siguientes:

¹⁶⁸ Ley Federal del Trabajo, Editorial Porrúa, S.A., México 1994.

“I. Las autoridades señaladas en el artículo anterior, en su caso, prevendrán a los trabajadores y patronos que dentro del término de veinticuatro horas designen sus representantes, y les darán a conocer el nombre del representante del Gobierno que presidirá la Junta; y

“II. Las autoridades citadas harán las designaciones de los representantes obrero y patronal, cuando éstos no hayan hecho designaciones.

Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje: El artículo 621 de la citada Ley Federal del Trabajo señala que las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje funcionan en cada una de las entidades federativas y que les corresponde el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo que no competan a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Juntas Federales de Conciliación: El artículo 591 de la Ley Federal del Trabajo establece sus funciones, que consisten en actuar como instancias conciliatorias potestativas para los trabajadores y los patronos, y actuar como Juntas de Conciliación y Arbitraje, cuando se trate de los conflictos que contempla la fracción IV del artículo 600 de la propia Ley, referidos a los que tengan por objeto el cobro de prestaciones cuyo monto no exceda del importe de tres meses de salario.

Las Juntas de Conciliación y Arbitraje tienen su origen en la fracción XX apartado A del artículo 123 de la Constitución, y se han creado con el fin de favorecer a los trabajadores para que diriman sus diferencias y conflictos entre el capital (Patrón) y el trabajo (Obrero), formadas por igual número de representantes de los obreros y patronos y uno del gobierno.

Junta Federal de Conciliación y Arbitraje: Es la que conoce y resuelve los conflictos de trabajo que se susciten entre trabajadores y patronos, o entre los propios trabajadores o patronos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con ellas. También conoce y resuelve los conflictos de trabajo cuando afecten a la totalidad de las ramas de la industria y de las actividades representadas en las Juntas.

Entre sus facultades también están las de conocer del recurso de revisión interpuesto en contra de las resoluciones dictadas por el Presidente de la Junta, en la ejecución de los laudos del Pleno, y de uniformar los criterios de las resoluciones de las Juntas, cuando las Juntas Especiales susciten tesis contradictorias.

Procuraduría de la Defensa del Trabajo: Sus funciones están especificadas en el artículo 530 de la Ley Federal del Trabajo, y consisten en representar y asesorar a los trabajadores y a sus sindicatos, siempre que lo soliciten, ante cualquier autoridad, con respecto a cuestiones relacionadas con la aplicación de

las normas de trabajo; en interponer los recursos ordinarios y extraordinarios que procedan para la defensa del trabajador o sindicato, y en proponer a las partes soluciones amistosas para el arreglo de los conflictos, así como hacer constar los resultados en actas autorizadas.

De acuerdo con la opinión del Maestro Carpizo, de lo anterior se concluye que son tribunales laborales y formalmente son parte de la administración, pero materialmente son independientes, con plena jurisdicción y con atribuciones para hacer ejecutar sus laudos: "... sin embargo, se ha insistido en que las juntas son órganos administrativos, tribunales administrativos o que dependen formalmente del Poder Ejecutivo, aunque materialmente expiden actos jurisdiccionales."¹⁶⁹

- **Procuraduría Federal del Consumidor.** Como resultado del desarrollo industrial que se ha venido dando en el país en las últimas décadas, fue posible observar que el consumidor se encontraba desprotegido ante las prácticas comerciales que implican la renuncia de sus derechos o la aceptación de condiciones inequitativas, algunas veces por fuerza del tiempo y otras por ignorancia del consumidor, al llegar ante comerciantes o prestadores de servicio sin escrúpulos, que abarcan desde el dolo hasta la mala fe, lo cual motivó la

¹⁶⁹ Jorge Carpizo.- Op. Cit., pág. 173.

intervención del gobierno, que no puede permanecer indiferente ante estas injusticias. Es así que se crea la Procuraduría Federal del Consumidor, como un organismo descentralizado de servicio social, con funciones de autoridad, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora.

La Ley Federal de Protección al Consumidor le otorga las siguientes atribuciones de acuerdo a su Artículo 24:

- I. - Promover y proteger los derechos del consumidor, así como aplicar las medidas necesarias para propiciar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores ;
- II.- Procurar y representar los intereses de los consumidores, mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan ;
- III.- Representar individualmente o en grupo a los consumidores ante las autoridades jurisdiccionales y administrativas, y ante los proveedores ;
- IV.- Recopilar, elaborar, procesar y divulgar información objetiva para facilitar al Consumidor un mejor conocimiento de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado ;
- V.- Formular y realizar programas de difusión capacitación de los derechos del consumidor ;
- VI.- Orientar a la industria y al comercio respecto a las necesidades y problemas de los consumidores ;

- VII.- Realizar y apoyar análisis, estudios de investigaciones en materia de protección al consumidor ;
- VIII.- Promover y realizar directamente en su caso, programas educativos y de capacitación en materia de orientación al consumidor y prestar asesoría a consumidores y proveedores ;
- IX.- Promover nuevos o mejores sistemas mecanismos que faciliten a los consumidores el acceso a bienes y servicios en mejores condiciones de mercado ;
- X.- Actuar como perito consultor en materia de calidad de bienes y servicios y elaborar estudios relativos ;
- XI.- Celebrar convenios con proveedores y consumidores y sus organizaciones para el logro de los objetivos de esta Ley ;
- XII.- Celebrar convenios y acuerdos de colaboración de información con autoridades federales, estatales o municipales y entidades paraestatales en beneficio de los consumidores ;
- XIII.- Vigilar y verificar el cumplimiento de precios y tarifas acordados, fijados, establecidos, registrados o autorizados por la Secretaría y coordinarse con otras dependencias legalmente facultadas para inspeccionar precios para lograr la eficaz protección de los intereses del consumidor y, a la vez evitar duplicación de funciones ;
- XIV.- Vigilar y verificar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas, pesas y medidas para la actividad comercial, instructivos, garantías y

- especificaciones industriales, en los términos de la Ley Federal sobre la Metodología y Normalización ;
- XV.- Registrar los contratos de adhesión que lo requieran, cuando cumplan con la normatividad aplicable, y organizar y llevar el Registro Público de contrato de adhesión ;
- XVI.- Procurar la solución de las diferencias entre consumidores y proveedores conforme los procedimientos establecidos en esta Ley ;
- XVII.- Denunciar ante el Ministerio Público los derechos que puedan ser constitutivos de delitos y que sean de su conocimiento, y ante las autoridades competentes, los actos que constituyan violaciones administrativas que afecten los intereses de los consumidores ;
- XVIII.- Promover y apoyar la constitución de organizaciones de consumidores, proporcionándoles capacitación y asesoría ;
- XIX.- Aplicar las sanciones establecidas en esta Ley ;
- XX. - Excitar a las autoridades competentes a que tomen medidas adecuadas para combatir, detener, modificar o evitar todo género de practicas que lesionen los intereses de los consumidores, cuando lo consideren pertinente publicar dichas excitativas ; y
- XXI.- Las demás que le confieran, esta Ley y otros ordenamientos.

En la práctica cotidiana podemos observar que, de hecho, la Procuraduría del Consumidor es un verdadero tribunal, pues resuelve las controversias que se suscitan entre los prestadores de servicios y los consumidores, ya que emite

resoluciones que pueden ser multas, clausura temporal y arresto administrativo hasta por 36 horas. Esta situación nos permite considerar que dicha Procuraduría debería depender del Poder Judicial.

- **Procuraduría Social.** Fue creada y publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 25 de enero de 1989, fue creada la Procuraduría Social, con la finalidad de garantizar una mejor atención a las demandas individuales y colectivas, de beneficio público y social.

En el considerando, citado en el Diario Oficial antes mencionado señala: “... Que es necesario establecer otros mecanismos que garanticen una mejor atención de las demandas individuales y colectivas de beneficio público y social.

Con ese propósito resulta conveniente contar con una vía expedita, gratuita y sin formalidades procedimentales, que a la vez no constituya una instancia ejecutiva ni jurisdiccional; ... sin perjuicio de los diversos recursos e instancias jurídicas que pueden utilizar los particulares en defensa de sus intereses, así como presentar quejas e inconformidades e información que se requiera. ...”¹⁷⁰

Por lo que fue creada dicha Procuraduría, tal y como lo establecen los artículos que se transcriben a continuación :

¹⁷⁰ Diario Oficial de la Federación, de fecha 25 de enero de 1989.

“Artículo 1o.- Se crea la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, adscrita directamente a la Jefatura del propio Departamento, como una instancia accesible a los particulares que tendrá por objeto coadyuvar a que los actos de autoridad y la prestación de los servicios públicos a cargo del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales sectorizadas al mismo, se realicen apegados a los principios de legalidad, eficiencia, honestidad y oportunidad.

“Artículo 2o.- La Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal estará dotada de autonomía financiera, técnica, administrativa y operativa, y su actuación e interacción con los particulares se realizará sin perjuicio de las facultades que las disposiciones legales confieran a las unidades administrativas y entidades sectorizadas del Departamento del Distrito Federal.

“Artículo 4o.- La Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal tendrá las siguientes funciones:

“I. Recibir quejas e inconformidades sobre actos u omisiones de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal, que presenten los particulares, cuando no pudieran recurrirlos, o desconozcan sus razones o fundamentos, o si se hubiere demorado la respuesta a una petición.

“II. Recibir quejas e inconformidades sobre irregularidades en la prestación de servicios públicos.

a cargo del Departamento del Distrito Federal y de las entidades sectorizadas al mismo, así como de los que por virtud de concesión o autorización presten los particulares;

“III. Transmitir las quejas y las inconformidades recibidas a las áreas, unidades administrativas y órganos desconcentrados del Departamento del Distrito Federal y, en su caso, ante las entidades sectorizadas al mismo y verificar su transmisión para que las mismas sean oportunamente atendidas;

“IV. Turnar a la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal, las quejas o denuncias que sean de su conocimiento que impliquen o supongan una responsabilidad atribuible a los servidores públicos, en los términos de la legislación aplicable, informando de ello al interesado;

“V. Realizar o solicitar las investigaciones necesarias para cumplir su objeto, en relación a las quejas e inconformidades que se le presenten y sean procedentes, en los términos de este acuerdo;

“VI. Emitir recomendaciones que tiendan a conciliar las diferencias entre autoridades o prestadores de servicios del Departamento y los particulares, con motivo de las quejas e inconformidades que estos últimos presenten, conforme al presente acuerdo;

“VII. Formular sugerencias y recomendaciones, debidamente motivadas y fundadas, a las áreas, unidades y órganos descentralizados del Departamento, así como a las entidades sectorizadas a éste, en relación a las quejas o inconformidades de

que conozca o investigue, así como con el propósito de simplificar procedimientos, regular o desregular actividades, mejorar la prestación de los servicios y elevar la eficiencia de los servidores públicos;

“VIII. Presentar al Jefe del Departamento del Distrito Federal informes periódicos sobre asuntos tramitados y pendientes, de sus gestiones e investigaciones y de las recomendaciones formuladas en el ejercicio de sus funciones, mismo que se publicará en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal; ...”.

Del análisis de la transcripción anterior, consideramos que las funciones que realiza la Procuraduría Social son de carácter jurisdiccional, aunque materialmente son administrativas; por tal motivo, dichas funciones caen exclusivamente en una simple tramitación y gestoría, lo que podría llevarnos a pensar que ellas representan el deseo de las autoridades de lograr el bienestar social de los ciudadanos del Distrito Federal.

Considero que la creación de esta Procuraduría, tuvo como fin ser el *ombudsman* mexicano de otros países; sin embargo, en mi concepto, creo necesario que la referida Procuraduría debe tener las facultades necesarias para poder sancionar y obligar a que se cumpla con sus disposiciones ya que sin dicho medio coactivo las funciones que realiza solo llegan a ser recomendaciones que no son acatadas por las autoridades o dependencias destinatarias y por lo tanto no puede dar soluciones a los problemas que les fueron plantados y como consecuencia sin lograr su fin de ser una vía expedita y gratuita sin formalidades y procedimientos.

- **Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y Procuraduría General de la República.** En nuestro sistema, la administración de justicia se ha organizado desde dos puntos de vista, el fuero federal y el fuero común, queriendo con esto delimitar la jurisdicción local así como el ámbito general de toda la República. Por ello, en materia penal también se sigue el mismo sistema, por lo que la Procuraduría General de la República tiene competencia para conocer de los asuntos del fuero federal y a la Procuraduría del Distrito Federal le competen los delitos del orden común. También dichos Procuradores, dada la naturaleza de sus funciones, dependen del Poder Ejecutivo.

Comentando a grandes rasgos lo establecido por el artículo 21 de nuestra Carta Magna, en el se señala que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial; que la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato del primero; y que es de la competencia de la autoridad administrativa la aplicación de las sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía.¹⁷¹

¹⁷¹ Procuraduría General de la República.- Apuntes y Documentos para la Historia de la Procuraduría de la República; México 1987, pág. 27.

En virtud de las facultades que le otorga nuestra constitución es importante resaltar que dicha Procuraduría goza de la facultad de atracción establecido en el artículo 10 del código federal de Procedimientos Penales que establece :

Art. 10 *Es competente para conocer de los delitos continuados y de los continuos o permanentes, cualquiera de los tribunales en cuyo territorio aquéllos produzcan efectos o se hayan realizados actos constitutivos de tales delitos.*

En caso de concurso de delitos, el Ministerio Público Federal será competente para conocer de los delitos del fuero común que tengan conexidad con los delitos Federales, y jueces federales tendrán, así mismo, competencia para juzgarlos.

También serán competentes para conocer de un asunto, un juez de distrito distinto al del lugar de comisión del delito, si por razones de seguridad en las prisiones, atendiendo a las características del hecho imputado, a las circunstancias personales del inculpado y a otras que impidan garantizar el desarrollo adecuado del proceso, el Ministerio Público Federal considera necesario llevar el ejercicio de la acción penal ante otro juez.

*Lo anterior es igualmente aplicable para los casos en que, por la misma razones, la autoridad judicial de oficio o a petición de parte, estime necesario trasladar a un procesado a algún centro de reclusión de máxima seguridad, en los que será competente el tribunal del lugar en que se ubica dicho centro.*¹⁷²

Del análisis de los artículos antes descritos la facultad de atracción, consiste en la acción de conocer de un delito que aunque no sea de su jurisdicción debiendo tratarlo dada la naturaleza de dicho delito que reviste por sus intereses y características especiales que así lo ameriten. (art. 107 fracc. VIII último párrafo) Así mismo es de hacerse notar que dicha facultad es de carácter discrecional, toda vez que ni la Constitución Federal, ni la Ley de Amparo establecen regla alguna sobre el particular.

Es por ello que en materia penal deberá aplicarse dicha facultad atendiendo a las características del hecho imputado, a las circunstancias personales del inculpado y a otras que impidan garantizar el desarrollo adecuado del proceso, como lo fueron los casos del Excandidato Donald Colosio y el asunto de Aguas Blancas Guerrero. Dada la importancia con la que se encuentran revestidos dichos asuntos, considero importante realizar un breve análisis jurídico de los referidos casos :

Por lo que compete al delito de Donald Colosio, esta facultad si fué aplicada, dada la importancia y status del cual se encontraba revestido al ser candidato a

¹⁷² Código Federal de Procedimientos Penales, Editorial Porrúa, México, 1996

la Presidencia de la República para el periodo 1994-2000 -Hombre de múltiples batallas e incansable político mexicano que dio todo, incluso su vida por sus ideales, entre ellos: el bienestar todos los mexicanos-, en tal virtud la Procuraduría General de la República de inmediato conoció de los hechos no obstante que el delito se cometió en Lomas Taurinas en la ciudad fronteriza de Tijuana en el norte del país, argumentando que los elementos y consideraciones que reviste el caso y por la importancia de las actividades que se llevaron a cabo no se pusieron en peligro la estabilidad y la soberanía, del país, también el sustento que se maneja para atraerse del caso fue el arma con la que se cometió el homicidio, es de las reservadas por el ejército ya que era de calibre 38 y en consecuencia es un delito federal.

Por lo que hace a Aguas Blancas Guerrero no se llevo a cabo la facultad de atracción no obstante que fueron hechos de mucha importancia por el número de muertos y la participación de la policía estatal, por lo que localmente se tenía que establecer la jurisdicción llevándose el caso en el mismo Estado resolviendo el asunto, pero en virtud de que el Ejecutivo del Estado fue involucrado y constituyo un hecho que afectara a la sociedad Guerrerense y a la nación mexicana y aun mas a nivel nacional se vio precisada a intervenir la Secretaria de Gobernación de conformidad con el artículo 27 frac. IV de la Ley Orgánica de la Administración Publica Federal que establece :

Art. 27 frac. IV. .- Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país especialmente por lo que se

refiere a las garantías individuales y dictar las medidas administrativas que requiera su cumplimiento.

Así mismo es todos sabido que también la Suprema Corte de Justicia conoció del caso para emitir su opinión y rendir un informe sobre los hechos exclusivamente.

Considero que estas funciones, aunque formalmente no son parte del Poder Judicial, de hecho se encuadran dentro del régimen de división de Poderes, de conformidad con el artículo 94 de la Constitución.

- Procuraduría Agraria. Sus funciones y atribuciones están especificadas en la Ley Agraria y Ley Orgánica de los tribunales Agrarios publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de febrero de 1992. Así mismo las funciones y atribuciones de dicha Procuraduría se encuentran transcritas en los siguientes artículos :

“Artículo 134.- La Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria.”

“Artículo 135.- La Procuraduría tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de

ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, vecindados y jornaleros agrarios, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la presente Ley y su reglamento correspondiente, cuando así se lo soliciten, o de oficio en los términos de esta Ley.”

“Artículo 136.- Son atribuciones de la Procuraduría Agraria las siguientes:

“I. Coadyuvar y en su caso representar a las personas a que se refiere el artículo anterior, en asuntos y ante autoridades agrarias;

“II. Asesorar sobre las consultas jurídicas planteadas por las personas a que se refiere el artículo anterior en sus relaciones con terceros que tengan que ver con la aplicación de esta Ley;

“III. Promover y procurar la conciliación de intereses entre las personas a que se refiere el artículo anterior, en casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria;

“IV. Prevenir y denunciar ante la autoridad competente, la violación de las leyes agrarias, para hacer respetar el derecho de sus asistidos e instar a las autoridades agrarias a la realización de funciones a su cargo y emitir las recomendaciones que considere pertinentes;

“V. Estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo;

“VI. Denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de justicia agraria;

“VII. Ejercer, con el auxilio y participación de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia encaminadas a defender los derechos de sus asistidos;

“VIII. Investigar y denunciar los casos en los que se presuma la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras, en extensiones mayores de las permitidas legalmente;

“IX. Asesorar y representar, en su caso, a las personas a que se refiere el Artículo anterior en sus trámites y gestiones para obtener la regulación y titulación de sus derechos agrarios, ante las autoridades administrativas o judiciales que corresponda;

“X. Denunciar ante el Ministerio Público o ante las autoridades correspondientes, los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delito o que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en la materia, así como atender las denuncias sobre irregularidades en que, en su caso, incurra el comisariado ejidal y que le deberá presentar el comité de vigilancia; y

“XI. Las demás que esta ley, sus reglamentos y otras leyes le señalen.”¹⁷³

¹⁷³ Ley Agraria, publicada en el Diario Oficial de fecha 26 de febrero de 1992.

- **Tribunales Agrarios.** De acuerdo con lo dispuesto por la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 26 de febrero de 1992 dispone que éstos son los órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, a los cuales corresponde la administración de justicia agraria en todo el país, en los términos del artículo 27 fracción XIX, de la Constitución General de la República.

Los tribunales agrarios están compuestos del Tribunal Superior Agrario y de los tribunales unitarios agrarios.

En términos generales, según el artículo 9 de la citada Ley Orgánica, el Tribunal Superior Agrario es competente para conocer:

“I. Del recurso de revisión en contra de sentencias dictadas por los tribunales unitarios, en juicios que se refieran a conflictos de límites de tierras suscitados entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales, o concernientes a límites de las tierras de uno o varios núcleos de población con uno o varios pequeños propietarios, sociedades o asociaciones;

“II. Del recurso de revisión de sentencias de los tribunales unitarios relativas a restitución de tierras de núcleos de población ejidal o comunal;

“III. Del recurso de revisión de sentencias dictadas en juicios de nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades agrarias;

“IV. De conflictos de competencia entre los tribunales unitarios;

“V. Del establecimiento de jurisprudencia, para lo cual se requerirá de cinco sentencias en un mismo sentido no interrumpidas por otra en contrario, aprobadas por lo menos por cuatro magistrados.

“... Asimismo, el Tribunal Superior resolverá qué tesis deben observarse, cuando diversos tribunales unitarios sustenten tesis contradictorias en sus sentencias, ...;

“VI. De los impedimentos y excusas de los magistrados, tanto del Tribunal Superior como de los tribunales unitarios;

“VII. Conocer de las excitativas de justicia cuando los magistrados del propio Tribunal Superior no formulen sus proyectos o los magistrados de los tribunales unitarios no respondan dentro de los plazos establecidos; y

“VIII. De los demás asuntos que las leyes expresamente le confieran.”¹⁷⁴

¹⁷⁴ Ley Agraria y Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, Editorial Porrúa, S.A. 1995.

La administración de justicia agraria ha sido considerada de interés social, lo que se ha convertido en un asunto político, situación que nos permite obtener un resultado propiamente jurídico al emitir sus resoluciones con apego a derecho de dichos organismos.

- **Tribunal Federal Electoral.** Es un organismo de creación más o menos reciente, que tiene debidamente delimitadas sus funciones y objetivos, y que considero marca una etapa importante dentro de la modernización del proceso electoral que contribuye a la evolución de las instituciones políticas, pues presenta significativos avances en el área electoral y, por lo tanto en nuestra vida democrática, ya que garantiza una mayor certeza, legalidad, objetividad y confiabilidad en los procesos electorales al establecer un sistema de medios de impugnación que permite una mayor jurisdicción en las etapas del proceso electoral, lo que a su vez permite dar una mayor definitividad, con lo que se asegura el principio de legalidad en las resoluciones en esta materia.

La proyección del Tribunal Federal Electoral, dada su naturaleza jurídica, la señalan los artículos 41 y 60 de nuestra Constitución Política y ha quedado establecido, de acuerdo con el Código que lo rige, como un “órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, que tiene a su cargo la substanciación y resolución de los recursos de apelación y de

inconformidad”¹⁷⁵, lo cual permite la legalidad del proceso electoral, contribuye a la evolución de nuestras instituciones políticas y de la democracia en nuestro país, al propiciar tener un avance significativo en el ámbito político, que se ve reforzado por el sistema jurídico. Dentro de las funciones que tiene el Tribunal, se encuentra la de garantizar una mayor certeza, legalidad, objetividad y confiabilidad en los procesos electorales a través de los medios de impugnación, que permiten dar definitividad a los comicios y a los actos y resoluciones que emita; asimismo, resulta una mayor garantía para los partidos políticos la eficiencia de este sistema de seguridad electoral. En todo proceso electoral, el apego a este sistema es una vía privilegiada para la resolución de controversias y el respeto pleno a sus disposiciones, ya que no hay justicia sin respeto a la ley, como no hay defensa posible al margen de los recursos que la propia ley establece.

Cierto es que este Tribunal no depende del Poder Judicial, por ser un medio de control que se encuadra dentro del ámbito político, por lo que se considera independiente.

- **Las Facultades Generales de Administración Pública.**

¹⁷⁵ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado por el Tribunal Federal Electoral, México, 1994.

Dentro de la administración pública, el mayor jerarca es el Presidente de la República, ya que tiene amplias facultades que van desde la simple dirección hasta lo establecido por el artículo 2o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra dice:

“Art. 2o.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la administración pública centralizada:

*“I. Secretarías de Estado, y
“II. Departamentos Administrativos.”*

La anterior disposición está relacionada directamente con la fracción XX del artículo 89 constitucional, que dispone que el Presidente tendrá las facultades y obligaciones que expresamente le confiere la propia Constitución.

Por otra parte, como lo señala el Maestro Burgoa, “el ámbito más amplio de atribuciones presidenciales se demarca por lo establecido en la fracción I de dicho precepto (art. 89), que faculta al citado funcionario para proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de las Leyes que expida el Congreso de la Unión.”¹⁷⁶

¹⁷⁶ Ignacio Burgoa Orihuela.- Op. Cit., pág. 743.

• **Las facultades en Materia Agraria.**

La tenencia de la tierra ha sido y es un factor importante en el ámbito político de nuestro país, por lo que recayeron en el Poder Ejecutivo las más amplias facultades para otorgar y repartir la tierra y la distribución de agua, tal y como lo señalaba el artículo 27 constitucional, así como su ley reglamentaria. Estas facultades dejaron de ser competencia del Presidente a partir de las reformas al citado artículo del año 1992; sin embargo, conserva la de expropiación, en los casos que la ley señala, la cual permite dar un destino de beneficio social a las propiedades.

Facultades Legislativas del Poder Ejecutivo.

Como se ha señalado a lo largo de este trabajo, el Poder Ejecutivo Federal en nuestro país está investido, por su naturaleza jurídica, de potestad para realizar diversas atribuciones, que le otorga nuestra Constitución. Pero también existe otro tipo de facultades que tiene el Presidente y que no están previstas en nuestra Ley Fundamental ni en ningún otro ordenamiento, las cuales son el resultado de los usos y costumbres políticos, que nosotros denominamos "*aspectos paraconstitucionales del Poder Ejecutivo*" y que serán motivo de otro capítulo en este trabajo.

Antes de pasar directamente al análisis de estas facultades, creo necesario comentar que en su conjunto, las atribuciones conferidas al Presidente son excesivas, y van desde las que le son exclusivas, hasta las que deben someterse a la aprobación del Senado.

Atendiendo a la primera clasificación, me permito transcribir el artículo 89 de la Constitución Política, en lo que se refiere precisamente a las facultades legislativas del Ejecutivo:

“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

“I Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; ...”.

Por lo que hace a la promulgación y conceptualizando el significado etimológico “del latín *promulgare*: hacer que una cosa se divulgue y propague mucho en el público”¹⁷⁷, puede afirmarse que en el caso específico se refiere a la publicación formal de una ley u otra disposición de la autoridad, para que sea cumplida y hecha cumplir como obligatoria.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Juan Palomar de Miguel.- Diccionario para Juristas; Mayo Ediciones, México 1981, pág. 1091.

¹⁷⁸ *Ibidem*.

Respecto a la facultad reglamentaria (*"proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia"*), también el Poder Ejecutivo participa en la función de reglamentar las leyes que expide el Congreso de la Unión. Algunos tratadistas consideran que en este párrafo no se encuentra claramente especificada la facultad reglamentaria, ya que las constituciones anteriores a la de 1857 sí la especificaban, lo que ha generado una polémica muy interesante en torno a si verdaderamente podría considerarse que en esta expresión se encuentra implícita dicha facultad.

Serra Rojas señala que es difícil deducir la facultad reglamentaria de la fracción en cuestión, pero que "no se debe perder el tiempo en interpretaciones inútiles de ese precepto, porque la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo no necesita inducirse en la Constitución, ya que es un principio universal del derecho".¹⁷⁹

El Dr. Carpizo señala que no está de acuerdo con la apreciación del Maestro Serra Rojas, ya que considera que "el presidente mexicano no puede actuar si la Constitución no le señala expresamente la facultad, o al menos esa facultad se puede derivar de un precepto constitucional. Este principio estructura la Constitución Mexicana al señalar la competencia de cada poder y otorga el

¹⁷⁹ Andrés Serra Rojas.- La Función Constitucional del Presidente de la República en el Pensamiento Jurídico de México en el Derecho Administrativo; Editorial Porrúa, 1962, pág. 241-245.

principio de autoridad competente como una garantía individual”¹⁸⁰, ya que la propia Constitución presupone la existencia de reglamentos expedidos por el Jefe del Ejecutivo. Recordemos que el mencionado artículo 92 constitucional comienza expresando “Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado...”. “De esta forma, surge la frase proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia con lo que se establece la facultad reglamentaria del Presidente, porque es una de las maneras como él logrará la exacta observancia de leyes, porque la teoría de la jurisprudencia y la práctica constitucional de más de cien años así lo confirman y porque es un aspecto cuya discusión ha sido superada, ya que en la actualidad nadie cuestiona la facultad reglamentaria del Presidente de la República”.¹⁸¹

La potestad reglamentaria no constituye una excepción al principio de la división de Poderes en que se funda la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque la actividad reglamentaria no es propiamente legislativa sino administrativa. El Ejecutivo, cuando formula un reglamento, no realiza un acto de legislación, sino de administración.

Veamos la definición de reglamento: (De *reglas* y éste a su vez del latín *regulare*.) Es una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida

¹⁸⁰ Jorge Carpizo.- Op. Cit., pág. 106.

¹⁸¹ Jorge Carpizo.- Op. Cit., pág. 106.

por el titular del Poder Ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa.¹⁸²

Para Gabino Fraga, el reglamento “es una disposición legislativa expedida por el Poder Ejecutivo, en uso de la facultad que la Constitución le otorga para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expide el Poder Legislativo.”¹⁸³

La naturaleza del reglamento ha sido objeto de discusión por la doctrina, precisamente por la doble función que lo caracteriza. Por el órgano que lo promulga, el reglamento es un acto administrativo, en tanto que tiende a ejecutar la ley, así como que no se trata de un acto promulgado por asambleas representativas, sino por un funcionario electo, quien a su vez recoge sólo las impresiones de una estructura burocrática, por lo que la estricta relación existente entre el Presidente de la República y la administración pública centralizada se consagra en la institución del refrendo.

Por otra parte y atendiendo al contenido material del reglamento, la jurisprudencia ha definido su naturaleza como participativa de la función

¹⁸² Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; Editorial Porrúa, pág. 2751.

¹⁸³ Rafael de Pina Vera.- Diccionario de Derecho; Editorial Porrúa, S.A., México 1984, pág. 425.

legislativa, en tanto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales (Apéndice al SJF 1917-1965, Segunda Sala, tesis 224).¹⁸⁴

En tal virtud, el reglamento tiene que respetar la ley y no puede contrariarla, aumentarla, modificarla o alterarla, sino únicamente desarrollar los principios que ella contiene. La ley es al reglamento lo que la Constitución es a la ley: su fundamento y su base de existencia. El reglamento se encuentra completamente subordinado a la ley y no puede salirse del marco que encuadra a la propia ley.¹⁸⁵

La doctrina ha clasificado a los reglamentos como a) heterónomos, que son aquellos expedidos por el Poder Ejecutivo (federal o estatal, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia); y b) autónomos, que son los de policía y buen gobierno de que hablan los artículos 21, 27 y 115 constitucionales, que son los únicos que no están subordinados a una ley, sino que se encuentran directamente previstos en la Constitución.

La facultad reglamentaria del Presidente de la República es indelegable ya que, en todo caso, es una excepción al principio de separación de Poderes. De este modo, ni los secretarios de Estado ni ningún otro funcionario, pueden dictar reglamentos a nombre del Presidente de la República; tampoco una ley podría

¹⁸⁴ Diccionario Jurídico Mexicano.- Op. Cit., pág. 495.

¹⁸⁵ Felipe Tena Ramírez.- Op. Cit., pág. 495.

autorizar para expedir reglamentos a un funcionario distinto del Ejecutivo, pues se estaría contraviniendo la Ley Fundamental.

El tratadista Tena Ramírez dice que, en tal sentido, *promulgar* se confunde con la *publicación*, como lo menciona el Maestro Burgoa, quien afirma que “la **promulgación** es el acto por virtud del cual el Presidente de la República ordena la publicación de una ley o un decreto, previamente aprobados por el Congreso de la Unión o por alguna de las Cámaras que lo integran. ‘Promulgar’ es equivalente a ‘publicar’, por lo que, con corrección conceptual y terminológica, la Constitución emplea indistintamente ambos vocablos en su artículo 72.”¹⁸⁶

No obstante lo anterior, yo me apego al criterio del Felipe Tena Ramírez al decir que es posible, doctrinariamente, distinguir un acto del otro, ya que la promulgación es el acto por el que el Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley, y ordena su publicación.

Entonces, la publicación es el acto del Poder Ejecutivo por el cual la ley, votada y promulgada, se lleva al conocimiento de los habitantes (esto es, permite a cualquiera el conocimiento de esa ley), y que establece para lo futuro la presunción de que la ley es conocida por todos.

¹⁸⁶ Ignacio Burgoa Orihuela.- Op. Cit., pág. 730.

En tal virtud, la promulgación es “comprobar la existencia de una ley, el contenido de la misma y su regularidad constitucional, es decir, que se llenaron todas las formalidades y se cumplieron todos los requisitos que la Constitución impone al órgano legislativo del Estado para crear la legislación nacional. Es pues, una formalidad externa que debe llenar el jefe del Ejecutivo para certificar la autenticidad de las leyes, de tal manera que ninguna autoridad ni individuo particular pueda negar u objetar la existencia del mandato imperativo que se aplique, ni la exactitud del mismo, ni su regularidad formal. Por lo tanto, no debe confundirse el acto de la promulgación con la publicación de una ley o decreto, porque el primero es un acto jurídico que produce consecuencias de la misma naturaleza, haciendo que, una vez ejecutado, entren en plena aplicación las disposiciones adoptadas por las Cámaras; en tanto que la publicación es un simple hecho material, que sirve para poner en conocimiento de todos los interesados que una ley dictada por el Congreso ha entrado en vigor, y para notificarles desde qué fecha o desde qué momento les es aplicable y comienza a surtir todos sus efectos Jurídicos. En consecuencia, se trata simplemente de un acto de publicidad, de una notificación por cualquiera de los medios que juzguen convenientes las leyes, pero que no pueden ejecutarse sino cuando se haya realizado la promulgación Acto Ejecutivo indispensable, que se debe consumir entre la adopción de una ley por el Congreso y la publicación”.¹⁸⁷

¹⁸⁷ Miguel Lanz Duret.- Op. Cit., pág. 270.

En cuanto a su esencia, se considera “que la acción de promulgar no es una facultad, sino una obligación, pues no es una decisión potestativa del Poder Ejecutivo, ya que quiera o no, está obligado a promulgar las leyes para no incurrir en violaciones a la Ley Suprema y en responsabilidades políticas y legales”.¹⁸⁸

En cuanto a la ejecución de las leyes que expide el Congreso de la Unión, podemos decir que dicha facultad le da el carácter al Poder Ejecutivo de participar en el proceso legislativo, de acuerdo con los conceptos del Dr. Carpizo, quien la identifica como una de las facultades más importantes que le otorga el poder a quien lo realiza, pues “el Poder Ejecutivo es quien la ejecuta, la pone en vigor, quien tiene la decisión ejecutoria y quien realiza los actos materiales conducentes a su ejecución”.¹⁸⁹

De acuerdo con el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho de iniciar leyes o decretos compete al Presidente de la República, a los diputados y senadores del Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados.

El artículo 72 de la constitución establece que las iniciativas o proyectos de Ley o decretos que envíe el Presidente al Congreso, pueden ser discutidas por

¹⁸⁸ *Ibidem*, pág. 269.

¹⁸⁹ Jorge Carpizo.- *Op. Cit.*, pág. 94.

cualquiera de las cámaras que lo conforman, para ser aprobadas sucesivamente en una y otra, o en su caso sean promulgadas y publicadas. Es obvio que dicha facultad comprende la de proponer modificaciones en general a las leyes vigentes, sobre cualquier materia de la competencia federal de dicho Congreso, o de las que tiene como legislatura local para el Distrito Federal. Asimismo, implica la potestad de formular iniciativas de reformas y adiciones constitucionales a efecto de que, previa su aprobación por el Congreso de la Unión, se incorporen a la Ley Fundamental, de conformidad con lo establecido en su artículo 135.

La participación del Presidente en el proceso legislativo ordinario se ha considerado como un fenómeno de colaboración, que ha provocado una gran intervención por parte del mismo y que conlleva el acrecentamiento de la figura presidencial, pues en nuestro país es el Ejecutivo quien presenta el mayor número de iniciativas de ley o de reformas, lo cual provoca una gran influencia o intervención en el marco jurídico de México, como se corrobora con las estadísticas ¹⁹⁰ de las tres últimas décadas, que reflejan un alto porcentaje.

¹⁹⁰ Iniciativas de reforma presentadas a la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos de 1964-1992, investigación realizada en el departamento integral de información y documentación de la comisión legislativa del congreso de la unión.

**INICIATIVAS DE REFORMA PRESENTADAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS DE 1964 - 1992**

CARPETA	ARTICULO	FECHA	INICIATIVA PRESENTADA POR :
CARPETA 1	3	9/VI/80	Poder Ejecutivo Federal
		28/II/92	Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 2	4	24/IX/74	Poder Ejecutivo Federal
	4	11/XI/79	Cámara de Diputados
	4	27/XII/81	Cámara de Senadores
	4	24/IX/81	U. Solo Diputados
	4	13/XII/90	Poder Ejecutivo Federal
	5	31/XII/74	Poder Ejecutivo Federal
		31/XII/74	Poder Ejecutivo Federal
		6/IV/90	Poder Ejecutivo Federal
		16/VII/89	Legisladores del Grupo Parlamentario Revolucionario Institucional
CARPETA 3	6	6/XII/77	Poder Ejecutivo Federal
	10	28/XII/67	Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 5	16	3/II/83	Poder Ejecutivo Federal
	17	17/III/87	Poder Ejecutivo Federal
	18	2/X/64	Poder Ejecutivo Federal
		23/III/65	Poder Ejecutivo Federal
		7/IX/76	Poder Ejecutivo Federal
		4/II/77	Poder Ejecutivo Federal

CARPETA	ARTICULO	FECHA	INICIATIVA PRESENTADA POR:
CARPETA 6	20	14/I/85	Poder Ejecutivo Federal
	21	3/II/83	Poder Ejecutivo Federal
	22	28/XII/82	Cámara de Senadores
CARPETA 7	24	10/XII/91	Cámara de Diputados
	25	7/XII/82	Poder Ejecutivo Federal
		3/II/83	Poder Ejecutivo Federal
	26	7/XII/82	Poder Ejecutivo Federal
3/II/83		Poder Ejecutivo Federal	
CARPETA 9	27	14/XII/91	Poder Ejecutivo Federal
		19/XI/75	Poder Ejecutivo Federal
		7/XII/82	Poder Ejecutivo Federal
		22/IV/87	Poder Ejecutivo Federal
		7/XI/91	Poder Ejecutivo Federal
		3/XII/91	Poder Ejecutivo Federal
		3/IX/74	Cámara de Diputados
		14/XI/75	Poder Ejecutivo Federal
		10/XI/91	Cámara de Diputados
		28/I/92	Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 11	28	30/IX/82	Poder Ejecutivo Federal
		3/V/92	Poder Ejecutivo Federal
		17/XI/82	Poder Ejecutivo Federal
		3/II/83	Poder Ejecutivo Federal
	29	27/VI/90	Poder Ejecutivo Federal
		25/XI/80	Poder Ejecutivo Federal
		21/IV/81	Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 12	30	25/X/66	Cámara de Diputados
		24/IX/74	Poder Ejecutivo Federal
		25/XII/69	Poder Ejecutivo Federal
		31/XII/74	Poder Ejecutivo Federal

CARPETA	ARTICULO	FECHA	INICIATIVA PRESENTADA POR:
CARPETA 13	34	22/XII/69	Poder Ejecutivo Federal
		23/XII/68	Poder Ejecutivo Federal
	35	11/VIII/89	Legisladores del Grupo Parlamentario Revolucionario Democrático
	36	30/VIII/89	Legisladores del Grupo Parlamentario del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
		6/IV/90	Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 14	41	6/X/77	Poder Ejecutivo Federal
		16/VIII/89	Legisladores del Grupo Parlamentario del PRI
		6/V/90	Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 15	43	3/IX/74	Poder Ejecutivo Federal
	45	8/X/74	Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 16	46	17/XII/86	Poder Ejecutivo Federal
		23/XII/86	Cámara de Senadores
		17/III/87	Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 17	51	6/X/77	Poder Ejecutivo Federal
		6/XII/77	Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 18	52	11/IX/71	Poder Ejecutivo Federal
		3/IX/74	Poder Ejecutivo Federal
		6/X/77	Poder Ejecutivo Federal
		4/XI/86	Cámara de Diputados
		20/XII/60	Poder Ejecutivo Federal
		14/II/72	Poder Ejecutivo Federal
		8/X/74	Poder Ejecutivo Federal
		6/XII/77	Poder Ejecutivo Federal
15/XII/86	Poder Ejecutivo Federal		
CARPETA 19	53	6/X/77	Poder Ejecutivo Federal
		18/X/77	Poder Ejecutivo Federal
		4/XI/86	Poder Ejecutivo Federal
		26/XI/86	Poder Ejecutivo Federal

CARPETA	ARTICULO	FECHA	INICIATIVA PRESENTADA POR:
	54	4/XI/86 16/VIII/89 22/VI/63 14/II/72 6/XII/77 15/XII/86 6/IV/90	Cámara de Diputados Legisladores del Grupo Parlamentario del PRI Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 20	55	11/XI/71 3/IX/74 10/IX/74 6/X/74 18/X/74	Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 21	56 58	4/IX/86 14/II/72 11/XI/86	Cámara de Diputados Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 22	60 61	6/X/77 25/IX/80 16/VIII/89 6/X/77	Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal Legisladores del Grupo Parlamentario Revolucionario Institucional Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 23	65 66	6/X/77 7/XII/82 7/XII/82	Poder Ejecutivo Federal Cámara de Diputados Cámara de Diputados
CARPETA 24	69 70	26/IX/85 6/XII/77 6/X/77	Cámara de Diputados Poder Ejecutivo Federal Cámara de Diputados
CARPETA 27	73	8/X/65 21/X/82 23/XII/86 14/XII/82 24/IV/87	Diputados Miembros del Partido Acción Nacional Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal

CARPETA	ARTICULO	FECHA	INICIATIVA PRESENTADA POR:
		7/XII/82 19/I/71 3/IX/74 5/XII/74 14/XI/75 6/X/77	Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 30	74	19/I/71 3/IX/74 6/X/77 6/IX/82 2/XII/82	Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 31	76 76	6/X/77 2/XII/82	Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 32	77 78 79	4/XII/86 29/XII/80 10/VIII/87 16/XI/65 19/I/71 3/IX/74 4/XII/84 28/XII/86	Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal Cámara de Diputados Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 33	82	3/IX/74 20/VIII/93	Poder Ejecutivo Federal P.R.I.
CARPETA 35	88 89	16/XI/65 28/IX/86 8/X/65 28/XII/87 16/XI/65 3/IX/76 3/IX/74	Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal Diputados de Acción Nacional Poder Ejecutivo Federal Diputados de Acción Nacional Poder Ejecutivo Federal Poder Ejecutivo Federal

CARPETA	ARTICULO	FECHA	INICIATIVA PRESENTADA POR:
CARPETA 36	90	25/XI/80	Poder Ejecutivo Federal
	92	25/XI/80	Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 37	93	28/XII/93	Poder Ejecutivo Federal
	93	6/XII/77	Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 38	94	25/X/67	Poder Ejecutivo Federal
		28/XII/82	Poder Ejecutivo Federal
		10/VIII/87	Poder Ejecutivo Federal
		16/XI/65	Poder Ejecutivo Federal
		2/XII/82	Poder Ejecutivo Federal
		25/IV/87	Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 40	97	6/XII/77	Poder Ejecutivo Federal
		2/XII/82	Poder Ejecutivo Federal
		2/IV/87	Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 41	98	16/XI/65	Poder Ejecutivo Federal
	100	25/X/67	Poder Ejecutivo Federal
	101	10/VIII/87	Poder Ejecutivo Federal
	102	16/XI/65	Poder Ejecutivo Federal
	102	19/XI/91	Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 43	104	16/XI/65	Poder Ejecutivo Federal
	104	3/IX/74	Poder Ejecutivo Federal
	104	24/IV/87	Diputados
	105	16/XI/65	Poder Ejecutivo Federal
	106	15/XI/85	Poder Ejecutivo Federal
CARPETA 44	107	16/XI/65	Poder Ejecutivo Federal
	107	4/XII/73	Poder Ejecutivo Federal
	107	3/IX/74	Poder Ejecutivo Federal
	107	27/XII/74	Poder Ejecutivo Federal
	107	27/XII/78	Poder Ejecutivo Federal
	107	25/IV/87	Poder Ejecutivo Federal

CARPETA	ARTICULO	FECHA	INICIATIVA PRESENTADA POR:	
CARPETA 45	108	28/XII/85	Poder Ejecutivo Federal	
	109	2/XII/82	Poder Ejecutivo Federal	
	110	6/X/86	Poder Ejecutivo Federal	
	110	28/XII/86	Poder Ejecutivo Federal	
CARPETA 46	111	28/XII/86	Poder Ejecutivo Federal	
		8/IX/74	Poder Ejecutivo Federal	
		28/XII/82	Poder Ejecutivo Federal	
		10/VIII/87	Poder Ejecutivo Federal	
CARPETA 47	112	28/XII/82	Poder Ejecutivo Federal	
	113	2/XII/82	Poder Ejecutivo Federal	
	114	2/XII/82	Poder Ejecutivo Federal	
CARPETA 48	115	14/XI/75	Poder Ejecutivo Federal	
		6/X/77	Poder Ejecutivo Federal	
		6/XII/82	Poder Ejecutivo Federal	
		28/X/86	Poder Ejecutivo Federal	
CARPETA 49	116	28/X/86	Poder Ejecutivo Federal	
CARPETA 50	117	8/X/65	Poder Ejecutivo Federal	
	117	26/XI/80	Diputados	
CARPETA 51 Y 53	123	24/XII/71	Poder Ejecutivo Federal	
		29/IX/72	Poder Ejecutivo Federal	
		3/IX/74	Poder Ejecutivo Federal	
		18/IX/74	Poder Ejecutivo Federal	
		24/IX/74	Poder Ejecutivo Federal	
		26/XII/74	Poder Ejecutivo Federal	
		29/XI/77	Poder Ejecutivo Federal	
		21/IX/78	Poder Ejecutivo Federal	
		14/X/86	Poder Ejecutivo Federal	
		127	6/X/87	Poder Ejecutivo Federal
			28/XII/86	Poder Ejecutivo Federal

CARPETA	ARTICULO	FECHA	INICIATIVA PRESENTADA POR:
CARPETA 53	130	30/VI/92	Poder Ejecutivo Federal
		28/I/92	Poder Ejecutivo Federal
	131	8/X/74	Poder Ejecutivo Federal
	134	14/XII/82	Poder Ejecutivo Federal
		16/XI/65	Poder Ejecutivo Federal
	135	21/X/66	Poder Ejecutivo Federal
		16/XI/65	Poder Ejecutivo Federal
	41, 54, 56, 60, 63, 74, 82, 100 y 18 Transitorio	24/XI/93	P.R.I. y P.A.N.
	31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 119 y 122	25/X/93	Fracciones Parlamentarias

Otro de las facultades con que cuenta el Presidente de la República en nuestro sistema presidencialista, es la figura del **veto** -que proviene del latín "veto": "yo vedo o prohíbo"-, que es un medio de control del Ejecutivo hacia el Legislativo, pues a través del veto el Jefe Supremo puede hacer observaciones a los proyectos de ley o decretos que ya hubiese aprobado el Congreso, tal y como lo establece el artículo 72, incisos b) y c), que señalan:

"Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

"... b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido;

"c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado en la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. ...".

Asimismo, el veto se clasifica de la siguiente manera: absoluto, si impide definitivamente la promulgación; suspensivo, si se limita a retrasarlo; y total o parcial, según se refiera a toda la ley o parte de ella.

No obstante que el veto es una facultad muy importante otorgada al Poder Ejecutivo, sólo puede aplicarse al sistema normativo que rige en nuestra Constitución, ya que la misma lo limita a intervenir en actos de carácter legislativo y no exclusivos del Congreso en su ámbito administrativo, como se señala en el artículo 72 inciso j) de nuestra Carta Magna.¹⁹¹

El Dr. Carpizo realizó un análisis de las ocasiones en que el Poder Ejecutivo ha ejercido su facultad de veto de los años 1941 a 1976, “resultando de éstas sesenta y un leyes vetadas, en el siguiente orden: 1941, tres; 1942, dos; 1943, una; 1946, dos; 1947, una; 1948, tres; 1949, diez; 1950, tres; 1951, siete; 1952, dos; 1954, dos; 1956, dos; 1963, cuatro; 1964, seis; 1965, doce; y 1969, una. Dichos vetos se interpusieron a leyes secundarias”.¹⁹²

Como puede observarse, en nuestro país los presidentes sí han ejercido su derecho de vetar una ley, pero, como se analizó también en este trabajo especialmente en el inciso de iniciativas de ley, actualmente -o por lo menos en las últimas tres décadas- el Poder Ejecutivo es el que presenta la mayoría de las

¹⁹¹ Cfr. Jorge Carpizo.- *Presidencialismo mexicano* cfr, pp. 85-92.

¹⁹² *Ibíd.*, pág. 91.

iniciativas de ley, con lo que argumentamos que el veto, hoy por hoy, es poco utilizable, asimismo, con la pluralidad de partidos, la política que se lleva a cabo en el Congreso cuando no se quiere entrar al estudio de una iniciativa, consiste en simplemente “congelarla” hasta el período siguiente.

II. e. LA SUCESION PRESIDENCIAL.

Es un tema que produce grandes polémicas, pues se refiere a la designación del individuo que va a sustituir al Presidente de la República, ya sea por término del cargo o por falta absoluta o temporal. Esta situación provoca una serie de necesidades, que van desde los ámbitos social y político hasta el económico, y que en cierta forma habrá de unir a diversos grupos en movimiento, tales como las clases obrera, campesina y media, así como los intelectuales, agrupadas en partidos políticos electoralmente opuestos.

La sucesión presidencial en nuestro pasado ha jugado un papel importante, ya que la experiencia nos ha permitido conocer los cauces que seguirán los presidentes que se sucederán.

Los sistemas que en nuestro país se han dado para la sucesión son los siguientes: a la elección de vicepresidente -que no prosperó-, siguió la propuesta de Vallarta de elegir al sucesor por insaculación -que no se llevó a

cabo-, y la que rige hasta nuestros días, que es la de nombrar a una persona a través de la elección presidencial, que pueda ocupar el cargo de Presidente o, a falta de éste, en su caso, que el Congreso de la Unión designe a un sustituto provisional o interino.

Como ya se dicho, la historia nos ha demostrado que el sistema que incluía un vicepresidente no prosperó, no obstante que esta figura se ha contemplado en las diversas constituciones, como la Carta Magna de 1824, que en sus artículos 74 y 75 creó la Vicepresidencia como función autónoma, pues el que obtenía mayor suma de votos era el Presidente y el que le seguía era el Vicepresidente.¹⁹³

Por lo que hace a la Centralista -la de 1836-, no estableció una Vicepresidencia, sino que el nombramiento de Presidente recaía en un Supremo Poder Conservador que “se depositará en cinco individuos que se renovarán uno cada dos años, saliendo en la primera, segunda, tercera y cuarta vez, el que designe la suerte, sin entrar a el sorteo el o los que hayan sido nombrados para reemplazar de la quinta en adelante, saldrá el más antiguo; la elección se hará por el Senado el primero de agosto inmediato al anterior”.¹⁹⁴

¹⁹³ Felipe Tena Ramírez.- *crf*, *Leyes Fundamentales de México 1808-1985*; 13a. Edición; Editorial Porrúa; México 1985, pág. 179.

¹⁹⁴ *Ibidem*, pág. 99.

En las Bases Orgánicas de 1843, se eligieron dos sistemas para sustituir al Presidente: en sus faltas temporales lo reemplazaba el Presidente del Consejo, y en las que pasaran de quince días, el Senado elegía al sustituto.

El Acta de Reforma de 1846 rechazó la vicepresidencia y adoptó el sistema de designación de Presidente interino por la Cámara de Diputados, si se encontraba reunida, pues de otro modo el Poder Ejecutivo se depositaba en el Presidente de la Suprema Corte y en dos individuos, elegidos éstos por el Consejo de Gobierno.

En los antecedentes de la Constitución de 1857, “señalan que hubo varias reformas al artículo 79 de dicha constitución el cual trata sobre la suplencia del Presidente, señalando en específico que la reforma del 21 de octubre de 1887 disponía que las faltas temporales y absolutas del presidente de la República debería ejercer el poder el Presidente de la Suprema Corte de Justicia y en el caso de renuncia o licencias temporales se encargaría desde luego del Poder Ejecutivo el Secretario de Relaciones Exteriores y si no lo hubiere o estuviere impedido el Secretario de Gobernación”.¹⁹⁵

Tena Ramírez reitera que en la Constitución del '57 la suplencia del Poder Ejecutivo se le encargaba al Presidente de la Suprema Corte en caso de falta

¹⁹⁵ Las Constituciones de México.- Op. Cit., pp. 197 y 198.

temporal o absoluta y que este sistema era tan malo como el establecido en la del '24, con la agravante de que se trasladaba hacia el Poder que por su naturaleza debe ser imparcial e independiente, como es el Judicial, el centro de maquinaciones y de rivalidades políticas que entrañaba la vicepresidencia. El Maestro Tena nos ejemplifica diversos casos que ocurrieron durante la vigencia de este sistema, en que por ambicionar el puesto, el Presidente de la Corte se enfrentó al Presidente de la República: “el de Juárez contra Comonfort, el de González Ortega contra Juárez y el de Iglesias contra Lerdo de Tejada”.¹⁹⁶

Para el Dr. Carpizo, los casos anteriores fueron la causa de que el movimiento social mexicano sintiera antipatía por la vicepresidencia.

En cuanto al sistema llamado “de los insaculados”, en su iniciativa de 2 de junio de 1877, el jurista Ignacio Vallarta exponía ciertamente los defectos del procedimiento entonces en vigor, por lo que propuso dicho sistema “el cual consistía en que, al hacerse las elecciones de Presidente de la República, el pueblo eligiera con las mismas formalidades a tres individuos con la denominación de insaculados, uno de los cuales debería ser designado por la Cámara o por la Diputación permanente, para sustituir al Presidente de la República en sus faltas temporales o absolutas, hasta concluir el período; la designación del insaculado que hubiere de sustituir al Presidente no podía

¹⁹⁶ Felipe Tena Ramírez.- Op. Cit., pág. 480.

realizarse previamente, sino hasta que se diera la falta; si era repentina, entraría a sustituirlo el presidente en ejercicio de la Suprema Corte, pero sólo por el tiempo estrictamente necesario para que la Cámara o la Permanente hiciera la elección entre los insaculados”.¹⁹⁷

El Maestro Tena Ramírez comenta que Vallarta decía sobre esta forma: “Impide las maquinaciones del Presidente de la Corte contra el de la República, despojando a aquél de las peligrosísimas atribuciones políticas de que hoy se halla investido; hace imposible la acefalia en la Primera Magistratura del país y devuelve al Jefe del Departamento Judicial de la República el carácter de imparcialidad y justificación que debe conservar aun en medio de las más ardientes luchas políticas. ... El sistema de los tres insaculados electos por el pueblo para sustituir al Presidente de la República en sus faltas temporales o absolutas, aleja a cada uno de ellos, respectivamente, del carácter de sucesor necesario y legal de aquel funcionario y esto basta para destruir ambiciones ilegítimas, para que ni se conciban siquiera esperanzas de llegar al ejercicio del poder por un camino vedado.”¹⁹⁸

La iniciativa que proponía el sistema de insaculados no prosperó en el Senado.

¹⁹⁷ Felipe Tena Ramírez.- Op. Cit., pág. 480.

¹⁹⁸ *Ibidem*, pág. 481.

En cuanto al sistema actual, su naturaleza jurídica se encuentra contemplada en los artículos 83, 84 y 85 de nuestra Constitución, los cuales reglamentan la suplencia del Poder Ejecutivo. Estos preceptos ya han sido transcritos en otras partes de este capítulo, pero por tratar específicamente el tema que nos ocupa, se transcriben a continuación algunos párrafos:

“Artículo 83. El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.”.

“Artículo 84. En caso de falta absoluta del Presidente de la República ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación del Presidente interino, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el período respectivo; debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.

“Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un Presidente

provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez, designe al Presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior.

“Cuando la falta del Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al Presidente sustituto, que deberá concluir el período; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un Presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que erija en Colegio Electoral y haga la elección del Presidente sustituto.”

“Artículo 85. Si al comenzar un período constitucional no se presentase el Presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el 1o. de diciembre, cesará, sin embargo, el Presidente cuyo período haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de Presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión o en su falta, con el carácter de provisional, el que designe la Comisión Permanente, procediéndose conforme a lo dispuesto en el artículo anterior. ...”

Del análisis de los artículos anteriores, se desprende claramente el carácter del Presidente que va a regir en nuestro país, en caso de suplencia por diversas causas, así como el órgano que lo designa:

Presidente interino.- Lo nombra el Congreso, en caso de falta absoluta del Presidente ocurrida en los dos primeros años del período respectivo; el interino no concluye el período: el Congreso convocará a elecciones para escoger al Presidente que deberá concluir el mandato correspondiente. Cuando la falta del Presidente fuese temporal, el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, designará al Presidente interino durante el tiempo de dicha falta.

Presidente sustituto.- Es nombrado por el Congreso, en caso de ausencia absoluta del titular en los cuatro últimos años del período de que se trate; el Presidente sustituto si termina el período respectivo para el que fue designado.

Presidente provisional.- Lo designa la Comisión Permanente, la que deberá convocar a sesiones extraordinarias al Congreso para que nombre a un interino o sustituto, tomando en cuenta si la falta se ha producido dentro de los dos primeros o los cuatro últimos años del período presidencial, por lo que el tiempo de su mandato es muy reducido, ya que en el ínter se designa al interino o al sustituto, según corresponda.

CAPITULO III

REPERCUSION JURIDICO-POLITICA DEL PRESIDENCIALISMO EN MEXICO

III. a. REFORMAS Y ADICIONES.

Debido a la evolución de la sociedad actual, cuya complejidad de actividades requiere de diversos instrumentos jurídicos, políticos, económicos y sociales para su mejor organización, surge día a día la necesidad de realizar una serie de reformas y adiciones a la Constitución, que respondan a las exigencias de la población y a sus esperanzas, pues México ha sufrido una sorprendente y rápida transformación.

Estos cambios sociales, que se perfilan hacia la democracia desarrollada y al progreso, tienen como objetivo lograr dar más libertad y más igualdad a todos los mexicanos.

En este capítulo se tratarán principalmente las reformas de mayor relevancia a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el período comprendido de 1990 a 1994.

Tales reformas constitucionales han sido efectuadas mediante el debate y logro de consensos básicos. El Poder Legislativo, por su parte, ha actuado con profundidad al discutir las, porque los representantes populares han sido sin duda trascendentes en esta etapa, al estar a la altura de su papel como legisladores, conforme a sus principios y con acuerdos que han buscado siempre el bien superior de la nación. Las reformas constitucionales han sido, por ello, expresión de pluralismo y obra de la democracia. Es por ello que las reformas de mayor relevancia que se han presentado durante los últimos años - esto es, de 1990 a 1994-, han significado una gran trascendencia en la vida política y democrática de México.

Aunque por sí mismas no constituyen un nuevo Derecho Constitucional, estas reformas significan un vigoroso y definitivo impulso al constitucionalismo social mexicano del siglo XX.

Por considerarlos importantes para los fines del presente trabajo, en cada uno de los siguientes apartados se transcriben la exposición de motivos, antecedentes y otros elementos de las iniciativas y debates correspondientes.

⇒ **REFORMA AGRARIA (Reforma al artículo 27 constitucional).**

Esta reforma fue publicada el 6 y 28 de enero de 1992 en el Diario Oficial de la Federación, teniendo como propósito fundamental otorgar certidumbre jurídica en el campo, proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal, la capitalización del campo, poniendo fin al reparto agrario y una mejor protección jurídica de la pequeña propiedad, no implica de ninguna manera sentar las bases para regresar al latifundismo. Por el contrario, la fracción XV fue modificada para establecer expresamente que en nuestro país están prohibidos los latifundios y en la fracción XVII se regula de una manera más precisa el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaran a exceder de los límites de la pequeña propiedad, señalado en las fracciones IV y XV.

La exposición de motivos expresa:

“3. Exposición de motivos reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el C. Presidente de la República.

El campo es el ámbito de la Nación donde el cambio es más apremiante y más significativo para el futuro del país. De su vida hemos heredado tradiciones, sentido de pertenencia y comunidad. De él surgieron las luchas agrarias que marcaron nuestra historia y contribuyeron a definir los objetivos nacionales. Con su legado hemos avanzado para alcanzar mayor justicia y libertad. Hoy el campo exige una nueva respuesta para dar oportunidades de bienestar a los modos de vida campesina y fortalecer a nuestra Nación.

México tiene más de 82 millones de habitantes. Cada año se suman casi dos millones de mexicanos más a nuestra población. En unos cuantos años, tenemos que ampliar nuestras capacidades para acoger a una población adicional del tamaño de la que tenía todo nuestro país en 1910. Para lograrlo tenemos que crecer, cambiar a ritmo acelerado. El cambio deliberado es una necesidad. También es experiencia de nuestra historia. Particularmente en los últimos tres años, la hemos vivido con gran intensidad. De los cambios profundos hemos salido fortalecidos en nuestra identidad, renovados en nuestra unidad, en nuestra soberanía y en su expresión política, nuestro nacionalismo.

Los mexicanos no queremos cambiar para que todo siga igual. Todos juntos, y cada uno, queremos que cambio se asocie con progreso. Aspiramos a un ingreso más elevado y mejor distribuido, a un piso social que garantice acceso a más y mejores servicios y satisfactores esenciales, a una nueva relación política democrática y madura, a un basamento ético y moral acorde con nuestra compleja realidad. Quienes menos tienen exigen con más vigor la transformación. El cambio adquiere, con ello, un sentido de justicia como su dirección principal. Es parte de nuestro nacionalismo.

La decisión de cambiar para responder a las necesidades y demandas del país está tomada; es nuestra. No sucede en el vacío ni en el aislamiento, está inserta en una transformación mundial de inmensas proporciones. No podemos ni queremos quedarnos fuera de ese gran proceso. Sumándonos a él en los términos y condiciones que escojamos, impediremos que se nos imponga. Le daremos al cambio en México nuestro perfil, nuestra medida, movilizándolo nuestro nacionalismo y ejerciendo nuestra soberanía. No queremos cambiar para borrar el pasado como sucede en otras partes, sino para actualizarlo. Hemos decidido el cambio para preservar y fortalecer lo nuestro, lo cercano y lo importante. La modernización nacionalista y popular es también la recuperación de lo profundo, de raíces y memorias, de lo entrañable.

La modernización responde a una nueva realidad y exige respuestas adecuadas. No podemos acudir a las respuestas del pasado válidas en su tiempo, pero rebasadas frente a

nuestra circunstancia. Nuestro nacionalismo no puede quedar atado a formas de asociación o de producción determinadas. Está vinculado con fines superiores: soberanía, justicia, democracia y libertad. A esas formas que el nacionalismo adoptó en el pasado debemos reconocimiento, respeto como expresiones de la misma corriente y aspiración. Fueron, en su momento, respuestas vivas y vigorosas. Hoy, muchas, ya no lo son. Nuestras respuestas atienden a los retos actuales, con base en nuestra memoria histórica y con la mirada en el futuro.

El campo hoy nos exige una nueva actitud y una nueva mentalidad. Nos pide profundizar en nuestra historia y en el espíritu de justicia de la Constitución para preservar lo valioso que tenemos. Reclama una clara y precisa comprensión de la realidad y sus perspectivas futuras para guiarnos en lo que debe cambiar. Requiere una respuesta nacionalista, renovadora de las rutinas, que efectivamente impulse la producción, la iniciativa y creatividad de los campesinos, el bienestar de sus familias y, sobre todo, proteja nuestra identidad compartida. Por eso, es preciso examinar el marco jurídico y los programas que atañen al sector rural para que sean parte central de la modernización del país y de la elevación productiva del bienestar general.

Lo que hemos hecho en la historia y lo que hemos avanzado en estos tres años nos permite hoy dar pasos nuevos. Los campesinos demandan una mejor organización de su esfuerzo en una perspectiva clara y duradera, que efectivamente los beneficie y que contribuya a la fortaleza de la Nación. La sociedad justa del siglo XXI a la que aspiramos no puede construirse si perduran las tendencias actuales en el medio rural. Tenemos que actuar decididamente.

1. El camino recorrido en la transformación del campo.

Nuestro nacionalismo en el campo ha fraguado diversas respuestas para cada tiempo y contexto, que sustentaron la capacidad de enfrentar nuevos retos. De las luchas agrarias hemos aprendido, y debemos ratificar, su inconfundible propósito de liberar al campesino y a su familia de distintas formas de servidumbre; el respeto y el apego a formas de vida en comunidad; su pasión por la legalidad como instrumento de transformación y progreso.

Diversos momentos de nuestra historia agraria, que influyeron en nuestra realidad, señalan el marco para una nueva transformación.

a) **La experiencia de nuestra historia.** El sistema agrario se conforma, durante la etapa colonial de nuestra historia, por la asimilación de la propiedad indígena al marco jurídico español. Antes del contacto con los europeos, la gran diversidad de magníficas civilizaciones se traducía en variedad de formas de control y acceso a la tierra, desde las demarcaciones territoriales sin contenido de propiedad en el norte árido, hasta los complejos sistemas de tenencia de las sociedades jerarquizadas y estratificadas de las civilizaciones agrícolas del centro y sur. Entre estas últimas, con diferentes modalidades y combinaciones, se diferenciaban las tierras de las comunidades, las públicas y las entregadas en usufructo a los señores con prebendas derivadas del linaje o de la distinción en la guerra.

En la tradición ibérica también existía diversidad en las formas de tenencia: las tierras de la Corona, las de los monarcas, los nobles y la iglesia, la pequeña propiedad y la comunal, administrada por los consejos y los ayuntamientos de los pueblos. El ejido formaba parte de esta última y se refería a las tierras de uso común. Para la expansión transatlántica del Imperio Español todas las tierras que se ocuparon fueron consideradas regalías, propiedad de la Corona y no de los monarcas. La Corona transmitió la propiedad de la tierra a los individuos por distintos mecanismos: el más frecuente fue la merced o gracia. Vinculada la tierra a un sistema productivo extensivo, tanto para la ganadería como para la agricultura con tracción animal, su superficie debía ser grande. La propiedad comunal se otorgó a los asentamientos, a los pueblos y villas fundadas por los colonizadores.

b) **La conformación de la gran propiedad.** Las Leyes de Indias ordenaron que las tierras entregadas a los españoles no se extendieran a costa de las poseídas por indígenas, pero no establecieron un procedimiento para garantizarlo. Las quejas por abusos y despojos de tierras y aguas fueron frecuentes. En la Nueva España se optó por asimilar, desde 1567, a la comunidad indígena con las tierras comunales de los poblados españoles, estableciendo un

fundo legal de alrededor de 100 hectáreas. Algunas comunidades recibieron adicionalmente una merced, que se declaraba inalienable, a diferencia de las entregadas a los particulares españoles. Se constituyeron así las repúblicas de indios con una base territorial propia y con autoridades indígenas, subordinadas a los alcaldes y corregidores locales españoles.

En principio, dentro de las comunidades indígenas se reconocían cuatro áreas diferentes: el poblado, el ejido para uso común, la tierra de propios y arbitrios para el pago de tributo y gastos de la comunidad y, finalmente, la parcialidad o común repartimiento para las parcelas que sustentaron a sus integrantes. Esta división pocas veces se convirtió en realidad. La extensión del fundo legal no permitió, o dejó de hacerlo muy pronto, el cumplimiento de las funciones territoriales y sociales asignadas a la comunidad. La superficie de las comunidades indígenas fue desde su origen restringida. La dualidad entre el minifundio y el latifundio se asentó desde entonces en la historia agraria del país.

La asimilación de la propiedad indígena al sistema agrario colonial fue un proceso prolongado e influido por el descenso de la población. Muchos asentamientos indígenas desaparecieron y otros quedaron casi abandonados. Se dictó una política de la Corona para promover en asentamientos mayores, otorgándoles fundos legales. A mediados del siglo XVII, la población indígena resiente su máxima reducción, superando apenas al millón de pobladores. Dado el bajo número de europeos, mestizos y africanos radicados por entonces en el territorio, éste se encontraba severamente despoblado. El reclamo de los indígenas, a veces expresado en términos agrarios, era de justicia para la sobrevivencia.

Las encomiendas, concesiones para la colecta del tributo a cambio de la promoción de la evangelización y el control de la población indígena, propiciaron excesos y fueron extinguidas en época temprana. Pero no se logró frenar el establecimiento de mayorazgos, que vinculaban las propiedades de un sólo dueño e impedían su fragmentación entre los herederos. Tampoco se pudo evitar que la iglesia adquiriera una gran base territorial, a través de la hipoteca, la donación y la herencia.

La merced onerosa o compra de tierras públicas supuestamente baldías y la composición de títulos para amparar superficies mayores a las originalmente otorgadas, también onerosas, permitieron a la Corona obtener fondos y a los grandes propietarios ampliar sus extensiones. En la segunda mitad del siglo XVIII, algunos mayorazgos adquirieron títulos nobiliarios, otorgados por la Corona para solventar problemas económicos. Se conformó un sector terrateniente y latifundista cerrado, que generó iniquidad. En este marco nació la hacienda, forma posteriormente dominante de propiedad.

Al final del siglo XVIII, cuando el país contaba con cerca de 5 millones de habitantes, aparecieron las expresiones de descontento de los precursores de la independencia. También los indígenas reclamaron justicia contra el despojo y la desigualdad, contra la pobreza y la subordinación, que en casos extremos se manifestaron como rebeliones. Entre los mestizos y las castas también se extendió la insatisfacción ya que sufrían prohibiciones específicas para que pudieran adquirir tierras.

Al anhelo de libertad se sumaron, entre otras razones, la desigualdad en la estructura agraria que desembocaría en la lucha por la independencia. Así lo señalan las proclamas y decretos de los insurgentes, en especial los de Hidalgo y Morelos, en que ordenan que se entregue la tierra a los indios y se les exima de tributo y deudas. Lo ratifican las reacciones de los virreyes en que disponen tardíamente que se reparta la tierra entre los naturales y que se otorgue el mismo beneficio a las castas. Durante la primera mitad del siglo XIX, y en la prolongada guerra civil, la atención a las demandas agrarias pasó a segundo término frente a la urgencia política por crear y consolidar un Estado soberano. Mientras tanto, los problemas agrarios se agudizaban. En algunas entidades federativas la comunidad indígena fue despojada de personalidad jurídica.

c) La reforma en la mitad del siglo XIX. A partir de 1850 emergió el problema agrario y adquirió estatuto de prioridad nacional. Su detonador fueron los bienes de “manos muertas”,

la propiedad eclesiástica. La Ley Lerdo de 1856, elevada a rango constitucional en 1857, estableció la propiedad particular de los individuos como la modalidad general de tenencia de la tierra y ordenó la venta o desamortización de los bienes de las corporaciones civiles y religiosas. Las comunidades indígenas fueron incluidas en esa clasificación. Conforme a la ley los indígenas usufructuarios de una parcela la recibirían como pequeña propiedad. Sólo quedaron exceptuados los ejidos indivisibles que pasaron a ser propiedad de los municipios, muchas veces distantes física y socialmente de la comunidad. Son escasas las constancias del cumplimiento final de estas disposiciones.

Diez años de guerra civil e intervención extranjera frenaron y distorsionaron la aplicación de la legislación. Se desamortizaron los bienes del clero. La inflexibilidad de la estructura agraria fue temporalmente superada y la propiedad circuló más ampliamente. También, se acentuó la distancia entre minifundio y latifundio. Las propiedades pasaron en un plazo relativamente corto a manos de los hacendados. Ellos, utilizando la compra selectiva, confinaron a las comunidades a su mínima expresión territorial. Requerían una fuerza de trabajo estable para las necesidades de la hacienda. La expropiación de los terrenos comunales se compensó con la concesión de acceso a los antiguos poseedores a través de la aparcería, discrecional y onerosa. Se estableció un arreglo que permitió la sobrevivencia de la mayoría de los pueblos y el crecimiento de las haciendas. El arreglo no era estable. Frente al malestar creciente en el campo mexicano destacó la pasividad legislativa. Entre 1880 y 1910 sólo se expidieron dos ordenamientos: el Decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadoras en 1883 y la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de 1893, ambos sobre el mismo tema. El problema agrario se consideraba legalmente resuelto. Pero el acaparamiento de la tierra y, con ella, de la riqueza, frustraba las aspiraciones de libertad y justicia de los campesinos. Se estaba gestando la gran movilización agraria de nuestra revolución.

d) El sello agrario de la Revolución. En las áreas más densamente pobladas y de asentamientos más antiguos del centro del país, la relación entre los pueblos y las haciendas era de tensión constante y de abuso por parte de los hacendados. Los campesinos podían ser

privados del acceso a la tierra que cultivaban como aparceros por una decisión unilateral de los hacendados. De manera reiterada acudieron a las instancias judiciales y de negociación con sus títulos primordiales, muchas veces localizados en el Archivo General de la Nación, con su memoria histórica como sustento del reclamo de justicia. En el contexto de la prolongada lucha se renovó la representación campesina muchas veces. Los papeles pasaban de mano en mano, se conservaban en secreto para protegerlos. Así los recibió Emiliano Zapata, quién de la lucha ancestral derivó sus planteamientos esenciales: reforma, libertad, justicia y ley. Con los dos últimos se rubricó el Plan de Ayala; con todos ellos, la Ley Agraria de los zapatistas expedida en octubre de 1915.

El reclamo de justicia, de restitución, la resistencia al acaparamiento y al abuso, la aguda conciencia de desigualdad y la defensa de lo propio, conformaron la memoria y la experiencia campesina. Cuando se cerraron las opciones y las instancias de gestión pacífica, los pueblos campesinos se incorporaron a la Revolución Mexicana para restaurar la justicia y la razón. Ese fue el origen y propósito del artículo 27 constitucional, sin precedente en la historia mundial.

El artículo 27 estableció la propiedad originaria de la Nación y la facultad de la misma para imponer modalidades a la propiedad y regular el aprovechamiento de los recursos naturales para una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Ordenó la restitución de las tierras a los pueblos, incorporando la ley del 6 de enero de 1915. A partir de este principio se inició el proceso de nuestra reforma agraria, gesta de magnitud y alcance extraordinarios.

La reforma agraria ha sido un proceso dinámico que ha transitado por diversas etapas, acordes con su tiempo y circunstancia. En su inicio, en el marco de un país devastado por una guerra civil, la reforma agraria atendió a los desposeídos con la entrega de la tierra. Era una sociedad donde casi el setenta por ciento de la población obtenía su sustento de la producción agropecuaria. Para acelerar ese proceso se fueron realizando ajustes sucesivos. Leyes, reglamentos y decretos se agregaron al ritmo que requería la emergencia hasta desembocar en

la codificación integral, derivada de la primera reforma al artículo 27 constitucional. En apenas veinte años a partir de 1917, la mitad de la tierra considerada arable pasó a manos de los campesinos. Un millón setecientos mil de ellos recibieron tierras para su aprovechamiento agrícola, principalmente en 1936 y 1937. La gran propiedad latifundista fue desarticulada y sustituida.

En 1910, había 622 mil propiedades, de las cuales el sesenta por ciento eran menores de cinco hectáreas; en el otro extremo 10 mil haciendas mayores de mil hectáreas acaparaban la mitad del territorio nacional y las ciento diez más grandes, el quince por ciento, contaban con 272 mil hectáreas en promedio cada una. El esfuerzo redistributivo total desde 1917 es de enormes proporciones. Se dotó a 26 mil ejidos, más de dos millones 600 mil ejidatarios, y se restituyó o dio reconocimiento a dos mil comunidades pobladas con 400 mil comuneros. La mitad del territorio nacional está en sus manos. La pequeña propiedad también se transformó en ese proceso y obtuvo garantías para su permanencia. Hay más de un millón de pequeños propietarios, herederos de antiguas posesiones pequeñas o beneficiados con el reordenamiento de la gran propiedad. Forman parte importante de la sociedad rural.

Los primeros repartos se hicieron en condiciones excepcionales y precarias. Entre 1917 y 1934 fueron dotados casi un millón de campesinos con una superficie media de 11.6 hectáreas cada uno: de ellas sólo 1.7 hectáreas eran de cultivo. La dotación representaba la diferencia entre la indigencia y la sobrevivencia para los núcleos de población. Se procedió a la entrega de la tierra pese a la carencia de una reglamentación precisa. En la década de los años veinte se legisló para brindar protección a los dotados. Se estableció la parce'a individual inalienable y transferible sólo por herencia como la forma de aprovechamiento económico y se distinguió de la porción común e indivisible que servía a propósitos sociales y económicos de la comunidad de los ejidatarios.

Más tarde, cuando la demanda de los pueblos y localidades de satisfizo, los beneficiarios del reparto recibieron tierras más distantes, dando origen a los nuevos centros de población en los que se formó el casco urbano dentro de la porción común del ejido. Se conformaron así tres

áreas básicas dentro del ejido con funciones diversas y derechos específicos y diferenciados: el área común, la parcelada y el centro de población. Cuando el reparto alcanzó a las plantaciones comerciales y agro-exportadoras, durante el gran proceso de reparto entre 1936 y 1937, se establecieron los ejidos colectivos para no fragmentar las unidades de producción. El ejido reflejó una diversidad de condiciones, resultantes de un proceso que evolucionó de la emergencia a la configuración de una verdadera comunidad de productores, como un instrumento de justicia y para el desarrollo.

El reparto de la tierra cultivable se acompañó por otros procesos que forman parte de nuestra reforma agraria. Tenían por objeto aumentar producción y productividad en la medida que las mejores tierras se iban repartiendo. Desde 1926 se han destinado recursos públicos para el financiamiento a la producción rural y el riego. Desde 1939 de cuenta con instrumentos e instituciones públicas para regular la comercialización y el abasto. Desde 1950 la provisión de insumos para la producción rural ha sido apoyada desde el Estado. Desde 1958 se consagró la reforma agraria integral para apoyar la transformación de los ejidos en unidades eficientes para producir en beneficio de sus integrantes. Se ha realizado una acción permanente de enormes proporciones para brindar acceso a la educación, salud, servicios esenciales y comunicación rural. Todas éstas han sido respuestas a demandas en condiciones específicas. Hasta mediados de los años sesenta, se sostuvo un crecimiento del sector agropecuario superior al demográfico, que se tradujo en suficiencia productiva y en un saldo positivo en la balanza comercial.

El reparto agrario ha sido sin duda uno de los procesos sociales más vinculados con nuestro nacionalismo. Su extraordinaria vitalidad transformó de raíz la estructura propietaria del territorio nacional. Dio prosperidad a la patria y justicia a los campesinos: los liberó de la hacienda, restañó las raíces de su orgullo y de su sostenimiento, restituyó la vida del pueblo, de la comunidad, del ejido y se consagró en la Constitución y en las leyes del país. Sin embargo, pretender en las circunstancias actuales que el camino nacionalista debe seguir siendo el mismo de ayer, el del reparto agrario, pone en riesgo los objetivos mismos que persiguió la reforma

agraria y la Revolución Mexicana. Ese extraordinario cambio es y seguirá siendo motivo de orgullo en nuestra historia. Pero hoy, debemos emprender nuevos caminos.

Necesitamos cambiar no porque haya fallado la Reforma Agraria. Vamos a hacerlo porque tenemos hoy una diferente realidad demográfica, económica y de vida social en el campo, que la misma Reforma Agraria contribuyó a formar y que reclama nuevas respuestas para lograr los mismos fines nacionalistas. Necesitamos un programa integral de apoyo al campo para capitalizarlo, abrir opciones productivas y construir medios efectivos que protejan la vida en comunidad, como la quieren los campesinos de México.

Lección imborrable de esta gran historia es la tenacidad de las luchas agrarias por justicia y la profunda fe en la capacidad transformadora de la ley. El camino del cambio, hoy, debe reconocer las realidades y también actuar conforme a las mejores tradiciones de los movimientos agrarios de México. Debemos preservar lo valioso que hemos conquistado por esas luchas del pasado y debemos construir las bases para la lucha actual y futura del campesino por su libertad, dignidad y bienestar. La presente iniciativa está inscrita en la gran corriente histórica de nuestra reforma agraria y recupera, frente a nuevas circunstancias, sus planteamientos esenciales. Cumple con el mandato de los constituyentes, recoge el sacrificio y la visión de quienes nos precedieron, responde a las demandas de los campesinos de hoy y a las exigencias de una sociedad fortalecida, plural y movilizada para la transformación.

2. Las nuevas realidades demandan una reforma de fondo.

Desde el inicio de la gesta revolucionaria de la que surgió la reforma agraria, las características demográficas y económicas de nuestro país han cambiado radicalmente. La urbanización de la población ha sido la contra parte del proceso de industrialización, experiencia compartida por otros países en desarrollo. Pero en México, la proporción de habitantes en el campo ha permanecido alta en relación con su participación en el Producto. Esto ha generado un serio problema de distribución del ingreso entre los distintos sectores de la economía. Así, la fuerza

de trabajo que labora en el campo, alrededor de la cuarta parte de la del país, genera menos del diez por ciento del producto nacional. El resultado es que los ingresos del sector rural son el promedio casi tres veces menores a los del resto de la economía.

La mayoría de los productores rurales, sean ejidatarios o pequeños propietarios, son minifundistas con menos de cinco hectáreas de tierra laboral de temporal. A esa limitación territorial se agregan las restricciones que disminuyen el margen de autonomía y su capacidad de organización y asociación estable. En el minifundio se presentan estancamiento y deterioro técnico que se traducen en producción insuficiente, baja productividad, relaciones de intercambio desfavorables y niveles de vida inaceptables. Por ello, la mayoría de los productores y trabajadores rurales vive en condición de pobreza y entre ellos se concentra, desproporcionadamente, su expresión extrema, hasta alcanzar niveles inadmisibles que comprometen el desarrollo nacional. La persistencia de carencias ancestrales en el campo mexicano, combinadas con el rezago frente a las transformaciones recientes, nos enfrentan a un reto que no admite dilación.

La inversión de capital en las actividades agropecuarias tiene hoy pocos alicientes debido en parte a la falta de certeza para todas las formas de tenencia que se deriva de un sistema obligatorio para el Estado de reparto abierto y permanente; también por las dificultades de los campesinos, mayoritariamente minifundistas, para cumplir con las condiciones que generalmente requiere la inversión. Como consecuencia de la baja inversión, el estancamiento en los rendimientos afecta la rentabilidad de muchos cultivos, que se mantienen en condiciones precarias con subsidios o apoyos que no siempre cumplen un claro propósito social.

La inversión pública que en el último medio siglo se ha dirigido al sector agropecuario no puede tener la magnitud necesaria para financiar, por sí sola, la modernización productiva del campo. Otras fuentes de inversión deben sumarse. Además, no es solamente un problema de magnitud; también lo es de eficacia. La inversión del sector público debe complementarse con la de los productores que conocen directamente el potencial de su tierra y distinguen la mejor

tecnología para sus explotaciones. En este proceso, la disponibilidad de financiamiento y las posibilidades de asociación son fundamentales, al igual que procesos de comercialización y transformación competitivos y eficientes.

La realidad nos muestra que cada vez es más frecuente encontrar en el campo prácticas de usufructo parcelario y de renta, de asociaciones y mediería, inclusive de venta de tierras ejidales que se llevan a cabo al margen de la ley. Esta situación está señalando una respuesta de la vida rural al minifundismo, a las condiciones de pobreza y a las dificultades para acceder a financiamiento, tecnología, y escalas de producción rentable. Es claro que estas prácticas cotidianas y extendidas necesitan canalizarse constructivamente por la vía del derecho. Debemos hacerlo también porque, al no estar jurídicamente amparadas, disminuye el valor del ingreso que obtienen los campesinos por dichas operaciones y pierden en esos casos la defensa legal de sus intereses. Sin duda esa situación resta certidumbre para la inversión en plazos amplios y, por eso, inducen a buscar una explotación de los recursos naturales que rinda en el tiempo más breve, habiendo la posibilidad de causar, en ese afán, daños ecológicos.

Nuestros enfoques y desarrollos técnicos para el aprovechamiento de los recursos naturales del territorio no se han reflejado en ajustes al sistema agrario. Persisten formas que propician depredación, desperdicio y pobreza entre quienes las practican. Los ricos y variados recursos de nuestro territorio: los bosques y selvas tropicales, los litorales con potencial acuícola, las zonas de recolección de plantas silvestres, los que tienen potencial turístico, los yacimientos de minerales no sujetos a concesión, entre otros muchos, requieren de un nuevo planteamiento para ser fuentes productivas y de bienestar para sus poseedores.

Desde hace un cuarto de siglo el crecimiento promedio de la producción agropecuaria ha sido inferior al de la población. El débil avance de la productividad afecta no sólo al ingreso de los productores rurales, sino también a los consumidores y a las finanzas públicas. Ha provocado que una parte importante y creciente de los alimentos esenciales que consume el pueblo mexicano tuviera que adquirirse fuera de nuestras fronteras. Por eso, reactivar el

crecimiento sostenido a través de la inversión es el desafío central del campo mexicano y es condición ineludible para superar pobreza y marginación.

El sector agropecuario fue uno de los más afectados por la inestabilidad económica, la incertidumbre cambiaria y la inflación. El notable avance tecnológico, particularmente en la agricultura, no ha permeado substancialmente nuestro campo. De igual manera, el procesamiento y comercialización de productos agropecuarios ha adquirido gran complejidad tecnológica y mercantil: su débil incorporación reduce competitividad. La estabilización lograda en los últimos tres años sienta con firmeza las bases para que los cambios estructurales que se proponen en esta iniciativa permitan el arranque de un nuevo proceso de crecimiento en el agro.

En el medio rural se ha manifestado una exigencia para emprender una reforma a fondo del marco jurídico para conducir el esfuerzo de los mexicanos en el campo, hacer que impere más justicia y se pueda responder a las nuevas realidades económicas y sociales. Debemos reconocer realidades e introducir los cambios necesarios para darle viabilidad a nuestras potencialidades, para acceder en nuestros propios términos al proceso de transformación que el mundo vive. La visión y el talento de los constituyentes nos ha dotado de una dirección precisa para propiciar cambio y crecimiento, procurar justicia y combatir pobreza. La inmovilidad nos llevaría a un estado de inviabilidad e injusticia social. Debemos actualizar nuestra reforma agraria para incrementar la libertad y la autonomía de todos los campesinos en la realización de sus aspiraciones de justicia.

3. La propuesta de la reforma al artículo 27 constitucional.

La dirección y el sentido de los cambios necesarios están claramente definidos por nuestra historia y por el espíritu que le imprimieron los constituyentes al artículo 27 de nuestro ordenamiento supremo. Esta norma establece la propiedad originaria de la Nación y somete las formas de propiedad y uso al interés público. Por eso, realizar los ajustes que demande la

circunstancia nacional es cumplir con el espíritu de constituyente. Esta norma constitucional condensa nuestro sistema agrario, sin precedente en su concepción y alcance. No sólo representa un ideal vigente sino que ha tenido un efecto formidable en la configuración social de nuestro país. La propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas es norma esencial de los mexicanos.

En el artículo 27, el constituyente de Querétaro estableció decisiones políticas fundamentales, principios fundadores de la institución de la propiedad en México. Ratificamos y respetamos estas decisiones históricas para nuestra Nación. Por ello, se mantienen en el texto del artículo 27: la propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas; primer párrafo, el dominio directo, inalienable e imprescriptible, sobre los recursos naturales que el mismo artículo establece. En particular, se ratifica y mantiene la decisión que da a la Nación la explotación directa del petróleo, los carburos de hidrógeno y los materiales radioactivos, además de la generación de la energía eléctrica para el servicio público y nuclear, párrafos tercero a séptimo. Tampoco se modifica la potestad de ejercer derechos en la zona económica del mar territorial, párrafo octavo, y la facultad de expropiar, determinar la utilidad pública y fijar la indemnización correspondiente, párrafo segundo y fracción VI, parcialmente. Permanecen las obligaciones del Estado de impartir justicia expedita y de promover el desarrollo rural integral, fracción XIX y XX.

3.1 Objetivos de la reforma: Justicia y Libertad.

Ampliar justicia y libertad son los objetivos de esta iniciativa, como lo han sido los de las luchas agrarias que nos precedieron. Buscar promover cambios que alienten una mayor participación de los productores del campo en la vida nacional, que se beneficien con equidad de su trabajo, que aprovechen su creatividad y que todo ello se refleje en una vida comunitaria fortalecida y una Nación más próspera. Para lograrlo, los cambios deben proporcionar mayor certidumbre en la tenencia y en la producción para ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. Parte esencial del propósito de justicia es revertir el creciente minifundio en el

campo; este proviene en gran parte de la obligación de seguir repartiendo tierras y de la falta de formas asociativas estables. Los cambios deben, por ello, ofrecer los mecanismos y las formas de asociación que estimulen una mayor inversión y capitalización de los predios rurales, que eleven producción y productividad y abran un horizonte más amplio de bienestar campesino. También, deben fortalecer la vida comunitaria de los asentamientos humanos y precisar los derechos de ejidatarios y comuneros, de manera que se respeten las decisiones que tomen para el aprovechamiento de sus recursos naturales.

3.2 Lineamientos y modificaciones.

a) Dar certidumbre jurídica en el campo.

El fin de reparto agrario. La obligación constitucional de dotar a los pueblos se extendió para atender a los grupos de individuos que carecían de tierra. Esta acción era necesaria y posible en un país poco poblado y con vastas extensiones por colonizar. Ya no lo es más. La población rural crece, mientras que la tierra no varía de extensión. Ya no hay tierras para satisfacer esa demanda incrementada por la dinámica demográfica. Los dictámenes negativos del Cuerpo Consultivo Agrario, derivados de que no se localizaron tierras afectables para atender solicitudes, ya son tan numerosos como todas las dotaciones realizadas desde 1917. En resoluciones recientes se especifica que la tierra entregada no es apta para su aprovechamiento agropecuario. Nos enfrentamos a la imposibilidad para dotar a los solicitantes de tierra. Tramitar solicitudes que no pueden atenderse introduce incertidumbre, crea falsas expectativas y frustración, inhibe la inversión en la actividad agropecuaria, desalentando, con ello, mayor productividad y mejores ingresos para el campesino. Debemos reconocer que culminó el reparto de la tierra que estableció el artículo 27 constitucional en 1917 y sus sucesivas reformas.

Al no haber nuevas tierras, la pulverización de las unidades existentes se estimula al interior del ejido y en la pequeña propiedad. Tenemos que revertir el creciente minifundismo y fraccionamiento en la tenencia de la tierra que, en muchos casos, ya ha rebasado las posibilidades de sustentar plenamente a sus poseedores. La realidad muestra que hay que establecer legalmente que el reparto ya fue realizado dentro de los límites posibles. La sociedad rural exige reconocerla con vigor y urgencia. La Nación lo requiere para su desarrollo y modernización. Por eso, propongo derogar las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI en su totalidad y la fracción XV y el párrafo tercero, parcialmente. En estas disposiciones, hoy vigentes, se establece una reglamentación detallada de los mecanismos e instituciones encargadas de la aplicación del reparto. Con su derogación, éste también termina.

Se propone que en la fracción XVII se mantenga, exclusivamente, el caso del fraccionamiento de predios que excedan a la pequeña propiedad. Establece los procedimientos para llevarlo a cabo e instruye al propietario, en ese caso, a enajenar el excedente en un plazo de dos años; de no cumplirse, procederá la venta mediante pública almoneda. De esta manera quedará restablecido el régimen ordinario que resguarda los principios básicos y originales en materia agraria, prescindiendo de la regulación extraordinaria y transitoria que fue necesario prescribir para lograr el reparto masivo de tierras.

Ahora tenemos que consolidar e impulsar la obra resultante del reparto agrario, ofrecer al campesino los incentivos que le permitan aprovechar el potencial de su tierra, abrir alternativas productivas que le eleven su nivel de vida y el de su familia. Es necesario propiciar un ambiente de certidumbre en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y en la pequeña propiedad, que fomente capitalización, transferencia y generación de tecnología, para así contar con nuevas formas de creación de riqueza en provecho del hombre del campo.

La reforma agraria ingresa a una nueva etapa. Para ello es esencial la superación del rezago agrario. Los legítimos derechos de todas las formas de tenencia de la tierra deben quedar plenamente establecidos y documentados, por encima de toda duda, para quedar como definitivos. Eso exige de un esfuerzo de gran magnitud. Mediante el uso preferente de la vía

conciliatoria y con acciones de procuración y gestoría para los pueblos y campesinos, es posible resolverlo. La claridad de los títulos agrarios es un instrumento de impartición de justicia cuya procuración presidió desde su origen el espíritu del artículo 27 constitucional.

La justicia agraria. Para garantizar la impartición de justicia y definitividad en materia agraria se propone establecer, en el texto constitucional en la fracción VII, tribunales federales agrarios, de plena jurisdicción. Ellos estarán dotados con autonomía para resolver, con apego a la ley y de manera expedita, entre otros, los asuntos relativos a la tenencia en ejidos y comunidades, las controversias entre ellos y las referentes a sus límites. Con ello, se sustituye el procedimiento mixto administrativo-jurisdiccional derivado de la necesidad de una inmediata ejecución.

b) Capitalizar al campo.

Para reactivar la producción y establecer de manera sostenida su crecimiento son necesarios los cambios que atraigan y faciliten la inversión en las proporciones que el campo ahora demanda. Para lograrlo se requiere seguridad pero, también, nuevas formas de asociación donde imperen equidad y certidumbre, se estimule la creatividad de los actores sociales y se comparta riesgos. Se mantienen los límites de la pequeña propiedad, pero se superan las restricciones productivas del minifundio para lograr, mediante la asociación, las escalas de producción adecuadas. Por ello, conviene eliminar los impedimentos a las sociedades mercantiles para dar capacidad a los productores de vincularse efectivamente en las condiciones del mercado.

La pequeña propiedad. La pequeña propiedad es consubstancial a la Reforma Agraria y la Constitución la protege. La decisión se preserva y ratifica, aunque se actualiza con el fin de dar paso a las asociaciones que permitan su capitalización y el aprovechamiento de mayores escalas de producción. Por eso, esta iniciativa mantiene los límites de extensión a la pequeña propiedad. Con ello se conservan los aprovechamientos familiares y las unidades productivas del rancho individual.

Con el fin del reparto agrario, los certificados de inafectabilidad, necesarios en su momento para acreditar la existencia de la pequeña propiedad, ya no lo serán. La protección constitucional plena ya no estará condicionada a la obtención de dichos certificados. Así reintegramos un sistema de amplia protección en favor de la seguridad jurídica de todos.

Para revertir el deterioro de nuestros bosques y estimular su aprovechamiento racional, se propone definir el concepto de pequeña propiedad forestal, asimilándola al límite de 800 hectáreas, que prevé la actual fracción XV. La intención es clara: los aprovechamientos forestales ligados a plantaciones industriales o regeneraciones modernas requieren de extensiones suficientes para alcanzar rentabilidad.

Nuestro país cuenta con proporciones muy bajas de tierras agrícolamente aprovechables con respecto del total del territorio. Por ello, el texto vigente protege las mejoras en la calidad que introduzca el propietario, aunque por virtud de estas mejoras los predios rebasen la extensión de la pequeña propiedad. La iniciativa conserva este estímulo y lo refuerza al permitir que las tierras sean aprovechadas permitiendo la flexibilidad necesaria para cambiar el uso agropecuario. Esto abrirá al cultivo, extensiones que hoy solo vemos o predios de ínfima calidad, en beneficio de nuestra agricultura nacional. Para ello se modifica el texto del último párrafo de la fracción XV.

Nuevas formas de asociación. La producción agropecuaria, en todo el mundo, es cada día más compleja y requiere de escalas adecuadas y formas de organización más grandes y especializadas. No podemos quedarnos atrás de esos procesos globales de los que formamos parte. Requerimos ajustes a nuestra agricultura para estimular su capitalización y, así superar el estancamiento. La desigualdad entre los productores rurales y otros sectores nos coloca en desventaja y nos hace vulnerables, mina la convivencia social y atenta contra el desarrollo de nuestra economía.

Tenemos un gran espacio para avanzar con incrementos considerables en la producción, productividad y el valor agregado. Necesitamos más inversión, pública y privada, mayor flujo tecnológico para el campo y que éstos se sumen al esfuerzo de los campesinos. Tanto en la pequeña propiedad como en la ejidal se necesitan opciones para alcanzar las escalas técnicas y económicas de la moderna unidad agropecuaria y forestal, respetando los límites que la Constitución establece a la propiedad individual. Ello es posible facilitando formas de asociación que agrupen tierra para la producción. La mayoría de los propietarios privados son minifundistas que forman parte de las comunidades rurales, con frecuencia en condiciones tan severas y restringidas como la de los ejidatarios. Por eso, la reforma debe estimular la compactación y las asociaciones en cada uno de los tipos de propiedad y entre ellos, para asegurar su capitalización y su viabilidad.

Conviene, por eso, permitir la participación de las sociedades por acciones en la propiedad y producción rural, regulando al mismo tiempo la extensión máxima, el número de socios y que su tenencia accionaria se ajuste a los límites impuestos a la pequeña propiedad. En el caso de pequeñas propiedades, éstas podrán formar parte del patrimonio de la sociedad y en el caso de ejidos, éstos podrán adoptar formas societarias, incluso mercantiles, para atraer socios aportantes de recursos. Con ello, se propiciará el flujo de capital hacia las actividades agropecuarias, así como la introducción de técnicas de producción, administración y comercialización modernas en una relación respetuosa y equitativa.

Desde hace casi una década el anonimato en la propiedad accionaria dejó de existir y, con ello, se evita el riesgo de la formación de latifundios encubiertos. El tiempo del latifundio es el pasado. No más propiedad individual de enormes extensiones e improductivas. No lo permitiremos en la ley, no lo tolera la práctica social. Los límites a la pequeña propiedad son garantías socialmente acordadas para la equidad. Se reafirma esa decisión histórica. Se abren, así, las posibilidades para el uso racional de la tierra, sin afectar el consenso en contra de la acumulación injusta.

Para lograr los cambios que promuevan la capitalización del campo, esta iniciativa propone la reforma de las fracciones IV y VI del artículo 27 constitucional, eliminando las prohibiciones a las sociedades mercantiles y estableciendo los criterios generales que deben satisfacer. Para la operación de empresas por acciones en el campo, la ley determinará los límites y los requisitos y condiciones para formar una sociedad mercantil por acciones, propietaria de terrenos rústicos. Se desea promover nuevos vínculos entre actores productivos, pero también proteger al campesino en su asociación con socios mercantiles y garantizar que las sociedades no se orienten hacia la concentración de tierra ociosa o con fines especulativos. También se suprime en la fracción VI la prohibición genérica a las corporaciones civiles de poseer, tener en propiedad o administren sus bienes raíces.

Confiamos en crear las condiciones para que la capacidad organizativa de los productores conjunten recursos y esfuerzos en términos equitativos y transparentes, independientemente de la modalidad en la tenencia de la tierra. Por ello es indispensable dar claridad en la ley a las modalidades de asociación y otras formas contractuales para la producción. Con estas modificaciones reconocemos la realidad y la orientamos al brindar certeza y protección legal a prácticas organizativas que ya se vienen llevando a cabo en el campo mexicano. Promovemos, por la vía de la asociación, la compactación productiva de la tierra para incrementar rentabilidad y mejorar el acceso al valor agregado. Todo a partir de la libertad y voluntad de los productores rurales.

e) Proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal.

La reforma se propone reafirmar las formas de tenencia de la tierra derivadas de la gesta agraria de los mexicanos y adecuarlas a las nuevas realidades del país. Cada una de ellas tiene origen y propósito en los intereses y la interacción entre grupos históricamente conformados. El respeto y protección a su configuración como asentamiento humano es condición para la preservación del tejido social. Su base productiva debe ser fuente de bienestar para el campesino y de prosperidad para la Nación. Por ello se elevan a nivel constitucional el reconocimiento y la

protección al ejido y la comunidad. Confirmamos sin ambigüedad al ejido y la comunidad como formas de propiedad al amparo de nuestra ley suprema. Son tierras de los ejidatarios y comuneros, a ellos corresponden las decisiones sobre su manejo. El siglo XX ratificó al ejido y a la comunidad como formas de vida comunitarias creadas a lo largo de la historia. Demos paso a la reforma agraria de los propios campesinos.

La reforma a la fracción VII, que promueve esta iniciativa, reconoce la distinción entre la base territorial del asentamiento humano, sustento de una cultura de vida comunitaria, y la tierra para las actividades productivas del núcleo ejidal y comunal en el ámbito parcelario. Reconoce, también, la plena capacidad de los ejidatarios de decidir las formas que deben adoptar y los vínculos que deseen establecer entre ellos para aprovechar su territorio. También fija el reconocimiento de la ley a los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas. Estos cambios atienden a la libertad y dignidad que exigen los campesinos y responden al compromiso del Estado de apoyar y sumarse al esfuerzo que ellos realizan para vivir mejor.

La propiedad ejidal y comunal será protegida por la Constitución. Se propone la protección a la integridad territorial de los pueblos indígenas. Igualmente, se protegen y reconocen las áreas comunes de los ejidos y el sustento territorial de los asentamientos humanos. En todo caso, el solar en el casco urbano seguirá siendo de la exclusiva propiedad de sus moradores. Las superficies parceladas de los ejidos podrán enajenarse entre los miembros de un mismo ejido de la manera que lo disponga la ley, propiciando la compactación parcelaria y sin permitir acumulación o la fragmentación excesivas.

Los poseedores de parcelas podrán constituirse en asociaciones, otorgar su uso a terceros, o mantener las mismas condiciones presentes. La mayoría calificada del núcleo de población que fije la ley podrá otorgar al ejidatario el dominio de su parcela, previa regularización y definición de su posesión individual. Hay que expresarlo con claridad. Los ejidatarios que quieran permanecer como tales recibirán el apoyo para su desarrollo. No habrán ventas forzadas por la deuda o por la restricción. La ley prohibirá contratos que de manera manifiesta abusen de la condición de pobreza o de ignorancia. Sostenemos el ejercicio de la libertad pero

éste jamás puede confundirse con la carencia de opciones. Nadie quedará obligado a optar por alguna de las nuevas alternativas; dejarían de serlo. Se crearán las condiciones para evitar que la oportunidad se confunda con la adversidad.

El Estado mexicano no renuncia a la protección de los intereses de los ejidatarios y comuneros. La reforma propuesta preserva ese mandato pero distingue claramente entre las acciones de protección y promoción que sí asume de aquellas que no debe realizar porque suplantán la iniciativa campesina y anulan sus responsabilidades. Debemos reconocer la madurez que ha promovido la reforma agraria y la política educativa, de salud y de bienestar en general, que ha realizado el Estado mexicano durante muchas décadas. La reforma reconoce la plena capacidad legal del ejidatario y también sus responsabilidades. A ellos les corresponde resolver la forma de aprovechamiento de sus predios dentro de los rangos de libertad que ofrezca nuestra Carta Magna.

La capacidad y dignidad de los campesinos, su importancia y la de sus organizaciones, su decisión requieren apoyo y no paternalismo; constituyen, por eso, puntos de partida para la modernización de la producción rural. El respeto a la libertad de los productores rurales, la protección de sus comunidades y el reconocimiento pleno de su autonomía están inscritos en la propuesta, sin merma de la obligación del Estado para ordenar y normar el conjunto con equidad, así como para proteger a los campesinos.

Debemos combatir la pobreza; estamos luchando por superarla sumándonos a la iniciativa de los campesinos que en sus propias términos realizan ya en la vida cotidiana una reforma campesina de gran profundidad. Debemos acercarnos más a las preocupaciones y a los intereses verdaderos de los productores rurales con respeto y solidaridad, y no pretender que aún no llega el tiempo para que decidan sobre sus propios asuntos. Demos pleno reconocimiento a nuestra historia y a la lucha de los campesinos, a la diversidad en las formas de tenencia y de aprovechamiento de la tierra. Podremos superar los retos como lo hicimos tantas veces en el pasado.

No se modifican las disposiciones del artículo 27 que determinan la capacidad para adquirir el dominio de tierras y aguas, para mexicanos, extranjeros, iglesias e instituciones de beneficencia y bancos, fracciones I a III, y la V. Igualmente la jurisdicción federal, fracción VII, las referentes a las nulidades y actos jurídicos históricos, fracciones VII y XVIII, y la nulidad por división, fracción IX. La seguridad jurídica, el acceso a la justicia agraria expedita y la asesoría legal a los campesinos, se mantienen como hasta ahora, fracción XIX.

4. Carácter integral de la transformación en el campo.

El desarrollo, el crecimiento con justicia social, no puede lograrse sólo por el cambio a la ley; requiere de una propuesta y un programa más amplio. La reforma al campo mexicano que proponemos a la Nación se enmarca en otras acciones, por medio de las cuales aseguraremos que el tránsito hacia una vida campesina libre, más productiva y justa se consolide. Convoca, por eso, a toda la sociedad para sumar esfuerzos y voluntad para una transformación con justicia en el campo.

El flujo de capital hacia la producción agropecuaria y la organización eficiente de la producción constituyen también objetivos centrales de la modernización en el campo. La inversión pública en infraestructura y en desarrollo científico y tecnológico será parte medular de ella; se buscará reducir la incertidumbre propia de las actividades agropecuarias a través del desarrollo de mejores instrumentos financieros como el seguro y los mercados de coberturas; se impulsará la creación de sistemas de comercialización más modernos y cadenas de transformación más eficientes, en beneficio del productor y del consumidor. El cambio estructural que ha vivido nuestra economía permitirá al productor tener acceso a insumos competitivos y de alta calidad, necesarios para la agricultura moderna. El desarrollo de nuestros mercados financieros, el mayor volumen de ahorro que genera la economía y la política de fomento de la banca de desarrollo, darán al productor mayor acceso a recursos para nuevas opciones de proyectos productivos.

El bienestar rural es condición esencial en este proceso. Estamos realizando, con la decidida participación de los habitantes del medio rural, un extraordinario esfuerzo para establecer en el campo un mínimo de bienestar social por abajo del cual ninguna familia debe vivir. A través del Programa Nacional de Solidaridad, hemos construido o rehabilitado cerca de 20 mil espacios educativos en el medio rural; se construyeron y equiparon 880 unidades médicas y centros de salud al campo; se introdujeron, ampliaron o rehabilitaron 900 sistemas de agua potable y 208 de alcantarillado; se electrificaron 2 mil 700 comunidades rurales; se instalaron mil tiendas rurales, la red caminera y de servicio al medio rural creció en 4,500 kilómetros.

Dentro del mismo Programa y con la amplia participación de los campesinos, apoyamos la producción de básicos en 28 entidades, con el Fondo de Solidaridad para la Producción más de 600 mil productores que no tenían acceso al crédito, encontraron financiamiento con la sola contraparte de su palabra, para producir en cerca de 2 millones de hectáreas; 200 mil cafetaleros con menos de 5 hectáreas recibieron apoyo para la producción y comercialización; 87 organizaciones forestales y más de mil organizaciones de productores indígenas, conforme a sus propias iniciativas, recibieron recursos para el desarrollo de proyectos productivos. Todas esas inversiones son recuperables gracias al trabajo que realizan los propios productores.

Además, se está impulsando la construcción de obras de riego y su rehabilitación, de infraestructura pecuaria, proyectos agroindustriales y de fomento minero en el medio rural. Se conformaron cinco programas de desarrollo regional que integran los esfuerzos para establecer un crecimiento armónico y sostenido. Los resultados son tangibles. La generosa entrega y capacidad de las organizaciones de los campesinos los hacen posibles. El propósito es fortalecer estas acciones para tejer una auténtica red de protección social a los campesinos de menos ingresos y productividad. Esta reforma integral extenderá sus beneficios a quienes de buena fe han solicitado tierras pero que, la inexistencia de ellas, no permite responder; será a

través de ofrecer oportunidades de empleo productivo como Solidaridad trabajará con ellos y para ellos.

Este esfuerzo conforma una reforma agraria para nuestros días: la construcción de un nuevo modo de vida campesino, con más bienestar, libertad y justicia; la nueva relación entre el Estado y sociedad que está contenida en nuestra propuesta. Por ello la reforma, para alcanzar su propósito y tener viabilidad y permanencia, se construye como apoyo al empeño, a la decisión democrática y a la libre iniciativa de los propios hombres y mujeres del campo. Esto es principio y método de Solidaridad en el medio rural.

La modificación jurídica es principio y requisito esencial de la reforma, fuente de legalidad para todos los demás procesos que acompañan a esta propuesta. Debemos partir de la reforma al artículo 27, porque es esta la norma básica que establece la dirección y los principios generales, para que se traduzca en adecuaciones a la legislación de la materia, en especial a su ley reglamentaria.

Reconociendo lo que hoy es la realidad del campo mexicano y con respeto a los valores que han nutrido nuestras luchas agrarias esta iniciativa propuesta al Constituyente Permanente, persigue conducir el cambio del agro mexicano para que en él exista más justicia y se genere más prosperidad. Sus instrumentos promueven la certidumbre, la reactivación del sector rural y el fortalecimiento de ejidos y comunidades.

Es importante mencionar que en los artículos transitorios de esta iniciativa, se determina la ley aplicable al momento que entrase en vigor esta reforma. Estas disposiciones son compatibles con el pleno reconocimiento de las actuales autoridades agrarias, representantes de ejidos y comunidades. Por lo que se refiere a los asuntos en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas y creación de nuevos centros de población, en trámite a la fecha de entrada en vigor de la reforma constitucional, se prevé lo conducente para no interrumpir su desahogo. Para estos propósitos, las disposiciones transitorias prescriben que las autoridades

que han venido desahogando dichos asuntos, continúen haciéndolo sujetándose a la legislación reglamentaria del reparto agrario.

Una vez creados los tribunales, en caso de aprobarse esta iniciativa, se les turnarían los expedientes de los asuntos aún pendientes de resolución, para que los resuelvan en definitiva. Buscamos proteger los legítimos intereses de los campesinos. Es un deber de justicia.

La reforma constitucional y, después, reglamentaria es un paso trascendente e indispensable. Pero, es necesaria, además, la participación de los gobiernos de los Estados, de las autoridades municipales, de la sociedad en general y del gobierno Federal en un esfuerzo decidido de unidad que comienza por los productores mismos, sus aspiraciones, su sentido práctico, su enorme voluntad. De ahí, los recursos y los instrumentos para la producción, las asociaciones duraderas, el fortalecimiento de las organizaciones y su gestión, podrán reunirse con el mismo propósito. La intención es, sencillamente, más justicia: justicia social. Elevar el bienestar de los productores y aumentar la producción del campo deben ahora recibir expresión concreta. Norma y acción se unen en la reforma integral que merece y necesita el campo mexicano.

México, D.F., a 7 de noviembre de 1991.

Sin duda, esta reforma fue una de las que causó mayor polémica, pues es importante que también los que trabajan la tierra tengan un apoyo jurídico para lograr mejor justicia y más libertad; la Constitución, al reconocer y proteger en el nuevo artículo 27 al ejido y a la comunidad, permite que las tierras verdaderamente pertenezcan a los campesinos, haciendo posible que ellos decidan libremente su destino y su organización productiva. La decisión es de los núcleos de población; protegerlos contra el abuso y dar apoyo a sus decisiones es la labor del gobierno.

Es por eso que junto a la reforma, el gobierno articuló un programa muy amplio de fomento a la producción, ya que son los agricultores -y nadie más- quienes tienen capacidad de decidir y hacer que el campo produzca en beneficio suyo y de toda la nación. Con esta reforma se reafirma la proscripción del latifundismo; se otorga una mayor certeza en la tenencia de la tierra; se consolida la propiedad particular, la ejidal y comunal y se busca hacerlas más productivas. Con ella también se da por concluido el reparto agrario, porque éste no podía ser permanente.

También contribuye al mejoramiento de la impartición de justicia agraria, ya que se agregó un segundo párrafo a la fracción XIX, que contempla la creación de los tribunales federales agrarios dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o por la Comisión Permanente, en su caso.

⇒ **REFORMA RELIGIOSA.**

La reforma al artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue publicada el 28 de enero de 1992 en el Diario Oficial de la Federación, teniendo como propósito fundamental otorgar libertades a las iglesias -ahora asimiladas en el concepto de “asociaciones religiosas”- y a los ministros de cultos religiosos, lo que en su conjunto en otros países se denominaría “derecho eclesiástico del Estado”. Asimismo, tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar exclusivamente los bienes que sean

indispensables para su objeto; también tendrán personalidad jurídica y los ministros tendrán derecho a votar, pero no a ser votados.

Se expresa en la Exposición de Motivos:

“Exposición de Motivos.

Han pasado tres cuartos de siglo desde que los representantes de la Nación mexicana se reunieron en Querétaro para establecer jurídicamente las conquistas, los programas y los anhelos del proceso revolucionario, con lo cual delinearon el perfil que querían para nuestra patria; concretaron en la ley suprema el proyecto político del pueblo de México-

A lo largo de estos años nuestra sociedad ha ido evolucionando y transformándose. Muchas de estas transformaciones han requerido de la adecuación de nuestras normas jurídicas para imprimirle nuevos impulsos al desarrollo social. Por eso, hoy el Estado mexicano está modernizando sus relaciones con los partidos políticos, con los sindicatos, con los grupos empresariales, con las iglesias, con los campesinos y las organizaciones en el campo y en las ciudades, con las comunidades indígenas, dentro del cauce del Estado de Derecho y tomando en cuenta, invariablemente, el cuidado de nuestra soberanía y el bienestar del pueblo de México.

Uno de los temas que han permanecido inalterados desde 1917, es el relativo a la regulación jurídica de las actividades religiosas externas. La ausencia de su revisión no obedece a la falta de importancia de la materia. Antes bien, a pocas cuestiones le otorga el pueblo mexicano tanto valor como a sus creencias y prácticas religiosas. Probablemente por celo y respeto a ellas, en una sociedad que aún cambiaba hacia una más plena armonía y serenidad, así como por la larga y compleja historia que le acompaña, el tema haya permanecido al margen de

los quehaceres legislativos, no obstante sus apariciones en el debate nacional y a pesar de la propia transformación experimentada por la sociedad mexicana.

El pasado 1º de noviembre, el C. Presidente Carlos Salinas de Gortari convocó al pueblo de México a promover una nueva situación jurídica de las iglesias y a buscar mayor correspondencia entre el comportamiento cotidiano de la población y las disposiciones legales.

Nosotros, legisladores que hemos llegado a ocupar curules y escaños del Congreso gracias al voto de la ciudadanía, entendemos éste como un mandato popular para profundizar los cambios que han impulsado la sociedad y el Gobierno de la República. Por ello, al interior del Instituto Político al cual pertenecemos se atendió la convocatoria, se analizó la propuesta a la luz de nuestros documentos básicos y encontramos que nuestra declaración de principios contiene los fundamentos sobre los cuales hacer un replanteamiento de estos temas de la agenda nacional: “libertad de creencias, separación Estado-Iglesias y educación pública laica son principios que el partido reconoce y sostiene”.

Los principios de nuestro partido han sido la guía del análisis, la directriz de la discusión; el ensanchamiento y consolidación de ellos, la orientación que ha servido para el análisis y la redefinición. De tal suerte, nuestro partido nos ha dado el sentido y directrices de la reforma, el electorado nos ha otorgado el mandato para efectuarlo y nuestro carácter de legisladores nos proporciona la facultad para concretizar ambos en la presente iniciativa.

Los legisladores priístas firmantes juzgamos que ha llegado el momento de proceder a una revisión franca, informada y cuidadosa de la situación jurídica de las iglesias. Consideramos que están dadas las condiciones para efectuarla en un clima de respeto y concordia, y en tal empeño no nos anima objetivo alguno distinto al interés de la Nación. En virtud de ello, hemos decidido ejercer el derecho de iniciativa que nos otorga la Constitución.

Estamos plenamente conscientes de que esta revisión toca cuerdas sensibles de nuestra memoria colectiva. Los principios básicos que la guían deben preservarse y refrendarse como

parte del acervo cultural y político de la sociedad: respeto irrestricto a la libertad de creencias, Estado soberano, clara demarcación entre los asuntos civiles y eclesiásticos, igualdad jurídica de todas las iglesias y agrupaciones religiosas y educación pública laica.

Estos principios que son parte fundamental de la concepción misma de nuestra organización social, han sido ratificados por el pueblo de México y su abandono pondría en riesgo nuestra continuidad histórica. Gracias a la vigencia de estos principios y a su reafirmación es que estamos en aptitud de analizar y evaluar, sin que ello provoque conflictos ni desgarramientos, la regulación jurídica de las actividades religiosas y replantear aquellos aspectos que en la actualidad han perdido su justificación y ya no son plenamente congruentes con las aspiraciones de claridad y transparencia que desea el pueblo de México, Las decisiones del pasado explican el marco jurídico presente y son la referencia para hoy proponernos su modificación, con base en los principios históricos y en las nuevas realidades que vivimos, y que ellos contribuyeron a construir.

Estado y libertades. Perteneciente a la historia moderna de la humanidad, la secularización de la vida pública y social adquirió en México peculiaridades propias. Como en ningún otro país del Continente, la conquista y la colonia, y la imposición de una religión única y excluyente, se dieron en un territorio vastamente poblado por grandes civilizaciones indígenas. Las cosmogonías autóctonas pudieron, en muchos casos sobrevivir gracias al ánimo mostrado por algunos misioneros y a la adaptación y reinterpretación de sus creencias, logrando preservarles así un cierto ámbito de intimidad. Esa coexistencia de grandes civilizaciones mesoamericanas obligó a que convivieran las creencias autóctonas y la evangelización cristiana en un sincretismo que aún hoy es vital en muchas comunidades. Se necesitó de tres siglos y todo el apoyo de la Corona para definir Católica a la Nueva España. Correspondientemente creció el poder material de la iglesia, aunque subordinado a la Corona por el Patronato Real.

Al inicio de nuestra independencia se dificultó el proceso de formación del Estado durante buena parte del siglo XIX. Entre las razones que no pueden faltar en la explicación de este difícil proceso, se encuentra la ubicación y el peso de la Iglesia Católica en relación a la Corona Española, en momentos en que el control político sobre sus posiciones ultramarinas se había relajado. De hecho, en las primeras décadas del XIX, la Iglesia se comportaría como si fuese un Estado, compitiendo con el incipiente poder gubernamental.

El peso eclesiástico en la vida política y económica obligó al Estado nacional a consolidarse bajo el signo de laicismo; pero no en el del combate a la religiosidad del pueblo. La separación entre el Estado e Iglesia en la segunda mitad del siglo XIX, principio básico del esfuerzo liberal, no buscó perseguir creencias o eliminar convicciones sino asegurar la consolidación del Estado nacional y de las libertades.

Muchas funciones estatales se hallaban concentradas en la corporación eclesiástica de nuestra primera República, agravadas por el hecho de que no se consentía la libertad de culto; esto es, no se toleraba la existencia más que de una Iglesia: la católica. La Iglesia tenía extensas propiedades rústicas y urbanas exentas de impuesto, muchas improductivas; independencia de las facultades del antiguo Patronato Real respecto al Estado; una jerarquización de la burocracia eclesiástica mediadora en todo el país; una densa red de tribunales especiales y un complejo régimen de fueros y privilegios que incluía muchas de las transacciones estrictamente temporales, un sistema financiero propio e integrado y el cobro del diezmo y limosnas. Además, la Iglesia ejercía control sobre el único registro de información demográfica y censal a través de los actos que afectan el estado civil de las personas. Este grupo de características hacía de la Iglesia algo más parecido a un Estado que a una asociación religiosa.

En marcado contraste, el Estado contaba con una proto-burocracia central, a lo más; sin legislación estable y autónoma de las prácticas coloniales de jueces; obligado a asegurar el cobro del diezmo y el cumplimiento de votos religiosos. El Estado no sólo carecía de un sistema fiscal, sino incluso de la información para crearlo. No tenía el manejo de la educación

ni la capacidad para hacerse cargo de ella. Aunado a todo esto, no contaba con mecanismos de mediación para relacionarse con la población, intensificando la inestabilidad.

En efecto, no eran compatibles ni podían empalmarse las pretensiones de la Iglesia y la necesidad del Estado. Más aun, durante gran parte del siglo XIX, México vivió en un contexto internacional hostil a grado tal que nuestro territorio se vio invadido y cercenado e incluso sufrió la imposición de un príncipe extranjero. Eran tiempos que exigían toda la dedicación a salvaguardar al país. Con distintos argumentos y respuestas al momento, el Estado se apropió de su lugar en la segunda mitad del siglo XIX. La Ley Juárez, la Ley Lerdo, la Constitución de 1857, las Leyes de Reforma, las reformas constitucionales de 1873 y 1902, se encargaron de ello. Una a una, cada ley y cada reforma buscó rescatar facultades estatales en manos del clero: el fin de los tribunales especiales, la desamortización y la nacionalización de los bienes de la iglesia, la separación de los asuntos civiles y los eclesiásticos, la libertad de cultos y la secularización de hospitales, panteones e instituciones de beneficencia, la creación y el control estatal del registro civil.

El presidente Juárez, modelo para todos en su republicanismo y lealtad a México, nunca luchó contra las religiones, luchó con entrega total para combatir una peligrosa fracción que atentaba contra la soberanía e independencia nacionales, dentro de la cual se encontraban tanto no religiosos, como miembros del clero regular, y en la que los intereses no eran meramente eclesiásticos. Es más, los grandes hombres liberales expresaron la distinción entre las creencias y el clero en los momentos cruciales de secularizar al Estado. Juárez mismo es quien en la convocatoria de agosto de 1867, incorporó sin distinción a ser electos a seculares y canónicos por igual, para mostrar entonces que las leyes que él impulsaba no eran producto de una rencilla personal.

En nuestro siglo, Madero, en 1908, también pregonaba en Durango la libertad de creencias y la libre asociación de las iglesias como formas de una y la misma amplia libertad. Carranza en el proyecto de Constitución mostró una actitud moderada en materia religiosa y en 1918

recomendaría una reforma a los artículos 3o. y 130 de la Constitución en este sentido. Esa propuesta no prosperó.

El Constituyente de 1917 no sólo reafirmó los principios de separación de Estado-Iglesia que habían sido fundamentales en la formación y consolidación del Estado mexicano en el siglo XIX, conservando la libertad de cultos y la educación laica entre otros aspectos. Subordinó, además, a los ministros eclesiásticos y fue más allá al desconocer toda personalidad jurídica a las iglesias. Sin embargo en muchos de los debates quedó de manifiesto que estas medidas no respondían a un sentimiento antirreligioso. Se debatió con pasión y bajo las experiencias recientes en ese tiempo.

Muchas disposiciones en la Constitución de 1917 respondieron a la percepción que identificó a la jerarquía eclesiástica con la causa contrarrevolucionaria y la dictadura huertista. El apoyo al levantamiento armado contra el gobierno de Calles confirmó a muchos esta disposición. Su comportamiento, en ocasiones, más parecido a un partido político (como el Católico de la primera década) que a una congregación religiosa, motivó en buena medida una reacción terminante.

La Constitución de 1917 culminó un largo proceso de secularización y de afirmación del Estado, pero que, una década después, vería precipitarse una guerra en una porción del territorio nacional. Obregón autorizó en 1924 la permanencia en México de un delegado apostólico y a cambio de ello la Iglesia no promovería el nombramiento de eclesiásticos con intereses políticos. Este es el primer intento de encontrar un modo de conciliar posiciones extremas, dentro de las limitaciones que impone la Constitución. La expedición de la ley reglamentaria del 130 y las reformas al Código Penal, en un contexto de tensión y rechazo eclesiástico a la Constitución, precipitó la guerra cristera que en su fase más violenta ocupó los años de 1926 a 1929, pero se mantuvo un estado conflictivo durante la década posterior. Tanto Calles en 1928 como Portes Gil en 1929, acuñaron la expresión de que las leyes de la República no se debían interpretar como un deseo de las autoridades por destruir las

instituciones eclesiásticas siempre y cuando la Iglesia dejara de apoyar la rebelión y aceptara las leyes del país. Su destino, así, quedó sellado bajo el signo de un acuerdo para la tregua, con los arreglos de Portes Gil en 1929, y su consolidación en el *modus vivendi* de 1938 y en los años cuarenta. La paz social así lo demandaba.

Hoy, el Estado está firmemente sustentado en la vida de la Nación. Por eso, la separación del Estado y las iglesias requiere que en la esfera de las creencias religiosas no intervenga el Estado, y que las iglesias y los ministros no intervengan en los asuntos públicos de Estado y gobierno. La regulación política de la vida pública corre por cuenta exclusiva del Estado, el cual no señalará nunca preferencia o interés por religión, creencia o iglesia alguna, ni promoverá su negación.

Razón de la reforma. El mexicano, por raíces históricas y por temperamento, es un pueblo que guarda, celoso, sus creencias religiosas. En su pasado indígena, ellas habitaron no sólo su vida íntima sino que permearon su vida productiva, social y política. La evangelización, a diferencia de lo ocurrido en otros lugares, no obliteró por completo las creencias autóctonas, produciéndose una cierta continuidad cultural aún viva en nuestros días. Los conflictos políticos y económicos del XIX no tocaron los sentimientos religiosos del pueblo. Ellos no fueron parte del debate público.

El mayor contacto con el mundo y, sobre todo, la consolidación de la secularización de la vida nacional, muestra la compleja y diferenciada sociedad que ya somos y que abraza el principio básico de la tolerancia y el respeto a las creencias de los mexicanos. El Estado, para consolidarse, necesitó desplazar todo poder que se ostentara alterno a él. Hoy, firmemente establecido desde hace muchas décadas, el Estado, para modernizarse, ha de reconocer y armonizar a todos los actores sociales, incluyendo a las iglesias.

Tenemos el mandato del pueblo de México de consolidar nuestro Estado de derecho y en tal virtud asumimos nuestra responsabilidad para acceder a una nueva etapa de nuestro

desarrollo, en la cual la convivencia armónica entre los mexicanos no dependa solamente de la capacidad negociadora de los agentes sociales ni de su buen juicio, sino que se encuentre fincada sobre las sólidas bases del imperio de la ley. Hemos de contar con reglas claras que recojan los ideales, anhelos y demandas de nuestro pueblo, sin demérito de las ricas lecciones de nuestra historia.

Guías de la reforma. La existencia del Estado y la libertad son las guías para desentrañar la modernización de esta compleja relación y responderle al mexicano que mayoritariamente desea que las cosas en la vida pública se hagan de manera diferente, de manera mejor. La gran mayoría de los mexicanos con creencias religiosas deciden cultivarlas y profesarlas no en forma aislada, sino en compañía de aquéllos con quienes comparten sus creencias. En tal virtud se congregan, aceptan voluntariamente una serie de reglas no sólo de conducta sino también de organización, y los actos de manifestación y devoción se realizan de acuerdo a ciertas disposiciones, entre las que se encuentran el celebrar reuniones con otros creyentes en lugares destinados ex-profeso a tales menesteres.

Al estado corresponde garantizar y proteger el ejercicio de la libertad de creencias de todos los mexicanos. En tal virtud, deberá cuidar que cuando las prácticas religiosas trascienden los umbrales del hogar, las conductas mediante las cuales se manifiesten no ofendan las creencias de otros, ni afecten el orden público. El ejercicio de la libertad de profesar una creencia, su culto externo, termina precisamente donde empieza la libertad de creencias y el culto externo de otros que no comparten esa fe. El Estado tiene el deber de garantizar a todas las confesiones la misma libertad, sin establecer un sistema de privilegios con ninguna de ellas.

Por respeto a las creencias de los mexicanos, que es el ámbito de sus libertades, debemos dar la transparencia y las reglas claras que demanda la modernización del país. Debemos reformar algunas normas constitucionales que ya han cumplido su cometido hoy en día y que pueden trabar el pleno desenvolvimiento de una sociedad libre, respetuosa, de derecho.

Debemos, por eso, fijar las bases para una clara y precisa regulación de las iglesias que la libertad de los mexicanos haya decidido que existan, para canalizar sus creencias religiosas, con total respeto a quienes tienen otras o no comparten ninguna.

De igual manera, y por los principios que forman nuestro legado histórico y cultural, que es el ámbito de la razón de ser del Estado, debemos asegurar que las reformas no subviertan sus fundamentos, no restauren privilegios injustificados, ni replanteen conflictos y problemas concluidos y resueltos con justicia en la historia y en la conciencia de los mexicanos. De esta manera, la supremacía del orden constitucional, la secularidad y neutralidad del Estado mexicano frente a todas las iglesias y todas las creencias religiosas - particularmente en la educación que imparte -, la capacidad de regular la propiedad, las actividades externas de toda organización, incluyendo las religiosas, no pueden ponerse en duda. En ellas se asienta, también, la soberanía nacional.

Muchas de las normas que integran nuestro marco constitucional fueron respuestas a las circunstancias que vivió el país de manera original. Ninguna de ellas aparece en el texto de 1917 de manera gratuita o caprichosa. Tienen tras de sí razones y explicaciones. Pero, para algunas de ellas, su tiempo ya no es nuestro tiempo, ni su sentido mantiene su vigencia. Esta iniciativa de reforma constitucional propone la modificación de aquellas normas que definen la situación jurídica de las iglesias, sus ministros y el culto público y que ya el proceso histórico superó. Con ello, promoveremos la transparencia deseada, el respeto a la libertad de creencias, ratificando los principios básicos sobre los que se sustenta el Estado mexicano.

La existencia de las iglesias es una realidad social; insoslayable en todas las sociedades de nuestro tiempo, indistintamente del signo ideológico de su organización estatal. No se debe confundir, por eso, Estado laico con la carencia de personalidad jurídica de las iglesias; ni la regulación de las organizaciones sociales llamadas iglesias con limitar las libertades de creencias religiosas y su práctica. El pueblo demanda, con su comportamiento, un cambio que respete estas diferencias en nuestra Constitución.

Así pues, con un Estado y una sociedad cualitativamente distintos a los de hace más de un siglo, y diversos a los de las primeras décadas del presente, estamos en condiciones de modificar aspectos importantes en la relación de las iglesias con el Estado. Ello, a su vez, permitirá una correspondencia más clara y realista en la actuación de las iglesias para con la sociedad, así como entre las iglesias y los individuos. Estas modificaciones no menoscaban en nada la soberanía del Estado mexicano y por el contrario, propiciarán el afianzamiento de la libertad de pensamiento que consagra nuestra Constitución como garantía fundamental de los individuos. Un Estado soberano se fortalece y cimienta sobre una sociedad cada vez más justa y con más libertades.

Quienes suscribimos la presente iniciativa, estamos convencidos de que la sociedad ha alcanzado la serenidad necesaria para abordar la tarea que hoy comenzamos. Actualmente nos percibimos y reconocemos como una sociedad diversa y plural. Hemos logrado, con esfuerzos, una vigorosa convivencia política en la tolerancia. El pueblo mexicano nos ha señalado sin titubeos la ruta: convivencia armónica con pluralidad y tolerancia.

Con el propósito de consolidar la libertad de creencias y garantizar su ejercicio, confirmando el Estado de Derecho, proponemos esta iniciativa de reformas a los artículos 3o, 5o, 24, 27 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La presentación sigue un orden temático para agrupar las diversas disposiciones constitucionales que definen el régimen jurídico de las actividades, las agrupaciones religiosas y los ministros.

1. La Personalidad Jurídica de las iglesias.

En la actualidad, en México, conforme a derecho, las iglesias carecen de personalidad jurídica alguna. Esto significa que el Estado no las reconoce como sujetos de derechos y obligaciones, centros de imputación jurídica. Ello, sin embargo, no quiere decir que los ministros de cultos y las agrupaciones religiosas no sean sujetos de regulación, o incluso sanción, por la comisión de ilícitos de acuerdo a la Constitución o a las leyes que de ella emanan. El artículo 130

Constitucional, en su párrafo 5o, afirma: "La ley no reconoce personalidad jurídica alguna a las agrupaciones religiosas llamadas iglesias." Más adelante, este artículo impone limitaciones y disminuye la capacidad jurídica de los ministros en materia política, en el ejercicio de su profesión en los Estados, en relación a su participación en el estado civil de las personas y en materia de herencias y adquisición de bienes inmuebles.

La consecuencia más evidente de la norma constitucional que niega personalidad jurídica a las iglesias es asegurar que ningún acto realizado por ellas, además de otras limitaciones y prohibiciones, tenga validez jurídica. Ello incluye la propiedad, derechos políticos y civiles, representación ante los tribunales, los vínculos entre corporaciones eclesiásticas y sus miembros, sus actividades educativas y de proselitismo, entre otras. Su origen es la opinión mayoritaria del Constituyente en el sentido de que la mera independencia y separación entre el Estado y las iglesias en la Constitución de 1857 y en las Leyes de Reforma, no bastaron, históricamente, para que las agrupaciones religiosas dejaran de ser "un peligro para las instituciones", como lo mostró el clero católico durante el porfiriato y el huertismo. La supremacía del Poder Civil sería probada, entonces, en su extremo: desconociendo la personalidad jurídica de las iglesias.

La cuestión es: asegurada cabalmente la supremacía e independencia estatal, consolidada la secularización de la sociedad, y dada la existencia de facto de las iglesias, el otorgarles personalidad jurídica, ¿implica aún hoy un riesgo a las instituciones o al orden jurídico estatal? La supremacía del Estado, la atribución única y exclusiva de regular la vida pública de acuerdo a principios constitutivos, no se demerita con la existencia legal de agrupaciones de toda índole. Si las iglesias han sido una excepción, ello se debe a la historia peculiar de los conflictos en el siglo pasado y durante las primeras décadas del actual.

Sin duda en el período de consolidación del Estado el peligro era real. Durante el conflicto cristero y en la siguiente década, el Estado mexicano se encontraba en plena reconstrucción (la del Estado revolucionario), formando las instituciones políticas para asegurar la transmisión

pacífica del poder, creando instituciones económicas básicas y frente a un escenario internacional tamizado por un lento reconocimiento diplomático, la gran depresión y el aislamiento.

En el proyecto de Carranza, como en las Leyes de Reforma y su constitucionalización en 1873, la relación entre Estado e iglesias se definía como de “independencia”. Esta definición genera una laguna normativa para determinar el derecho aplicable a las iglesias. En cambio, la propuesta de reformas que aquí se presenta, al otorgar personalidad jurídica a las iglesias reafirma el régimen de separación, que no supone imposibilidad de regulación en los ámbitos materiales de la esfera de validez jurídica del Estado. Al remitir a las llamadas iglesias, en su calidad de asociaciones religiosas, al ámbito del derecho daríamos paso a una normatividad que regiría con transparencia las relaciones de las autoridades con las asociaciones religiosas, sin interferencia alguna con las creencias.

La situación nacional es hoy diferente a la que caracterizó a experiencias pasadas. El Estado se moderniza estableciendo nuevos vínculos al exterior y modificando estructuras y prácticas al interior con el apoyo definido de la mayoría de la población. La estabilidad política es el signo incontrovertible de México, desde hace más de 60 años. En nada debilita al Estado conceder personalidad jurídica a las agrupaciones religiosas y dar normas que las regulen.

Adicionalmente, debemos reconocer que el contexto internacional de hoy no aconseja sustraernos, como excepción nacional, a las relaciones modernas y transparentes que privan entre el Estado y todas las organizaciones sociales. No debemos ignorar que la mayor parte de la comunidad internacional -más de 120 países- reconoce la existencia jurídica de las iglesias y que las libertades de creencias y de asociarse para manifestarlas son parte de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la misma Organización signados por México.

La Constitución señala que la religiosa será materia de regulación federal, lo que hace de ella, en su expresión externa, asunto de toda la Nación (art. 130, párrafo 1o.). Complementariamente, el párrafo 2o., establece la prohibición al Legislativo Federal de dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión cualquiera. En ambos está definida la separación, sin igualarlos o ponerlos a competir. El Estado regula las prácticas que tocan lo público, pero respeta las diferentes versiones de expresión que pueden ser su contenido. No cabe por tanto variación alguna. Las razones de ayer son las razones de hoy y siempre: la supremacía del Estado en su interior y la independencia del exterior son las notas fundadoras de la soberanía nacional y se ratifican. La libertad de creencias, y su protección, es una definición fundamental de la Constitución.

En 1917, la modificación más importante en esta materia a la iniciativa de Venustiano Carranza, fue la eliminación del texto que declaraba que el Estado y las iglesias son independientes entre sí, para proclamar la supremacía del poder civil sobre el religioso y desconocer toda personalidad jurídica a las iglesias. Lo adecuado y lo vigente debe seguir siendo la separación del Estado y de las iglesias, por razón de su distinta naturaleza. Es decir, iglesias dedicadas a sus verdaderos quehaceres religiosos, como las concibió Benito Juárez y un Estado laico, como idearon los liberales, que no prefiere ni prejuzga a favor o en contra de religión alguna, ni el no pertenecer o practicar ninguna. En la expresión pública de los creyentes no puede ponerse en duda la subordinación al Estado de Derecho. En el ámbito privado no puede ponerse en duda la plena libertad de las personas.

Por eso, en esta iniciativa, se propone una nueva configuración del artículo 130 constitucional, dado que se derogarían, en buena parte, los párrafos que lo integran actualmente. En ella, se estima necesario prever expresamente, en el primer párrafo, el principio de la separación entre el Estado y las iglesias, el cual no es parte explícita del texto actual, ya que al no existir jurídicamente las iglesias, habría sido incongruente disponer, en el texto, su separación del Estado, como históricamente se ha interpretado. Para precisar el sentido de esa separación, se sujeta a las iglesias a las disposiciones que fije la ley. De esta

manera, separación no es igualación sino acotamiento de las actuaciones públicas de las iglesias con respecto a la esfera de acción estatal.

La iniciativa propone definir en el artículo 130 las bases que guiarán a la legislación secundaria. Estas son: asegurar que la materia es de orden público; significando con ello, que no es una regulación para normar acuerdos de la voluntad de los ciudadanos exclusivamente, sino que, al manifestarse públicamente y ser sus actividades igualmente públicas, el Estado tiene interés en asegurar que el ejercicio de la libertad de asociarse con fines religiosos y actuar consecuentemente con esas creencias, no sea incompatible con la igual libertad de los demás, ni con el orden público.

Además, se establece la manera en que la ley reglamentaria otorgue personalidad jurídica a las iglesias y las agrupaciones religiosas. Creará, por ello, la figura jurídica de asociación religiosa, su registro constitutivo y los procedimientos que dichas agrupaciones e iglesias deberán satisfacer para adquirir personalidad. También se hace explícita la prohibición a las autoridades de intervenir en la vida interna de las asociaciones religiosas. El Estado no podrá determinar las reglas internas de las iglesias ni imponer una determinada forma de organizar sus actividades.

Dado que su objeto es el ámbito espiritual y la organización de las prácticas de culto externo, las iglesias como asociaciones no participarán en política partidista, ni podrán hacer proselitismo a favor de candidato o partido alguno. La reforma propone conservar las limitaciones a esta participación política de manera contundente de modo que el principio de separación sea efectivo.

Se mantiene, asimismo, la exclusividad del Congreso de la Unión para legislar en lo relativo a cultos, para que sea la ley federal la que señale las competencias de los tres niveles de gobierno -federal, estatal y municipal- en la materia.

La iniciativa recoge las manifestaciones expresas de la sociedad y plantea la derogación del párrafo por el que se desconoce la personalidad de las agrupaciones religiosas denominadas iglesias; lo cual además, es presupuesto necesario para la modificación al artículo 27 constitucional que propone otorgar la capacidad a las asociaciones religiosas para adquirir los bienes necesarios a su objeto.

2. La Propiedad.

Las legislaciones de 1857, 1859, 1860, 1873 y 1874, desconocen la propiedad de las asociaciones religiosas en cuanto a los bienes raíces, pero haciendo la excepción de los edificios destinados al fin de la institución. En la cuestión patrimonial de las iglesias, el Constituyente de 1917 estableció no sólo la incapacidad legal de las corporaciones religiosas para adquirir en propiedad o administración bienes raíces. El Congreso decidió que incluso tales bienes entrarían al dominio de la nación. Tal estipulación resulta consecuente del hecho de no conceder personalidad jurídica a las agrupaciones religiosas, al no ser centro de imputación de derechos y obligaciones, no podían ser titulares del derecho de propiedad.

La Constitución de 1917 regula la materia de propiedad de las asociaciones religiosas en los artículos 27 y 130, estableciendo las siguientes disposiciones:

- a) se les prohíbe tener bienes raíces sin excepción y capitales impuestos sobre esos bienes;
- b) los edificios destinados al culto público son del dominio de la Nación;
- c) se manda que los demás edificios de las corporaciones religiosas (palacios arzobispaes, conventos, etc.,) se destinen exclusivamente a los servicios públicos;
- d) se concede acción popular para denunciarlos, bastando prueba de presunción para ello;

e) las asociaciones religiosas no pueden heredar inmuebles ocupados por asociaciones de beneficencia; los ministros de los cultos no pueden ser herederos, por testamento, de los ministros del mismo culto o de un particular con quien no tengan parentesco dentro del cuarto grado;

f) se prohíbe que los procesos por infracción a las anteriores disposiciones sean vistos en jurado.

La personalidad jurídica les otorgaría capacidad de propiedad y patrimonio propio a las asociaciones religiosas, figura jurídica que crearía la Constitución para dar personalidad jurídica a las iglesias y agrupaciones religiosas, sujeto ello al régimen fiscal. Por eso, se estima necesario modificar la fracción II del artículo 27 constitucional para que las asociaciones religiosas puedan adquirir, poseer o administrar los bienes que sean indispensables para su objeto y dejar a la ley reglamentaria establecer las restricciones para evitar acciones de acaparamiento, o la distracción de sus objetivos. Esta limitación sería acorde con la finalidad de las iglesias, las cuales no tienen un objetivo económico o lucrativo. La sociedad mexicana tiene claridad en la percepción de los fines espirituales que persiguen las iglesias y con la misma claridad entiende que tales fines no están asociados a los de orden material o a los de cualquier forma de concentración patrimonial.

En la presente iniciativa se prevé que el decreto por el cual se modificarían las disposiciones constitucionales que se proponen contuviera un artículo transitorio que dispondría que los templos y demás bienes que pasaron a ser propiedad de la nación en virtud de lo previsto en la disposición que se modifica, mantendrían su actual situación jurídica, esto es, continuarán siendo propiedad de la nación.

En la fracción III del artículo 27 constitucional en vigor, se prohíbe a las instituciones de beneficencia, pública o privada, estar bajo el patronato, dirección o administración de instituciones religiosas o de ministros de los cultos. Se considera que esta prohibición debe suprimirse, pues en los tiempos actuales no se estima que subsistan las razones que motivaron

tal restricción. En efecto, no parece justificado impedir a los ministros de los cultos o a las corporaciones religiosas formar parte de instituciones de beneficencia que tengan por objeto el auxilio de los necesitados o cualquier otro objeto lícito, siempre y cuando se ajusten a los objetivos asistenciales que les dan origen.

Adicionalmente, la adquisición de bienes raíces por parte de las instituciones de beneficencia, expresamente se sujeta a lo que establezca la ley, para que sea ésta la que disponga las medidas tendientes a evitar que estas instituciones tengan en propiedad inmuebles ajenos a su objeto. Ello, siguiendo el criterio arriba expuesto sobre este aspecto.

También se propone suprimir de esta fracción III del artículo 27 la imposibilidad para las instituciones de beneficencia de adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, cuando los plazos de imposición excedan de diez años, ya que dicha prevención tenía razón de existir en otra época, en la que a través del contrato de anticresis, el deudor entregaba al acreedor un inmueble para que éste lo disfrutara hasta en tanto se cubriera la deuda. Al no contemplarse ya esta figura en la legislación civil federal en vigor, la consistencia jurídica determina la consiguiente derogación de la referida prohibición.

Se propone, además, la supresión de las obligaciones existentes en el artículo 130 vigente, de recabar permiso de la Secretaría de Gobernación para dedicar al culto nuevos locales abiertos al público, la exigencia de registrar un encargado de cada templo, responsable ante la autoridad del cumplimiento de las leyes sobre disciplina religiosa y de los objetos pertenecientes al culto. No es conveniente que subsista en la Constitución este requisito, tema de la ley. Como quedó anteriormente asentado, de merecer aprobación la presente iniciativa, el proyecto de ley reglamentaria que se sometería a la consideración del Congreso de la Unión, deberá contener las normas relativas al cuidado de los templos y demás bienes por las asociaciones religiosas con personalidad jurídica. Al constituirse las iglesias como asociaciones religiosas con personalidad jurídica son éstas las responsables del funcionamiento y de lo que concierna a los templos, de acuerdo a la ley.

Conforme a lo anterior, se propone también la derogación de la obligación del encargado de cada templo de avisar a la autoridad municipal, en unión de diez vecinos, quien es la persona a cargo del templo, así como de los cambios que se dan. Recordemos que durante la lucha armada se abandonaron muchos templos y, en otros casos, la autoridad municipal promovió que vecinos seculares se hicieran cargo de los templos. Hoy, ha cambiado la situación y las asociaciones religiosas, legalmente constituidas, tendrían estas responsabilidades.

Finalmente, con base a la nueva fracción II del artículo 27, que otorga la capacidad de adquirir bienes a las asociaciones religiosas, se propone la derogación del párrafo relativo a la adquisición por particulares de los bienes del clero del artículo 130 y que remite a dicho artículo 27.

3. La libertad del culto externo.

Existe una distinción entre libertad religiosa y libertad de culto, siendo la primera irrestricta, por pertenecer precisamente a la conciencia individual, y la segunda como necesariamente supervisada por la autoridad por incidir en el ámbito del orden público. En la práctica del culto religioso es conveniente precisar las actividades que de ordinario se deben realizar en los templos, de aquéllas que se llevan a cabo fuera de ellos, de carácter especial -como las peregrinaciones- y que son no sólo expresión de creencias sino parte de las tradiciones más arraigadas de diversos grupos de población.

La libertad de cultos para todas las religiones se introdujo por vez primera en las leyes de 1859 y 1860 y se permitía el culto público fuera de los templos. La legislación de 1874 prohíbe y castiga el culto público y el uso del traje talar fuera de los templos. La Comisión dictaminadora del Constituyente de Querétaro vio favorablemente el proyecto carrancista de incorporar explícitamente la libertad religiosa al texto constitucional, aunque hubo quienes querían prohibir las confesiones y obligar a los sacerdotes al matrimonio civil. En cuanto a las

relaciones Estado-Iglesia, el proyecto de Carranza señalaba la competencia exclusiva de los poderes federales para ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención que designaran las leyes, lo que se modificó para dar cabida también a los poderes locales.

La Constitución de 1917, en su artículo 24, establece la libertad para profesar cualquier creencia religiosa, pero circunscribe su práctica a los templos destinados al culto, estableciendo la posibilidad de delitos de culto. La ley reglamentaria de 1926, definió sus modalidades, tipifica y penaliza los delitos en esta materia. En este caso, nos encontramos ante una legislación extraordinaria y altamente restrictiva. Sin duda, las circunstancias específicas de la historia, el desafío a la Constitución, dan cuenta de las razones para este tratamiento.

A la luz de la nueva composición social del país, de la mayor diversidad religiosa y de las tradiciones populares, no existen más razones de seguridad, genéricas, para restringir la asociación y la manifestación pública de creyentes, cualquiera que sea su denominación y siempre y cuando se ajusten a las reglas de buen gobierno que establecen nuestras leyes. Esto, con el objeto de salvaguardar el orden público.

Se propone, por ello, reformar el artículo 24 para imprimirle mayor flexibilidad en lo que hace a la celebración de actos de culto. No es coherente ni se justifica el reconocer la libertad de creencias y limitar al mismo tiempo la exteriorización de las mismas. Se propone que los actos religiosos de culto público deban celebrarse, de ordinario, en los templos y se prevé expresamente que, los que se celebren excepcionalmente fuera de éstos, se sujeten a las disposiciones legales aplicables.

Acorde con la libertad de creencias, consagrada en la propia Constitución, la prohibición para el Congreso de dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión cualquiera que hoy establece el párrafo segundo del artículo 130, siendo una garantía a la libertad de creencias, la iniciativa propone pasarla al artículo 24, como segundo párrafo, y sin cambio en su redacción. Queda claro, de esta manera, que el carácter laico del Estado es incompatible no sólo con la

preferencia por una iglesia o por algún tipo de creencia religiosa sino, también es neutro con respecto a tener o no confesión o creencia alguna. Por ello, no es ni puede ser programa estatal el de promover creencias o filiaciones a iglesia alguna.

Se contempla, además, en la presente iniciativa, la reforma del quinto párrafo del artículo 5o. constitucional para por un lado, no prohibir el establecimiento de órdenes monásticas y, por otro, modificar la disposición que obliga al Estado a no permitir que se lleve a efecto ningún contrato que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por causas de trabajo, educación o voto religioso, para que diga “por cualquier causa”, en virtud de que pueden existir otros supuestos.

En efecto, todavía durante la primera mitad del siglo XIX no había delimitación entre los ámbitos civil y religioso. Prácticas e instituciones religiosas como los votos monásticos o los sacramentos tenían plena validez jurídica para el Estado y su transgresión o incumplimiento eran sancionados por ley. Bien entendida, la reforma que se propone, no implica que el Estado reconozca los votos religiosos. Contraer un voto religioso es una acción que debe pertenecer a la libre y personalísima manifestación de las creencias individuales. Es claro que la autoridad civil no debe sancionar el abandono o incumplimiento del voto religioso, pero al mismo tiempo no parece procedente prohibir su libre adopción.

Si el ambiente que marcó la discusión de este precepto constitucional, es explicable sobre todo por el momento histórico en que se gestó, hoy parece que la libertad individual para optar por un modo de vida peculiar es prerrogativa irrenunciable de cada persona; más aún si se considera que las propias órdenes religiosas establecen la posibilidad de renunciar a ellas en caso de que voluntariamente así se decida. De esta manera, resulta innecesario mantener este precepto en su rígida concepción original. A todas luces es evidente hoy en día que el Estado no puede excluir o impedir bajo ningún criterio la búsqueda de valores contemplativos o disciplina espiritual comunitaria, para quienes libremente elijan este camino. La modificación del artículo 5o. para suprimir la prohibición de los monasterios, resulta así conveniente.

4. La Educación.

Como garante que es de la libertad de creencias, el Estado no puede, sin perder su neutralidad, fomentar, inducir o promover la enseñanza religiosa. Su función, en materia educativa, es la de garantizar a todos los educandos del país, independientemente de que el centro educativo al que asistan sea público o privado, conocimientos y el que se les inculque el respeto y fomento de nuestros valores, culturas y tradiciones.

La presente iniciativa de reformas a la Ley Fundamental propone modificar el artículo 3o. para precisar que la educación que imparta el Estado -Federación, Estados, Municipios- será laica. El laicismo no es sinónimo de intolerancia o de anticlericalismo, ni censura las creencias de una sociedad comprometida con la libertad. Lo que se busca es evitar que la educación oficial privilegie a alguna religión o que siquiera promueva el profesar una religión, pues ello entrañaría lesionar la libertad de creencias de quienes optan por mantenerse al margen de los credos. Por eso se propone introducir la palabra "laica" al primer párrafo de la fracción primera. Además, se divide el primer párrafo de la fracción I para separar la exigencia de que la educación se mantenga ajena a cualquier doctrina religiosa del texto restante del párrafo primero de esa fracción y que la iniciativa propone ubicar como la fracción II.

La actual fracción II establece que, para la educación primaria, secundaria y normal, así como para aquella destinada a obreros y campesinos, los particulares requieren autorización expresa para dedicarse a la impartición de la educación y que ésta debe ajustarse a los planes y programas que al efecto establezca la autoridad.

Todo aquel particular que desee que los estudios que se realizan en sus centros de enseñanza tengan validez oficial debe ceñirse a los lineamientos públicos que fija la autoridad para la educación de todos los mexicanos. En atención a ello, los programas y planes han de mantenerse ajenos a cualquier credo, han de ser laicos. Este mandato se confirma. La iniciativa

propone que el contenido de la fracción II, que autoriza la educación impartida por los particulares, pase a ser el contenido de la fracción III, en los mismos términos.

La modificación que se propone en la presente iniciativa, respecto a la actual fracción III del artículo 3o. es que pase a ser la fracción IV que la iniciativa deroga, desapareciendo la prohibición a las corporaciones religiosas o ministros de los cultos de intervenir en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros y a campesinos. En el texto que proponemos para la nueva fracción IV se establece que la educación que se imparta en los planteles particulares se oriente a los fines que establece el primer párrafo del artículo y con los contenidos de la propuesta fracción II; así como que se ajuste a lo establecido en la fracción III, que tendría el mismo contenido de la actual fracción II. Con los cambios en la numeración de las fracciones y en virtud de que los planteles particulares no quedarían sujetos a la fracción V, se hace posible que pueden ofrecer, adicionalmente, educación religiosa.

Se propone que la educación impartida por los planteles particulares, en contraste con lo relativo a la educación oficial, no exista la obligación de que dicha educación sea por completo ajena a cualquier doctrina religiosa. Lo anterior, sería sin perjuicio, como ya quedó señalado, de la obligación para los planteles particulares de orientar la educación que imparten en los términos del artículo y de cumplir con los planes y programas oficiales.

Actualmente la Constitución contempla, en su fracción IV, que ni las corporaciones religiosas, ni los ministros del culto podrán intervenir en forma alguna, en planteles que se imparta educación primaria, secundaria y normal, y la destinada a obreros o a campesinos.

Es comprensible y justificado que el Constituyente de Querétaro haya redactado la fracción IV en la forma en que lo hizo, pues en 1917 se carecía de un sistema educativo nacional, y el analfabetismo era cercano al 80 por ciento de la población. La mayoría de los centros escolares eran particulares y, los más, manejados por corporaciones religiosas y

ministros del culto, quienes difícilmente iban a ajustarse a las directrices de neutralidad religiosa fijadas por el Estado para poder garantizar la libertad de creencias.

Hoy, en las postrimerías de este siglo, la situación es distinta. Los gobiernos emanados de la revolución han logrado dotar a los mexicanos de un amplio sistema educativo, gracias al cual aun en los sitios más recónditos del país, contamos con centros escolares públicos que cubren, en la educación primaria a la casi totalidad de la población infantil, más de 15 millones de niños. El Estado imparte cerca del 95 por ciento de la educación primaria y más de 90 por ciento en la secundaria.

En cuanto a la prohibición de revalidar los estudios de los seminarios, establecida en el doceavo párrafo del artículo 130, hay una evidente contradicción con la disposición también constitucional de otorgarles calidad profesional a los ministros de culto y no reconocer la profesionalidad de los estudios realizados en instituciones específicamente religiosas. La contradicción podría salvarse sin afectar el lineamiento de la educación, cuando se refiere al tipo de enseñanza que se proporciona y no para el aprendizaje de los servicios ministeriales, estudios que en su naturaleza profesional no religiosa podrían reconocerse si se demostrará equivalencia con los criterios establecidos para todas las instituciones de educación superior. Como parte de los cambios que sufriría el artículo 130, se elimina la prohibición a reconocer los estudios profesionales de los ministros, dejando a la ley reglamentaria su regulación de acuerdo al artículo 3o.

5. La situación jurídica de los ministros de culto.

Las siete leyes constitucionales de 1836, tan proclives como fueron a la entronización de fueros y privilegios, inhabilitaron a los ministros del culto para ser candidatos a puestos de elección popular. La convicción de que el ministerio es incompatible con el desempeño de cargos de elección popular ha perdurado a lo largo de la historia constitucional.

Veto pasivo. La Constitución de 1917 limita el voto pasivo por diversas razones como la edad, residencia, origen, función o cargo. Esta última limitación, es relevante para examinar el caso de los ministros de culto. Las normas fundamentales consideran que la función o cargo puede afectar el carácter de la representación que encierra el voto pasivo, en virtud de una presunción en contra de la igualdad de oportunidades para candidatos. El ministerio de una confesión quedaría, en este sentido, igualmente excluido.

Esta restricción, que existe en nuestras leyes, obedece a la naturaleza del ministerio y a las características de su desempeño. El ascendiente que pueden tener, quienes se consagran a tales actividades, sobre los electores: la disparidad de fuerzas que pudiera darse entre candidatos, cuando uno de ellos fuera ministro de algún culto exigen que se mantenga esta limitación. Sin embargo, dado que la razón de su existencia se deriva de la función que se desempeña o de la calidad profesional que se tiene, la limitación debe entenderse no como pérdida de derechos políticos, pues está vinculada al cargo o función como las hay otras en nuestra Constitución.

Por tanto, en la iniciativa se ratifica que los ministros de culto no tengan el voto pasivo. Pero se incluye también el caso de aquellas personas que hayan renunciado al ministerio del culto y que por ello puedan ser votados en las condiciones, plazos y términos que fije la ley.

Voto activo. A este respecto la iniciativa propone que se conceda a los ministros de culto el voto activo. La secularización del Estado y de la sociedad se ha consolidado. A principios de siglo, la inexistencia de partidos estables permitía a la institución eclesiástica dominante y a sus ministros una influencia decisiva en la canalización del voto. Hoy, la movilización para el voto está a cargo de partidos políticos y las características del voto: universal, secreto y libre, permiten eliminar la prohibición sin efectos negativos para la vida democrática del país.

La participación política de las iglesias a la que se opone la sensibilidad de los mexicanos no excluye este derecho político común que, como ciudadanos y en circunstancias

completamente diferentes, los ministros pueden tener sin reproducir los riegos que en el pasado motivaron su prohibición.

Otras disposiciones. Se propone la derogación del párrafo sexto del artículo 130 que da el tratamiento de profesionistas a los ministros de los cultos y los sujeta a las leyes que sobre la materia se dicten. La razón de la reforma es evitar que el Estado asuma la tarea de regular cuestiones internas de las diferentes religiones. Asimismo, se propone derogar la facultad que a la fecha tienen las legislaturas de los estados para determinar, según las necesidades locales, el número máximo de los ministros de los cultos, que otorga el párrafo séptimo. Esta propuesta obedece a que el Estado para poder garantizar plenamente la libertad de creencias no puede promover ni desalentar credo alguno, por lo cual no es su función el evaluar las necesidades religiosas de la población, ni el número de ministros que deberán atenderlas, este es un asunto de la exclusiva competencia de las agrupaciones religiosas.

En este proyecto se reconoce también a los mexicanos por naturalización el derecho para ejercer el ministerio de cualquier culto. Se estima que no existe una razón válida para exigir que los ministros de los cultos sean mexicanos por nacimiento, como sucede en el texto en vigor en el párrafo octavo. En ese mismo sentido, se prevé expresamente la posibilidad para los extranjeros de ejercer el ministerio de los cultos, siempre que satisfagan los requisitos que señale la ley. En esta materia, continuaría vigente la facultad discrecional genérica del Estado, de conceder o no permiso a los extranjeros para internarse al país con el fin de desempeñar una actividad, sea o no remunerada.

En relación con el impedimento que actualmente tienen los ministros de los cultos para, en reunión pública o privada constituida en junta, o en actos del culto o de propaganda religiosa, hacer crítica de las leyes fundamentales del país, de las autoridades o del gobierno en general, así como de asociarse con fines políticos se mantiene en lo fundamental. El impedimento a participar en la política electoral no debe confundirse con tener y sostener ideas sociales sobre la realidad nacional y sus problemas. Por eso, la reforma elimina la prohibición a “hacer crítica” y sí exige el no oponerse a la Constitución y sus leyes, no sólo como parte de la

memoria histórica de los mexicanos sino en razón del principio de separación y de los fines de las iglesias. Además, se agregan las prohibiciones de oponerse a las instituciones, rechazar los símbolos patrios y de realizar actos de proselitismo político. Este precepto incorpora la similar restricción que el párrafo décimo tercero, actualmente existe para las publicaciones de carácter religioso y se limita a prohibir las actividades mencionadas.

En el proyecto que se somete a la consideración del Constituyente Permanente, se mantiene la prohibición para las agrupaciones políticas de incluir en su denominación, alguna palabra o indicación que las relacione con cualquier confesión religiosa, lo que es acorde con el principio de separación Estado-Iglesias. Por razones análogas, continuaría vigente el impedimento jurídico que existe para celebrar en los templos, reuniones de carácter político.

6. Disposiciones en materia civil relativas al tema.

En la legislación de 1860 se establecía que sólo el matrimonio civil tenía efectos legales, pero otorgaba libertad para contraer el matrimonio religioso. En 1870 se promulgó el Código Civil para el Distrito Federal que incorporaba ya claramente la tesis contractualista originada en el Código napoleónico y excluyente, en el entramado civil, de la figura del matrimonio religioso. En la constitución del 17 se especifica: "El matrimonio es un contrato civil. Este y los demás actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil".

La iniciativa propone ratificar y ampliar el propósito de secularización de los actos relativos al estado de las personas. Adicionalmente precisa la autoridad competente para tramitar los documentos probatorios del estado civil de las personas. Por otra parte, reconociendo la plena secularización de la vida social, la norma constitucional se estableció para que la protesta de decir verdad sustituyera al juramento religioso.

La imposibilidad jurídica que actualmente tienen los ministros de los cultos para heredar debe asumir algunas características que, de manera específica, ya contiene al Código Civil con respecto a los tutores, médicos, notarios y sus testigos. El propósito de la prohibición es la misma: que en los momentos de agonía, el poder que ejercen los ministros como el de otras profesiones y funciones, puede generar influencias indebidas a los que dicha persona, por su condición, no podría oponerse. Se propone que el párrafo relativo en el artículo 130 se modifique para precisar este caso y eliminar la prohibición general a heredar de otro ministro o de cualquier particular. Igualmente, se elimina la prohibición de recibir por cualquier título un inmueble ocupado por cualquier asociación de propaganda religiosa, o de fines religiosos, o de beneficencia.

También se propone la derogación del párrafo que dispone que los procesos por infracción a las bases establecidas en el artículo 130 nunca serán vistas en jurado, pues independientemente de que tales procesos sólo tienen lugar cuando la ley lo señala, como es el caso de los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público, este sistema está prácticamente abandonado. Entonces, no existe razón para que continúe este supuesto de excepción.

En resumen, esta iniciativa de modificaciones a la Carta Magna reconoce objetivamente la realidad que se vive en nuestro país y busca plasmar normas supremas que la canalicen en la libertad y para fortaleza de nuestra soberanía. Implica una nueva concepción de la situación de las asociaciones religiosas, pero no altera el carácter laico que debe tener el Estado y reafirma la separación que debe existir entre éste y las iglesias. El pueblo mexicano quiere vivir en la libertad y creer y practicar en ella la religión que en conciencia elija; pero no desea la participación de las religiones y las iglesias en la política, ni su preponderancia económica, claramente fuera de su misión expresa”.

Esta reforma se llevó a cabo con base en la necesidad de que las relaciones entre el Estado y las iglesias fueran más transparentes, confirmando de esta

manera su separación y otorgando personalidad jurídica a las asociaciones religiosas, para así establecer derechos y obligaciones de estos organismos y sus miembros. De esta forma, el régimen laico en los ámbitos civiles, políticos y educativos se ve fortalecido. En la Constitución debía reconocerse la transformación de nuestras circunstancias históricas, lo que estaba justificado con una etapa de reconstrucción de Estado -tiempo de riesgos y divisiones- se había convertido en una forma de anacronismo, cuando el Estado, gracias a su profundo proceso de sectorización, se ha consolidado plenamente. La reforma reafirma los principios de fondo, el respeto a la libertad de conciencia y las creencias religiosas, la separación de las iglesias y del Estado y la educación pública laica.

No obstante lo antes expuesto y en virtud de que en el párrafo anterior se describe los fines que tenía dicha reforma considero que la misma se llevo a cabo por la decisión y capricho de un solo hombre el cual considero que con la referida reforma pudiera lograr sus propósitos e intereses personales manejando su famosa teoría Neoliberalista la cual solo le favoreció a el y a los intereses extranjeros.

⇒ **REFORMA DEL PODER EJECUTIVO.**

Las reformas al artículo 82 fracciones I y III de la Ley Fundamental, fueron publicadas los días 20 de agosto de 1993 -fracción III- y 10. de julio de 1994 -fracción I- en el Diario Oficial de la Federación. Con estas reformas se

establece, en a la fracción I, que el Presidente debe ser hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante 20 años; y en la fracción III, que la ausencia del país hasta por treinta días no interrumpe la residencia.

En la Exposición de Motivos de cada reforma se señala:

“Exposición de Motivos de la (reforma a la) fracción I del Artículo 82:

Durante la sesión extraordinaria de fecha 27 de agosto pasado, en la que se expusieron puntos de vista divergentes acerca de la reforma de la fracción I, del artículo 82 constitucional y su Artículo Sexto Transitorio, mismos que integran parte del conjunto de reformas constitucionales discutidas y aprobadas durante este período, fueron devueltos a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, los proyectos correspondientes a los preceptos mencionados, pues en el curso del debate para su votación en lo particular, se presentaron por varios legisladores proposiciones que, en los términos de los artículos 124 y 125 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, merecieron del Pleno su admisión para dictaminarse de manera específica, en cuanto entrañan modificaciones o adiciones dignas de tomarse en cuenta.

En efecto, dos propuestas fueron las presentadas en el curso de la sesión extraordinaria del 27 de agosto de los corrientes: una por el diputado Francisco Arroyo Vieyra, a nombre de varios legisladores del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y otra por parte del diputado Cuauhtémoc Amezcua Dromundo, del Partido Popular Socialista.

El proyecto original del dictamen, tanto en su apartado H), como en su articulado, propuso la nueva redacción de la fracción I del artículo 82 constitucional en los siguientes términos:

‘Artículo 82.- ...

I. Ser mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos;

II. a VII. ...'

Por su parte, la proposición de los CC. diputados priistas presenta el texto siguiente:

'Artículo 82.- ...

I. Ser mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, y ser hijo de padre o madre mexicano o haber residido en el país durante treinta años. ...'

El C. diputado Cuauhtémoc Amezcua Dromundo presentó la siguiente proposición:

'UNICA: Que la fracción primera del artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se mantenga en sus términos vigentes.'

Es propósito de esta Comisión, que las proposiciones transcritas lleven a esta H. Cámara a un juicio ponderado que tome en cuenta factores sociales del momento, pero además antecedentes históricos que den sustento y solidez a las convicciones que contiene este dictamen, por lo que ponemos al análisis de la H. Asamblea los siguientes

CONSIDERANDOS

Esta Comisión desea dejar asentado que para la presentación de este dictamen, ha tomado en cuenta diversos factores producidos en el desarrollo mismo de las sesiones del actual período extraordinario, cuya expresión formal se encuentra en las propuestas de una nueva redacción de la fracción I del artículo 82 constitucional, así como la opinión muy generalizada y prevaleciente, de que cualquiera que sea la reforma al precepto, debe preservarse el

aseguramiento del sentimiento nacionalista en cualquier mexicano que pudiera asumir tan elevada dignidad representativa de la Nación.

La reconsideración del proyecto original ha permitido una pausa de maduración del criterio que debe orientar la reforma de la fracción I, del multicitado artículo 82. Han aparecido en estos últimos días nuevas voces que, sin abandono del sentimiento nacionalista que debe orientar a una materia como ésta, sugieren la renovación de ese precepto y la eliminación de un requisito que sin proponérselo lesiona los derechos y dignidad de mexicanos de valía y patriotismo.

En consecuencia, esta Comisión estima que están dadas las condiciones para que esta Cámara de Diputados se pronuncie en relación a la señalada reforma, pues hay una real expectativa en la ciudadanía para que se dé una definición al respecto, y un marco de prudencia y racionalidad para resolver lo conducente.

La propia Comisión que suscribe, estima altamente ilustrativo para orientar criterios y convicciones al respecto, los preceptos normativos históricos de esta norma constitucional, mismos que a continuación se transcriben.

ANTECEDENTES HISTORICOS

Nuestra historia registra diversos hechos con respecto al tema en estudio, esto es:

El artículo 52 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 señala:

‘Artículo 52 ... para ser miembro del Supremo Gobierno se requiere: ser ciudadano con ejercicio de sus derechos, la edad de treinta años, buena reputación, patriotismo acreditado con servicios positivos, y tener no luces vulgares para desempeñar las augustas funciones de este empleo.’

El artículo 76 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 1824 dice:

‘Para ser presidente o vicepresidente, se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, de edad de treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección, y residente en el país.’

El artículo 60. de las Bases Constitucionales de la República Mexicana de 1835, señalaba:

‘El ejercicio del poder ejecutivo residirá en un presidente de elección popular indirecta y periódica, mexicano por nacimiento, cuyas demás circunstancias, lo mismo que las de su elección, su duración, facultades y modo de ejercerlas, establecerá la ley constitucional.’

En las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, su artículo 14, fracción I, refería:

‘I: ser mexicano por nacimiento y estar en actual ejercicio de los derechos de ciudadano.’

El Proyecto de reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, del 30 de junio de 1840, establecía en su artículo 91:

‘Para ser presidente propietario o interino, se requiere al tiempo de la elección, ser mexicano por nacimiento, ciudadano en ejercicio de sus derechos, de cuarenta años cumplidos, tener un capital físico o moral, que produzca anualmente a lo menos cuatro mil pesos de renta, haber desempeñado un cargo público superior, civil o militar, y no haber sido condenado en proceso legal por delito alguno.’

La fracción I del artículo 93 del Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de fecha 25 de agosto de 1842, establecía:

‘I. Ser mexicano por nacimiento, y tener cuarenta años cumplidos de edad al tiempo de la elección.’

La minoría de la Comisión Constituyente de 1842, en su artículo 53 propuso:

‘Para ser presidente, se necesita ser ciudadano mexicano por nacimiento, no haber sido condenado en proceso legal por delito alguno, tener treinta y cinco años cumplidos, y ser vecino de la República.’

El artículo 77, en su parte conducente del Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1842, señaló:

‘Para ser presidente se requiere: ser mexicano por nacimiento, y tener cuarenta años cumplidos de edad al tiempo de la elección; pertenecer al estado secular y no haber sido condenado en proceso según la forma legal a una pena corporal, aunque no la haya sufrido.’

El artículo 84 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, conforme a los decretos del 19 y 23 de diciembre de 1842, señaló en su fracción I:

‘I. Ser mexicano por nacimiento, ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de cuarenta años y residir en el territorio de la república al tiempo de la elección.’

El Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1856, en su artículo 78 disponía:

‘Para ser presidente se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos, de treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección y residente en el país al tiempo de verificarse ésta.’

El artículo 77 de la Constitución Política de la República Mexicana del 5 de febrero de 1857, señaló:

‘Para ser presidente se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos, de treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección, no pertenecer al estado eclesiástico y residir en el país al tiempo de verificarse la elección.’

El Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza de 1916 propuso, en su artículo 82, fracción I:

‘I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos políticos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento.’

El Congreso Constituyente de 1916 dictaminó el artículo 82, fracción I en los siguientes términos, mismo que sigue vigente al momento de dictaminarse las diversas propuestas:

‘I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento.’

La enumeración del derrotero histórico del precepto analizado y la literalidad de sus textos, acusan que durante toda la etapa independiente de México en el siglo XIX y hasta antes de la Constitución de 1917, el requisito de la nacionalidad para ser presidente de la República fue aplicado exclusivamente al sujeto del derecho y no a sus padres, lo cual es explicable en una sociedad política en plena conformación y en la que el sincretismo social, cultural y político seguía siendo una constante y en la que el propio desarrollo de los factores y procesos colectivos se encargó de dar marco nacionalista a los que debían protagonizar la dirigencia del país. Así, gracias a dicho nacionalismo, no pudieron prosperar intervenciones y afanes imperialistas, que sucumbieron siempre ante el patriotismo del pueblo y la raigambre nacionalista de sus héroes.

En consecuencia, los grandes y fundamentales episodios de afirmación soberana de nuestro país, han estado presentes y se han hecho realidad, cuando ha sido preciso, independientemente de la nacionalidad de los padres de los protagonistas de nuestras epopeyas. La aparición de la exigencia de nacionalidad mexicana por nacimiento en los progenitores del presidente de la República, se dio en el contexto de una revolución que en los momentos iniciales de su vida institucional, se propuso el aseguramiento a plenitud de sus objetivos, colocando por encima de todo, como valor político fundamental, la soberanía e independencia de México.

En ese marco, y dados algunos precedentes circunstanciales acerca del posible acceso de mexicanos hijos de extranjeros al máximo cargo del país, apareció en el Constituyente de 1916-1917 la figura jurídica que hoy está puesta a la consideración para su reforma.

Esta Comisión manifiesta que, aun cuando existen referencias y testimonios de la génesis de la fracción I del artículo 82 constitucional vigente, los mismos se circunscriben al Dictamen de la Segunda Comisión de Constitución, presentado a la Asamblea Constituyente de Querétaro el 16 de enero de 1917, y no a propósito sólo de la fracción I del 82, sino de los artículos 80 a 90 y 92 en conjunto.

En efecto, dicho dictamen, al referirse a las cualidades que debían concurrir en el presidente de la República, las resumió en un breve párrafo que no mereció el debate de la Asamblea, ya que ésta atendió con más amplitud, de dicho artículo, el requisito de no estar en servicio activo en el ejército, lo cual era de una enorme trascendencia en el momento, dada la calidad de Don Venustiano Carranza de Jefe del Ejército Constitucionalista.

Es por lo anterior, que una mayoría significativa de integrantes de esta Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales consideramos que procede la revisión de la mencionada fracción del artículo en estudio, a fin de adecuarla a nuestro tiempo y proyectos, sin que ello

implique un vuelco histórico; antes bien, una reconciliación con nuestras fórmulas política originarias, en los términos en que se expuso en el apartado H) del dictamen devuelto, mismos que ratificamos en el presente texto, al que adicionamos los elementos justificativos del agregado que motivó esa devolución.

En consecuencia, la Comisión considera en principio que, a la luz del amplio marco de apertura y renovación política en la que está inmerso el país, y a efecto de favorecer una mayor democratización en los procesos políticos que tendrán lugar al iniciarse el próximo siglo, se presentan suficientes elementos que aconsejan la reforma del multicitado precepto constitucional, por lo que se da curso a las dos proposiciones que esa H. Asamblea remitió para su estudio y dictamen.

Es pertinente señalar que durante la discusión y redacción del presente dictamen, se recibieron diversos puntos de vista, de manera que aquellos que lograron consenso; se incorporaron a este documento; y, por lo que respecta a aquellos que no obtuvieron mayoría, los diputados autores de los mismos manifestaron su derecho a expresarlos en su oportunidad.

I. Por lo que respecta a la proposición del diputado Cuauhtémoc Amezcua Dromundo, no ha lugar entrar a su estudio y resolver sobre la misma, en razón de versar sobre una norma constitucional que hoy se mantiene vigente, y sobre la cual existe una propuesta de reforma alternativa.

A mayor abundamiento, es juicio de esta Comisión que el planteamiento del diputado del Partido Popular Socialista, no sólo carece de una propuesta de reforma, sino al solicitar que el texto vigente no sea tocado por enmienda alguna, en realidad está expresando un voto en contra de cualquier modificación y entraña por lo mismo pronunciarse por su desechamiento, lo que corresponde determinar únicamente al Pleno de la Asamblea cuando el Proyecto respectivo sea puesto a discusión y votación.

II. En vista de lo anterior, procede analizar la propuesta presentada por varios diputados de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional:

'Artículo 82.- ...

'I. Ser mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, y ser hijo de padre o madre mexicano o haber residido en el país durante treinta años.'

Los puntos contenidos en el texto anterior pueden resumirse de la siguiente manera:

a) Para ser presidente de la República se requiere la nacionalidad mexicana por nacimiento, es decir, cumplir con la exigencia que determina como alternativa el apartado A del artículo 30 constitucional en sus tres fracciones.

b) Se requiere asimismo que el ciudadano mexicano que ocupe la presidencia se encuentre en pleno goce de sus derechos, o sea, de sus prerrogativas civiles y políticas, sin las cuales ningún individuo puede acceder a un cargo público. Esto implica, que nadie sujeto a interdicción o dentro de las hipótesis contempladas en las seis fracciones del artículo 38 de nuestra Carta Magna, puede acceder válidamente a un puesto de elección popular, pues lo impide la suspensión de sus derechos o prerrogativas de ciudadano.

c) Se requiere asimismo que el ciudadano mexicano por nacimiento, sea hijo de padre o madre mexicanos, a fin de asegurar que existe el precedente de un arraigo provocado por el *jus sanguinis*, a menos que al no ocurrir este elemento, pueda ser colmado por el factor alternativo al que se refiere el punto siguiente.

d) Finalmente, la propuesta incorpora la frase '...o haber residido en el país durante treinta años', que en una interpretación gramatical significa una alternativa que podría funcionar ante la falta o ausencia del supuesto anterior, es decir, en su calidad de conjunción disyuntiva, la 'o'

con que se inicia esta oración condiciona la realización del supuesto normativo que contiene, a que ninguno de los padres sea mexicano, en cuyo caso el mexicano por nacimiento e hijo de padre o madre extranjeros deberá cumplir con la exigencia de haber residido en el país cuando menos treinta años. Para agotar los alcances de la propuesta, se entiende que si el individuo es hijo sólo de un extranjero -el padre o la madre- no requerirá acreditar la residencia en cuestión.

Comprendidos en los términos anteriores los alcances del texto de la fracción I que se consulta, esta Comisión consideró conveniente, por mayoría, realizar algunos ajustes de redacción a la misma, para quedar en los siguientes términos:

‘Artículo 82.- ...

‘1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos; e hijo de padre o madre mexicanos, o haber residido en el país durante treinta años: ...’.

El presente dictamen deja constancia que esta redacción fue producto de un amplio debate entre los diputados miembros de la Comisión, a quienes preocupó el significado y sentido de la conjunción disyuntiva ‘o’, lo cual fue resuelto finalmente, separando el párrafo con el punto y como después del término ‘derechos’ y agregando la conjunción copulativa ‘e’, de manera que la última parte de la fracción sólo es aplicable alternativamente, si el ciudadano mexicano por nacimiento no es hijo de padres mexicanos.

Igualmente, se deja constancia de este documento de la amplia coincidencia entre los diputados de la Comisión, acerca del relieve que cobra en el precepto la exigencia del arraigo, probado por una residencia prolongada, tal como lo determina la norma propuesta.”.

“La Exposición de motivos de la (reforma de la) fracción III, dice:

HONORABLE ASAMBLEA

A la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales fue turnada, para su estudio y análisis, la iniciativa con proyecto de adición a la fracción III del artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por diputados federales de esta LV Legislatura de los Partidos Políticos Popular Socialista, Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, Auténtico de la Revolución Mexicana y Revolucionario Institucional.

Esta Comisión, con la facultad que le otorgan los artículos 56, 64 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 87, 88 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se abocó al estudio del proyecto de ley correspondiente y formular el presente dictamen, bajo los siguientes

ANTECEDENTES

La iniciativa con proyecto de adición a la fracción III del artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue presentada a la Cámara de Diputados por Legisladores federales de los partidos políticos arriba señalados, en uso de las facultades que les otorga el artículo 71, fracción II, de la propia Constitución.

El Presidente de la Mesa Directiva, conforme a Reglamento, ordenó el siguiente turno: 'Túrnese a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales'.

En reunión de trabajo celebrada por la Comisión el día 7 de julio de 1993, se dio cuenta al Pleno de la iniciativa, aprobándose los siguientes acuerdos.

- Integración de un grupo plural que se encargue de estudiar, analizar y elaborar el proyecto de dictamen de la iniciativa en estudio.

- La celebración de reuniones de conferencias entre la Subcomisión Plural, con la comisión respectiva de la Cámara de Senadores, con el propósito de avanzar conjuntamente en el análisis de la iniciativa e intercambiar opiniones. Esta se llevó a cabo en esta misma fecha.

De la misma manera, los integrantes de la Subcomisión se reunieron en varias ocasiones para continuar discutiendo las propuestas de modificación y los puntos de coincidencia respecto de la iniciativa.

CONSIDERANDOS

La exposición de motivos con que se acompaña la presente iniciativa señala que: 'todo estado democrático requiere de normas de derecho claras de fácil comprensión para todos los ciudadanos...con leyes que eviten interpretaciones equívocas', por lo que manifiestan que es necesario adicionar el texto de la fracción III del artículo 82 de nuestra Constitución con el fin de delimitar y precisar su alcance para disipar suspicacias e inquietudes políticas y, con ello darle un contenido claro al concepto de 'residencia', que refiere el precepto anteriormente citado.

Señalan los diputados que estudiosos del derecho sostienen que el requisito de residencia lleva a la idea de que el aspirante al cargo de Presidente de la República, tenga un amplio conocimiento de la realidad y no esté desvinculado de los problemas que aquejan a la nación. A su vez, otros tratadistas señalan que la residencia no se interrumpe por la ausencia en el desempeño de las funciones públicas, ni por ausencias temporales del lugar en que habitualmente se reside.

También, expresan la existencia de otras corrientes de tratadistas que recurren a una interpretación, la cual pretende ser sistemática, para delimitar la acepción del concepto. En tal sentido, manifiestan que la Constitución no establece excepciones cuando alude a residencia mínima necesaria para aspirar al cargo de Presidente, situación que efectivamente sí se da

tratándose de diputados y senadores, pues en estos casos preceptúa: 'la vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos de elección popular'.

En tal sentido, señalan los autores de la iniciativa que esta última interpretación no alcanza a invalidar las interpretaciones anteriormente referidas, por el contrario, señalan que la Constitución de la República no quiso identificar las ideas de vecindad y residencia y tampoco partió de una hipótesis que indique el concepto de permanencia física ininterrumpida, como esencia insalvable de la residencia, en tanto requisito constitucional para acceder a la Presidencia de la República.

En tal tenor, resulta equívoco sostener que un ciudadano común o un servidor público permanezca materialmente 'arraigado' durante un año para poder aspirar legítimamente a ese cargo, máxime cuando las necesidades de la función pública que desempeñan les reclamen prestar servicios temporalmente en el extranjero, o cuando por circunstancias personales tengan que ausentarse del país.

A mayor abundamiento, señala la iniciativa que la ampliación de las relaciones en el mundo se están desarrollando con un mayor espíritu de cooperación y colaboración multinacional en diversos órdenes, por lo cual se hace necesario mantener el contacto y conocimiento de una visión mundial. Ello vale también para 'cualquier persona que, por motivos particulares o de negocios, se ausente del territorio nacional haciendo uso del goce del derecho que le otorga el artículo 11 de nuestra Carta Magna.

La Comisión que suscribe se permite realizar los siguientes razonamientos:

Dentro del contexto internacional, el término 'residencia' ha causado un gran conflicto de leyes, en virtud de no existir una definición generalizada para tal concepto, por lo que consuetudinariamente se considera a la residencia como el domicilio donde habitualmente radica la persona.

Nuestra historia constitucional muestra diversas etapas en las cuales las normas no se refirieron de manera expresa al término residencia como requisito para ser Presidente, tales como: el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814 (Constitución de Apatzingán); el Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1840; el Segundo Proyecto de Constitución Política de 1842.

Ahora bien, existieron documentos que sí previeron el requisito de residencia para ocupar el puesto de Presidente de la República, pero que no establecieron el plazo mínimo sobre el particular, como fue la Constitución Federal de 1824.

A mayor abundamiento, en los debates del Congreso Constituyente de 1856-1857, la residencia significó la necesaria presencia del candidato a Presidente al tiempo de la verificación de la elección, precisándose que la residencia no se interrumpía por el hecho de estar fuera del territorio nacional a causa de servicio público.

En este sentido, el espíritu de la reforma que se plantea, busca otorgar, no sólo exclusivamente a servidores públicos el derecho de ausentarse del territorio nacional por un plazo no mayor de treinta días, sino también incluye a ciudadanos que legítimamente aspiren a ocupar la primera magistratura. Pero más aún, se busca precisar que el término 'residencia', conforme a nuestra normas secundarias, se entiende como el domicilio el que voluntariamente elija.

Si bien es necesario señalar que dentro de los requisitos para ser Presidente de la República se señala el correspondiente a la residencia, no podemos negar que en el nuevo contexto internacional se hace cada día más imprescindible el mantener un contacto y un conocimiento más amplio del desenvolvimiento de las relaciones y situaciones que ocurren en el mundo. Argumento que se fortalece con el elevado número de acciones que realizan servidores públicos para contraer beneficios para nuestra Nación.

De aprobarse la reforma que se propone por el Constituyente Permanente, es necesario referir que deberá ser en la ley electoral, en su capítulo de requisitos de elegibilidad para ser Presidente de la República, el instrumento idóneo el cual de manera más amplia fije los alcances de este concepto.

Aunado a esto, la Comisión que suscribe acepta en sus términos el período de los treinta días que se le otorga a todas aquellas personas que se ubiquen en el supuesto del artículo 82, por considerarse que el mismo, es un plazo razonable que podrá ser utilizado en una o en varias ocasiones para cubrir las ausencias del territorio nacional, permitiéndole mantener el conocimiento de las diversas corrientes internacionales, con lo cual no se interrumpirá su residencia y su presencia en el ámbito nacional, salvaguardándose el legítimo derecho de contender por el cargo de Presidente de la República.

Por lo expuesto, y con fundamento en las disposiciones anteriormente señaladas, esta comisión se permite someter a la consideración de este Pleno el siguiente proyecto de Decreto ...”.

La reforma a las fracciones I y III del artículo 82 de la Constitución también fue considerada en los debates del seno de las Cámaras, pues se considera que satisface los extremos de una apertura democrática que sincroniza nuestro orden constitucional con la realidad actual y el necesario cuidado de que toda representación política -especialmente la que toca al Presidente de la República- debe estar investida de un nacionalismo que asegure la permanencia de México en el concierto internacional y mantenga al país solidario de los valores humanos mundialmente reconocidos a todos los pueblos y a todos los hombres.

Es por ello que se considera que quien llegue a dirigir el destino de esta gran nación, debe reunir las cualidades de un servidor público plenamente identificado con su pueblo, con sus demandas, con sus tradiciones, con su cultura, con su historia y con sus anhelos, que garantice poseer un conocimiento del medio actual nacional tan completo como el que debe tener todo buen mexicano, y tan articulado con el ser y modo de ser de México, que permita advertir en él, sin lugar a dudas, los signos distintivos de la mexicanidad. De esta manera, como afirmó el Constituyente de 1917, el Presidente, que es la fuerza activa del gobierno y la alta representación de la dignidad nacional, será poseedor efectivamente de tal representación, de suerte que en la conciencia de todo el pueblo mexicano quede fijado que el Primer Mandatario encarna los sentimientos patrióticos y las tendencias generales de la nacionalidad misma.

⇒ **REFORMA POLITICO-ELECTORAL.**

Respecto a las reformas de 1992 y 1993 de los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74, 82, 100 y 18 transitorio de nuestra Carta Magna, que se publicaron el 24 de septiembre de 1993 en el Diario Oficial de la Federación y que se refieren al ámbito electoral, significaron un paso más hacia la democracia, dando cumplimiento a un compromiso sustantivo que origina la ampliación de un

régimen político de cualquier país independientemente del sistema social, toda vez que a través de él se acude a la voluntad pública o ciudadana para renovar y/o ratificar a los cuadros dirigentes y de representación popular. Asimismo, todo sistema electoral es una vía de acceso ciudadano a la elaboración de las leyes.

El sistema electoral mexicano se compone por el conjunto de normas jurídicas constitucionales y reglamentarias y por las prácticas observadas por el gobierno, los partidos y los ciudadanos en los procesos electorales. En esta reforma se proponen los medios de impugnación, la creación del Tribunal Federal Electoral, los procedimientos para la declaración de validez de las elecciones y organización interna de las Cámaras y del propio Tribunal, tal y como se señala en la Exposición de Motivos.

“Exposición de Motivos. 19-08-93:

***Ciudadanos secretarios de la Cámara de Diputados, Presentes:**

Los suscritos, diputados coordinadores de los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional, del Partido Acción Nacional y del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General y el párrafo 1o. del artículo segundo de la Convocatoria expedida por la Comisión Permanente a un Periodo de Sesiones Extraordinarias del Congreso de la Unión, por su digno conducto nos permitimos presentar la siguiente iniciativa de reformas a los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74, 82, 100 y adición de un artículo décimo octavo transitorio, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin otro particular, protestamos a ustedes las seguridades de nuestra alta y distinguida consideración.

México, Distrito Federal, agosto 18 de 1993.

Atentamente.- Partido Revolucionario Institucional, *María de los Angeles Moreno Uriegas*; Partido Acción Nacional, *Diego Fernández de Cevallos*; Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, *Adolfo Kunz Bolaños*.

COMISION PLURAL DE LA REFORMA PARA CONSOLIDAR LA DEMOCRACIA ELECTORAL.

El secretario Florencio Salazar Adame: 'Ciudadanos secretarios de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión. Presentes:

En los últimos años los partidos políticos han mantenido su interés permanente en proponer, discutir y comparar las normas en materia electoral para mejorar los procedimientos, avanzar hacia nuevos estadios políticos en el marco de la libertad y la justicia y fortalecer a las instituciones.

En la sesión de Congreso General, celebrada el primero de noviembre de 1992, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos convocó a las fuerzas políticas nacionales, a iniciar un nuevo diálogo democrático con el propósito de avanzar en tres aspectos fundamentales: hacer transparente el origen del financiamiento de los partidos y poner límites a los costos de las campañas electorales, facilitar el acceso equitativo a los medios de comunicación y profundizar sobre los procedimientos electorales para garantizar la certeza en las elecciones.

En diciembre de ese mismo año, las fracciones partidistas representadas en la LV legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, integraron una Comisión Plural para iniciar ese diálogo.

La Comisión Plural se encargó de diseñar los temarios, la metodología y los procedimientos, de integrar los consensos, no sólo de los temas originalmente previstos sino de otros propuestos por las diversas fuerzas políticas.

En los últimos años, la sociedad mexicana ha participado más decididamente en el esfuerzo por consolidar la democracia.

Con las reformas constitucionales que en esta iniciativa se proponen, daremos un paso más para hacer de nuestra democracia un proceso abierto y eficaz de integración del individuo en la sociedad y del ciudadano en la comunidad política.

I. Antecedentes históricos.

Desde la década de los años cuarenta hasta nuestros días, las distintas fuerzas políticas han aportado ideas y propuestas en busca del avance y consolidación de la democracia electoral, destacando de entre ellas las siguientes:

La Ley Electoral Federal del siete de enero de 1946 reconoce a los partidos políticos; señala que para su registro es necesario comprobar que tienen, cuando menos, treinta mil afiliados en toda la República y, como mínimo, mil en cada una de las dos terceras partes de las entidades federativas. Asimismo, se establece la Comisión Federal de Vigilancia electoral. A ella se le encomiendan las funciones de consulta, información y recomendación y los procesos electorales federales quedan bajo la responsabilidad del gobierno. Esta Comisión se integra con seis miembros: el Secretario de Gobernación, otro integrante del gabinete, dos representantes

del Congreso de la Unión y dos comisionados de los partidos nacionales, con lo cual se les incorpora a la organización y supervisión del ejercicio comicial.

En febrero de 1949 se modifica la Ley Electoral, otorgándole a la Comisión Federal de Vigilancia, facultades para resolver las controversias sobre el funcionamiento de los Comités Directivos electorales. De esta manera, quedan establecidos los cauces para las reclamaciones de los partidos políticos.

La Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951, amplía las atribuciones de la Comisión Nacional de Vigilancia Electoral y modifica su composición. Se integra con tres representantes de los partidos políticos y el Secretario de Gobernación, como el único comisionado del Ejecutivo. Esta Ley crea el Registro Nacional de Electores, organismo de carácter técnico, responsable del padrón electoral.

El decreto de reforma a la legislación electoral del 7 de enero de 1954, especifica que el número de asociados necesarios para el registro de un partido político es de setenta y cinco mil, con distribución de dos mil quinientos en cuando menos dos terceras partes de las entidades federales. También este decreto otorga el derecho de sufragio a las mujeres, en cumplimiento a lo dispuesto en la reforma constitucional correspondiente. Asimismo, la facultad de Registro Nacional Electoral para hacer la división seccional, tarea que recaía en los comités distritales y, para entregar las listas electorales a las comisiones locales y los comités electorales distritales.

La reforma electoral de 1963 crea la figura de los diputados de partido. El máximo de diputados que por este principio puede obtener cada organización política, asciende a veinte, de acuerdo al porcentaje de sufragios emitidos a su favor. Igualmente, con estas modificaciones a la ley electoral, se conceden exenciones fiscales a los partidos registrados y se otorga carácter permanente a la credencial de elector.

En 1970, se introducen nuevas reformas a la Ley electoral, al aprobar el derecho de sufragio a partir de los 18 años de edad, con lo que se amplía la base del electorado; también se aumenta a 250 mil el número de habitantes por distrito electoral.

En 1973 entra en vigor una nueva Ley Federal Electoral, que considera las reformas realizadas con anterioridad e integra otras, para precisar y fomentar la participación electoral de los partidos políticos y los ciudadanos. La ley señala que se amplía el número de los diputados de partido hasta un máximo de 25 para cada organización política y, se reduce a 1.5% la tasa de votación requerida para que los partidos conserven el registro. La edad exigida para ser sujeto al cargo de diputado, se reduce de 30 a 21 años.

Esta Ley señala que para la obtención del registro de las organizaciones políticas, es necesario contar como mínimo con 65 mil miembros en el país y cuando menos, con dos mil en cada una, de las dos terceras partes de las entidades federativas; otorga facilidades para las actividades partidarias; permite el acceso de los partidos políticos con registro, a los medios masivos de comunicación; y concede representación con voz y voto en las distintas instancias electorales, a las diversas fuerzas políticas.

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, promulgada en diciembre de 1977, reconoce a los partidos políticos y les otorga el carácter de entidades de interés público, con derecho a participar en los procesos electorales y a acceder a los medios masivos de comunicación. Esta ley indica que el reconocimiento de las organizaciones políticas deja de ser una facultad administrativa y se convierte en atribución de la Comisión Federal Electoral.

Otro elemento importante que contiene esta Ley, es la integración del sistema de representación proporcional, con lo que la Cámara de Diputados se compone de 300 legisladores electos por el principio de mayoría relativa mediante el sistema de distritos uninominales, y 100 que son electos por representación proporcional

mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. El partido mayoritario no tiene acceso a diputados de representación proporcional.

Entre las características más importantes del Código Federal Electoral, que entró en vigencia en febrero de 1987, destacan el incremento de 400 a 500 en el número de diputados, 300 electos por el principio de mayoría y 200 por el de representación proporcional; se modifica el criterio para la asignación de los diputados de proporcionalidad, otorgando al partido mayoritario la posibilidad de tener, de manera limitada, legisladores por este principio, para que su representación corresponda al porcentaje obtenido en la votación.

Se establece también que la mayoría no podrá alcanzar más de 350 curules, 70 por ciento del total de la Cámara, de Diputados se integrará por todos los presuntos electos que hayan obtenido constancias de mayoría, y se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral como organismo autónomo para dictaminar sobre los recursos de apelación y queja en contra de las resoluciones dictadas por los órganos electorales.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, promulgado en agosto de 1990, fomenta un sistema de partidos de libre competencia, al facilitar su registro y su acceso a las prerrogativas, entre las que destacan el financiamiento público y el uso de los medios masivos de comunicación. Crea un organismo público encargado de organizar las elecciones, denominado Instituto Federal, dependencia con personalidad jurídica autónoma y patrimonio propio, que concentra las distintas funciones relativas al desarrollo de los procesos electorales.

Esta misma legislación, el COFIPE, define la integración de las mesas directivas de casilla, crea el Tribunal Federal Electoral, órgano jurisdiccional autónomo, encargado de solucionar las impugnaciones presentadas por los partidos y los ciudadanos, y reglamenta la jornada electoral en lo que corresponde a los resultados preliminares.

Esta reforma electoral determina que el partido político con el mayor número de constancias de mayoría y al menos 35% de la votación nacional se le asignará un número suficiente de curules hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, además de dos legisladores por cada punto por encima de ese porcentaje. Asimismo, esa reforma integró en el Código Penal los delitos de orden electoral. Igualmente, se elaboró con el acuerdo de todos los partidos, un nuevo padrón electoral.

La reforma del Estado ha iniciado una nueva relación entre sociedad y gobierno, más democrática, fincada en el diálogo y en el respeto a la Ley.

Esas reformas no hubieran sido posibles sin los logros fundamentales de la Reforma Política. Estos habrán de ampliarse y consolidarse mediante las reformas constitucionales que en esta iniciativa se ponen a consideración de esta honorable Cámara de Diputados.

II. Las reformas constitucionales.

La estructura e integración de la Cámara de Diputados ha evolucionado sistemática y consistentemente con las diversas etapas del desarrollo político electoral del país.

De una composición exclusivamente mayoritaria pasamos en 1963 a una integración mayoritaria con representantes partidarios, a través de un esquema denominado de diputados de partido que permitió la representación formal de los partidos políticos diversos en un contexto de pluralidad política y de un sistema emergente de partidos políticos nacionales.

El cambio de este sistema exclusivo de mayoría por uno mixto, con la posterior inclusión en la Ley de un sistema de representación proporcional en 1977, constituyó un avance. No solamente instauró en México una modalidad de representación política por la vía de votación partidaria, al mismo tiempo que la votación por candidatos, sino que también aumentó

considerablemente la integración de la Cámara de 260 a 400 diputados por las dos vías del sistema mixto.

El sistema mixto con predominante mayoritario se ha ido conformando con aportaciones de distintas fuerzas políticas, con el denominador común de dar al sistema de mayorías, la posibilidad de modulación por un componente de representación proporcional que, a través de fórmulas de observancia en otros países, ha garantizado en México una representación de todos los partidos políticos con registro nacional.

Más recientemente, la instalación de nuevas fórmulas para la asignación de las diputaciones de representación proporcional, se vinculó con la inclusión de cien diputados más por el principio de representación proporcional, para aumentar la viabilidad por la Ley de modulación al sistema de mayoría relativa, incrementándose a 500 el número de diputados que integran la Cámara por los dos principios que componen el sistema.

La Cámara mantiene ahora su tradicional sistema de mayoría, con representación, en los 300 distritos uninominales en el territorio del país. Esto clarifica muy bien ante los mexicanos los términos de su representación en la Cámara, por la demarcación distrital normada por condiciones demográficas. La representación proporcional garantiza la presencia plural de las distintas visiones ideológicas, programas y plataformas que necesariamente deben tener una voz y una representatividad en la Cámara.

De 260 legisladores en 1977 a 500 en la actualidad, la Cámara de Diputados ha avanzado en su conformación, en su representatividad popular y en el número de sus miembros.

El Senado, hasta ahora, ha permanecido con el mismo número de sus integrantes, independientemente del aumento poblacional que ha sufrido el país y del fortalecimiento de la pluralidad política. Desde su reinstauración, en 1874, se ha mantenido la representación paritaria por cada una de las entidades federativas de la República.

Se establece, con ello, una amplia diferencia con la Cámara de Diputados, sesenta y cuatro senadores electos por el principio de mayoría, frente a 500 diputados, 300 electos por el principio de mayoría relativa y 200 por el de representación proporcional.

La hegemonía de las mayorías en el Senado ha sido casi absoluta, manteniendo en la actualidad el 95% de la totalidad de ese cuerpo colegiado. De ahí la razón de ser de esta propuesta, que aumenta el número de integrantes del Senado al proponer la elección de 4 senadores por cada una de las entidades federativas, pero manteniendo la representación igualitaria por cada una de las entidades, que es la esencia de la conformación republicana del Senado.

Para satisfacer la conveniencia de integrar a otras fuerzas políticas a la vida del Senado por una vía distinta a la de la mayoría, la propuesta desarrolla una fórmula para que se puedan incorporar senadores de las minorías, respetando el principio que establece la paridad en la representación de las entidades federativas.

La propuesta desarrolla en la norma, la posibilidad de que cualquier minoría puede acceder a la representación senatorial, porque la cuantificación de sus votos será en relación directa a la fuerza electoral que tenía en la entidad federativa de que se trate, independientemente del porcentaje de su votación nacional, siempre y cuando cumpla con los requisitos mínimos establecidos en la Ley, para mantener su registro legal.

Para que este sistema prospere y pueda tener viabilidad, era imprescindible regresar al sistema de renovación integral del Senado cada seis años; es decir, buscar que en cada período, los electores puedan, con toda libertad, decidir a quienes elegir.

Con objetividad debe establecerse que la propuesta contenida en la norma da satisfacción a los criterios que han estado presentes en la composición de los cuerpos colegiados que integran el Poder Legislativo, al proponer el establecimiento de límites a la presencia de las mayorías en

ambos cuerpos colegiados, hasta el 63% por ambos principios en la integración de la Cámara y, en un extremo teórico, hasta un 75% en la integración del Senado. De ahí que se proponga asimismo la reforma al artículo 63, con el fin de que ambas Cámaras puedan abrir sus sesiones y ejercer su encargo con la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros.

Es importante destacarlo, por la trascendencia que esta decisión legislativa pueda implicar que en la composición del Poder Legislativo, se impide, por la vía de la ley, que un partido, independientemente del número de votos que obtenga, pueda por sí solo dar la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, para reformas constitucionales y otros asuntos de señalada importancia y, también, que un solo partido, pueda volver a tener el 100% de los integrantes del Senado.

Con esta misma racionalidad, la propuesta que ahora se presenta a la discusión del Congreso, propone una nueva estructura de la composición de la Cámara de Diputados y un sistema diferente para su integración.

Es vigente todavía en ley, la posibilidad de que un partido político que obtenga el 35 por ciento de la votación y la mayoría de las constancias en la elección uninominal, pueda en esas condiciones, acceder a la mayoría de la Cámara.

De igual manera, existe la posibilidad de que un partido que logre porcentajes de votación substanciales, pueda, por la vía de la representación proporcional, acceder hasta el 70% en la composición de la Cámara, lo que permitiría dar por sí solo, las dos terceras partes y, consecuentemente, la posibilidad de reforma constitucional por un sólo partido político.

Este mecanismo de integración camaral ha sido motivo de reflexiones y cuestionamientos, si se consideran los límites anteriores porque parece inconveniente para algunos, el que un partido, por sí solo, en las condiciones de votación que la ley señala, pueda dar una precaria mayoría en la Cámara de Diputados.

Para otros, este principio tiene una plena justificación, porque se afirma que es una garantía para la sociedad que en esas condiciones precarias de predominio político, algún partido pueda hacer gobierno en la Cámara de Diputados.

En los límites superiores las reflexiones van en el sentido de impedir la posibilidad de que un solo partido, independientemente de la importancia de su votación, puede por sí solo, dar mayoría calificada en la Cámara de Diputados.

La posibilidad de que un partido llegue al 70% en la integración de la Cámara es cada vez más remota, y las normas que atemperan una representación de las mayorías en la exacta proporción de sus votos y distritos de mayoría ganados, ha tenido de manera consistente una limitación que se comprueba de elección en elección.

Es importante decir que no es correcta la aseveración que habla de la representación exacta de los votos por el número de diputados que componen la Cámara, porque el sistema no es de representación proporcional total, es un sistema mixto de mayoría y de representación proporcional.

Consecuentemente, las estrategias de participación política partidaria, las plataformas y los candidatos, se adecuan a las características del sistema. De todas maneras, la posibilidad teórica de que un solo partido pueda dar dos terceras partes de la Cámara existe aún en la ley todavía en vigor. Por esa razón, la propuesta que aquí se presenta, erradica completamente los requerimientos inferiores en la composición de la Cámara, es decir, la llamada cláusula de gobernabilidad.

Se incluye así un debate que, con razón o sin ella, no ha permitido dar claridad a la existencia de estos principios, aún cuando en términos de la Cámara de Diputados, nunca hayan sido aplicados.

La reforma va más allá, porque incide en cuestiones que podrían ocurrir de no aplicarse la reforma que se propone, esto es, que un partido, por la fuerza de sus votos, pueda eventualmente alcanzar las dos terceras partes de la integración de la Cámara. La propuesta imposibilita que este supuesto se dé en la práctica, es decir, establece claramente que un partido político, de hoy en adelante, por sí solo no podrá reformar la Constitución.

Independientemente del número de constancias de mayoría que obtenga y del número de diputados de representación proporcional que alcance un partido político, sólo podrá tener el número de diputados por ambos principios que correspondan al 60% si su votación es igual o menor a esa cifra y hasta el 63% como máximo, independientemente de si logró una votación mayor.

Para lograr esto es indispensable reconocer la naturaleza dual en la integración de la Cámara y, de ahí, el porqué se precisan claramente las condiciones de participación de todos los partidos sujetas a esos límites superiores en relación con los 200 diputados de representación proporcional.

Analizando de manera integral la propuesta para ampliar la participación en el Senado y moderar por la precisión normativa la presencia partidaria en la Cámara de Diputados, se advierte que la propuesta logra un mejor equilibrio bicamaral.

Adicionalmente la reforma elabora en los artículos 41 y 60 un esquema normativo diferente para la calificación de las elecciones, por el reconocimiento pleno a la vía jurisdiccional en el análisis y decisión de los asuntos electorales.

La propuesta se orienta por el principio de certeza jurídica: certeza en los procedimientos de calificación, certeza en toda y en cada una de las etapas del procedimiento, certeza para contribuir a esclarecer y perfilar y cada uno de los pasos que componen un proceso electoral y

asegurar que la definitividad de una, tiene la certeza del inicio de la etapa que sigue, hasta la conclusión del proceso electoral.

Hasta ahora ha estado en vigor un sistema de autocalificación en el que por los procedimientos reglamentarios del Congreso, son las propias Cámaras las que se califican a sí mismas.

La propuesta motiva el que en este proceso, los tres Poderes de la Unión tengan una responsabilidad y presencia en la integración de los mismos poderes. El Poder Legislativo calificará al Ejecutivo: el Poder Legislativo ratifica los nombramientos del Poder Ejecutivo en relación con los integrantes del Poder Judicial y, en esa misma racionalidad, es constitucionalmente válido que el Poder Legislativo apruebe las propuestas de los otros poderes para la integración del Tribunal Federal Electoral.

Se deja vigente así el Colegio Electoral para la calificación de la elección presidencial y se propone la abrogación de los colegios de las cámaras, para sustituirlos por un procedimiento jurisdiccional que obligará, de acuerdo con la ley, a una nueva concepción de los medios de impugnación, con nuevos tiempos, nuevos mecanismos, nuevas instancias y nuevos organismos, de probada capacidad jurídica para resolver las controversias que surjan en los procesos electorales.

La ley desarrollará las nuevas concepciones y acuerdos a que se llegue en materia de medios de impugnación, pero es importante destacar que en esta propuesta constitucional se explicita la forma de integración del Tribunal Electoral y de una segunda instancia cuando las circunstancias procesales y la gravedad de los asuntos lo ameriten porque su determinación afecte substancialmente los resultados de la elección. La reforma al artículo 100 facilitará la integración de dicha segunda instancia, permitiendo que se ausenten los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso de que sean designados para formar parte de la sala superior.

Esta propuesta entonces, permite lograr un equilibrio en las dos cámaras y en los sistemas para su integración, cancelar temas de largo debate y discusión en las materias del proceso electoral y promover la certeza y la objetividad en la calificación de los procesos electorales, así como para establecer la igualdad en la posibilidad de acceso a los cargos de elección popular.

En esta línea de razonamiento, era imprescindible que la propuesta de reforma constitucional recogiera la necesidad de que exista en la Ley electoral correspondiente una precisión de las formas y vías para el financiamiento de los partidos y para determinar el costo máximo de sus campañas políticas.

La precisión es indispensable, porque obliga a que en la ley, estos temas sean desarrollados con amplitud y así se complete una reforma electoral que no solamente atienda la integración de las instituciones, el fortalecimiento de los sistemas y la precisión jurisdiccional de las certezas para calificar los procesos; sino también asegure transparencia y equidad a las condiciones de la contienda democrática y al desarrollo de las campañas políticas en México.

Finalmente, la reforma recoge un debate sobre la conveniencia de igualar las condiciones de oportunidad de participación política a todos los mexicanos por nacimiento, mediante la reforma del artículo 82 que, en los términos del transitorio propuesto, entraría en vigor para la elección presidencial del año 2000.

Los diputados del Partido Acción Nacional que han formado parte de la Comisión Plural, dejan constancia de que los avances que se contienen en la presente iniciativa no implican para su grupo parlamentario renuncia alguna, por lo que insistirán en mejorarla durante el proceso legislativo y continuarán promoviendo la superación substancial de la ley secundaria en todos aquellos aspectos a los que reiteradamente han hecho referencia.

Es pertinente destacar que en la presente iniciativa se plantean únicamente las reformas constitucionales que han alcanzado el consenso de las fuerzas políticas que la suscriben, y que subsiste el compromiso de continuar el esfuerzo plural por obtener las adiciones y modificaciones a la ley reglamentaria, en todos aquellos aspectos que favorezcan la consolidación de la democracia electoral.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes ciudadanos secretarios, los abajo signantes nos permitimos someter a la consideración del honorable Congreso de la Unión, para los efectos del artículo 135 de la propia Constitución, la presente iniciativa. ...”.

Como lo dijimos en la introducción del presente inciso, estas reformas significaron un paso más hacia la democracia, al dar cumplimiento al compromiso sustantivo que origina la ampliación de la misma vida democrática; durante este siglo, ha sido una lucha constante del pueblo mexicano preservar instituciones sólidas, un Estado que fortalezca a la nación y garantice, de esa manera, una mayor capacidad de expresión y participación política de grupos sociales y de individuos.

La riqueza y diversidad de la sociedad son fruto del sistema surgido de la Revolución Mexicana, que encuentran en las leyes el fundamento del sistema democrático que en nuestro país consiste en que el pueblo ejerce su soberanía a través de los Poderes de la Unión y éstos, fundamentalmente, se integran por medio del sufragio universal, libre, secreto y directo, el cual se lleva a cabo por el sistema de partidos políticos, que son el medio necesario para el ejercicio de

las prerrogativas de los ciudadanos de votar y ser votados en las elecciones populares.

La llamada Reforma del Estado, que en realidad es la Reforma al Sistema de Gobierno, ha iniciado una nueva relación más democrática entre sociedad y gobierno, fincada en el diálogo y en el respeto a la ley.

⇒ **REFORMA DEL DISTRITO FEDERAL.**

En relación a las reformas de los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 119 y 122, publicadas el 25 de octubre de 1993, relativas a la estructura y organización del Departamento del Distrito Federal, que reglamentan lo relativo a contribuir para los gastos públicos, o sea, el pago de impuestos, que deben ser establecidos conforme a la ley, también se señala que la ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Padres de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos; igualmente, regula la expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la legislación para el D.F., así como la organización de los tribunales del Distrito Federal, tal y como se indica en la Exposición de Motivos.

“Exposición de Motivos:

“Ciudadanos secretarios de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión.”
Presente.

La consolidación de los cambios que México requiere, descansa en nuestra capacidad para construir las nuevas instituciones y ampliar los espacios de acuerdo político en los temas que más importan a los mexicanos. Sin cambios, no se hubieran abierto los horizontes que se requieren para que la economía crezca con estabilidad, para que se atiendan con mayor prontitud los rasgos sociales, para que se enfrenten los nuevos problemas que están presentes en el campo y las ciudades mexicanas de fin de siglo.

En los últimos años, por la magnitud de los retos que enfrentaba el país y la simultaneidad de sus expresiones, era indispensable que la estrategia de cambio abarcara a la economía, la sociedad y la vida política. No podían aceptarse retrasos en la corrección económica que impidieran la protección del bienestar social, ni postergación de avances en la vida política.

La respuesta a estos retos ha sido una reforma del Estado que adecua nuestras instituciones a las diferentes necesidades de la sociedad, para que frente a las nuevas realidades, las instituciones puedan fortalecer la soberanía y hacer avanzar la democracia, la justicia y la libertad.

Nuestra época se caracteriza por la presencia de una sociedad diversificada, abierta e informada, que exige espacios de participación en la formación de las políticas públicas y en la toma de decisiones que la afectan. Es una sociedad que demanda cambios en la vida pública para que las decisiones del gobierno, las grandes y las pequeñas, locales o generales, contribuyen en mayor medida al progreso y al bienestar de los mexicanos.

Al mismo tiempo se mantienen las aspiraciones populares, enunciadas desde la carta de adopción del sistema federal de 1824, de un gobierno firme pero liberal, donde florezca la libertad sin desorden, haya paz sin opresión, justicia sin rigor, tolerancia sin debilidad, igualdad con reconocimiento de particularidades, marcha legislativa sin precipitación y acuerdos que unan en el propósito común del progreso y fortaleza de las instituciones de la República.

La conducción de los cambios ha tenido el propósito de reconocer estas nuevas realidades reafirmando los principios. Se han modificado las relaciones del Estado y la Iglesia para mejorar la garantía de libertad de creencia, con respeto a las convicciones de los mexicanos y a la educación pública laica. Se ha redefinido el federalismo educativo para acercar la labor de educación a los estados, a los municipios y a las comunidades. Se ha fortalecido una autoridad electoral que ejerza sus funciones con imparcialidad y se han modernizado los procedimientos electorales. Se han renovado las bases de relación en el campo, reconociendo autonomía y buscando justicia para los campesinos y ejidatarios. Se ha reforzado la procuración de intereses de la sociedad en la protección del medio ambiente y el mejor aprovechamiento de los recursos naturales. Se ha fortalecido la identidad pluricultural de la nación. Hoy existe, en la sociedad y el gobierno, un acuerdo profundo para proteger los derechos humanos y las libertades públicas.

Por su parte, la sociedad también se ha ido transformando. Los medios de comunicación ocupan espacios crecientes en la formación de la opinión pública. Los partidos políticos tienen nuevas posibilidades de desarrollo y mayor peso a lo largo del territorio nacional. En México existe hoy una mayor conciencia cívica.

Gobernar a la ciudad de México, manteniendo consensos y fortaleciendo la capacidad de respuesta a los problemas, requiere la construcción de relaciones e instituciones nuevas. Las prácticas de gobierno en el Distrito Federal, al reconocer el pluralismo, han ampliado el ejercicio de las libertades y la cercanía del gobierno con los ciudadanos.

Ahora, un paso de gran trascendencia hacia el fortalecimiento de la vida democrática en el país, será transformar la actual forma de gobierno del Distrito Federal como órgano dependiente de la administración pública federal en una nueva estructura institucional que garantice la seguridad y la soberanía de los poderes de la Unión y, a la vez, la existencia de órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos.

Los habitantes de la ciudad de México participarán en la elección de sus autoridades propias, avanzándose, así, en hacer compatibles los derechos políticos locales con la garantía de unidad y con el ejercicio de las facultades de los poderes de la Unión en la capital de la República. Será compatible la existencia de un Distrito Federal con el avance en la participación ciudadana en la integración de sus nuevas instituciones públicas.

Como en otras repúblicas federales, en la nuestra fue necesario desarrollar la figura de un Distrito Federal como territorio sede de los poderes de la Unión, para garantizar su soberanía, su seguridad y la presencia equilibrada de los estados, impidiendo que uno de ellos predomine.

En este debate ha estado siempre presente la razón política que exigía garantizar la presencia de las instituciones nacionales en el territorio y la integración federalista de las entidades, frente a las amenazas extranjeras, los retos internos y a la realidad del enorme peso de la ciudad de México respecto a las entidades de la Federación.

En la necesidad de resolver las tensiones entre el peso político de la ciudad de México y el resto del territorio, se ha desarrollado buena parte de la historia de la nación. La ciudad de México ha jugado el doble papel de ser impulso y contrapeso de la modernización. Desde Tenochtitlán se constituyó la primera visión de México. Desde la capital colonial se integró el territorio que sería la base del país. Desde el ayuntamiento de la ciudad de México, en 1808, surgió la primera convocatoria insurgente. Pero también, desde la ciudad de México se libró una de las primeras batallas del conservadurismo contra la república. Fue por ello que a lo largo del Siglo XIX se consideró necesario establecer un equilibrio con los poderes reales de la capital para lograr el avance de la República.

Así, desde 1824 se sentaron bases constitucionales especiales para el Distrito Federal, al señalarse que el congreso ejercería en él 'las atribuciones del poder legislativo de un Estado'. En 1826, la primera organización política del Distrito Federal estableció la figura de un gobernador designado, conservando, como instituciones de gobierno local a las antiguas municipalidades comprendidas en su territorio. Los recursos económicos del ayuntamiento de

la ciudad de México, junto con las aduanas, fueron los dos sustentos financieros de las nacientes instituciones federales.

Con diferente perspectiva, el problema de los derechos políticos locales de los habitantes del Distrito Federal se vuelve a plantear en los congresos constituyentes de 1857 y de 1917.

Los constituyentes, en ambos momentos, adoptaron para el gobierno interior del Distrito Federal la fórmula posible que permitiera responder, ante todo, a la necesaria consolidación de las instituciones de la República.

La visionaria fórmula de Francisco Zarco, como expresión más avanzada del Constituyente de 1856 y 1857, que establecía la compatibilidad entre la presencia de los poderes nacionales y los derechos políticos locales, al definirse ámbitos de competencia, no pudo concretarse en virtud de la realidad política de la época.

Los constituyentes de 1917, para atender la cuestión social, la cuestión democrática y la defensa del nacionalismo, exigieron formar un régimen político con un jefe del Ejecutivo dotado de las atribuciones suficientes para asegurar la conciliación nacional de las fuerzas revolucionarias y la realización de los cambios y de las nuevas leyes, en un territorio desvinculado culturalmente, con fuertes poderes e intereses locales que se resistían al cambio. El propósito fundamental de la Revolución y los principios que de ella emergieron, el contexto nacional e internacional, demandaban que el nuevo estado y las nuevas instituciones fueran capaces de fomentar el desarrollo y realizar las transformaciones en materia agraria, laboral, de protección de los recursos de la nación y de conducción soberana del destino del país.

La Constitución de 1917 estableció, para la capital, ayuntamientos y la figura de un gobernador del Distrito Federal nombrado por el jefe del Ejecutivo. A principios de los años veinte, la dificultad para proporcionar los servicios públicos para toda la ciudad y las limitaciones económicas de las autoridades locales, llevaron a una creciente participación de la

administración pública federal en la prestación de los servicios públicos a los habitantes de la ciudad de México.

En 1928, la creación del Departamento del Distrito Federal, modificó la estructura política que la Constitución de 1917 había establecido para el Distrito Federal. Las razones del cambio fueron: responder al malestar social por la ineficacia de los servicios, la falta de recursos, los problemas de cobro de impuestos y la fragmentación de las decisiones de la administración; evitar los conflictos y polarización política local; consolidar el régimen político nacional, pues las luchas en su contra partían de la ciudad de México.

Al gobernar a través de un Departamento del Distrito Federal se inició una relación especial con los habitantes de la ciudad de México. En los años de 1940 y 1950 ésta se vio reforzada por altos niveles de inversión pública y gasto, que lograron importantes beneficios para sus habitantes. Puesto que la mayor parte de la población y las fuerzas políticas tenían horizontes de mejoría por la situación general de la economía y las políticas de gasto y subsidio que se realizaban en la capita de la República, la preocupación por nuevas formas de participación política en la vida de la ciudad no fue asunto central.

En estas décadas, la ciudad de México vive una profunda transformación. Aquí se da uno de los procesos más vertiginosos de migración, de cambios en la estructura productiva que llevaron a un acelerado desarrollo industrial y de los servicios, de cambios en la composición de la población, de impactos muy rápidos sobre la organización de la vida urbana y del desarrollo de un creciente pluralismo y formas nuevas de comunicación. La ciudad de México pasó de tener menos de un millón de habitantes a constituir una zona metropolitana que hoy alcanza los 16 millones de habitantes. En 40 años, ocurrió aquí, lo que en otras ciudades ha llevado siglos. De ese tamaño ha sido el cambio en las expectativas, y las necesidades de respuesta institucional. Así de compleja ha sido la necesidad de consolidar visiones e intereses encontrados, para lograr la convivencia armónica de los habitantes de la ciudad y de la ciudad con el resto de la República.

Estos cambios fueron dando lugar a un debate creciente sobre el destino de la ciudad y de sus instituciones políticas. Ahí surgen aportaciones de los partidos políticos para reformar la ciudad, se realizan cambios que llevaron al fortalecimiento, en su momento, del consejo consultivo y a la creación de las delegaciones políticas. La aparición de nuevos movimientos y reclamos del más diverso orden fueron muestra de una sociedad que cambiaba con velocidad y requería que se renovara la manera como se estructuraba la administración y la vida política.

Este proceso de propuesta y discusión se acelera con el asunto de la competencia electoral y la presencia de diversas fuerzas políticas en la capital, así como con la reacción social que seguiría a los sismos de 1985. Para entonces, la pluralidad se había establecido plenamente en nuestra ciudad, en todas sus expresiones: partidistas, culturales y de diversidad social.

En respuesta a esta nueva realidad fue creada la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la cual ha contribuido a la construcción de mejores respuestas a los nuevos reclamos en un clima de respeto a la pluralidad.

La propia Asamblea de Representantes a partir de su experiencia, elaboró una importante iniciativa de Reforma para otorgarle facultades legislativas. Esta iniciativa recogió el alto nivel de consenso de todas las fuerzas políticas respecto a la necesidad de avanzar en la reorganización de la ciudad.

La ciudad de hoy, es una de las principales capitales del mundo. Es una ciudad completamente distinta a aquella de la fundación de la República. El antiguo casco colonial, rodeado de unas cuantas colonias, dedicado al comercio, a las artesanías y a las primeras industrias, ha sido sustituido por la mayor concentración de actividades y población que haya tenido lugar en nuestra historia.

Convergen en ella las más importantes instituciones educativas, financieras y culturales y tiene la mayor producción industrial del país, pues sólo en el Distrito Federal se genera el 27%

del producto interno bruto. Sus conflictos urbanos representan uno de los más grandes retos a la eficacia pública.

Responder a esta realidad reclama diseñar instituciones en el marco de la Constitución y de nuestros principios fundadores, para así mejorar la vida y la convivencia, para que la ciudad funcione y la democracia avance. Necesitamos una organización política que asegure libertades, participación, democracia y estabilidad, que acerque el gobierno a los ciudadanos y que facilite la cooperación de sus habitantes en la superación de sus grandes retos.

Se trata de construir responsablemente instituciones de gobierno y administración para consolidar lo que hoy funciona: finanzas públicas estables y en equilibrio, amplitud de servicios públicos, libertades públicas plenas; respeto al pluralismo. También lograr nuevos avances y fortalecer la capacidad de respuesta de las instituciones ante las demandas y necesidades de nuestra gran ciudad capital.

Es necesario que las instituciones políticas locales contribuyan al funcionamiento de la ciudad y al bienestar de sus habitantes y no generen tensiones con el Gobierno de la República; que la operación de esas instituciones mejore la vida colectiva y no genere mayores desequilibrios entre quienes viven en la ciudad de México y los habitantes de los estados.

Para garantizar la soberanía de los estados y la seguridad de los poderes de la Unión, es indispensable la existencia del Distrito Federal. Si los poderes de la Unión no actuaran con libertad en el territorio donde se encuentran, si un poder local disminuyera las atribuciones y facultades que el pueblo, ejerciendo su soberanía, les dio, estaríamos desconociendo nuestra esencia federalista y el principio básico de cohesión e integración nacional que está en el origen de la República.

Un diseño institucional nuevo, no debe perder de vista esa perspectiva. Ahora bien, esto no significa que se tenga que limitar la capacidad de establecer en el territorio del Distrito Federal,

que corresponde al territorio de la ciudad de México, órganos de gobierno propios, representativos y democráticos, que ejerzan las tareas de gobierno en la urbe.

La creación de las nuevas instituciones de gobierno del Distrito Federal está concebida para proteger el eficaz ejercicio de las atribuciones de los poderes de la Unión y, al mismo tiempo, garantizar la representación democrática de quienes aquí habitan, en los ámbitos de gobierno de la ciudad, para que ellos puedan influir en la dirección de su ciudad, no sólo con el voto que históricamente han ejercido para los cargos de elección popular de la Federación, sino directamente, en el destino de los asuntos que más les incumben.

El Constituyente Permanente definirá con precisión las facultades de los poderes de la Unión en el Distrito Federal y las de los órganos de gobierno del Distrito Federal. Con ello, se crean instituciones de gobierno local representativas y democráticas que conservan su carácter federal.

Los poderes de la Unión conservan atribuciones precisas de gobierno en el Distrito Federal, aquellas necesarias para garantizar la seguridad de los poderes, la presencia del resto de la República en la capital y dar garantías para que la conducción de la administración pública local marche en armonía con las orientaciones políticas nacionales.

Este cambio es posible porque se encuentra sustentado en profundas transformaciones que se han llevado a cabo en la vida económica, en las relaciones del Estado con los grupos de la sociedad y en la atención a las prioridades sociales que demanda y merece la población. En una situación económica de mayor estabilidad, en un momento en que se ha avanzado en la conciliación nacional con los distintos sectores de la sociedad, es posible dar este nuevo paso hacia delante, en un asunto fundamental para la vida política de la ciudad y del país.

Asimismo, hacen posible este cambio el haber alcanzado una franca mejoría fiscal en el distrito Federal que le da mayor autonomía y lo hace menos dependiente de los apoyos

federales y, haber desarrollado prácticas políticas favorecedoras del diálogo y respetuosas del pluralismo que han encauzado por vías institucionales las distintas divergencias.

Se dan, por tanto, las condiciones nacionales y las condiciones propias a la ciudad de México, que permiten la construcción de las nuevas instituciones políticas de la ciudad y la realización de los avances democráticos a los que han aspirado los habitantes de la ciudad de México.

El proyecto que se propone, ha sido resultado de un largo proceso social y, en particular, fue producto de numerosas aportaciones de cada una de las fuerzas políticas de la ciudad de México. En los espacios de concertación que para el propósito se establecieron, se fue construyendo una agenda común y puntos de acuerdo que han permitido encontrar una salida a un debate que parecía no tener solución.

Es claro que una transformación de esta magnitud no puede lograr la conciliación de todos los puntos de vista y realizar, en un sólo momento, todos los avances que cada una representa. Lo importante es que habrá un plazo para un cambio ordenado que resuelva la esencia del debate histórico y le abra, a la ciudad de México, nuevas opciones democráticas de desarrollo.

Por existir en el mismo espacio territorial del Distrito Federal un interés político de la ciudadanía de la ciudad de México en los asuntos de carácter urbano, de administración y gobierno, y la necesidad de ejercer cabalmente las funciones federales, se propone de esta nueva forma de organizar el gobierno del Distrito Federal, sin violentar la tradición histórica constitucionalista que, desde 1824, ha sentado las bases de organización política del Distrito Federal dentro de las facultades del Congreso de la Unión.

Por ello, esta iniciativa propone modificar diversos artículos constitucionales y cambiar la denominación actual del Título Quinto. Es en este título donde se encuentra el cambio fundamental de esta iniciativa, al proponer la nueva organización del gobierno del Distrito

Federal. Se propone que se denomine 'De los estados y del Distrito Federal'. Para dar claridad al hecho de que el gobierno del Distrito Federal es de distinta naturaleza que el de los estados de la República, teniendo características propias.

Esta iniciativa plantea normar las bases de organización del Distrito Federal en el artículo 122, que hasta ahora regula lo que se ha denominado por la doctrina constitucional como garantía federal y que determina obligaciones para los poderes de la Unión respecto a la protección a los estados federales, en los supuestos que expresamente se indican en dicho precepto. Por lo mismo, el único párrafo que actualmente tiene el mencionado artículo 122, se propone ubicarlo como primer párrafo del artículo 119 que también se localiza en el Título Quinto de la Constitución, dejando íntegros como párrafos segundo y tercero, las vigentes disposiciones de este último precepto. Con ello, se vacía de contenido el último artículo del Título Quinto y permite introducir en él las bases constitucionales de la organización del Gobierno del Distrito Federal.

La nueva organización política permitiría que los poderes de la Unión ejerzan las atribuciones de Gobierno en el territorio y que a la vez se creen órganos representativos y democráticos de acuerdo a la distribución de competencias que se contemplan en esta iniciativa.

Por ello, el primer párrafo del artículo 122 establecería, de ser aprobada esta iniciativa, que el Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los poderes de la Unión, los que actuarán por sí y a través de los órganos de Gobierno representativos y democráticos que la constitución establezca. Con ello, se asegura la permanencia y la supremacía de los poderes federales como elemento integrador de la República en su sede que es el Distrito Federal. También hace posible, sin contradicción con la naturaleza del Gobierno del Distrito Federal, el establecimiento de órganos propios que respondan a los cambios que han ocurrido en la realidad de la ciudad de México y a las aspiraciones democráticas de sus habitantes.

El sistema constitucional que rige la vida democrática de nuestro país hace posible para el Distrito Federal, por su especial naturaleza, una organización política que implicará transformaciones de fondo con respecto a los ámbitos hasta ahora vigentes relativos a la forma de Gobierno del Distrito Federal. En ese contexto, se proponen las bases conforme a las cuales debe organizarse el Gobierno del Distrito Federal, mismas que tomará en cuenta el Congreso de la Unión al expedir el ordenamiento respectivo, con denominación de Estatuto de Gobierno y carácter de Ley y que se le confiere como atribución por la importancia que reviste el Distrito Federal para la Federación.

En tal sentido, se enuncian como órganos del Distrito Federal a la Asamblea de Representantes, al jefe del Distrito Federal y al Tribunal Superior de Justicia, estableciéndose que el estatuto correspondiente deberá distribuir las atribuciones entre los poderes de la Unión en materias del gobierno del Distrito Federal y las correspondientes a los órganos referidos, de acuerdo con los ámbitos de competencia que se plantean en esta iniciativa.

El Gobierno del Distrito Federal contaría con una administración pública local que requerirá de órganos centrales, desconcentrados y de entidades paraestatales, cuyas bases de distribución de funciones y reglas para la creación de estas últimas deberá contemplar el estatuto de Gobierno.

El mismo estatuto deberá determinar los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal y la integración de un consejo de ciudadanos por medio de elección directa para cada demarcación territorial en que se divida la entidad. Los primeros, no se agotan en los artículos 35 al 38 de la Constitución, relativos a los derechos y obligaciones de los mexicanos y los ciudadanos, sino que busca alcanzar también a los habitantes y residentes de esta ciudad, independientemente de su nacionalidad y de su carácter de ciudadanos. Esta ampliación de derechos se explica por la importancia de reconocer que las decisiones sobre la administración de la ciudad afectan a todos sus habitantes por igual y que por ello, todos deben tener derecho a participar.

La fracción II del nuevo texto del artículo 122 contempla las facultades conferidas al Presidente de la República, tanto en lo relativo a la designación del servidor público que tendrá a su cargo la fuerza pública del Distrito Federal, en razón de residir en el territorio en que ésta actúa, a que obliga la fracción VII del artículo 115 constitucional, como el nombramiento del Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

Estas facultades se explican por la necesidad de mantener en armonía el sistema federal con las organización del Distrito Federal. Es indispensable asegurar que los poderes no estarían sujetos a limitación o impedimentos por decisiones que tomen en cuenta, exclusivamente, los intereses de la ciudad sin considerar sus repercusiones para los poderes de la Unión y para la Federación en su conjunto. Sin embargo, para posibilitar en el orden práctico la aplicación de medidas de gobierno local que requieren de apoyo por la fuerza pública y asegurar la corresponsabilidad, el jefe del Distrito Federal podrán serle delegadas las funciones de dirección en materia de seguridad pública.

También para el Presidente de la República, se prevé de manera expresa su intervención en la designación del jefe del Distrito Federal, sujeto al procedimiento que se desarrolla en la propuesta fracción VI, relativa a este órgano de Gobierno del distrito Federal. Esta facultad se sustenta tanto en el interés de la Federación en su conjunto para asegurar la puntual integración de los órganos del Distrito Federal,. Esta fórmula permite hacer compatibles ambos valores e intereses de una manera coherente.

Respecto del procedimiento de designación del jefe del Distrito Federal, se propone un sistema que conjuga el interés de representación política de la ciudadanía de esta entidad y la importancia que la misma representa para la Federación, en tanto sede de los poderes federales y capital de la República. Por ello, se sustenta la legitimidad obtenida por la vía de la elección en la Asamblea de Representantes y la intervención de la propia Federación a través del Presidente de la República. El nombramiento que de jefe del Distrito Federal haga éste último,

recaería en un miembro de la propia Asamblea de Representantes. Este nombramiento sería sometido a la ratificación de la Asamblea de Representantes, asegurando que en la integración del órgano, los representantes de la ciudadanía intervengan decididamente. Desde luego y para evitar procesos que pudieran prolongarse poniendo en tela de juicio la integración del órgano y con ello la gobernabilidad de la ciudad, se define un procedimiento terminal en caso de rechazos sucesivos por parte de la Asamblea. Así, el Senado de la República haría directamente el nombramiento, como cámara representativa del pacto de la Unión.

El jefe del Distrito Federal duraría en su cargo desde la fecha en que rinda protesta ante la Asamblea de Representantes o en su caso, ante el Senado de la República, hasta el 2 de diciembre del año en que concluya el periodo constitucional de la Asamblea respectiva.

Asimismo, se proponen las soluciones normativas para resolver las faltas absolutas y temporales del jefe del Distrito Federal e impedir que se presenten vacíos de poder por falta de integración del órgano, jefe del Distrito Federal.

Se atribuye al Presidente de la República, la facultad de presentar la propuesta al Congreso de la Unión de los montos de endeudamiento para el financiamiento de los proyectos del distrito Federal, en virtud de que la capacidad de endeudamiento anual necesario para el financiamiento complementario de proyectos y programas de la administración pública local, es determinación cuyos límites afectan la economía nacional y la de la sede de los poderes federales. Por ello, queda en el Presidente y el Congreso de la Unión dicha determinación. Desde luego, la iniciativa prevé la participación del jefe del Distrito Federal en la propuesta que el Presidente envíe de dicho endeudamiento anual, para tomar en cuenta las necesidades directas de la ciudad. Debe notarse que esta propuesta se vincula a la adición al artículo 73 fracción VIII por la que el Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda, a cuyo efecto el jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiese realizado. Se propone

que el jefe del Distrito Federal, informe igualmente a la Asamblea de Representantes al rendir la cuenta pública.

Dada la responsabilidad del Presidente de la República frente a los habitantes del Distrito Federal, por su participación en el gobierno del Distrito Federal y para permitir la mayor compatibilidad entre las leyes del Congreso y las leyes emitidas por la Asamblea, se prevé la facultad de iniciativa legislativa ante la Asamblea por parte del Presidente de la República. De esta manera será posible generar legislación para el distrito Federal que fortalezca las políticas nacionales. Se propone que los miembros de la Asamblea sean electos cada seis años. El ejercicio de su función primordial se realizará en dos periodos ordinarios de sesiones, que se iniciarán, el primero de ellos el 3 de diciembre de cada año y el segundo a partir del 16 de abril, pudiendo concluir en el primer caso el 3 de febrero del año siguiente y el 15 de julio del mismo año para el segundo periodo.

Para recoger la demanda de los habitantes de la ciudad de México de contar con un mayor control en materias propiamente urbanas y de gran impacto específico en su vida cotidiana por medio de su representación directa y no compartida con otras entidades federativas, se dota de facultades legislativas a la Asamblea de Representantes, en materias enunciadas en la fracción IV, propuesta por esta iniciativa.

Las no conferidas a dicho órgano, se entienden reservadas al Congreso de la Unión en términos de la fracción VI del artículo 73 constitucional que se propone. Así, la Asamblea de Representantes estaría facultada para legislar en importantes materias locales: hacienda pública e ingresos; administración pública local; procesos electorales; organismo protector de los derechos humanos; participación ciudadana; bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; concesión para la explotación, uso o aprovechamiento de dichos bienes o para la prestación de servicios públicos; planeación del desarrollo; uso de suelo y desarrollo urbano; servicios públicos de agua y drenaje; preservación y restauración del equilibrio ecológico, entre otras materias. Asimismo, correspondería a la Asamblea de Representantes aprobar el

presupuesto de egresos en el Distrito Federal, así como revisar la cuenta pública, para analizar ya congruencia entre el gasto autorizado y el ejercido, facultades que actualmente tiene la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Como consecuencia de la facultad legislativa que asume la Asamblea en esta iniciativa y en congruencia con nuestro sistema jurídico, se dispone el procedimiento conforme al cual el jefe del distrito Federal podrá participar en el proceso de formación de leyes y decretos. Expresamente se disponen los términos en que el jefe del Distrito Federal deberá presentar la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos, en tanto que su carácter de titular de la Administración Pública del Distrito Federal le dota de los elementos de planeación, programación y ejecución que implican a los ordenamientos referidos.

Asimismo, responde a que siendo los ingresos y egresos de la ciudad el punto de mayor importancia para los habitantes de la ciudad, que formulan sus demandas en esos términos, es plenamente congruente con el objetivo de otorgarles respeto y reconocimiento a los habitantes de la ciudad el darle esta atribución al órgano integrado por sus representantes directos y específicos. Esta modificación responsabiliza más a la ciudadanía frente a sus propios retos.

Para preservar el principio de separación de funciones contemplado en el artículo 62 de la Constitución, pero con la importante modalidad de no requerir la solicitud de licencia y aprobación de la misma por la Asamblea de Representantes, se establece que el miembro de la Asamblea nombrado por el Presidente de la República como jefe del Distrito Federal y ratificado por aquella, o bien directamente nombrado por el Senado de la República, se considerará separado de su cargo de representante en la Asamblea para pasar a ser titular de la administración pública del Distrito Federal.

La función judicial en el Distrito Federal ha estado encargada, desde el último tercio de Siglo XIX, a un órgano jurisdiccional específico para el Distrito Federal. Por ello, esta iniciativa preserva en lo esencial esta importante tradición institucional. Sin embargo, la

iniciativa propone dos innovaciones: por una parte, que los nombramientos de los magistrados del tribunal los haga el jefe del Distrito Federal, ya no el Poder Ejecutivo Federal, sujetando el nombramiento respectivo a la ratificación de la Asamblea de Representantes y por otro lado, que el tribunal elabore su propio presupuesto para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que se envíe a la Asamblea de Representantes. Ambos cambios son acordes al interés de que la ciudadanía del Distrito Federal intervenga a través de sus representantes específicos en la integración del órgano judicial para la jurisdicción común en el Distrito Federal.

Sin duda el aspecto que de manera más evidente ha transformado la faz de la ciudad, es el fenómeno de la conurbación en el Valle de México. Por ella, no es posible separar, sobre todo en materia de algunos servicios y de asentamientos humanos lo que de hecho es una unidad y continuidad. Este desarrollo de esa área de conurbación impone prever las vías institucionales para la efectiva resolución de demandas que ya no permiten faltas de coordinación o disparidad de criterios. Por ello, esta iniciativa propone incluir en el artículo 122 la creación de comisiones metropolitanas para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal. Los respectivos gobiernos podrían suscribir convenios para la creación de esas comisiones para la coordinación de acciones en materias de: asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública. Uno de los aspectos fundamentales de estas comisiones consiste en que a través de ellas se establecerían las bases para determinar coordinadamente organismos o entidades públicas con funciones específicas en las materias señaladas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación.

Las reformas planteadas en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos implican cambios en otros preceptos constitucionales para integrar en su totalidad el marco legal del gobierno del Distrito Federal. Así, se plantea la necesidad de

contener en la fracción IV del artículo 31 la obligación fiscal para con el Distrito Federal, por constituir ya un ámbito gubernativo propio y en concordancia con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de la forma de considerar las contribuciones para el Distrito Federal y las contribuciones federales.

La iniciativa propone reformar el artículo 44 de la Constitución para expresamente establecer que la ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Al proceder así, se sientan las bases para sustentar la participación de los habitantes de la ciudad de México en la integración de órganos específicos para su Gobierno, a la vez que se reconoce una aspiración histórica de pertenencia, sin afectar al sistema federal, en el distrito sede de los poderes de la Unión. Esta adición al artículo 44 deja intacta la norma que establece el caso de que los poderes federales se trasladaran a otro sitio.

En congruencia con las propuestas normas del artículo 122, se propone reformar la fracción VI del artículo 73, para asentar la facultad legislativa del Congreso de la Unión para el Distrito Federal, precisando que esto será así en las materias que no están expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes. Con ello, la facultad genérica pertenece al Congreso de la Unión y la facultad específica en distintas materias listadas en el artículo 122 queda bajo la competencia de la Asamblea.

Asimismo, se plantea la adición de la fracción VIII del artículo 73 a efecto de hacerla congruente con la disposición propuesta en el nuevo artículo 122 fracción II, inciso d, respecto a la propuesta que haga el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, sobre los montos de endeudamiento para financiar el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. De la misma manera, se elimina de la fracción XXIX-H del artículo 73, la referencia al Distrito Federal ya que la expedición de la Ley relativa al tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal, será competencia de un órgano específico.

Respecto de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, contenidas en el artículo 74, se extraen las referencias implícitas y expresas al Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, Ley de Ingresos y Cuenta Pública del Distrito Federal, que en el nuevo contexto, como ha sido expuesto, correspondería a dos órganos de Gobierno del Distrito Federal, como lo determinaría el nuevo contenido del artículo 122.

Se reformaría también el artículo 76 en su fracción IX para facultar a la Cámara de Senadores a nombrar, dado el supuesto de que la Asamblea de Representantes no ratificare dos nombramientos sucesivos que hiciese el Presidente de la República, al jefe del Distrito Federal.

Se propone modificar el artículo 79 en su fracción II para suprimir la facultad de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para recibir la propuesta de los magistrados del Distrito Federal, ya que esa función correspondería a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

El contenido del artículo 89, relativo a las facultades y obligaciones del Presidente de la República, sería modificado en sus fracciones I y XVII, para hacerlas congruentes con su participación en el Gobierno del Distrito Federal y específicamente con el procedimiento de designación del jefe del Distrito Federal.

Se propone también modificar la fracción I-B del artículo 104 a efecto de incluir, para la procedencia de recursos de revisión ante los tribunales de la federación, las resoluciones definitivas del tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal.

Con respecto a los artículos 105 y 107 fracción VIII inciso a, se proponen las modificaciones apropiadas para dirimir las controversias que se susciten, por razones de constitucionalidad, sobre los actos y leyes de los órganos específicos del Distrito Federal, en relación con los estados, entre sí, o frente a las leyes federales y del Distrito Federal.

La reforma que se propone implica cambios en toda la organización institucional y administrativa del gobierno del Distrito Federal. Es necesario que estos cambios se introduzcan gradualmente con el propósito de no generar vicios legales o desórdenes administrativos en una ciudad con márgenes tan estrechos para su adecuada conducción.

La aplicación de las reformas está concebida en etapas. El primer paso sería el establecimiento de las facultades legislativas para la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Es indispensable que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal cuente con estas facultades para elaborar los ordenamientos que habrán de sustentar la nueva organización institucional. Así por ejemplo, la Asamblea de Representantes estará facultada para aprobar la Ley electoral del Distrito Federal. Conforme a lo que establezca esta Ley habrán de celebrarse los procesos electorales para elegir a los miembros de los consejos de ciudadanos, y también, la elección indirecta del jefe del Distrito Federal de acuerdo con el procedimiento establecido.

Junto a las razones de orden procedimental y a la necesidad de no alterar de manera súbita el manejo administrativo de los servicios públicos de la ciudad está la necesidad de lograr la consolidación de estos cambios políticos profundos que modifican muchos de los equilibrios actuales en la ciudad y con el resto del país. Una precipitación en la entrada en vigor de las reformas que no tomara en cuenta todos estos factores impediría su consolidación y arraigo. La propuesta habrá de encauzar un cambio que desde 1824 no ha podido resolverse. Vale la pena cuidar este proceso de transición institucional en la capital de la República.

Esta iniciativa propone 10 artículos transitorios para establecer la entrada gradual en vigor de esta reforma. En ellos se establece que la vigencia de las reformas y adiciones que se someten a consideración de ese Constituyente Permanente, surta sus efectos a los 30 días siguientes de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Por otra parte, al considerar que el proceso de transición del Distrito Federal hacia una nueva forma de gobierno requiere de un marco jurídico, cuya pauta es dada por la iniciativa de

reformas constitucionales, misma que deberá ser desarrollada por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y por el Congreso de la Unión en sus respectivas esferas de competencia, se propone un sistema gradual de entrada en vigencia para los órganos del gobierno del Distrito Federal.

Las reformas constitucionales que se plantean habrán de tener sus primeros efectos para el trienio 1994-1997 respecto del ejercicio de las funciones legislativas para el Distrito Federal por la Asamblea de Representantes, en las materias expresamente conferidas. En tanto que la vigencia del órgano ejecutivo, jefe del Distrito Federal, será efectiva a partir del mes de diciembre de 1997, como se prevé en el artículo quinto transitorio.

La asunción de las facultades legislativas por la Asamblea que se propone en la iniciativa tiene como fin primario el de permitir el desarrollo del marco de actuación de los órganos que integran el gobierno del Distrito Federal, sin el cual sería inviable el avance democrático que constituye la misma. De este modo, el jefe del Distrito Federal, podría contar, al asumir su encargo, con los instrumentos legales que le permitan gobernar esa entidad, conforme a las bases constitucionales que se proponen en el artículo 122.

En consecuencia, el Presidente de la República seguiría a cargo del gobierno del Distrito Federal y lo ejercerá por conducto del Departamento del Distrito Federal hasta en tanto fuese nombrado y entre en funciones el jefe del Distrito Federal. Por ello como se propone en el artículo octavo transitorio, las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto de egresos del Distrito Federal, que la Asamblea de Representantes, en ejercicio de su facultad legislativa expedirá para los años de 1995, 1996 y 1997, le serán enviados por el Presidente de la República; igual previsión se guarda por lo que toca a la cuenta pública para los años de 1995 y 1996. La cuenta pública correspondiente a 1994 sería revisada por la Cámara de Diputados ya que ella habría aprobado en diciembre de 1993, el Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal para el año de 1994.

La legislación expedida para el Distrito Federal se mantendría vigente hasta que se expidan las nuevas disposiciones jurídicas.

Se contempla en el artículo segundo transitorio de los miembros de la Asamblea electos para el periodo que comprende de 1994 a 1997, durarán hasta el 2 de diciembre de 1997 de tal manera que la Asamblea que cubra el periodo 1997-2000 inicie sus funciones el 3 de diciembre de 1997. Será la Asamblea que inicie el 3 de diciembre del año 2000 la que tenga un mandato por seis años.

A fin de salvaguardar los derechos laborales de los servidores públicos del Departamento del Distrito Federal, se dispone también en el artículo séptimo transitorio que, éstos los conservarán al ser adscritos al órgano ejecutivo local de Gobierno del Distrito Federal.

Por lo expuesto y con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política del los Estados Unidos Mexicanos por el digno conducto de ustedes ciudadanos secretarios, me permito someter a la consideración del honorable Congreso de la Unión, para los efectos del artículo 135 de la propia Constitución”.

Con estas reformas se pretende gobernar a la ciudad de México manteniendo consensos y fortaleciendo la capacidad de respuesta a los problemas, que requiere la construcción de relaciones e instituciones nuevas. Las prácticas de gobierno en el Distrito Federal, al reconocer el pluralismo, han ampliado el ejercicio de las libertades y la cercanía del gobierno con los ciudadanos.

Ahora bien, un paso de gran trascendencia hacia el fortalecimiento de la vida democrática en el país, será la transformación de la actual forma de gobierno del Distrito Federal -como órgano dependiente de la Administración Pública

Federal- en una nueva estructura institucional que garantice la seguridad y la soberanía de los Poderes de la Unión y, a la vez, la existencia de órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos.

La creación de las nuevas instituciones de gobierno del Distrito Federal se concibió para proteger el eficaz ejercicio de las atribuciones de los Poderes de la Unión y, al mismo tiempo, garantizar la representación democrática de quienes aquí habitan, en los ámbitos del gobierno de la ciudad, para que los ciudadanos puedan influir en la dirección de su ciudad, no sólo con el voto que históricamente han ejercido para los cargos de elección popular de la Federación, sino directamente en el destino de los asuntos que más les incumben.

⇒ **REFORMA AL PODER JUDICIAL FEDERAL.**

En relación a las reformas a los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 94, 108, 110, 111, 116, 122 y 123b de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto del Poder Judicial, que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, se refieren a la seguridad pública, prohibición de los ministros para ocupar cargos en las Secretarías de Estado, se establecen las bases de coordinación entre la Federación y el Distrito Federal, se señala la facultad del Senado para ratificar los nombramientos, así

como la estructura y organización del Poder Judicial, tal y como lo indica la Exposición de Motivos, que a la letra dice:

“Exposición de Motivos:

CC. SECRETARIOS DE LA CAMARA DE SENADORES DEL H. CONGRESO DE LA UNION.- PRESENTES.

La Constitución es el ordenamiento supremo que, surgida de nuestras luchas históricas y de nuestros más amplios consensos, recoge la voluntad nacional de los mexicanos y da sustento a nuestro Estado de Derecho. La Constitución ha orientado la construcción del país, señala las pautas para avanzar en la democracia hacia la convivencia justa y segura que todos anhelamos y expresa nuestra voluntad de mantener la unidad de la República en un pacto federal que garantice a sus integrantes. Federación, estados y municipios, una vida justa y armónica.

El perfeccionamiento de la democracia, la seguridad y la justicia son demandas medulares de nuestra sociedad. Los mexicanos deseamos vivir al amparo de un Estado que garantice plenamente la vigencia de las normas, el apego del gobierno a la ley, la seguridad de las personas, el disfrute a su patrimonio y el ejercicio de sus libertades. Al cumplir esos propósitos, el poder alcanza su legitimidad y se convierte en fuerza constructiva al servicio de la sociedad.

En nuestra vida cotidiana, los mexicanos exigimos certeza en el ejercicio de nuestros derechos y capacidad para asegurar el respeto de nuestras libertades. Asimismo demandamos la protección del Estado frente al crimen o la violencia, y aspiramos a una mayor fortaleza y credibilidad de las instituciones encargadas de la justicia y la seguridad.

Debemos fortalecer un Estado de Derecho que otorgue certidumbre a todos y permita la más cabal expresión de las potencialidades de cada quien y de la sociedad en su conjunto.

Fortalecer el Estado de Derecho requiere mejores instrumentos para asegurar la plena vigencia de nuestra Constitución, capacidad para aplicar la ley, sancionar a quienes la violan y dirimir las controversias. Los mexicanos queremos un Estado de Derecho que asegure una convivencia civilizada, armónica y pacífica; un Estado que haga de la norma jurídica el sustento de la cohesión social y de la suma de nuestros esfuerzos.

La rica tradición constitucional de México nos ha enseñado que la convivencia armónica sólo está garantizada en el marco del Derecho, que el progreso nacional sólo es posible a partir del cumplimiento de la ley y de la constante adecuación de nuestro marco jurídico a las nuevas realidades del país. Hoy, los mexicanos nos encontramos frente a la apremiante necesidad de adecuar las instituciones responsables de la seguridad y la justicia para que el Derecho siga siendo garantía de convivencia pacífica e instrumento efectivo de cambio.

Es esencial que la Constitución y el orden legal derivado de ella tengan plena observancia. Es preciso que las autoridades actúen con apego a las normas, que los derechos sean reconocidos y las discrepancias resueltas conforme a la ley. Todo el esfuerzo de varias generaciones, toda la tarea de la nuestra, todo el horizonte de nuestros hijos puede perderse si no damos los pasos definitivos para seguir consolidándonos como un país de leyes. No podemos fincar nuestras expectativas en la certidumbre de la ley y vivir en la incertidumbre de su cumplimiento. Los mexicanos necesitamos, queremos, demandamos y merecemos un sistema de justicia y seguridad eficaz; queremos que la ley sea la norma real de nuestra convivencia.

Hoy, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción primera del Artículo 71 constitucional, someto a la consideración del Constituyente Permanente, por el digno conducto del Senado de la República, una iniciativa que tiene el propósito de fortalecer la Constitución y la normatividad como sustento básico para una convivencia segura, ordenada y tranquila. Se propone el fortalecimiento del Poder Judicial y modificaciones a la organización interna, al funcionamiento y a las competencias de las instituciones encargadas de la seguridad y la

procuración de justicia. Son cambios que permitirán a estas instituciones un mejor desempeño de sus responsabilidades de representar y salvaguardar los intereses de la sociedad y hacer que la ley sea la norma suprema de nuestra vida pública.

La Constitución deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en los Juzgados de Distrito, y les encomienda la custodia del orden constitucional y legal. Por eso, una Suprema Corte de Justicia libre, autónoma, fortalecida y de excelencia, es esencial para la cabal vigilancia de la Constitución y el Estado de Derecho que ella consagra. En la Suprema Corte de Justicia la voluntad popular ha depositado la función fundamental de mantener el equilibrio entre los Poderes de la Unión, dirimiendo las controversias que pudieran suscitarse entre el Ejecutivo y el Legislativo. Así también, la Suprema Corte es depositaria del supremo mandato de velar por la Unión de la República, dirimiendo las controversias entre estados, municipios, el Distrito Federal y la Federación. En la Suprema Corte reside asimismo el mandato de asegurar a los individuos que todo acto de autoridad se apegue estrictamente al orden que la Constitución consagra. De ahí que un régimen de plena vigencia del Estado de Derecho y un sistema de administración de justicia y seguridad pública justo y eficiente, requiere de un Poder Judicial más independiente y más fuerte.

En esta iniciativa se somete a la consideración de esa Soberanía un conjunto de reformas a la Constitución para avanzar en la consolidación de un Poder Judicial fortalecido en sus atribuciones y poderes, más autónomo y con mayores instrumentos para ejercer sus funciones. Estas reformas entrañan un paso sustantivo en el perfeccionamiento de nuestro régimen democrático, fortaleciendo al Poder Judicial para el mejor equilibrio entre los Poderes de la Unión, creando las bases para un sistema de administración de justicia y seguridad pública que responda mejor a la voluntad de los mexicanos de vivir en un Estado de Derecho pleno.

La fortaleza, autonomía y capacidad de interpretación de la Suprema Corte de Justicia son esenciales para el adecuado funcionamiento del régimen democrático y de todo el sistema de

justicia. La Suprema Corte ha sabido ganarse el respeto de la sociedad mexicana por su desempeño ético y profesional. En los últimos años se ha vigorizado su carácter de órgano responsable de velar por la constitucionalidad de los actos de la autoridad pública. Hoy debemos fortalecer ese carácter.

Consolidar a la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones; exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales, para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo. Al otorgar nuevas atribuciones a la Suprema Corte, se hace necesario revisar las reglas de su integración a fin de facilitar la deliberación colectiva entre sus miembros, asegurar una interpretación coherente de la constitución, permitir la renovación periódica de criterios y actitudes ante las necesidades cambiantes del país, y favorecer el pleno cumplimiento de su encargo. En esa misma perspectiva, se hace necesaria una diferenciación en el desempeño de las funciones sustantivas y administrativas de la Suprema Corte para facilitar la eficiencia en ambas.

En el ámbito de la procuración de justicia, la Procuraduría General de la República debe consolidarse como protectora de los intereses de la federación y fortalecer su carácter de representante de la sociedad y su capacidad para perseguir los delitos. En este sentido, un paso decisivo es dotar a este órgano de una mayor legitimidad republicana, al someter la designación de su titular a la aprobación del Senado.

Por otra parte, para alcanzar la seguridad que demandan los mexicanos es necesario sentar las bases legales para un sistema nacional de seguridad pública que facilita la coordinación de acciones entre los distintos niveles de gobierno.

El mejoramiento de la justicia y la seguridad son dos de los imperativos más urgentes que enfrenta nuestro país. El bienestar de los mexicanos se funda en la seguridad de sus personas y de sus bienes. Ante la comisión de ilícitos incluso por quienes debieran vigilar el

cumplimiento de la ley, se ha acrecentado la desconfianza hacia las instituciones, los programas y las personas responsables de la impartición y procuración de justicia y de la seguridad pública. La ciudadanía tiene la percepción de un desempeño judicial y policial que no siempre es eficaz y dotado de técnica, ética y compromiso de servicio.

Esta situación únicamente podrá remediarse por medio de una reforma que incorpore sistemas de justicia y seguridad más modernos, más eficientes; sistemas acordes con las necesidades y los reclamos de nuestros tiempos. Esta iniciativa es un primer paso que atiende los aspectos constitucionales que deben modificarse para avanzar en la reforma del Poder Judicial y de los órganos y sistemas de seguridad pública.

Esta iniciativa de reformas a la Constitución forma parte de un conjunto de acciones que fortalecerán el orden público y la seguridad individual, familiar y patrimonial. Se trata de una reforma profunda que parte de la voluntad de los mexicanos de vivir en un Estado fundado en la soberanía nacional, la democracia, la división de poderes, el federalismo y el respeto a las garantías individuales. Su objetivo último es el fortalecimiento del equilibrio de poderes y del Estado de Derecho.

La reforma se inscribe en la larga tradición nacional que ha buscado subordinar la totalidad de los actos del poder público a la constitución y a las leyes. Esa tradición comprende el establecimiento, por don Manuel Crescencio Rejón, del juicio de amparo en la Constitución del estado de Yucatán; la federalización del propio juicio de amparo por Mariano Otero y el establecimiento de un sistema de control de constitucionalidad de leyes. Esa tradición incluye también los importantes criterios que en materia de constitucionalidad fijó Ignacio Vallarta. En fin, una tradición que comprende la creación de los Tribunales Colegiados de Circuito y el otorgamiento a la Suprema Corte, en 1987, de facultades exclusivas en materia de constitucionalidad. Todos estos avances, fruto del enorme esfuerzo y el talento de muchos juristas mexicanos, tuvieron el propósito común de garantizar nuestra Constitución como

norma suprema de la Nación. Esa es la tradición jurídica mexicana en que se inscribe esta iniciativa.

La propuesta de modificaciones al régimen competencial y organizativo de la suprema Corte de Justicia parte de la convicción de que es el órgano jurisdiccional que ha funcionado con mayor eficiencia y credibilidad en nuestro país. Debido al carácter supremo de sus resoluciones en los distintos litigios que se generen y a las nuevas atribuciones con que se propone dotarla, la reforma a nuestro sistema de justicia debe partir del fortalecimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se trata de llevar a sus últimas consecuencias el principio de la supremacía constitucional. Hasta ahora el juicio de amparo ha sido el medio tradicional para tutelar las garantías individuales, dando buena cuenta de su capacidad protectora. Mediante el juicio de amparo, los individuos han contado con un instrumento eficaz para impugnar aquella norma jurídica general o aquel acto individual de autoridad federal, estatal o municipal, que pugne con lo dispuesto por una norma constitucional. Por ello, el juicio de amparo debe conservar sus principios fundamentales, pero debemos continuar perfeccionándolo, a fin de permitir una cada vez más adecuada defensa de los derechos fundamentales del individuo frente a cualquier abuso de la autoridad.

Debemos reconocer que incluso con independencia de los importantes beneficios del juicio de amparo, la nueva y compleja realidad de la sociedad mexicana hace que este proceso no baste para comprender y solucionar todos los conflictos de constitucionalidad que pueden presentarse en nuestro orden jurídico. Por ello, es necesario incorporar procedimientos que garanticen mejor el principio de división de poderes y a la vez, permitan que la sociedad cuente con mejores instrumentos para iniciar acciones de revisión de la constitucionalidad de una disposición de carácter general a través de sus representantes.

La iniciativa plantea la reforma del artículo 105 constitucional a fin de ampliar las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que se susciten entre la Federación, los estados y los municipios; entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión; entre los Poderes de las entidades federativas; o entre los órganos de gobierno del Distrito Federal. Al ampliarse la legitimación para promover las controversias constitucionales, se reconoce la complejidad que en nuestros días tiene la integración de los distintos órganos federales, locales y municipales.

Asimismo, se propone abrir la posibilidad de que un porcentaje de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las legislaturas locales, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal o, en su caso, el Procurador General de la República, puedan plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito de sus atribuciones, la inconstitucionalidad de leyes, previéndose que las resoluciones puedan anular, con efectos generales, la norma declarada inconstitucional.

Adicionalmente a los cambios propuestos en lo concerniente a las competencias judiciales de la Suprema Corte de Justicia, la iniciativa propone que sus atribuciones administrativas sean asignadas a un órgano de nueva creación. Este órgano se integraría por personas designadas por los tres Poderes de la Unión, quienes ejercerían sus funciones por un tiempo limitado y serían sustituidos mediante un sistema de escalonamiento. Con la liberación de las cargas de trabajo administrativo, el Pleno de la Suprema Corte contará en adelante con mayor tiempo para el desahogo de sus funciones jurisdiccionales.

Este órgano de administración sería responsable de velar por la independencia de los jueces y magistrados, y cuidaría que en todo momento se apliquen estrictamente los principios de la carrera judicial, a fin de garantizar la adecuada calificación de las personas que asuman la función jurisdiccional.

La iniciativa propone un procedimiento más riguroso para la aprobación por el Senado de la República, de los nombramientos de ministros propuestos por el titular del Ejecutivo Federal. Su comparecencia pública y el voto favorable de dos terceras partes de los miembros de ese órgano legislativo, serán requisitos para otorgar dicha aprobación. Se propone, asimismo, modificar el régimen de ingreso a la Suprema Corte, estableciendo requisitos e impedimentos más exigentes, que garanticen que la persona propuesta reúna calidad profesional y vocación judicial suficientes para el cabal cumplimiento de su responsabilidad. En congruencia tanto con sus nuevas atribuciones como con la necesidad de facilitar la deliberación, se propone la reducción en el número de ministros que integran la Suprema Corte.

A fin de garantizar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se actualice y su función se legitime periódicamente, se propone que los ministros que la integran ocupen el cargo por un período determinado y que su sustitución se lleve a cabo de manera escalonada. Al constituirse nuestra Suprema Corte en un auténtico tribunal constitucional, deberá mantenerse actualizada para garantizar que la interpretación constitucional sea armónica con las condiciones culturales, sociales y económicas al momento de su aplicación. Debido a la duración temporal del cargo, se instituye el derecho de los ministros a un haber por retiro, con lo que se garantiza que la función jurisdiccional se ejerza con independencia.

El Ministerio Público, como responsable de los intereses de la sociedad, que actúa como una institución de buena fe, cumple una función básica en la defensa de la legalidad al perseguir los delitos que atenten contra la paz social. Este es el fundamento que justifica que esa institución tenga, en principio, encomendado el ejercicio de la acción penal de manera exclusiva y excluyente. Sin embargo, la iniciativa prevé la creación de instrumentos para controlar la legalidad de las resoluciones de no ejercicio de la acción penal, con lo que se evitará que, en situaciones concretas, tales resoluciones se emitan de manera arbitraria.

Por último, la iniciativa plantea las bases de un Sistema Nacional de Seguridad Pública en el que la Federación, los estados y los municipios deberán garantizar una política coherente en

la materia. Esta debe incluir, entre otros elementos, la integración de un sistema nacional de información sobre delincuentes y cuerpos policiales; la coordinación de elementos humanos y materiales entre los distintos niveles de gobierno en la prevención y el combate a la delincuencia; y la profesionalización creciente de estas corporaciones y su vinculación de manera renovada con la comunidad para recuperar su prestigio y credibilidad a través del cumplimiento cabal y respetuoso de su deber. Asimismo, se establece como criterio constitucional el que la actuación de las policías, a todos los niveles, se rija por los principios de legalidad, honestidad y eficiencia.

La iniciativa que se somete a su consideración, busca establecer las bases constitucionales para iniciar el fortalecimiento de un nuevo sistema de justicia y seguridad en el país. Posteriormente, habrán de irse presentando las iniciativas de ley que aseguren la reforma integral que la sociedad viene exigiendo.

A continuación se describen los elementos fundamentales de la presente iniciativa, a fin de que puedan ser exhaustivamente analizadas y considerados por el Constituyente Permanente.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION.

Integración.

En lo concerniente a la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se prevé reducir el número de ministros de 26 a 11, volviendo así al número de miembros establecido en el artículo 94 del texto original de la Constitución de 1917. A lo largo de nuestra historia moderna, el número de integrantes de la Suprema Corte respondió a la necesidad de abatir los rezagos acumulados que, en ocasiones, llegaron a ser muy considerables. En 1928, el número de ministros se elevó de once a dieciséis porque el rezago era de casi 16,000 asuntos.; en 1934, el número se elevó a veintiuno y, no obstante, el rezago se mantuvo en 16,000 asuntos; en

1950, además de crearse los Tribunales Colegiados de Circuito, se previó la existencia de cinco ministros supernumerarios, lo cual no impidió que el rezago llegara a ser cercano a los 38,000 asuntos. Gracias al esfuerzo sostenido de la Suprema Corte debemos destacar que al concluir el presente año, el rezago es casi inexistente.

En lo que se refiere a la acumulación de procesos, los problemas más recientes encontraron solución en la reforma de agosto de 1987. Mediante dicha reforma se determinó que la Suprema Corte de Justicia conocería, primordialmente, de los recursos de revisión interpuestos en contra de las sentencias dictadas en los juicios de amparo, siempre que las mismas contuvieran un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de alguna norma de carácter general. Esta modificación al régimen competencial confirió a la Suprema Corte el conocimiento de un número limitado de asuntos, correspondiente la resolución del resto a los tribunales Colegiados de Circuito. Conviene recordar que de 1950 a la fecha, los tribunales Colegiados de Circuito han aumentado de 7 a 83.

A los mexicanos nos cabe la satisfacción de que nuestra Suprema Corte de Justicia ha desempeñado cabalmente sus funciones a lo largo de su historia. Por ella han transitado muchos de los mejores juristas del país, y sus resoluciones han significado la determinación final del alcance y sentido de nuestros preceptos constitucionales y legales. En virtud de las nuevas competencias con que es necesario dotar a la Suprema Corte de Justicia y debido también a la asignación de las tareas administrativas a un órgano especializado, se pretende que la Suprema Corte sea un órgano más compacto y altamente calificado, cuyos miembros sigan siendo personas de reconocido prestigio profesional y altas virtudes morales, dedicados en exclusiva al conocimiento y resolución de las más importantes controversias jurídicas que puedan suscitarse en el país.

En razón de la dinámica institucional de la Suprema Corte, la sola reducción en el número de Ministros no generará un nuevo rezago, pues la reforma que se propone asignaría a un órgano distinto las competencias administrativas que hasta el día de hoy desahoga la propia

Corte a un órgano distinto. Ello permitirá que los Ministros dediquen mayor tiempo a resolver los asuntos de carácter jurisdiccional, al posibilitar que se incremente sustancialmente el número de sesiones del pleno.

Régimen jurídico de los ministros de la Suprema Corte.

De conformidad con la importancia de las nuevas funciones que la Suprema Corte ejercería, se hace necesario modificar diversos aspectos del régimen jurídico al que hasta ahora están sujetos sus integrantes.

A fin de acrecentar la corresponsabilidad que para el nombramiento de ministros existe entre la Cámara de Senadores y el Presidente de la República, la iniciativa propone que el voto mediante el cual se lleve a cabo la aprobación de los nombramientos que haga el Presidente de la República se eleve a las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes en la sesión correspondiente. Asimismo, se propone ampliar de 10 a 20 días el plazo para otorgar o negar su aprobación. La incorporación de estas medidas permitirá que los integrantes de la Cámara, luego de conocer directamente las opiniones jurídicas y los antecedentes de las personas designadas, amplíen los elementos para decidir sobre la aprobación de los nombramientos respectivos.

Se propone que los ministros de la Suprema Corte ocupen el cargo durante quince años, y que su sustitución se lleve a cabo de manera escalonada. Al existir tribunales con atribuciones para anular las leyes con efectos generales, es conveniente que sus miembros se renueven periódicamente a fin de evitar un esquema rígido de interpretación constitucional. La dinámica económica y social de México exige una capacidad siempre renovada de interpretación de la constitución, que guarde coherencia con sus propósitos y principios fundamentales. Así los criterios de validez de la totalidad de las normas jurídicas podrán actualizarse de acuerdo con las percepciones y aspiraciones de cada generación.

En la iniciativa de reforma se proponen nuevos requisitos de designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia para fortalecer su independencia. Se propone que el Presidente de la República no pueda nombrar a aquellas personas que con seis meses de anterioridad hubieran ocupado los cargos de Secretario de Estado, Jefe del Distrito Federal, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal o Gobernador de algún estado. Con esta propuesta se busca garantizar que factores de carácter político no interfieran en la asignación de los ministros y que se tome en cuenta su vocación judicial.

Otras modificaciones en cuanto a los requisitos de designación son la ampliación de cinco a diez años de la expedición del título profesional de abogado, la supresión de la edad máxima de ingreso y la reducción a un año del período de residencia en el país antes de la designación. Con las dos primeras medidas se busca que las personas propuestas tengan mayores conocimientos y experiencia al momento de ocupar el cargo, mientras que la última iguala los términos de residencia respecto de los principales cargos públicos de la Federación, al no existir razones para mantener las diferencias que hasta hoy prevalecen.

En la reforma se plantea que durante los dos años siguientes a su retiro del cargo de ministro, la persona que lo hubiere ocupado queda impedida para desempeñarse como Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Jefe del Distrito Federal, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal o Gobernador de algún estado, así como para actuar como patronos, abogados o representantes ante los órganos del Poder Judicial de la Federación. Estos impedimentos regirán incluso si los servidores públicos gozan de licencia para separarse de su cargo.

LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.

Adicionalmente a las reformas constitucionales de carácter orgánico y estructural descritas en el apartado anterior, la iniciativa propone llevar a cabo una profunda modificación al sistema de competencias de la Suprema Corte de Justicia para otorgarle, de manera amplia y definitiva, el carácter de tribunal constitucional.

Aspectos generales y efectos de sus resoluciones.

Mediante las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación en agosto de 1987, se estableció que el Pleno y las Salas de la Suprema Corte conocerían, por vía de recurso, de aquellas sentencias de amparo dictadas en juicios en que se hubiere impugnado la constitucionalidad de una norma de carácter general o establecido la interpretación directa de un precepto de la Constitución. A la luz del derecho comparado y de los criterios en la materia, tal resignación no bastó para otorgarle a la Suprema Corte de Justicia el carácter de un auténtico tribunal constitucional.

Es aconsejable incorporar a nuestro orden jurídico los valores y funciones características del Estado constitucional de nuestros días. De aprobarse la propuesta sometida a su consideración, los mexicanos contaremos en el futuro con un sistema de control de constitucionalidad con dos vías, semejante al que con talento y visión enormes diseñó en 1847 don Mariano Otero y fue recogido en el Acta de Reformas de mayo de ese año.

La iniciativa propone mantener plenamente vigente el Juicio de Amparo, fortaleciéndolo con algunas precisiones que se mencionarán más adelante en este texto. Este proceso es eficaz para el control cotidiano de los actos del poder público y accionable a partir de los agravios que las personas sufran en sus vidas, papeles, posesiones o derechos. De igual modo, propone conservar íntegramente la fórmula Otero, con lo que las resoluciones de amparo seguirán teniendo efectos sólo respecto de las personas que hubieren promovido el juicio. Hoy se propone que, adicionalmente, los órganos federales, estatales y municipales, o algunos de ellos,

puedan promover las acciones necesarias para que la Suprema Corte de Justicia resuelva, con efectos generales, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

La posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de normas con efectos generales será una de las más importantes innovaciones que nuestro orden jurídico haya tenido a lo largo de su historia. En adelante, el sólo hecho de que una norma de carácter general sea contraria a la Constitución sobre la totalidad de los actos del Poder Público. La supremacía constitucional es una garantía de todo Estado democrático, puesto que al prevalecer las normas constitucionales sobre las establecidas por los órganos legislativos o ejecutivos federal o locales, se nutrirá una auténtica cultura constitucional que permée la vida nacional.

Por razones de seguridad jurídica y estabilidad social, aun cuando las declaraciones de inconstitucionalidad produzcan efectos, éstos habrán de limitarse en el tiempo a fin de impedir que las resoluciones tengan efectos retroactivos, con excepción de la materia penal.

Por las dificultades técnicas que implicará el artículo 105 constitucional de aprobarse la presente iniciativa, será necesaria la promulgación de la correspondiente ley reglamentaria. Los complejos problemas técnicos que habrán de ser materia de los procesos previstos en dicha norma constitucional no pueden seguirse tramitando conforme a las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, ordenamiento formulado para resolver, en principio, litigios entre particulares. De ahí que la reforma prevea la conveniencia de que sea una ley reglamentaria de esta disposición constitucional la que preceptúe su cabal aplicación.

Las controversias constitucionales.

El artículo 105 del texto original de la Constitución le otorga competencia exclusiva a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre uno o más estados y el Distrito Federal; entre los poderes de un mismo estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos. Los

mencionados supuestos del artículo 105 no prevén muchos de los conflictos entre los órganos federales, estatales y municipales que la realidad cotidiana está planteando .

Una de las demandas de nuestros días es la de arribar a un renovado federalismo., Ello hace indispensable encontrar las vías adecuadas para solucionar las controversias que en su pleno ejercicio pueda suscitar. Por este motivo, se propone la modificación del artículo 105, a fin de prever en su fracción primera las bases generales de un nuevo modelo para la solución de las controversias sobre la constitucionalidad de actos que surjan entre la Federación y un estado o el Distrito Federal; la Federación y un municipio, el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquel y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sea como órganos federales o del Distrito Federal; dos estados; un estado y uno de sus municipios; y dos órganos del Distrito Federal o dos municipios de un mismo estado.

Con la modificación propuesta, cuando alguno de los órganos mencionados en el párrafo anterior estime vulnerada su competencia por actos concretos de autoridad o por disposiciones generales provenientes de otro de esos órganos, podrá ejercitar las acciones necesarias para plantear a la Suprema Corte la anulación del acto o disposición general.

El gran número de órganos legitimados por la reforma para plantear las controversias constitucionales es un reconocimiento a la complejidad y pluralidad de nuestro sistema federal. Todos los niveles de gobierno serán beneficiados con estas reformas.

El otorgamiento de estas nuevas atribuciones reconoce el verdadero carácter que la Suprema Corte de Justicia tiene en nuestro orden jurídico: el de ser un órgano de carácter constitucional. Es decir, un órgano que vigila que la Federación, los estados y los municipios actúen de conformidad con lo previsto por nuestra constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad.

El segundo proceso que se propone recoger en el artículo 105 constitucional es el de las denominadas acciones de inconstitucionalidad. En este caso, se trata de que con el voto de un porcentaje de los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores, de las legislaturas locales o de las Asambleas de Representantes del Distrito Federal se puedan impugnar aquellas leyes que se estimen como contrarias a la constitución. El Procurador General de la República podrá también impugnar leyes que estime contrarias a la Constitución.

A diferencia de lo que acontece en el juicio de amparo y en las controversias constitucionales, en las acciones de inconstitucionalidad no es necesario que exista agravio para que sean iniciadas. Mientras que en el amparo se requiere de una afectación de las garantías individuales y en las controversias constitucionales de una invasión de esferas, las acciones de inconstitucionalidad se promueven con el puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional. Se trata, entonces, de reconocer en nuestra Carta Magna una vía para que una representación parlamentaria calificada, o el Procurador General de la República, puedan plantearle a la Suprema Corte de Justicia si las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo son, o no, acordes con la Constitución.

Siendo indudable que México avanza hacia una pluralidad creciente, otorgar a la representación política la posibilidad de recurrir a la Suprema Corte de Justicia para que determine la constitucionalidad de una norma aprobada por las mayorías de los congresos, significa, en esencia, hacer de la Constitución el único punto de referencia para la convivencia de todos los grupos o actores políticos. Por ello, y no siendo posible confundir a la representación mayoritaria con la constitucionalidad, las fuerzas minoritarias contarán con una vía para lograr que las normas establecidas por las mayorías se contrasten con la Constitución a fin de ser consideradas válidas.

Los procesos en que la Federación sea parte.

En el artículo 105 en vigor se establece que la Suprema Corte de Justicia conocerá de aquellos procesos en que la Federación sea parte, lo que, interpretado por el legislador ordinario, ha significado la intervención del pleno de la Suprema Corte de Justicia siempre que se haga valer un interés de la Federación. Este sistema ha provocado que nuestro más alto tribunal tenga que pronunciarse de manera inicial en una serie de conflictos en los que, en realidad, pueden no resultar afectados los intereses de la Federación.

A fin de remediar esta situación, se propone crear en la fracción III del artículo 105, un nuevo sistema para el conocimiento de los procesos mencionados. Mediante esta propuesta, la Suprema Corte de Justicia podrá decidir si atrae o no el conocimiento del asunto en la instancia de apelación, una vez que se hubiere hecho la petición por el correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o por el Procurador General de la República y que haya evaluado la importancia del proceso en que la Federación pudiera ser parte.

EL JUICIO DE AMPARO.

Existe un reclamo frecuente por parte de abogados y particulares, en virtud de que las sentencias de amparo no siempre se ejecutan. Ello ocasiona que personas que vencen en juicio a una autoridad, no obtienen la protección de sus derechos por no ejecutarse la sentencia. De ahí que la iniciativa presenta una propuesta de modificación en lo concerniente a la ejecución de las sentencias de amparo.

Las dificultades para lograr el cumplimiento de las sentencias tienen varios orígenes: por una parte, la única sanción por incumplimiento es tan severa, que las autoridades judiciales han tenido gran cuidado de imponerla. Por otra parte, en ocasiones se ha evidenciado falta de voluntad de algunas autoridades responsables para cumplir la resolución de un juicio en que hubieren sido derrotadas. Finalmente, en ocasiones las autoridades responsables, ante la disyuntiva que se plantea entre ejercer el derecho hasta sus últimas consecuencias dando pie a conflictos sociales de importancia, o tratar de preservar el orden normativo, optan por no

ejecutar la sentencia. Con todo, no es posible que en un Estado de derecho se den situaciones en que no se cumpla con lo resuelto por los tribunales. En la presente iniciativa se propone un sistema que permitirá a la Suprema Corte de Justicia contar con los elementos necesarios para lograr un eficaz cumplimiento y, a la vez, con la flexibilidad necesaria para hacer frente a situaciones reales de enorme complejidad. El sistema de cumplimiento que se plantea es lo suficientemente preciso como para que también pueda utilizarse en la ejecución de las sentencias dictadas en los casos de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad previstas en el artículo 105. La iniciativa incluye las correspondientes remisiones.

En la reforma se propone modificar la fracción XVI del artículo 107 constitucional, a fin de dotar a la Suprema Corte de Justicia de las atribuciones necesarias para permitirle valorar el incumplimiento de las sentencias, al punto de decidir si el mismo es o no excusable. Esta posibilidad permitirá que los hechos sean debidamente calificados y que se decida cómo proceder en contra de la autoridad responsable.

Adicionalmente, se propone establecer en la misma fracción XVI la posibilidad del cumplimiento sustituto de las sentencias, de manera que se pueda indemnizar a los quejosos en aquellos casos en que la ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios que el propio quejoso pudiera obtener con la ejecución.

Finalmente, se propone introducir en la fracción XVI del artículo 107 constitucional, la figura de la caducidad en aquellos procedimientos tendientes a lograr el cumplimiento de las sentencias de amparo. Si bien es cierto que mediante el juicio de amparo se protegen las garantías individuales de manera que su concesión conlleva el reconocimiento de una violación a las mismas, también lo es la necesidad de fortalecer la seguridad jurídica. No es posible que ante la falta de interés jurídico por parte del quejoso, los órganos de justicia continúen demandando a los responsables por su cumplimiento y manteniendo la falta de definición del

derecho en nuestro país. al igual que acontece con la caducidad de la instancia en el propio juicio de amparo, las modalidades de la reforma propuesta se dejan a la ley reglamentaria.

SOLUCION DE CONFLICTOS LABORALES EN EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION.

Al reformarse la Constitución en el mes de diciembre de 1960, el Constituyente Permanente estableció en la fracción XII del apartado B del artículo 123, que la Suprema Corte de Justicia sería competente para resolver los conflictos suscitados entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores. En la presente iniciativa se propone reformar esa fracción a fin de precisar esa competencia. De esta manera, en adelante corresponderá a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento y resolución de los conflictos suscitados entre ella y sus funcionarios y empleados, y al Consejo de la Judicatura Federal el de todos aquellos que se promuevan por funcionarios o empleados de los demás tribunales federales. Con lo anterior se pretende fortalecer la autonomía del Pleno de la Suprema Corte, impidiendo que ningún órgano pueda interferir en su régimen interno. Cabe señalar que las modificaciones a la estructura y organización del Poder Judicial que se proponen, no implican afectación alguna de los derechos laborales de sus funcionarios y empleados.

ADMINISTRACION DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION.

La cuarta vertiente de las reformas a la constitución en lo referente al Poder Judicial de la Federación, es la relativa a la administración y el gobierno del propio Poder. Este punto es de importancia central para garantizar la independencia y autonomía del Poder Judicial, así como su correcto equilibrio interior.

Desde 1928 a la fecha, se ha ido concentrando en el tribunal pleno un número creciente de atribuciones no relacionadas propiamente con la función de impartir justicia. Destaca el nombramiento, adscripción y disciplina de los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito; la

elaboración del proyecto de presupuesto del Poder Judicial; la determinación del número, materia y ubicación de los órganos jurisdiccionales; el otorgamiento de licencias a distintos miembros de la judicatura federal, así como la administración de la defensoría de oficio, la designación de los miembros de ésta; y la realización de visitas de inspección a todos los órganos jurisdiccionales federales del país, entre muchas otras más. Así, puede afirmarse que los ministros de la Suprema Corte de Justicia, además de su importante tarea de impartir justicia, han tenido que ocuparse de la administración de un Poder Judicial cada vez más grande y complejo.

En los últimos años, connotados tratadistas han planteado la necesidad de crear un órgano de administración que garantice la autonomía y eficacia de la función judicial. La experiencia muestra que es conveniente concentrar la labor de los jueces, magistrados y ministros en cuestiones de carácter puramente jurisdiccional, ampliando con ello el tiempo dedicado por ellos a la impartición de justicia.

Integración del Consejo de la Judicatura Federal.

De acuerdo con la iniciativa que ahora someto a su consideración, se propone modificar el artículo 100 constitucional a fin de que las funciones administrativas que hasta ahora ejerce la Suprema Corte recaigan en un Consejo de la Judicatura Federal. El mismo estaría integrado por siete miembros, y lo presidiría el ministro que resulte electo para presidir la Suprema Corte. De los seis miembros restantes del Consejo, dos serán designados por la Cámara de Senadores, uno electo por los jueces de Distrito, uno electo por los magistrados de Circuito y dos designados por el Presidente de la República. Salvo en el caso del Presidente de la Suprema Corte, los miembros del Consejo durarán en su cargo cinco años, llevándose a cabo su renovación de manera escalonada.

Se plantea que los integrantes del Consejo estarán impedidos durante el ejercicio de su encargo o mientras gocen de licencia, para aceptar o desempeñar cualquier tipo de empleo

cargo o comisión, salvo los no remunerados de carácter científico, académico o docente y para litigar ante los tribunales federales durante el año siguiente a la conclusión de su encargo.

Debido a la importancia de las funciones que habrán de realizar en lo tocante a la integración, administración y vigilancia de una buena parte de un poder del Estado, se dispone modificar los artículos 110 y 111 constitucionales, a fin de respectivamente, hacer a los miembros del Consejo de la Judicatura Federal sujetos de juicio político y otorgarles la correspondiente inmunidad procesal.

Atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal.

Entre las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal que deben ser destacadas, se encuentran las relativas al nombramiento, adscripción, promoción y remoción de jueces y magistrados. Es decir, las cuestiones relativas a la carrera judicial. Con el enorme crecimiento del número de órganos del Poder Judicial de la Federación que hubo a comienzos de la década pasada, y que llegó a ser en promedio de veintiún tribunales y juzgados por año, la designación de sus titulares significó un problema y se dio cabida a la improvisación del personal. A fin de que en lo futuro se eleve la calidad profesional de quienes habrán de impartir justicia, mediante esta reforma se pretende elevar a rango constitucional la carrera judicial, de manera que en lo futuro el nombramiento, adscripción y remoción de jueces y magistrados quede sujeta a los criterios generales, objetivos e imparciales que al respecto determinen las leyes.

De acuerdo con la adición que se propone el artículo 94, al Consejo le corresponderá también la delimitación territorial de los circuitos y distritos judiciales de todo el país, así como la determinación del número de órganos y las materias que estos deban conocer. Ello es así en tanto que estas tareas implican la distribución de las cargas de trabajo y la ubicación geográfica de los órganos, cuestiones que requieren de un conocimiento primordialmente administrativo.

El Consejo deberá realizar la vigilancia y supervisión de los órganos jurisdiccionales así como de las conductas de sus titulares, en concordancia con la competencia que le corresponde para el nombramiento y remoción de esos funcionarios. Esta última será una de las competencias del Consejo de la Judicatura Federal que mayores beneficios habrá de reportar a la impartición de justicia federal, pues facilitará que se detecten las anomalías, los delitos o el cabal cumplimiento de las tareas por parte de los jueces, magistrados y personal.

Igualmente, en el artículo 100 se propone que el Consejo de la Judicatura Federal tenga competencia para formular el proyecto de presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, excepción hecha del que para sí misma elabore la Suprema Corte de Justicia. Esta dualidad en lo que hace a la formulación del presupuesto es necesaria en tanto que, de ninguna manera, la Suprema Corte de Justicia puede quedar subordinada al consejo de la Judicatura Federal.

Para desarrollar el cúmulo de atribuciones que se propone conferir al Consejo, la iniciativa plantea que en el artículo 100 quede prevista la facultad para emitir acuerdos de carácter general. De esta manera, el órgano de administración y gobierno del Poder Judicial de la Federación podrá ir estableciendo la normatividad necesaria para lograr una eficiente administración de justicia.

PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS Y DEL DISTRITO FEDERAL.

La iniciativa de reformas que presento incluye también dos modificaciones a los regímenes de los poderes judiciales de los estados y del Distrito Federal.

Consejos de la Judicatura y carrera judicial.

La situación que guardan el gobierno y la administración del Poder Judicial de la Federación tiene una enorme simetría con lo que acontece en los ámbitos estatales y del Distrito Federal.

Es una constante que los tribunales supremos en los ámbitos locales tengan a su cargo funciones semejantes a las que hasta el día de hoy realiza el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, con la excepción hecha del Estado de Sinaloa, donde desde hace años existe un Consejo de la Judicatura.

El enorme cúmulo de funciones descritas propicia, al igual que en el ámbito federal, que los magistrados distraigan buena parte del tiempo que debieran dedicar a las funciones jurisdiccionales. Por ello, si los motivos que justifican la separación funcional y orgánica de las atribuciones jurisdiccionales y administrativas en el Poder Judicial de la Federación subsisten también en el ámbito local, resulta necesario llevar a cabo la consiguiente reforma respecto de estos últimos.

En razón de lo anterior, se plantea la derogación del párrafo cuarto de la fracción III del artículo 116 constitucional, que plantea un esquema de nombramiento rígido para los jueces en los estados. Con ello se posibilita que cada entidad federativa adopte el esquema de organización judicial que considere más conveniente para ampliar los principios de la carrera judicial que enuncie el párrafo segundo de la fracción antes invocada.

En cuanto al régimen judicial del Distrito Federal, se plantea incluir en la fracción VII del artículo 122 constitucional, las disposiciones necesarias para crear el correspondiente Consejo de la Judicatura, a efecto de que asuma las funciones administrativas que por su naturaleza le son encomendadas.

Como consecuencia de las propuestas planteadas, la iniciativa pone a la consideración del Constituyente Permanente la conveniencia de modificar el párrafo tercero del artículo 108, el segundo del 110 y el quinto del 111 constitucionales a fin de hacer sujetos respectivamente, de responsabilidad, del juicio político y de inmunidad procesal, a los miembros de los consejos de las judicaturas locales.

Con la posibilidad de que las entidades federativas adopten la figura de los consejos de las judicaturas, se sientan las bases institucionales para el establecimiento y desarrollo de la carrera judicial. Hasta ahora, la operación de la carrera judicial he encontrado en muchos casos grandes obstáculos por la falta de un órgano específicamente dedicado a ella. Con su cabal instrumentación se dará respuesta a un reclamo general en la sociedad para elevar el nivel profesional y garantizar la solvencia moral de jueces y magistrados. El establecimiento de concursos de oposición para la designación, el ascenso y la adscripción de los funcionarios judiciales ha probado ser un método idóneo.

MINISTERIO PUBLICO.

Procedimientos legales para impugnar el no ejercicio de la acción penal.

Se propone sujetar al control de legalidad las resoluciones de no ejercicio de la acción penal del Ministerio Público, dejando al legislador ordinario el definir la vía y la autoridad competente para resolver estas cuestiones. Nuestra Constitución encomienda la persecución de los delitos al Ministerio Público le confiere la facultad de ejercitar la acción penal siempre que existan elementos suficientes para confirmar la presunta responsabilidad de una persona y la existencia del delito. Cuando no lo hace, aun existiendo estos elementos, se propicia la impunidad y, con ello, se agravia todavía más a las víctimas o a sus familiares. No debe tolerarse que por el comportamiento negligente, y menos aun por actos de corrupción, quede ningún delito sin ser perseguido.

Por esta razón, la iniciativa plantea adicionar un párrafo al artículo 21 constitucional a fin de disponer que la ley fije los procedimientos para impugnar las resoluciones del Ministerio Público que determinen el no ejercicio de la acción penal. De esta manera, la propuesta plantea que el Congreso de la Unión o, en su caso, las legislaturas locales analicen quiénes habrán de ser los sujetos legitimados, los términos y condiciones que habrán de regir al procedimiento y la autoridad competente que presente la cuestión para su resolución, que podrá ser jurisdiccional o administrativa, según se estime conveniente. Con lo anterior se pretende zanjar

un añejo debate constitucional, que en los hechos impidió que las omisiones del Ministerio Público fueran sujetas a un control de legalidad por un órgano distinto.

El Procurador General de la República como representante del interés de la Federación.

Debido a que la Constitución le otorga al Procurador General de la República el carácter de representante de los intereses de la Nación en las materias del juicio de amparo y las controversias y las acciones de inconstitucionalidad, se hace necesario someter el nombramiento que haga el Ejecutivo Federal a la ratificación del Senado de la República. Sin perjuicio de lo anterior, se considera necesario que permanezca el régimen de remoción libre por el ejecutivo, toda vez que, por ser éste el responsable último de velar por la aplicación de la ley en el ámbito administrativo, debe estar facultado para actuar firmemente cuando perciba que la institución se desempeña de manera negligente o indolente en la persecución de los delitos de orden federal.

En razón de lo anterior, la iniciativa plantea una reforma al apartado A del artículo 102, de nuestra Carta Magna previendo este nuevo procedimiento de designación para el titular de la Procuraduría General de la República.

EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA.

La iniciativa plantea definir a nivel constitucional las bases sobre las cuales debe regirse la seguridad pública en todo el país. el cambio que se propone demanda una nueva concepción de la profesionalización policial. Es preciso reforzar los procedimientos de evaluación permanente del desempeño profesional de los servidores públicos de seguridad. Se debe crear una verdadera carrera policial sustentada en un régimen de prestaciones económicas y sociales congruente con la importancia y el riesgo de su labor. Es necesario revalorar y dignificar al servidor de la seguridad pública para atraer a esta actividad a mexicanos que encuentren en ella

un proyecto digno de vida profesional, sentando las bases de seguridad y reconocimiento social que merecen. Es necesario hacerlo en el ámbito federal y promover, con respeto a la soberanía de los estados y a la autonomía de los municipios, que estos esquemas sean de adopción generalizada.

Por ello, la iniciativa propone establecer en el artículo 21 constitucional, la obligación del Estado de velar por la seguridad pública de los gobernados, señalando el mandato para que todos los cuerpos de seguridad pública que pertenezcan a la Federación, entidades federativas y municipios se organicen bajo los principios de legalidad, honestidad, eficiencia y eficacia. En este sentido, se contempla la obligación de la Federación, de las entidades federativas, del Distrito Federal y de los municipios, para coordinarse en esta materia.

El federalismo es un acuerdo de distribución del poder, de reconocimiento de espacios de autonomía y esferas de competencia. El federalismo es un método democrático en el que comunidades autónomas tienen y conservan el control de los resortes de gobierno en los ámbitos de su competencia. Sin embargo, no debe confundirse una sana estratificación del poder con un sistema de fronteras que favorezcan la impunidad y la delincuencia.

Ante la creciente capacidad organizativa y movilidad de la delincuencia organizada, el Estado mexicano no debe ni puede hacerle frente mediante una estrategia desarticulada. Es necesario que los tres niveles de gobierno articulen sus potencialidades y compensen sus insuficiencias en materia de seguridad pública. La corresponsabilidad de cada uno de ellos en un fin común garantiza que el sistema de coordinación que se propone sea verdaderamente un esfuerzo nacional en que los órganos constitucionales que dan cuerpo al federalismo participen con iguales derechos y en condiciones equitativas en la realización de un deber común: garantizar la seguridad y la tranquilidad de la población. ...”.

Las citadas reformas tienen como propósito fortalecer a la propia Ley Suprema y a la normatividad específica, como sustento básico para una convivencia

segura, ordenada y tranquila. Se propone el fortalecimiento del Poder Judicial y modificaciones a la organización interna, al funcionamiento y a las competencias de las instituciones encargadas de la seguridad y la procuración de justicia. Son cambios que permitirán a estas instituciones un mejor desempeño de sus responsabilidades de representar y salvaguardar los intereses de la sociedad, y de hacer que la ley sea la norma suprema de nuestra vida pública.

En esta iniciativa se somete a la consideración de la soberanía del Constituyente Permanente un conjunto de reformas constitucionales para avanzar en la consolidación de un Poder Judicial fortalecido en sus atribuciones y poderes, más autónomo y con mejores instrumentos para ejercer sus funciones. Estas reformas entrañan un paso sustantivo en el perfeccionamiento de nuestro régimen democrático, fortaleciendo al Poder Judicial para el mejor equilibrio entre los Poderes de la Unión, creando las bases para un sistema de administración de justicia y seguridad pública que responda mejor a la voluntad de los mexicanos de vivir en un Estado de derecho pleno.

De lo antes expuesto, concluimos que las reformas que se dieron de 1990 a 1995 se hicieron sin cortapisas de ninguna clase, no hubo quien frenara la obsesión de cambios a la Constitución Política de México y se puso de nueva cuenta en evidencia la falta de contrapesos, así como la escasa independencia del Poder Legislativo, que sigue estando formado en su mayoría por aplaudidores de todas las decisiones presidenciales.

Es por ello que respaldamos lo dicho por diversos tratadistas en el sentido de que han sido tales las reformas a nuestra Carta Magna, que puede asegurarse que no queda nada de la Constitución de 1917, toda vez que la diversidad de reformas ha ocasionado que se dé una nueva Constitución, basada en la decisión y capricho del Poder Ejecutivo que lo puede todo.

Por lo que las reformas constitucionales recientes considero tuvieron tal impacto en el régimen presidencial que solo pusieron de manifiesto que durante el período de Salinas (hombre hábil, astuto y temerario) propicio que el partido Acción Nacional entrara en una etapa de pragmatismo, de simbiosis con el sistema de practicas contrarias a los postulados de la ética política, así mismo que las decisiones de mayor importancia del acontecer nacional en las tres últimas décadas, desde mi punto de vista han sido incompatibles con su tradición democrática, con su independencia ante los poderes políticos y económicos y a veces con contra del espíritu de sus mismos principios.

Ya que tanto dirigentes de primer nivel de los partidos políticos, como funcionarios públicos, y del ámbito empresarial elogiaron sin freno ni medida la política estatal y expresaron su aprobación a la política económica del régimen y su programa de solidaridad ; el partido Acción Nacional actuó no como un partido opositor, sino como un sector mas del sistema lo que propicio que dichas reformas bajo estas características se manifestara de manera tajante las componendas PRI-PAN, demostrando que el Poder Ejecutivo es tal que constituye un freno al desarrollo para México.

No seremos país de primer mundo si no superamos la lacra del presidencialismo entendido como la ilegalidad, corrupción e injusticia.

Adentrandonos al estudio crítico y de manera sucinta sobre las reformas, podemos concluir lo siguiente :

La reforma del artículo 82 constitucional en mi opinión fue desafortunada si consideramos el momento por el que atraviesa el país, ciertamente, constatamos, que no hay credibilidad en las autoridades, que su incongruencia a llegado a tal extremo que hay desconfianza a todo lo que provenga del gobierno. Hoy quizás como en ningún otro momento o por lo menos en las tres ultimas décadas esta en riesgo la soberanía política i económica del país, por lo que hace impropia, inadecuada dicha reforma, ya que en estos tiempos cruciales para el país necesitamos de gobernantes comprometidos con el pueblo que luchen por instaurar un orden justo con verdadero arraigo en el país, con hondas raíces en México, que estén verdaderamente identificados con el pueblo, que surjan del pueblo, y que al pueblo se deban, toda vez que el último Exmandatario solo demostró ser un gobernante entregista desnacionalizado cuando son muchas las voces que advierten de la amenaza que cierne sobre México, de seguir tolerando gobernantes antipatriotas que por todo ven, menos por los intereses de la Nación.

Por lo que hace a la reforma del artículo 27 constitucional, también pone de manifiesto que al entregar la tierra en propiedad a los ejidatarios solo conduce, vista la situación actual del Agro Mexicano, en un violento proceso de

reconcentración de la propiedad agraria, basada en la compra de tierras ejidales con mejor calidad y menos precio, situación que no beneficia en nada a los campesinos y si se retrocede al Porfiriato.

Por lo que si la solución solo quedara en una reforma constitucional valdría la pena aceptar dicha reforma, y aceptar un cambio de tanta profundidad y significado de rectificarse pues no hay héroe ni ley que justifique mantener en la miseria y la postración humana a millones de compatriotas. Solo que no estamos en esa perspectiva sino justamente en la contraria, aquí y ahora privatizar el ejido es perpetuar la injusticia, y el atraso y la miseria, la transformación del ejido debe fundarse en la libertad del campesino para que deje de ser manipulado y controlado por sus propios dirigentes.

En cuanto a la reforma del artículo 130 constitucional de nueva cuenta podemos manifestar que el sentir popular solo concibió esta reforma como un capricho mas del presidente de la república de esa época, ya que como el propio clero manifestó hoy en día que no fue llamado en cuenta para estudiar dichas reformas, que obedeció solo para obtener beneficios e intereses personales, y así estar en posibilidades de satisfacer sus fines con su famosa teoría neoliberalista -que no condujo a nada- y que el reconocimiento jurídico de la iglesia se manipuló como una forma de legitimación ética e incluso religiosa de un sistema político y económico, injusto que favorece al gran capital nacional y

extranjero, con deterioro de la clase desprotegida, la iglesia debe mantener una distancia crítica respecto del Estado.

Respecto a las reformas políticas del Distrito Federal y del Poder Judicial Federal, se refleja un presidencialismo absoluto toda vez que como se ha demostrado en dichas reformas impera el desequilibrio de poderes, toda vez que con el solo hecho de que los nombramientos del Jefe del Departamento del Distrito Federal de conformidad con el artículo 122 frac. II inciso A compete al Poder Ejecutivo su nombramiento. Así mismo también los ministros de la Suprema Corte de Justicia son propuestos en una terna por el, (art. 96 constitucional) con lo que se pone en relieve la supremacía del Presidente de la República.

En cuanto a la reforma electoral que se consideramos que los cambios que se han venido dando y que se proponen en el presente inmediato pueden ser la clave para dar inicio a la apertura política tan anhelada para lograr la democracia en nuestro país.

III. b. EL PRESIDENCIALISMO Y SU REPERCUSION EN EL AMBITO POLITICO MEXICANO.

Es de todos conocido que el sistema presidencialista que prevalece en México es tan exacerbado, que nos ha llevado a caer en un presidencialismo absoluto y

se ha manifestado de múltiples maneras, ocasionando severos daños al país y a nuestro régimen político. Por ejemplo, basta recordar las decisiones que tomó el expresidente Salinas en materia económica (la apertura comercial indiscriminada), que es una muestra de como, entre la acumulación de facultades del Ejecutivo y el desequilibrio de hecho con los Poderes de la Unión, se puede lesionar irreparablemente al país. En aras de una política de globalización, de integración económica, se desprotegió a la industria nacional con las consecuencias de hoy, tales como el cierre masivo de micro, pequeñas y medianas empresas, grave desempleo, desequilibrio en la balanza comercial, que nos tiene precisamente en estos momentos en una crisis económica difícil de superar. Fueron muchos los que dieron la voz de alarma; sin embargo, no sirvieron razones ni argumentaciones fundadas, para que el Ejecutivo variara el rumbo.

En el régimen del Lic. Salinas, se realizaron reformas y adiciones a la Constitución Política sin cortapisa alguna, no hubo quien frenara su obsesión de cambios a la Constitución. Se puso de nueva cuenta en relieve la falta de contrapesos, la escasa independencia de los poderes Legislativo y Judicial. La mala conducción del país trajo aparejada la pérdida de soberanía económica y política.

En uno de sus últimos discursos, el expresidente aludió de manera reiterativa a la necesidad de vivir en un estado de Derecho e hizo referencia constante de que

México es un país de instituciones, de que nos regimos por leyes; sin embargo, hay que reconocerlo, estamos lejos, muy distantes de ser un país que se rige verdaderamente por el Derecho; nuestro sistema jurídico no es eficaz. Yo me pregunto ¿somos un país democrático?; si por democracia se entiende participación del pueblo en la riqueza, el poder y la cultura, estoy cierta que México no es un país democrático.

Es lamentable cómo Salinas no sólo permitió, sino que propició la concentración de la riqueza; hoy en día es indudable que los pobres son más pobres y los ricos más ricos, y es común escuchar que en México se debaten entre la pobreza y la miseria millones de mexicanos. Estoy convencida de que donde impera la injusticia no rige, desde luego, el Derecho.

Si del terreno económico pasamos al ámbito político, observamos que el Federalismo es una utopía; que el equilibrio de Poderes no existe ya que, como antes se dijo, seguimos padeciendo un presidencialismo absoluto; que, si bien es cierto que el derecho a la información está consignado en la Constitución, no se respeta, pues existe un control absoluto del Estado en los medios de comunicación masiva; que el voto, instrumento para elegir a nuestras autoridades, tampoco se respeta. El Presidente en México es el gran elector, ha sido práctica común en nuestro país que el Presidente saliente seleccione a su sucesor en el cargo, y tal parece que es un derecho indiscutible. En el caso del Dr. Zedillo, este fenómeno se repitió sin lugar a dudas.

Tanta antidemocracia ha generado mucho descontento en el pueblo. Citamos como ejemplo la postura radical de los grupos armados en Chiapas; el voto de castigo al sistema en las recientes elecciones de Jalisco; las cada vez más numerosas y organizadas manifestaciones callejeras; la situación que prevalece con los trabajadores de la Ruta-100; el papel protagónico de la sociedad civil, siempre crítica a las acciones del gobierno cuando no están orientadas al bien común.

En cuanto a la impartición de justicia, una vez más podemos decir que se rompe el equilibrio de los Poderes, ya que la designación de los funcionarios encargados de ello, es competencia del Ejecutivo, situación que permite que la impartición de justicia en nuestro país se dé conforme a los lineamientos dictados por el Presidente de la República, evitando con esto que dicha justicia sea pronta y expedita. En virtud de ésto, hay una gran preocupación entre la sociedad por la cantidad de delitos que se cometen que quedan sin castigo. Es muy frecuente oír hablar de impunidad, tenemos como ejemplo los lamentables magnicidios de Luis Donaldo Colosio, de José Francisco Ruiz Massieu y del Cardenal Posadas Ocampo.

Por todo lo antes expuesto, consideramos que es urgente un cambio en el sistema político mexicano, que nos lleve a la libertad de experimentar nuevos caminos que nos permitan llegar a vivir en una verdadera democracia,

consolidando el Estado de Derecho que, independientemente de los cambios de gobernantes, garantice el respeto total a los derechos fundamentales del ser humano: vida, propiedad y libertad, como sucede en los países desarrollados políticamente.

CAPITULO IV

LA INTERRELACION DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL CON LOS PODERES LEGISLATIVO Y JUDICIAL

En relación a este tema podemos decir que, si bien es cierto que todavía en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, encontramos plasmada la división de Poderes (que establece una colaboración o coordinación entre dichos Poderes para cumplir con los fines del Estado, quedando debidamente señalada la organización, integración y atribuciones del gobierno de México, el cual está encargado de guiar los destinos de nuestro país), también lo es que en la práctica no se da tal división, pues el Poder Ejecutivo es el que predomina sobre los otros dos poderes demostrando con ello la hegemonía del Presidente de la República.

No obstante lo anterior, al quedar constituido el Estado mexicano con sus elementos esenciales (como son el territorio nacional, el pueblo de México o Nación Mexicana, el gobierno y su régimen jurídico, con el que se asegura un respeto y armonía entre gobernantes y gobernados), ha obtenido un lugar, un respeto y un reconocimiento frente a la comunidad internacional.

La soberanía del pueblo y la supremacía constitucional han quedado plasmadas y aseguradas en los artículos 39 y 133 de la propia Constitución, que a la letra dicen:

“Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”

“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

También en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es el documento en el que se plasma la voluntad soberana del pueblo de México, en los artículos 40 y 41 se estableció lo siguiente:

“Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen

interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

"Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. ..."

Conforme a estos preceptos, México se constituyó como una Federación, con un gobierno integrado por Poderes Federales y con poderes en cada una de las entidades federativas, lo que queda corroborado con el texto expreso de los artículos 49, 115 y 116 de la propia Constitución, que en su parte conducente dicen:

"Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

"No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

“Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

“I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado. ...”

“Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

“Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, ...”.

En los términos de estos preceptos, nuestro gobierno se integra con los Poderes de la Unión, formados por el Poder Ejecutivo Federal, el Poder Legislativo Federal y el Poder Judicial Federal.

El artículo 50 de la Constitución dice:

“Artículo 50. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.”

El artículo 80 constitucional establece:

“Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará ‘Presidente de los Estados Unidos Mexicanos’.”

El artículo 94 de nuestra Constitución señala:

“Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal....etc.”

En síntesis, nuestra Ley Fundamental ha constituido, ha organizado y les ha dado un expreso ámbito de competencia a cada uno de los Poderes, por lo que nuestros gobernantes, en términos expresos de la propia Carta Magna y de las leyes que de ella emanan, saben de antemano qué tareas les han sido encomendadas para realizar sus actos de gobierno, creándose con esto la división de Poderes, siendo nuestro régimen federal un ámbito de seguridad dentro del cual deben convivir en armonía los integrantes de cada uno de esos Poderes Federales para que haya respeto entre ellos, así como también un respeto entre gobernantes y gobernados.

Al hablar de la división de Poderes, podemos citar la opinión del Dr. Ignacio Burgoa, quien señala que “es evidente que para que opere la juridicidad mediante los dos tipos de control mencionados sobre los actos del poder público, se requiere de la separación o división de poderes que es otro signo denotativo de la democracia. ... Estas consideraciones fortalecen la distinción que existe entre ‘órgano’ y ‘poder’, pues la identificación de ambos conceptos provoca serias confusiones en la interpretación y aplicación de los mandamientos constitucionales en que se emplean. Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, son esencialmente inalterables. Nada ni nadie puede cambiar su implicación sustancial. ... Lo único que puede modificarse preceptivamente es su distribución entre los órganos del Estado o reformarse la órbita competencial de éstos. No puede, en consecuencia, hablarse de ‘reformas al poder legislativo, ejecutivo o judicial’, pues en puridad jurídica sólo pueden reformarse las estructuras orgánicas en las que estos poderes se depositan. Por tanto, la teoría llamada de ‘la división de poderes’, aunque ostente una denominación impropia, debe entenderse como separación, no de las funciones en que el poder público se traduce, sino de los órganos en que cada uno de ellas se deposita para evitar que se concentren en uno solo que las absorba totalmente. Su nombre correcto sería consiguientemente ‘Teoría de la separación de los órganos del poder público o poder del Estado’.”¹⁹⁹

¹⁹⁹ Ignacio Burgoa Orihuela.- Derecho Constitucional Mexicano; Editorial Porrúa, S.A., pp. 579 -582.

Para Aurora Arnaíz, catedrática de la Facultad de Derecho, la expresión “División de Poderes” está mal utilizada, ya que dice: “En nuestros Estados modernos hay un Poder Supremo y Único que conforma y configura el Estado. Entonces, ¿como es posible que se hable de la División de Poderes?; es una confusión de vocablos. Es importante dentro de una ciencia, de una teoría o de una filosofía, conocer el significado de los vocablos; de haber procedido con esta precisión obligada no se hubiera aceptado nunca ni en la doctrina ni en la organización práctica de los Estados modernos, la denominada ‘División de Poderes’. Elegimos provisionalmente como más exacta, la acepción de funciones del Estado. El concepto función es un concepto orgánico y una supervivencia de las escuelas organicistas psíquicas y físicas del siglo XIX y todavía del positivismo del XX, que consideraban que el Estado era un organismo antropológico físico y psíquico”.²⁰⁰

Lanz Duret nos dice “el rango esencial de esta doctrina consiste en que Montesquieu descompone y secciona la soberanía del Estado en tres poderes principales, susceptibles de ser atribuidos separadamente a tres clases de titulares, constituyendo éstos a su vez dentro del Estado tres autoridades primordiales, iguales e independientes: es decir, a la noción de la unidad del poder estatal y de la unidad de su titular primitivo, Montesquieu oponía un

²⁰⁰ Aurora Arnaíz Amigo.- Ciencia del Estado; Antigua Librería Robredo, México 1959, pág. 41.

sistema de pluralidad de autoridades estatales, fundado sobre la pluralidad de poderes”.²⁰¹

Para Carré de Malber “esta rigurosa separación de poderes es completamente irrealizable por una parte, porque las autoridades estatales quedarían colocadas en la imposibilidad de llenar su cometido nominal si permanecieran encerradas dentro de una función material determinada y privadas del recurso de participar en cualquier función distinta. Es importante observar que la distinción material de las funciones se establece únicamente según la naturaleza intrínseca de los diversos actos de la potestad estatal”.²⁰²

Por otra parte, también comenta que “la separación o especialización orgánica de las funciones tropieza con un obstáculo por el hecho de que entre las funciones propiamente dichas de legislar, administrar y juzgar, en el sentido material indicado por Montesquieu, existen ciertos puntos de contacto, y como se ha expresado algunas zonas limítrofes o zonas mixtas que comprenden atribuciones que por naturaleza participan de dos poderes funcionales como es el caso de la iniciativa de leyes, puesto que ella en cierto sentido es un acto de potestad legislativa”.²⁰³

²⁰¹ Ignacio Burgoa Orihuela.- Op. Cit., pág. 580.

²⁰² Daniel Moreno.- Derecho Constitucional Mexicano; Editorial Pax-México, Librería Carlos Césarman, S.A. México 1972, pág. 393.

²⁰³ *Ibidem*, pág. 394.

A su vez, Karl Loewenstein asevera: “Lo que en realidad significa la así llamada ‘separación de poderes’ no es, ni más ni menos, que el reconocimiento de que por una parte el Estado tiene que cumplir con determinadas funciones -el problema técnico de la división de trabajo- y que, por otra, los destinatarios del poder salen beneficiados si estas funciones son realizadas por diferentes órganos ... La separación de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político. Lo que corrientemente, aunque erróneamente, se suele designar como la separación de los *poderes estatales*, es en realidad la distribución de determinadas *funciones estatales*, a diferentes órganos del Estado. El concepto de ‘poderes’, pese a lo profundamente enraizado que está, debe ser entendido en este contexto de una manera meramente figurativa”.²⁰⁴

J. Adams Madison, Hamilton y Jay acogieron las ideas de Montesquieu y las desarrollaron ulteriormente, en el sentido de un sistema equilibrado de “checks and balances”, de controles y contrapesos. La libertad, según se afirma en *The Federalist*, sólo puede garantizarse cuando los tres poderes, por un lado, están suficientemente separados entre sí, pero, por otro, están también tan unidos mutuamente que pueden controlarse y frenarse eficazmente entre sí. Por otra parte, los poderes deben repartirse de tal manera entre los diferentes sectores, clases e intereses de la sociedad que ni la mayoría pueda ser sometida a la

²⁰⁴ Ignacio Burgoa.- Op. Cit., pág. 580.

dictadura de una minoría ni una minoría pueda convertirse en mayoría. Además desarrollaron otra forma de división de Poderes: la federativa (vertical o especial), bajo la que hay que entender la división del poder entre la Federación y los Estados asociados que rige en un Estado Federal. La objeción principal contra la división de poderes reside en el temor de que la división del poder conduzca a la paralización mutua de los poderes y a la desintegración de la comunidad. Todas estas objeciones evidencian cuán ligada está la división de poderes; en determinadas condiciones funciona solamente en el estado normal de tranquilidad interna y externa. En los casos de emergencia interior o exterior es inevitable, si no suprimir la división de poderes, si limitarla, y especialmente reforzar el ejecutivo frente al legislativo. El Estado de excepción obliga a la concentración de poderes.²⁰⁵

Según la teoría Marxista-Leninista la “División de Poderes tiene, en el Estado burgués, la función de asegurar la independencia del poder Ejecutivo, que se considera la más segura y eficaz protección de la burguesía ante la representación popular; para las democracias populares se rechaza decididamente, en cambio, la división de poderes, porque impone limitaciones a la representación popular”.²⁰⁶

²⁰⁵ Diccionario de Política y Administración Pública (A-F); Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., pág. 434

²⁰⁶ *Ibidem*, pág. 434.

Para el Maestro Tena Ramírez la división de Poderes “no es meramente un principio doctrinario, logrado de una sola vez y perpetuado inmóvil, sino una institución política, proyectada en la Historia”.²⁰⁷

La división de Poderes no es obstáculo para la necesaria cooperación de poderes. S.S., el Papa Juan XXIII, en su encíclica *Pacem in Terris* dice que “corresponde a las exigencias más íntimas de la naturaleza del hombre una organización jurídico-política de las comunidades humanas que se funden en una conveniente división de poderes, en correspondencia con las tres funciones específicas de la autoridad pública. En ellas, en realidad la esfera de competencia de los poderes públicos se define en los términos jurídicos; y en éstos últimos están también reglamentadas las relaciones entre simple ciudadanos y funcionarios. Es razonable pensar que esto constituye un elemento de garantía y de protección en favor de los ciudadanos, en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes”.²⁰⁸

De todo lo anteriormente expuesto, concluimos que en nuestro país no se da la real división de Poderes, toda vez que hay un desequilibrio entre ellos, existiendo una supremacía del poder Ejecutivo, lo que nos lleva a pensar que, más que una división, hay una interrelación entre los poderes Ejecutivo,

²⁰⁷ Felipe Tena Ramírez Op. Cit. Pág. 211.

²⁰⁸ 8 Mensajes del Papa.- Edición por Jesús Irribarren; Biblioteca de Autores Guardianes, Madrid MCMLXXI, Editorial Católica, S.A., Madrid 1971. pp. 230-231.

Legislativo y Judicial, pues se da una colaboración y cooperación de funciones en muchos actos del Estado.

FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL PRESIDENTE EN ESTRECHA INTERRELACION CON LOS OTROS DOS PODERES.-

A continuación, procederemos a analizar las facultades y obligaciones del Presidente de la República, contenidas en el :

I.- Art. 89 constitucional :

"I. Promulgar y ejecutar las Leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; ..."

Comentario: Por lo que hace a esta fracción, podemos observar que es una disposición mixta, ya que su primera parte es de carácter administrativo, en tanto que la segunda parte es de carácter legislativo.

"II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, remover a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes; ..."

Comentario: Todos los nombramientos y remociones son funciones de carácter administrativo.

“III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado; ...”

Comentario: También es de carácter administrativo la función que desempeña el Ejecutivo, pero la participación del Senado es de plena colaboración por corresponsabilidad.

“IV. Nombrar con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada, Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda; ...”

Comentario: Igual que los anteriores, podemos decir que son de carácter administrativo con la ratificación del Senado.

“V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las Leyes; ...”

Comentario: Es una función de carácter administrativo.

“VI. Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina

de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y de defensa exterior de la Federación; ...”

Comentario: Es una función plenamente administrativa referida a casos concretos.

“VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76; ...”

Comentario: Esta función es plenamente administrativa, referida a casos concretos.

“VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión; ...”

Comentario: Es una función plenamente administrativa, referida a caso concreto.

“IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República; ...”

“X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la

no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales; ...”

Comentario: Esta fracción establece una facultad mixta, pues si se tratara de la elaboración de los tratados internacionales, sería una función legislativa; tratándose del caso concreto, es administrativa.

“XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente; ...”

Comentario: La convocación es requisito previo a la celebración de sesiones extraordinarias, por tanto, es función materialmente administrativa.

“XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones; ...”

Comentario: Es función administrativa, de acuerdo con sus facultades implícitas.

“XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación; ...”

Comentario: Es función administrativa, de acuerdo con sus facultades implícitas.

"XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal; ..."

Comentario: El indulto necesario requiere de una revocación judicial, por tanto, es función materialmente jurisdiccional. El indulto por gracia permite al Ejecutivo abstenerse de ejecutar una pena impuesta por el Poder Judicial; por tanto, es materialmente administrativa; ambas ejemplifican la colaboración de Poderes.

"XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria; ..."

Comentario: Es facultad eminentemente administrativa y se refiere a casos concretos.

"XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, con aprobación de la Comisión Permanente; ..."

Comentario: Es una facultad administrativa, pues se refiere a nombramientos, y esto lo hace el Ejecutivo en colaboración con el Poder Legislativo, a través de la Comisión Permanente.

XVII. Derogada.

"XVIII. Nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y las renunciaciones de ellos, a la aprobación de la Cámara de Senadores, o de la Comisión Permanente, en su caso; ..."

Comentario: Es una facultad administrativa directa del Poder Ejecutivo con la participación del Poder Legislativo, debiendo ser ésta una facultad directa del Poder Judicial.

XIX. Derogada.

"XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución."

Además de las anteriores, podemos observar que nuestra Constitución le otorga al Presidente otras facultades no previstas en el artículo citado, y que se encuentran plasmadas en la propia Carta Magna, tales como:

II.- Art. 27 constitucional :

"Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. ...

"... el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. ...

"En los casos a que se refiere los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. ... Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. ...

"XVIII Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que se hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público; ...

"XIX ... Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente. ..."

III :- Art. 28 cnotitucional :

"... Las mismas legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata. ..."

IV.- Art. 29 constitucional :

"En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del

Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde."

V.- Art. 66 constitucional :

"Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

"Si las Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República."

VI.- Art. 68 constitucional :

“Las dos Cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los dos extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra.”.

VII.- Art. 69 constitucional :

“A la apertura de sesiones ordinarias del primer período del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente, informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.”.

VIII.- Art. 71 constitucional :

“El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

“I. Al Presidente de la República

"II. A los diputados y senadores del Congreso de la Unión, y

"III. A las legislaturas de los Estados.

"Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates."

IX.- Art. 73 Fracc. XII constitucional :

"Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presenta el Ejecutivo."

X.- Art. 76 Fracc. I constitucional :

"Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal..."

XI.- Art. 90 constitucional :

"La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de

creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

“Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”.

XII.- Art. 96 constitucional :

“Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará pro el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviera dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

“En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.”

XIII.- Art. 99 constitucional :

“Las renunciaciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves; serán sometidas al Ejecutivo y, si éste las acepta, serán enviadas para su aprobación al Senado.

“Las licencias de los Ministros, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de ese tiempo, podrán concederse por el Presidente de la República con aprobación del Senado. ...”.

XIV.- Art. 100 constitucional :

“La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

“El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte, quien también lo será del Consejo; un Magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito, un Magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito y un Juez de Distrito, quienes serán electos mediante insaculación; dos Consejeros designados por el Senado y uno por el Presidente de la República. ...”.

XV.- Art. 102 constitucional :

“A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo de acuerdo con la ley respectiva, ...”.

Las Facultades y Obligaciones del Poder Legislativo, de acuerdo con el artículo 73 constitucional.

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

*“I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;
...”*

Comentario: Es una facultad meramente administrativa y, como consecuencia de ello, es a su vez una función política.

II. Derogada; ...

“III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto: ...”

Comentario: Es también una facultad administrativa.

“IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos

territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso; ...”

Comentario: De carácter administrativo.

“V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación; ...”

Comentario: Es administrativa de carácter político.

“VI. Para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes; ...”

Comentario: Cumple plenamente con una función formal legislativa, por lo que es una facultad eminentemente legislativa.

“VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto; ...”

Comentario: Es de carácter formal y viene siendo una función legislativa

“VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para conocer y mandar pagar la deuda nacional.; ...”

Comentario: Podemos señalar que aquí la función del Poder Legislativo es mixta, ya que es tanto legislativa como materialmente administrativa, en colaboración con el Ejecutivo.

"IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones; ..."

Comentario: Es una función y una facultad administrativa.

"X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123; ..."

Comentario: Es una función de orden legislativo, siendo una facultad legislativa.

"XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones; ..."

Comentario: Es de carácter legislativo, ya que en sí misma la creación de empleos conlleva la dictaminación y la emisión de leyes y reglamentos que los determinen.

“XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo; ...”

Comentario: Es una facultad administrativa, dado que se presume la existencia de normas preestablecidas, en colaboración con el Poder Ejecutivo.

“XIII. Para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra; ...”

Comentario: Es una facultad legislativa, dada la naturaleza de su función.

“XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio; ...”

Comentario: Es una facultad legislativa y política a la vez.

“XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la formen el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos; ...”

Comentario: Es una facultad legislativa a caso concreto.

“XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República. ...”

Comentario: Es una facultad de carácter legislativo.

“XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal; ...”

Comentario: Igual que la anterior, es de carácter legislativo.

“XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas; ...”

Comentario: Es una función de carácter legislativo.

“XIX. Para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos; ...”

Comentario: Es una función legislativa.

“XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicanos; ...”

Comentario: Es una facultad legislativa.

“XXI. Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; ...”

Comentario: Es una función de carácter legislativo.

“XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación; ...”

Comentario: Es una función administrativa.

“XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal; ...”

“XXIV. Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor; ...”

Comentario: Dada su naturaleza, es una función de carácter legislativo.

“XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundaria y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación, y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República; ...”

Comentario: Es una función mixta, es decir, tanto administrativa como legislativa.

“XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que debe sustituir al Presidente de la República, ya que sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución; ...”

Comentario: Es de carácter administrativo, ya que se aplica a un caso concreto.

“XXVII. Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República; ...”

Comentario: Es una función de carácter administrativo.

XXVIII. Derogada; ...

“XXIX. Para establecer contribuciones:

“1. Sobre el comercio exterior.

“2 Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27.

“3. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.

“4. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y

“5. Especiales sobre:

“a) Energía eléctrica.

“b) Producción y consumo de tabacos labrados.

“c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.

“d) Cerillos y fósforos.

“e) Aguamiel y productos de su fermentación.

“f) Explotación forestal, y

“g) Producción y consumo de cerveza.

“Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica. ...”

Comentario: Es de carácter administrativo.

“XXIX-B. Para legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himno nacionales; ...”

Comentario: Es una función legislativa dada su naturaleza.

“XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y Municipios en el ámbito de respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución; ...”

Comentario: Es función legislativa, dada su naturaleza.

“XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social; ...”

Comentario: Función legislativa, dada su naturaleza.

“XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios; ...”

Comentario: Función legislativa, dada su naturaleza.

“XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional; ...”

Comentario: Función legislativa, dada su naturaleza.

“XXIX-G. Para expedir leyes que se establezcan la concurrencia del gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico; ...”

Comentario: Es una función legislativa y eminentemente social.

“XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra resoluciones; y ...”

Comentario: Función legislativa, dada su naturaleza, aunque también jurisdiccional.

“XXX Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.”

Comentario: Función legislativa, dada su naturaleza.

Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, de acuerdo con el artículo 74 constitucional.

“I Erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en la forma que determine la ley. Su resolución será definitiva e inatacable; ...”

Comentario: Es una función administrativa y política, ya que sólo computa votos y declara, en su caso, presidente electo.

“II Vigilar, por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor; ...”

Comentario: Es una función administrativa.

“III Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina; ...”

Comentario: Es una función administrativa.

“IV Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

“El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

“No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias en ese carácter, en el

mismo presupuesto, las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

“La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

“Si del examen que se realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

“La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

“Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven; ...”

Comentario: Es una función mixta, es decir, tanto administrativa como legislativa.

“V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieran incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

“Conocer de las imputaciones que se hagan a los funcionarios públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren; ...”

Comentario: El primer párrafo de esta fracción se refiere a una función administrativa, en tanto que el segundo se refiere a una función jurisdiccional.

VI Derogada.

VII Derogada.

“VIII Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.”

Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores, de acuerdo con el artículo 76 constitucional.

“I Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rinda al Congreso;

además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión; ...”

Comentario: La función que se señala en este párrafo es mixta, ya que es administrativa y legislativa, en coordinación con el Ejecutivo.

“II Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga; ...”

Comentario: Es una función administrativa, en colaboración con el Ejecutivo.

“III Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia por más de un mes, en aguas mexicanas; ...”

Comentario: Es una función administrativa, en colaboración con el Ejecutivo.

“IV Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria; ...”

Comentario: Es una función administrativa, en colaboración con el Ejecutivo.

“V Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso; ...”

Comentario: Es una función administrativa de carácter jurisdiccional.

“VI Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En ese caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

“La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior; ...”

Comentario: Es una función política legislativa.

“VII Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución; ...”

Comentario: Es una función jurisdiccional.

“VIII Designar a los Ministros de la Suprema Corte de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario; ...”

Comentario: Es una función administrativa, en colaboración con el Poder Ejecutivo.

“IX Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución; ...”

Comentario: Es una función político administrativo.

“X Las demás que la misma Constitución le atribuya.”

De acuerdo con el artículo 77 constitucional, cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra, realizar lo siguiente:

“I Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior; ...”

Comentario: Es una función de carácter administrativa.

“II Comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno; ...”

Comentario: Es una función administrativa.

“III Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma; y ...”

Comentario: Es una función mixta, es decir, legislativa y administrativa.

“IV Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros. En el caso de la Cámara de Diputados, las vacantes de sus miembros electos por el principio de representación proporcional, deberán ser cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista regional

respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido.”

Comentario: Es una función administrativa.

De acuerdo con el artículo 79 de la Constitución, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión tiene las siguientes atribuciones:

“I Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV; ...”

Comentario: Es una función administrativa.

“II Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República; ...”

Comentario: Es una función administrativa.

“III Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras, y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a las que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato período de sesiones; ...”

Comentario: Es una función administrativa.

“IV Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo la convocatoria del Congreso, o de una sola Cámara, a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias; ...”

Comentario: Es una función administrativa.

“V Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal; ...”

Comentario: Es una facultad administrativa.

“VI. Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar al interino que supla esa falta; ...”

Comentario: Es una función administrativa.

“VII Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga; ...”

Comentario: Es una función administrativa, en colaboración con el Poder Ejecutivo.

“VIII Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencias que le sean presentadas por los Legisladores; y ...”

Comentario: Facultad administrativa, en un caso concreto.

IX Derogada.

Respecto del Poder Judicial Federal, el primer párrafo del artículo 94 de la Constitución señala:

“Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal. ...”

Nos dice Daniel Moreno: “La Doctrina ha discutido mucho respecto si el Poder Judicial es un verdadero poder; consideran algunos que se trata nada más de una rama del Poder Ejecutivo. ... En tiempos pasados, John Locke le negó categoría de Poder; en cambio, el escritor clásico de la División de Poderes, Montesquieu, lo señaló como uno de los integrantes fundamentales en el orden constitucional,

que consideró esencial tuviese la División de Poderes, uno de ellos el Judicial”.²⁰⁹

Y continúa el Mtro. Moreno: “Es cierto que el Poder Judicial no reúne las características de un verdadero poder, en virtud de que carece de mando, no posee la fuerza material; incluso para la ejecución de sus resoluciones se requiere el auxilio de otro poder”.²¹⁰

Las facultades constitucionales con que está investida la Suprema Corte se refieren primordialmente, como es lógico y natural, a los dos tipos de funciones jurisdiccionales en que se desenvuelve el poder de imperio del Estado Federal mexicano, a saber, la judicial propiamente dicha, y la de Control Constitucional, realizando también actos administrativos dentro del marco competencial que le asigna la Constitución.²¹¹

Los artículos 103, 104, 105 y 106 de la Constitución Federal, respectivamente señalan:

“Artículo 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

“I Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales;

²⁰⁹ Daniel Moreno.- Derecho Constitucional Mexicano; Editorial Pax-México, México 1976, pág. 482.

²¹⁰ Daniel Moreno.- Derecho Constitucional Mexicano; Editorial Pax-México, México 1976, pág. 483.

²¹¹ Ignacio Burgoa.- cfr. pág. 776.

"II Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

"III Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal."

"Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: ...

"IV De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

"V De las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro, y

"VI De los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular."

"Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ..."

"Artículo 106. Corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, o entre los de un Estado y los del Distrito Federal."

Comentario : Los actos del Poder Judicial son de carácter jurisdiccionales.

- Límites entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La misión del Poder Legislativo es dictar reglas generales, permanentes y uniformes, que reciben el augusto carácter de **leyes**, y que son actos de soberanía. La del Poder Ejecutivo es proveer a la ejecución de las mismas leyes, suplir con frecuencia su silencio, su laconismo o su insuficiencia; entrar en muchos pormenores sutiles y minuciosos, éstos son actos de magistratura; de aquí se infiere que el Poder Ejecutivo en relación al Legislativo, es lo que el hecho al derecho o, como figuradamente se ha dicho, el Poder Legislativo es la cabeza y el Ejecutivo es el brazo del cuerpo político, pues si éste es sólo una consecuencia de aquél, evidente es que en todo debe estarle subordinado y que sus determinaciones sólo pueden tener por objeto el cumplimiento de las leyes.

Establecido el Poder Judicial para proteger los derechos de la razón y la debilidad contra las pretensiones de la osadía y de la fuerza, y afianzar así la paz y el imperio de las leyes, no puede confundirse con el Ejecutivo del que dimana, según dejamos manifestado, ya que la Constitución consagra su justa independencia. No es menos respetable la independencia del Poder Ejecutivo en relación al Judicial, porque compuesto éste de funcionarios inamovibles e independientes, si se mezclara en asuntos de gobierno, destruiría la división de poderes, y la Constitución, que quiere que la administración, dominada siempre

por circunstancias del momento, sea, si es lícito decirlo así, ministerial. Esta definición, hija del texto de la ley y de la naturaleza de la sociedad, es tan interesante, que no puede concebirse administración de justicia cuando el gobierno o sus agentes pueden influir en los fallos judiciales, ni hay gobierno cuando el Poder Judicial invade los actos de la administración. La base de esta división consiste en que al Poder Ejecutivo, como hemos expuesto antes, toca la ejecución general de las leyes, y al Judicial su aplicación en los juicios civiles y criminales, no pudiendo ejercer más funciones que juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado. De aquí se deducen las principales diferencias de los poderes judicial y de la administración, así como los puntos de contacto que los aproximan.

Las diferencias que existen entre el Poder Ejecutivo y el Judicial son:

1. El Poder Judicial es constante, grave y riguroso en sus formas.

El Ejecutivo por el contrario, es rápido y se plega a las circunstancias.

2. El Poder Judicial decide sobre cuestiones entre particulares, limitándose a declarar un hecho, un derecho o una obligación; sus determinaciones aprovechan o dañan a los individuos y sólo secundariamente y por la influencia que pueden tener en el orden público, interesan a la sociedad .

El Ejecutivo entiende de los negocios públicos y de particulares, sólo en cuanto afectan de un modo directo al interés público.

3. El Poder Judicial aplica las leyes a casos previstos ordinariamente por ellas, sobre derechos positivos y sobre hechos preexistentes.

El Ejecutivo, teniendo más amplia esfera, extiende su imperio a casos no previstos por las leyes, crea muchas veces el derecho, prevé los acontecimientos, aleja los peligros de la sociedad, le prepara bienes y con menos tratos pueden atender más a la conveniencia pública.

4. El Poder Judicial castiga los delitos.

El Ejecutivo los previene y hace menos sensibles sus consecuencias.

De esta división nace la diferencia entre la policía administrativa y la judicial: el objeto de la primera es mantener habitualmente el orden de la sociedad, y cuando no alcanza a evitar un crimen, entonces la judicial, descansando en las pruebas que aquélla debe ministrarle, aun buscándolas, también procura su castigo.

5. El Poder Judicial debe ser requerido o provocado para su ejercicio.

El Ejecutivo obra espontáneamente y sin necesidad de citaciones.

6. El Poder Judicial es ejercido por funcionarios responsables inamovibles.
El Ejecutivo, por funcionarios responsables amovibles. Diferencia que conserva a cada una de estas instituciones el carácter que les corresponde.

Se han citado ya algunos de los preceptos jurídicos en los cuales los tres Poderes concurren en colaboración y en seguida se transcriben las partes conducentes de otros que contemplan dicha colaboración:

“Artículo 102.

“A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios sean nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. ...”

“Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

“I De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden

común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado;

"I-B De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;

"II De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo;

"III De aquellas en que la Federación fuese parte;

"IV De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

"V De las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro, y

"VI De los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular."

“Artículo 109. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

“I Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

“No procede el juicio político por la mera expresión de ideas;

“II La comisión de los delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, y

“III Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

“Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

“Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivo del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de los otras penas que correspondan.

“Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.”

“Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal

mayoritarias, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

“Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

“Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. ...”

“Artículo 111. Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder entre el inculpado.

“Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso, cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

“Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen en arreglo a la ley.

“Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

“Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda.

“Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables.

“El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separado de su cargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste

culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

“En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

“Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

“Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.”

De todo lo expuesto en el presente capítulo, puede concluirse que son tales las facultades en las que interviene el Poder Ejecutivo respecto de los otros dos poderes -Legislativo y Judicial-, que no podemos afirmar que exista un equilibrio entre ellos, situación que ha generado un descontrol en la administración pública y en la propia sociedad; que impera la anarquía y que esto ha llevado a nuestro país a la ruptura con el principio constitucional de equilibrio y división de poderes.

CAPITULO V

ASPECTOS METACONSTITUCIONALES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

Considero que toda acción presidencial que no tiene un fundamento legal atenta contra nuestro sistema jurídico, y que constituye un factor determinante para el deterioro de la vida social, ya que esto conlleva la falta de credibilidad en la institución presidencial; cuando este tipo de acciones arbitrarias se repiten por quien debe ser ejemplo de respeto a la ley, estamos ante la institucionalización o la implantación de la anarquía. La primera autoridad del país debe ser sierva del derecho, actuar con apego estricto a la ley, tener como guía de actuación el orden jurídico establecido, apegándose decididamente y con gran fervor al espíritu de las leyes; sólo así es posible lograr la paz con justicia y dignidad, el progreso de los pueblos y en definitiva la obtención del bien común.

Es de todos conocido que los problemas que ha frenado el progreso del país en la época posrevolucionaria, es el ejercicio indebido de la función presidencial, propiciándose con ello diversos desajustes, tales como la falta de inversión, el

desempleo, la inseguridad y, en suma, la desconfianza en general del pueblo en sus instituciones, lo que hace al país ingobernable y caer en un franco descontrol.

Es imperativo volver al cauce del derecho; es necesario que la máxima autoridad del país cumpla cabalmente con la Ley Fundamental, tal como lo establece el artículo 87, en lo relativo a la protesta de guardar y hacer guardar la Constitución de la República que deberá rendir el titular del Poder Ejecutivo Federal al tomar posesión del cargo.

Entre los cuestionamientos que podemos hacerle al Primer Mandatario del país, dado que van más allá de sus facultades, se encuentran los siguientes:

- a) La designación del Sucesor Presidencial.
- b) La designación y remoción de los gobernadores de los Estados de la República.
- c) La designación de los miembros del Congreso de la Unión, Diputados y Senadores, imposibilitando con ello el equilibrio de los Poderes.
- d) La designación de los miembros del Poder Judicial Federal, lo que implica falta de autonomía frente al Ejecutivo.

- e) La injerencia en la toma de decisiones del Partido Revolucionario Institucional (PRI).
- f) La injerencia e influencia en el Distrito Federal.
- g) La injerencia e influencia en los medios de comunicación.

En virtud de lo antes expuesto, pasaremos al análisis de cada uno de los puntos antes mencionados.

a) La designación del Sucesor Presidencial.

Existe reconocimiento expreso de algunos Primeros Mandatarios de que su opinión es determinante para definir quien lo relevará en el cargo de Presidente de la República; baste recordar las palabras que pronunció el expresidente José López Portillo ante la eminente renovación del titular del Poder Ejecutivo, de que la persona más informada de todo lo que acontece o pasa en el país es justamente el Primer Mandatario, por lo que se constituye en el fiel de la balanza. En cuanto se refiere a la designación del sucesor, hay consenso entre politólogos, articulistas y población en general de que el Presidente saliente designa a quien habrá de sucederlo. En México se ha acuñado la palabra “tapadismo”, que significa que los rostros de posibles candidatos a suceder al

Presidente en turno están cubiertos, permaneciendo así hasta que el Jefe Supremo de la República decide dar a conocer a uno de ellos.

Esta situación que se corrobora con lo expresado por algunos tratadistas, que a continuación mencionamos:

El tratadista Salceda manifiesta que “el candidato es seleccionado por el voto especialmente valioso del Presidente en funciones y, a su alrededor, por votos cuyo valor depende de su situación política individual: Los de los Secretarios de Estado, los expresidentes, los líderes del Congreso Federal, los gobernadores de los Estados y los más importantes generales del Ejército, líderes de las organizaciones obreras y campesinas”.²¹²

Robert Hansen opina que “el Presidente es escogido por unas cuantas personas, en última instancia por el Presidente saliente. Entre las personas a quienes se consulta, estarían unos cuantos representantes de los intereses creados y a veces los dirigentes de los sectores del PRI. ... En el transcurso del tiempo reseñado, el Presidente ha ido consolidando su dominio sobre los sectores del PRI, lo que ha permitido que las tres últimas sucesiones: la de Gustavo Díaz Ordaz, Luis

²¹² Alberto G. Salceda.- La Elección del Presidente de la República; Revista Facultad de Derecho UNAM, No. 6, 1952.

Echeverría y José López Portillo, hayan sido suaves sin muestras de conflicto dentro del PRI”.²¹³

Lambert afirma que “el Presidente es escogido por su predecesor, después de haber intercambiado opiniones con los miembros influyentes del PRI; pero el arbitrio del Presidente está de hecho limitado por la necesidad de guardar un equilibrio entre las dos grandes tendencias que se encuentran en el Partido: de la Izquierda o Cardenista, y de la Derecha o Alemanista”.²¹⁴

Octavio Paz señala “que el Presidente tiene la atribución indisputada de designar a su sucesor, pero debe antes consultar con los expresidentes y con los grandes jerarcas, quienes tienen derecho de veto, principalmente los primeros, respecto al candidato del Presidente, ya que éste no debe provocar la oposición de las mencionadas personas”.²¹⁵

Daniel Cosío Villegas señala que los mexicanos coinciden en que el Presidente saliente es quien escoge a su sucesor, es en los motivos de selección en donde discrepan. Algunos piensan que se consulta con los expresidentes, sin embargo, los expresidentes desmintieron públicamente en septiembre de 1969 tal aseveración. El General Cárdenas escribió que Díaz Ordaz le avisó sobre su

²¹³ Robert Hansen.- *La Política de Desarrollo Mexicano*; Editorial Siglo XXI, México 1981, pág. 165.

²¹⁴ Jacques Lambert.- *América Latina*; Editorial Ariel, Barcelona España, 1972, pág. 532.

²¹⁵ Octavio Paz.- *Posdata*.- Siglo XXI, México 1970, pág. 53.

sucesor, a través de un funcionario. Cárdenas anotó el siguiente comentario: “lo mismo han seguido los presidentes anteriores: participarlo cuando ya han tomado la resolución sobre el mismo”.²¹⁶

Hace más de veinte años, Alfonso Corona del Rosal, presidente del PRI de 1959 a 1964 y uno de los precandidatos fuertes para suceder a Gustavo Díaz Ordaz, declaró que “... En México, es ya sabido por todos, no es un secreto, que el Presidente de la República orienta, encamina a las fuerzas organizadas de su partido en la última etapa para elegir el candidato (a la) Presidencia..... En México ha sido y es necesario para mantener la unidad y la trayectoria revolucionaria del país, base de nuestro desarrollo con justicia social, que el Presidente de la República concentre todo el poder político desde el momento en que rinde su protesta hasta el último minuto de su mandato, con las facultades y limitaciones que en lo jurídico y en lo ideológico le impone la Constitución; y con su autoridad moral y política, escoge, recomienda y apoya a su sucesor, en el proceso electoral interno de nuestro partido”.²¹⁷

Nos dice el Dr. Jorge Carpizo: “... Pero una vez que el Presidente ha tomado su decisión, ésta es irrevocable, incluso si a los pocos días se arrepiente de haberla tomado en ese sentido. Un periodista publicó un interesante reportaje que demuestra que Díaz Ordaz, en los primeros días de enero de 1970, pensó en dar

²¹⁶ Daniel Cosío Villegas.- La Sucesión Presidencial; Jerquin Martín, México 1975, pp. 10, 15 y 17.

²¹⁷ Periódico Excelsior de fecha 12 de septiembre de 1975.

marcha atrás en la precandidatura presidencial de Echeverría; empero, el día 5 de ese mes y año desistió de ese propósito y Echeverría fue designado como candidato del PRI”.²¹⁸

Gilberto Herrera Medina, quien escribió el artículo intitulado “El tapado, fenómeno enfermizo”, señala: “... por eso y sólo por eso, creo que será difícil que más aspirantes a la Presidencia se suban al carro de la sucesión, en este juego preliminar en ocasiones más animado y competido que el proceso mismo de elección. ... Por otra parte, los agoreros de la voluntad política del poder, ya desde ahora saben a donde se inclina el fiel de la balanza; en esto son duchos los miembros de la clase política mexicana y la tecnocracia no los engaña ni podría engañarlos sobre lo que ésta tenga ya decidido”.²¹⁹

Manú Dornbierer escribió un cuento en el que relata: “Corría el quinto año de gobierno... El año de Capucha. En efecto, nunca transcurría sin que el emperador en turno, democráticamente, señalara con el imperial dedo índice al que había escogido para sucederle en el trono. Esa operación llevaba el nombre de ‘descapuche’; significaba que el glorioso elegido por el divino daba por fin la cara, podía gritar al mundo ‘Soy yo. Porque sí, porque él y el sólo el lo quiso’, y claro, él mismo se veía súbitamente reclamado de todas las cualidades. En suma había sido nombrado el nuevo dios de mientras, los demás

²¹⁸ Jorge Carpizo M.- El Presidencialismo Mexicano; Editorial Siglo XXI, México 1979, pág. 194.

²¹⁹ Periódico El Universal de fecha 24 de noviembre de 1992.

'capuchas', que desde el principio del régimen esperaban esa suerte y durante cuatro años habían encaminado cada una de sus acciones públicas y privadas hacia ese crucial momento, también se descubrían con mayor o menor amargura, para ir a felicitar a su vencedor. ¿Sentido deportivo? No había sino postrarse ante el nuevo dios si no se quería morir políticamente, había que pescar a la brevedad posible un hueso, como elegantemente se decía en el futuro gobierno. Así de justo, de democrático y de republicano había sido siempre, o por lo menos desde su fundación, el Partido Reaccionario Infernal, vencedor autocrático del régimen anterior del siglo pasado. ... Se consideraba que como el emperador no era reelegible, se le compensaba permitiéndole el supremo poder de designar a aquél al que quisiera regalarle la República. ...".²²⁰

En entrevista a La Jornada, afirmó Rosalinda Garavito, del PRD: "Con dedazos desde la Presidencia el PRI sigue su línea autoritaria. Expresó que si desde el interior del PRI no hay respeto a sus decisiones y se continúa con el dedazo, difícilmente se pueden esperar cambios al exterior. Asimismo, afirmó que en México la tendencia también es neoliberal, pero no ocurren hechos como los de los países sudamericanos, porque prevalece el autoritarismo".²²¹

Saúl Vázquez y Manuel Moreno publicaron un artículo intitulado "José Córdoba Montoya maneja el PRI, dice el Senador Perredista", en donde citan

²²⁰ Seminario Quehacer Político de fecha 26 de enero de 1993, pág. 6.

²²¹ Periódico La Jornada de fecha 7 de abril de 1992, pág. 6.

las declaraciones del panista Luis H. Alvarez en el sentido de que “hasta los niños de primaria saben que es la tradición, la forma de elección de los candidatos del tricolor”, y diversas reacciones respecto a una declaración de Miguel Alemán y a la designación en ese entonces de Genaro Borrego como presidente del PRI. En ese artículo, Porfirio Muñoz Ledo precisó que “debe existir necesariamente un nexo entre este grupo encabezado ahora por Borrego Estrada y Córdoba Montoya, en virtud de que era él el que tomaba las decisiones operativas; desde su despacho salían las instrucciones para la elaboración de la ley electoral; él fue quien propició la alianza con el PAN. No veo razón por la cual Córdoba haya dejado la jefatura real del PRI, por lo tanto seguirá ... manejando al PRI’. El polémico senador perredista dijo que la llegada de Borrego Estrada tiene molestos a la mayoría de los priístas, pero lo que pasa es que ya se acostumbraron a aceptar todo lo que venga de arriba. Agregó que los priístas deben estar avergonzados porque se les designó no un presidente del PRI, sino un maniquí que obedecerá las órdenes con la voluntad de los cuadros básicos.

“También, dirigentes sectoriales (CTM y UNE) de la estructura priista, como Fidel Velázquez y Silvia Hernández, coincidieron en que ‘el dedazo’ es producto de una fantasía que no puede faltar en la inventiva de las apasionadas luchas políticas. ‘Simplemente no hay dedazo’, dijo Velázquez Sánchez, y Hernández de Galindo desestimó todo argumento sólido a ese pronunciamiento

de selección priísta interna. Aún más, lacónico pero directo, el político decano, Alfonso Martínez Domínguez dijo: 'Miguel Alemán es un desorientado'.

“El presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, Fernando Ortiz Arana, al igual que el gobernador de Querétaro, Enrique Burgos, y el Secretario de Acción Electoral del PRI Cesar Augusto Santiago, mostraron su sorpresa y desaprobación, pero se abstuvieron de precisar la existencia del 'dedazo' en el lenguaje político actual”.²²²

Para Luis Javier Gavido en el libro *La sucesión Presidencial 1988*, existen “quince reglas para la sucesión presidencial”, de entre las cuales se citan por su importancia las siguientes:

“1. El Presidente de la República está obligado a tener presente la sucesión presidencial en los cuatro primeros años de mandato.

“El reagrupamiento y reacomodo de la burocracia política en vistas al siguiente sexenio ('el futurismo'), comienza desde el primer día y el Presidente debe estar preparado para orientarlos: frenándolo o impulsándolo.

²²² Periódico El Universal de fecha 7 de abril de 1992.

“La sucesión presidencial, quiéralo o no, está presente desde su toma de posesión y determina todos los días no sólo el comportamiento de sus colaboradores, sin el suyo propio, que a lo largo de esos primeros años ha de hacer una primera selección que implique a dos o tres de los secretarios de Estado. De esta manera, a pesar de todas las facultades constitucionales y extraconstitucionales que detenta el poder Ejecutivo ... deberá vigilar y evaluar la disciplina y fidelidad de los aspirantes, lo que implica dedicar a ello energías y una parte importante de su tiempo y de sus preocupaciones.

“2. El Presidente de la República tiene que hacer recordar a las fuerzas del partido que el ejercicio de esa facultad ‘no escrita’ es legítimo e irrenunciable.

“Esta etapa que se inicia tras el cuarto informe de gobierno del Presidente al Congreso de la Unión, implica desde luego: a) una intensificación de esa competencia interna, que no se reconoce que exista, b) el comienzo de una discreta auscultación presidencial que nunca llega a ser directa entre las principales fuerzas sociales, las que ya no pasan por el partido, c) una serie de sutiles recordatorios a todo mundo, con actos y con palabras, en el sentido de que esta facultad presidencial no es discutible y que de la decisión que se toma no es negociable.

“Es por esta razón, que las declaraciones desmitificadoras se fueron multiplicando desde finales de la década de los setentas, conforme se debilitaba

la autoridad presidencial y era menester fortalecerla. Alfonso Corona del Rosal (Expresidente del CEN -PRI), señaló abiertamente en 1975 que el Presidente de la República ‘escoge, recomienda y apoya a su sucesor’, en el proceso electoral interno del PRI; Miguel Alemán (expresidente de la República), señaló en 1981 que el Presidente decide solo sobre su sucesión; ese mismo año, Roberto Casillas (Secretario Particular del Presidente López Portillo) anunció también sin tapujos que el titular del Ejecutivo Federal designaba libremente a quien iba a ser sucesor, y en 1987, el propio presidente del CEN del PRI, Jorge de la Vega Domínguez, llegó a recordarles a los disidentes priístas, ante el pleno de la XIII Asamblea Nacional Ordinaria, que la designación del candidato era nada menos que una facultad ‘no escrita’ del Presidente de la República.

“3. El Presidente de la República crea las condiciones para que su decisión sea bien recibida, sin cuestionamientos de importancia

“4. Las presiones existen, son reales y el Presidente debe ignorarlas, a fin de conservar su autoridad.

“5. El Presidente de la República debe decidir, en soledad, quién será el sucesor.

“6. El Presidente debe comunicar la decisión tomada con una cierta antelación, al elegido.

“7. El Presidente tiene que adoptar las medidas necesarias a fin de impedir que grupos de la burocracia política y sindical, tomen alguna iniciativa que pueda llegar a impedirle un candidato (‘el madrugete’), o a entorpecer el ejercicio de esa facultad ‘no escrita’.

“8. El Presidente de la República debe preparar y supervisar personalmente el acto de destape.

“9. La Convención Nacional del PRI no decide, sino simplemente ratifica, para legitimar la decisión presidencial.

“10. El Presidente de la República, una vez hecha pública la decisión, no puede ya dar marcha atrás.

“11. El Presidente de la República debe disponerse, tras el destape, a compartir el poder por varios meses con el que va a ser sucesor.

“12. Un expresidente de la República no suele tener ya fuerza para intervenir en las siguientes sucesiones presidenciales”.²²³

²²³ Abraham Nuncio y colaboradores.- La sucesión presidencial en 1988; Editorial Grijalbo México.

b) La designación y remoción de los Gobernadores de los Estados de la República.

Podemos decir que ha sido práctica de siempre que el Presidente de la República nombre a los gobernadores de las entidades de la República, en muchas ocasiones sin consultar previamente la opinión de fuerzas representativas de los Estados en cuestión, esto es, ignorando el sentir del pueblo respecto de quién debe gobernarlo, lo que significa atentar contra la autonomía de los Estados, o lo que es lo mismo, contra el Pacto Federal, lo que resulta inadmisibile, pues se quebranta así la Constitución de la República; es vergonzoso recordar como muchos Estados, en tiempos recientes y no tanto, han tenido que soportar gobernantes sin ningún arraigo en las entidades que creen gobernar y que, por otro lado, responden más a los intereses de quien los puso que a los intereses del pueblo, a quien deberían servir. Con la práctica del Ejecutivo de imponer gobernadores y de removerlos a su antojo, se hecha por tierra el principio de representación popular.

Muy probablemente se nos dirá que en los Estados de la República se llevan a cabo elecciones para gobernadores; sin embargo -ya lo hemos dicho antes con respecto a los Diputados y Senadores Federales-, tanto las elecciones locales como las Federales, no sirven más que para simular una democracia que en los hechos no existen. Por democracia entendiendo la participación del Pueblo en

el poder, en la riqueza y en la cultura, por lo que reafirmo que estamos muy lejos de ser un país democrático.

Otra cuestión que es necesario destacar, es que los Estados de la República, además de no tener autonomía política, no cuentan con autonomía económica, en razón de que en buena medida dependen de la Federación. Concluimos que de hecho, México, más que ser un país con un Régimen Republicano, Democrático y Federal, cuenta con un Régimen Centralista y No Representativo.

Es imperioso que México en verdad sea un país de instituciones que se rija por el derecho; es la única manera de ganar credibilidad y respetabilidad en el mundo, basta ya de discursos que no se acompañan con una verdadera voluntad política de vivir en un Estado de Derecho.

Ratificamos lo antes expuesto con lo dicho por Braulio Maldonado, exgobernador de Baja California, quien hizo el siguiente relato sobre su nombramiento y de los dirigentes en general: “Yo fui escogido y previamente designado por el Presidente de la República en ese entonces, mi distinguido amigo Don Adolfo Ruiz Cortines y todos los funcionarios, grandes o pequeños, de nuestro país, han sido designados de la misma manera desde 1928 hasta el presente. Esta es una verdad axiomática. ...”²²⁴

²²⁴ Roger Hansen.- Op. Cit., pág. 147.

Ahora bien, “una vez nombrados, el Presidente tiene una serie de controles sobre los gobernadores, como son las ayudas económicas a los insuficientes presupuestos locales y obras públicas, amén de los de carácter político; empero, algunos gobernadores se han insubordinado”.

Alberto Trueba Urbina, exgobernador de Campeche (1955-1961), manifestó: “Yo goberné contra la voluntad del Presidente y me negué a entregar el poder a mi sucesor porque me lo impuso la Federación, es decir, no me supieron dar la consigna y en política hay que saber dar la consigna”.²²⁵ Asimismo, el columnista Juan José Hinojosa escribió sobre las elecciones en México y en los Estados Unidos y señaló: “En México, las cosas se dan distintas, más sencillas, menos complicadas, más primitivas; los aspirantes -‘tapados’, en el argot monstruoso de la antidemocracia- integran su espera en el mundo del silencio y de la clandestinidad. Un viejo pícaro patriarca acuña la frase ‘el que se mueve no sale’ en las reglas del juego, no escritas pero puntualmente observadas, la manifestación abierta de la legítima aspiración se castiga con el fuego: ‘se quemán’ en la hoguera, la esperanza se reduce a cenizas en la recta final, con la venia previa y expresa del señor Presidente, sobre un calendario que agota tiempos; para evitar a los aspirantes realizar campañas entre sus partidarios, pasan a la categoría de priistas distinguidos. Se monta para ellos la pasarela para la exhibición cuidadosa y tripulada de pensamiento, sueño y virtud. Son

²²⁵ Jorge Carpizo.- Op. Cit., pág. 198.

como Señoritas Universo en la búsqueda del Cetro Nacional. Sólo que el jurado lo integra un solo hombre, el fallo ya ha sido pronunciado. En el desenlace 'el destape' y en el reloj 'la estampida de los Búfalos'. Aquí en México las cosas se dan distintas: 'el destapado' ya es rey y además dios y mito intocable. Se le inventan biografías deslumbrantes, mezcla de héroe, sabio y santo".²²⁶

c) La designación de los miembros del Congreso de la Unión, Diputados y Senadores, imposibilitando con ello el equilibrio de los Poderes de la Unión.

Podemos decir sobre el particular que vivir en un Estado de Derecho exige la existencia de una Constitución que reconozca los derechos fundamentales de las personas y que, por otro lado, contemple órganos de gobierno delimitando sus funciones, estableciendo así un sano equilibrio entre los diversos Poderes de la Unión.

En México se rompe en el principio constitucional del equilibrio de poderes, en razón de que el órgano Legislativo se ve mediatizado por el Ejecutivo, ya que es de todos sabido que éste designa a un número importante de los Diputados y Senadores, obedeciendo estos nombramientos muchas veces a vínculos de amistad, compadrazgo o de interés. Es de advertirse, sin embargo, que dichos nombramientos siempre se harán acompañados del barniz democrático, a través

²²⁶ Juan José Hinojosa.- Revista Siempre de fecha 12 de noviembre de 1992.

de la formalidad 'proceso electoral', en tratándose de los miembros del Congreso de la Unión.

“Es por ello que algunos tratadistas se preguntan por qué en México el Presidente ha logrado subordinar al Legislativo y lo plantean de acuerdo a los siguientes aspectos:

1. La mayoría de los legisladores pertenece al PRI, del que el Presidente es el jefe y a través de la disciplina del partido se aprueban las medidas.
2. Si hay rebeldía, la probabilidad es que termine su carrera política.
3. Por agradecimiento al Presidente.
4. Prestaciones económicas que dependen del líder del control político.
5. Aceptación del Legislativo para seguir los lineamientos del Poder Ejecutivo.

De lo anterior se concluye que el Poder Legislativo funciona como apéndice del Ejecutivo, no como un Poder del mismo nivel, donde cada uno cumpla con su cometido de acuerdo a los preceptos teóricos y doctrinarios de la División de Poderes”.²²⁷

²²⁷ Jorge Carpizo.-El Presidencialismo mexicano, Op. Cit., pág. 89.

d) La designación de los miembros del Poder Judicial Federal, lo que implica falta de autonomía frente al Ejecutivo.

Se ha propuesto por politólogos, asociaciones profesionales, instituciones de cultura, partidos políticos e incluso por estudiosos del derecho, la conveniencia de la autonomía del Poder Judicial con respecto al Poder Ejecutivo. Para que esto sea posible, es necesario que los nombramientos de los Ministros de la Suprema Corte no provengan del Presidente de la República sino de otras instancias, como pudieran ser los Colegios de Abogados, facultades de Derecho y por las propias instituciones jurídicas, a través de la carrera judicial o de oposición. Pongo lo anterior de manifiesto en razón de que, en parte, el Presidencialismo absoluto se debe a la injerencia del Presidente de la República en la vida del Poder Judicial Federal -que debiera ser autónoma- y, como consecuencia de ello, se da el fenómeno lamentado del desequilibrio de los poderes. En la práctica, no existe un sistema que frene los abusos del Poder Ejecutivo de la Unión.

México enfrenta el problema de falta de credibilidad en el Poder Judicial Federal, dado que la impartición de justicia no es ni pronta ni expedita y menos aún gratuita; por otro lado, quien demanda justicia ante las instancias correspondientes, en tratándose de asuntos que tengan que ver con los actos presidenciales con los cuales no se esté de acuerdo, por parte de los juzgados

encuentra como respuesta tardanza en las resoluciones y, en muchas ocasiones, negativa a dejar sin efectos actos lesivos de los derechos fundamentales de la persona. Recordemos como ejemplo el Decreto Expropiatorio de la Banca, que fue a todas luces inconstitucional, dado que el artículo 28 de nuestra Carta Magna no preveía el monopolio estatal en materia de banca; sin embargo, el órgano judicial federal nunca se pronunció a favor del gobernado, habiendo estado obligado a hacerlo. Este es uno entre muchos ejemplos que podrían darse del ejercicio desmedido del poder presidencial, que no encuentra freno alguno, y existe la creencia, la convicción por parte de quienes demandan justicia de que son muchos los casos que se ventilan en los tribunales que se resuelven negativamente por consigna presidencial, ¿dónde quedan entonces la autonomía del Poder Judicial tan pregonada en el discurso presidencial del Dr. Zedillo “que tiene como propósito fortalecer la Constitución y la normatividad con sustento básico para una convivencia segura, ordenada y tranquila.”

Sobre el particular, consideramos que las reformas al Poder Judicial publicadas el 31 de diciembre de 1994, no cumplen con los principios sustentados por el Dr. Zedillo, ya que una de las cosas que más se ha propuesto es que el nombramiento de los Ministros no dependa del Poder Ejecutivo, y en dichas reformas tales nombramientos vuelven a hacerse a propuesta del Presidente (artículo 96), situación con la que consideramos se fortalece más al Poder Ejecutivo que al Judicial.

e) **La injerencia en la toma de decisiones del Partido Revolucionario Institucional (PRI).**

Como es de todos sabido, el Partido Revolucionario Institucional es una dependencia más del Poder Ejecutivo, dado que está probado hasta la saciedad que las decisiones que cuentan para seleccionar a los candidatos del partido para puestos de elección popular, son las presidenciales, muchas veces al margen e, incluso, en contra de la opinión prevaleciente de las bases partidistas. Como puede observarse, estamos ante un partido político que no responde a lo que debiera ser su verdadera naturaleza, esto es, un partido con auténtica democracia interna, y no ha sido posible -para infortunio de los mexicanos- terminar con el partido del Estado. Hay una presión social orientada a una reforma profunda del Estado que, entre otras cuestiones, resuelva en definitiva el añejo problema de la injerencia del Presidente en la vida política de los partidos; muchas de las críticas al sistema político mexicano, y en especial al régimen presidencialista, están dirigidas a la corrupción imperante en las campañas políticas, en las que se suministran fondos del erario público de manera ilimitada y, por supuesto, al margen de lo que prevé la Constitución en materias de prerrogativas a partidos políticos; baste recordar la elección presidencial más reciente para corroborar la anterior afirmación, que se caracterizó por la utilización de programas electoreros como Procampo y Solidaridad, para que las conclusiones a las que llegaron los Consejeros

Ciudadanos, miembros del Consejo General del Instituto Federal Electoral, fueran en el sentido de que la elección federal de 1994 fue inequitativa.

Pensamos que no es posible continuar con las lacras ya señaladas, porque se pondría en riesgo la viabilidad del país en todos los órdenes.

Lo antes expuesto coincide con las afirmaciones hechas por tratadistas, politólogos y miembro de los partidos de oposición, como el PRD, entre otras personas, quienes han declarado lo siguiente:

El Dr. Carpizo señala que “la jefatura del PRI es una pieza clave del sistema político mexicano, es la existencia de un partido político semioficial, denominado Partido Revolucionario Institucional (PRI), organizado por sectores: el campesino, el obrero y el popular. Y sigue diciendo... se ha afirmado que el Poder Ejecutivo está basado en la organización del partido, en la disciplina del partido y en el liderazgo del partido, tomando en cuenta la cita de Josep La Palombara y que el multipartidismo en Latinoamérica generalmente ha sido aparente, puesto que ha escondido la dictadura de un solo partido, lo que ha contribuido a la concentración de poderes en favor del Ejecutivo”.²²⁸

²²⁸ Jorge Carpizo - Op. cit., pág. 190.

El Lic. Arturo Martínez Nateras, manifiesta en su libro “El Sistema Electoral Mexicano”: “Este fenómeno recorre al PRI desde la cúspide hasta el más pequeño comité local y divide a los priistas en grupos... En esta lucha el Presidente de la República juega el papel de jefe indiscutible de todos los grupos, cuya palabra es inapelable y que a su vez tiene la obligación de ser el campeón de la negociación política”.²²⁹

“El jefe real del PRI es el Presidente de la República y nadie lo discute o duda. Manuel Bartlett, funcionario público, escribió en una revista oficial -y no fue desmentido- que el Presidente Mexicano es un líder partidista, y que es la fuerza del partido la que otorga al Ejecutivo el apoyo indispensable para efectuar su labor progresista de modernización y transformación estructural”.²³⁰

Porfirio Muñoz Ledo asegura que en sus tiempos no había dedazo, aunque la decisión era cupular, falso e hipócrita el sistema corporativo del PRI: “En mis tiempos no había dedazo, la selección de candidatos la hacían los altos mandos del PRI en diálogo con el candidato presidencial y los principales dirigentes priistas, no niego que la decisión era cupular pero eran candidatos de conciliación. ... ‘Era otra época, cuando había buenos dirigentes antes de que llegaran los tecnócratas’, dice precisando la fecha antes de la salida de la

²²⁹ Arturo Martínez Nateras.- El Sistema Electoral Mexicano; Universidad Autónoma de Sinaloa, Culiacán, Sin., México 1979, pag. 138.

²³⁰ Jorge Carpizo.- Op. Cit., pág. 191.

presidencia nacional del PRI de Javier García Paniagua. De hecho, aseguró Muñoz Ledo, ahora el PRI siente desprecio 'por los centrales tradicionales - obreros, campesinos, populares- porque después de los comicios presidenciales del 88 descubrió que éstos no servían en materia electoral. ... Sin embargo, no pueden desprenderse de ellos porque los necesitan en lo social y económico y por eso la toleran en la esfera política. El PRI es ahora, sostuvo, 'un sistema corporativo, falso, hipócrita' ".²³¹

Para Luis H. Alvarez, el PRI jamás será partido político, "ni los actuales ni los futuros dirigentes del PRI podrán convertirlo en un auténtico partido político y mucho menos democratizarlo, pues apenas intentarlo es no sólo una tarea de romanos sino una labor 'prácticamente imposible'. El PRI surgió de la idea de mantener a un grupo en el poder, sin importar los medios para conseguirlo. 'Estamos hablando de un ente que para nada tiene que ver con un partido político' dijo Alvarez en uno de los recesos de un foro partidista. Sostuvo que el menos indicado para emprender una democratización en el interior del Revolucionario Institucional, es precisamente Borrego Estrada, puesto que su llegada a la dirigencia priísta fue resultado de una decisión cúpular más, que lo que las bases desearan o quisieran.

²³¹ Reportaje de José Gil Olmos.- Periódico El Nacional de fecha 15 de mayo de 1992, pág. 13.

“El PAN considera conviene para el proceso democrático del país que haya partidos políticos independientes surgidos del voto espontáneo de los intereses, con doctrinas y principios claramente definidos y, sobre todo, sin el cordón umbilical que une al PRI con el gobierno. El PAN -dijo- hace votos porque los priístas que tengan auténtico deseo por la democracia terminen con el actual sistema del partido del Estado”.²³²

El congresista Amos Houghton, republicano de Nueva York, opinó que quizá si la presidencia del gobierno de México hace concesiones “el PRI será sacado del Poder. El PRI tiene miedo a perder el Poder”.²³³

Dentro de las filas del propio Partido Revolucionario Institucional, también hay pronunciamientos en favor del cambio.

En entrevista para El Universal, el entonces Presidente del CEN del PRI, Genaro Borrego Estrada, anunció medidas para la refundación del PRI, y dijo: “Si no luchamos con el pueblo, éste avanzará sin nosotros”; Genaro Borrego, puso en marcha la refundación estructural del Partido y, por ello, con base en el liberalismo social, dijo que se habría de consolidar el pacto obrero-campesino, crear el Frente Nacional Ciudadano y fundar el Movimiento Popular Territorial. “El PRI ya no puede seguir siendo el mismo porque México ya ha cambiado.

²³² Entrevista de Elin Villanueva.- Periódico El Universal de fecha 17 de mayo de 1992.

²³³ Periódico El Financiero de fecha 27 de marzo de 1992, pág. 2.

Hay mucho pueblo que en su lucha no pasa por ningún partido y a ese habrá de encaminarse el esfuerzo partidista. Nuestra obligación es ganar su confianza y demostrar que nosotros somos su mejor trinchera, puntualizó el líder priísta, al establecer la necesidad de emprender de inmediato la construcción de las nuevas estructuras del Revolucionario Institucional”.²³⁴

Enrique Jackson Ramírez, entonces Secretario de Organización del CEN del PRI, propuso “cambiar la relación del partido en el Poder con el gobierno para no dar la impresión de ser una oficina más y modificar reglas y tratos entre ambas instituciones. Esto tiene que cambiar ponderó Jackson Ramírez y puntualizó: ‘Vamos a transformarlos para ser capaces de gobernar en combinación con la oposición, vamos a adoptar una nueva conciencia para convivir con gobiernos plurales. Tenemos que cambiar, adaptando una nueva conciencia para poder vivir con gobiernos plurales dentro de los Estados, Municipios y Congresos’. En esta refundación del PRI -dijo- se pretende que los representantes priístas ‘sean un brazo del Partido y no del Ejecutivo, estamos para eliminar ese sello y dar respuesta puntual a las demandas sociales mediante cambios a los ordenamientos legales con propuestas del PRI al gobierno ...”.²³⁵

²³⁴ Periódico El Universal, de fecha 25 de junio de 1992, pág. 1.

²³⁵ Reportaje de Javier Rodríguez L.- Periódico El Universal de fecha 25 de junio de 1992.

En conclusión de este punto, consideramos que México dará pasos hacia un Estado moderno cuando decidamos instaurar la verdadera democracia.

f) La influencia e injerencia en el Distrito Federal.

Una de las manifestaciones más elocuentes del presidencialismo absoluto en México, es la forma de gobierno en el Distrito Federal, cuyo regente hoy en día es designado por el Presidente de la República sin necesidad de someter dicho nombramiento a la consideración y ratificación de otra autoridad y sin consulta previa a la sociedad civil; toda la estructura del Departamento del Distrito Federal descansa en el gobierno del Presidente de la República, a través de delegados políticos y del propio regente, lo que desde mi punto de vista resulta una negación de principios políticos que debieran ser rectores de toda forma de vida social.

Los gobernantes de toda comunidad humana deben ser designados por sus miembros a través del voto universal y secreto; con esto quiero decir que toda forma de gobierno, para que sea válida, debe ser democrática y representativa, de ahí que cuestionemos a las autoridades que en este momento gobiernan, ya que carecen de representatividad y resulta una incongruencia que, al menos en el papel, los Estados de la Federación y Municipios tengan gobiernos electos por el pueblo, y que no se contempla lo mismo para el Distrito Federal; no es

posible que a los que vivimos en la ciudad de México se nos siga dando un tratamiento de ciudadanos de segunda, es indispensable que el ciudadano que vive en el Distrito Federal tenga el derecho de elegir a sus autoridades sin postergación alguna.

g) La injerencia e influencia en los medios de comunicación.

Para que podamos decir que vivimos en un Estado de Derecho, es indispensable garantizar el ejercicio del derecho de libertad de expresión, que no tiene más limitaciones que el respeto al orden público. La existencia de una prensa libre hace posible denunciar todo acto de autoridad que atente contra la dignidad de la persona. Es conveniente para la salud de la nación, que todo profesional de la comunicación se conduzca con veracidad y espíritu crítico al informar al televidente, radioescucha, o bien, al lector de medios escritos, como periódicos y revistas.

Una forma de presionar al gobernante para que cumpla y haga cumplir los preceptos jurídicos que nos rigen, es justamente a través de la crítica objetiva, del análisis que realiza el periodista del acontecer nacional. Censurar las decisiones del Primer Mandatario que se consideren equivocadas, contribuiría de manera importante al logro del bien común.

Es imposible el imperio de la ley sin el trabajo responsable del informador; el profesional de la información, con su actividad, logra erradicar corrupción,

vencer inercias y exige de la autoridad total entrega, espíritu de servicio. Ahora bien, es común escuchar de la gente que “la prensa está vendida”; que los noticieros están contratados por el gobierno; que se informa por los diversos medios de comunicación lo que el Presidente quiere; que la información que se da no es veraz y, por consecuencia, no es objetiva; que no hay honestidad en muchos de los comunicadores. En efecto, puedo afirmar sin temor a equivocarme, que en el terreno de la información el Gabinete compra voluntades (“embute”); que muchas veces se amenaza velada o abiertamente a todo aquel que se atreve a denunciar atropellos, corrupción o ineptitud de la autoridad.

Es urgente en México una cultura de respeto al derecho de libre expresión; una cultura en la que el presidente en turno entienda que es condición para el progreso del país la existencia de una prensa libre y que hagamos efectivo el derecho constitucional a la información.

Al respecto, periódicos tales como La Jornada, El Financiero y Excélsior, han publicado diversos artículos relacionados a la libertad de prensa. El día 8 de mayo de 1992, La Jornada publicó un reportaje en el que se citan las siguientes declaraciones de Carlos Salinas: “El gobierno de la República respeta y se compromete a hacer respetar la libertad de expresión, derecho básico para la democracia en el país, aseveró el Presidente Salinas al presidir el acto

conmemorativo del 39 Aniversario del Día del Voceador, en la Sala de Armas de la Magdalena Mixuca, con alrededor de 5 mil voceadores”.²³⁶

También en La Jornada se citan las declaraciones del articulista Federico Barreda Fuentes, colaborador de la revista Siempre, quien aseguró que para poder gobernar idóneamente, “las autoridades necesitan conocer versiones auténticas de los acontecimientos, de lo que planean las corrientes de opinión, pues, dijo, un gobierno que se viera rodeado de una prensa cortesana siempre se topará con su propia imagen, no escucharía sino el eco de su propia vibración. Expuso que la prensa ‘deberá ser el espejo limpio donde el gobernante pueda encontrar la imagen del pensamiento y la emoción de su pueblo’ y tiene que ser promotor y guía, responsable y probo, de las tendencias del sentir y el pensar nacionales. ... Afirmó que la prensa en México vive amparada por el Estado de Derecho y aseguró que ‘no existe en el país un solo periodista privado de la libertad por razón de sus ideas. Los riesgos y hechos punibles que pudieran acontecer al impulso de las pasiones insanas, la justicia se encarga de sancionarlos’. Destacó asimismo, la urgencia de que la prensa en México se actualice, al decir que ‘hoy es evidente que los medios de información deben transformarse, reformarse o modernizarse, para seguir siendo eminentemente mexicanos, para que nadie venga del exterior a imponer criterios, para que

²³⁶ Periódico La Jornada de fecha 8 de mayo de 1992.

nadie ajeno nos cuente cómo somos ni cómo debemos ser o se ofrezcan imposibles modelos de vida y convivencia' ".²³⁷

Según el La Jornada, Jesús Cantú Escalante, exdirector del periódico neoleonés El Porvenir, manifestó que "en el presente sexenio se ha ejercido 'mucho presión contra la prensa escrita y otros medios de comunicación'. Durante una conferencia de prensa, el periodista, que asiste como ponente al evento del Partido de la Revolución Democrática (PRD) 'Política Salinista, Medios de Comunicación y Transición a la Democracia', detalló que en México '(hay) relatividad (en la) libertad de expresión' por lo que es necesario 'ganarse' los espacios a la pluralidad. ... En su caso particular, que a raíz de una serie de publicaciones vinculadas con el Presidente, (Otto) Granados Roldán lo mandó llamar y agregó que sostuvieron una tensa discusión en la cual finalmente, el entonces funcionario del gobierno aclaró que 'debían poner reglas sensatas en el juego' porque de lo contrario él 'sabía jugar otro tipo de reglas'. También subrayó los casos particulares del ahora exdirector de la Voz de Michoacán, Rogelio Guzmán, quien también fue despedido de su puesto por injerencia de Granados Roldán, y del exlocutor de Televisa Guillermo Ochoa".²³⁸

²³⁷ Periódico La Jornada de fecha 9 de junio de 1992.

²³⁸ Periódico La Jornada de fecha 10 de abril de 1992.

CAPITULO VI

EL PRESIDENCIALISMO EN EL DERECHO COMPARADO

En el presente capítulo me propongo realizar el estudio de la figura del presidencialismo en los diversos sistemas jurídicos que rigen en países como Estados Unidos de Norteamérica, Argentina y Francia, con el objeto de que después de conocerlos se establezcan las diferencias y similitudes existentes en dichos países, para entender con mayor precisión nuestro derecho nacional.

Puede decirse que el régimen presidencial es adoptado en diversos países de Latinoamérica e inclusive de Europa y que “en la vida práctica de sus constituciones y de la vida política concreta, las diferencias son muchas. Más acentuados, frecuentemente, dichos regímenes tiene un carácter mixto, semidemocráticos, semidictatoriales, incluso a veces son dictaduras puras y simples”.²³⁹

Por lo antes expuesto, considero necesario realizar el siguiente análisis:

²³⁹ Maurice Duverger.- Instituciones Políticas y Derecho Constitucional; Editorial Ariel; Barcelona 1962. pág. 350.

VI. a. ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA.

- El Poder Ejecutivo reside en un presidente denominado “Presidente de los Estados Unidos de América”, y en un Vicepresidente.
- La duración en su cargo es de cuatro años, pudiendo reelegirse para el período inmediato siguiente por una sola vez, desde 1951.²⁴⁰
- El sistema de elección para elegir Presidente se verifica por sufragio indirecto²⁴¹, el cual se desarrolla en tres fases, la primera es la designación de candidatos, o sea, la designación a los delegados de cada partido en los Estados los cuales se reúnen en convención para escoger candidatos presidenciales del Partido. La segunda fase de elecciones se da el segundo lunes del mes de noviembre, el pueblo americano o en su caso la Legislatura de los Estados o, según el sistema que rige en cada Estado, designa a los electores presidenciales que será un número igual al total de senadores y representantes que le corresponde en el Congreso; y en la tercera fase, los electores se reúnen en sus respectivos Estados y votan por papeleta separada para Presidente y Vicepresidente. Con los resultados se forman dos listas por Estado, en una se indica el número de votos obtenidos por cada candidato a la Presidencia, y en las otras se hace lo

²⁴⁰ Bernard Schwartz.- Los Poderes del Gobierno, Volumen II; Editorial UNAM, México 1966, pág. 17.

²⁴¹ Manuel García Pelayo.- Derecho Constitucional Comparado; Editorial Revista de Occidente, Madrid 1991.

propio con respecto a la Vicepresidencia; posteriormente se remite a Washington y el Congreso, en sesión conjunta y bajo la Presidencia del Presidente del Senado, procede al escrutinio.²⁴²

“El candidato que obtenga mayoría del número total de electores es nombrado Presidente, siguiéndose el mismo método para el Vicepresidente. Si hubiera más de una persona que reuniera tal mayoría y obtuviera número igual de votos, entonces dentro de los cinco primeros de la lista, la Cámara de Representantes elegirá de igual modo Presidente y luego la persona que tenga mayor número de votos será Vicepresidente”.²⁴³

Sucesión en caso de deposición del Presidente de un cargo o en caso de muerte, dimisión o incapacidad para ejercer los poderes y obligaciones de dicho cargo, éstos deben corresponder al Vicepresidente.

Esta disposición sobre la sucesión presidencial se aplicó por primera vez al morir el Presidente Harrison en 1841. “¿Qué fue lo que asumió el entonces Vicepresidente John Tyler, los poderes y obligaciones de dicho cargo o el cargo mismo de Presidente? Hay razones para creer que los propios

²⁴² Maurice Duverger.- Op. Cit., pp. 328-329.

²⁴³ Segundo V. Linares Quintana.- Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Tomo III; Editorial Abeledo Perrot; Buenos Aires, pág. 183.

fundadores nunca creyeron que el vicepresidente debía asumir la presidencia a la muerte de quien desempeñara ese supremo cargo; los debates de 1787 indican que esperaba que el vicepresidente ejerciera los poderes y obligaciones del presidente, pero sin dejar de ser vicepresidente hasta que fuera elegido un nuevo presidente. Sin embargo Tyler se presentó y asumió el cargo y presento juramento presidencial que publico en un discurso de la toma de posesión en el cual declaraba que había sido llamado a ocupar el alto cargo de presidente de la confederación, situación con la que asentó precedente y desde la fecha se a seguido este sistema cada ves que muere un presidente entra el vicepresidente a asumir la presidencia.²⁴⁴

Asimismo, el Congreso puede disponer, para el caso de remoción, muerte, renuncia o inhabilidad, tanto del Vicepresidente como Presidente, debiendo por consiguiente tal funcionario actuar hasta que la inhabilidad desaparezca o sea elegido nuevo Presidente.²⁴⁵

- Requisitos para ser Presidente. Ninguna persona que no sea ciudadana por nacimiento o que haya adquirido la ciudadanía de los Estados Unidos en la fecha de adopción de esta Constitución, será elegible para el cargo de Presidente; igualmente, ninguna persona será elegible para ese cargo si no

²⁴⁴ Cfr. Bernard Schwartz.- pág. 20.

²⁴⁵ Cfr. Segundo U. Linares Quintana.- pág. 185.

ha llegado a la edad de treinta y cinco años y si no ha sido residente de los Estados Unidos durante catorce años.²⁴⁶

- Protesta antes de aprestarse al cumplimiento de sus funciones. Deberá pronunciar el siguiente Juramento o Declaración Solemne: “Juro (o protesto) solemnemente que desempeñaré con toda fidelidad el cargo de Presidente de los Estados Unidos y que hasta el límite de mi capacidad, preservaré, protegeré y defenderé la Constitución de los Estados Unidos”.²⁴⁷

- Responsabilidad Jurídica del Presidente. El Presidente, el Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán retirados de su cargo si son impugnados y convictos de traición, cohecho u otros delitos y faltas.²⁴⁸

Por tanto, “el Presidente de los Estados Unidos podrá ser acusado, procesado y, si fuere convicto de traición, cohecho u otros crímenes o delitos, destituido, después de lo cual estaría sujeto a ser procesado y castigado de acuerdo con las disposiciones legales ordinarias”.²⁴⁹

²⁴⁶ Cfr. Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1994, Artículo I, Sección 1.

²⁴⁷ Ibidem.

²⁴⁸ Ibidem, pág. 27.

²⁴⁹ Hamilton, Madison y Jay.- El Federalista, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, pág. 292.

Informe. “En forma periódica, el Presidente informará al Congreso sobre el estado de la Unión y pondrá a su consideración las medidas que estime necesarias y pertinentes; en ocasiones extraordinarias, podrá convocar a ambas Cámaras o a cualquiera de ellas y, si existe desacuerdo entre las mismas respecto de la fecha de sus recesos, podrá suprimirlos en el momento que considere apropiado....”²⁵⁰

Los Poderes del Presidente. Según la Constitución, el Presidente de los Estados Unidos dispone de atribuciones numerosas y particularmente importantes. Como, por otra parte, se encuentra a la cabeza del país más poderoso del mundo, es fácil comprender cuál es la extensión de sus poderes.²⁵¹

- Poder reglamentario
- Jefe Administración Federal
- Conducir la política exterior
- Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas
- En tiempo de guerra, percibe poderes casi dictatoriales que le permiten hacer requisas de personas de bienes para la defensa nacional.
- Posee el derecho de gracia

²⁵⁰ Constitución Política de los Estados Unidos de América, Op. Cit. pág. 21.

²⁵¹ Cfr. André Houriot.- pág. 460.

- Indulto
- Celebrar tratados
- Nombrar a los Embajadores, otros ministros públicos, Cónsules, Jueces de la Corte Suprema y demás funcionarios.

VI. b. ARGENTINA.

- El Poder Ejecutivo de la Nación será desempeñado por un ciudadano con el título de “Presidente de la Nación Argentina”, y por un Vicepresidente.
- La duración del cargo es de cuatro años y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo; si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período.
- Sistema de elección para elegir al Presidente y al Vicepresidente. Serán elegidos directamente por el pueblo, en doble vuelta; para este fin, el territorio nacional conformará un distrito único.

La elección se efectuará dentro de los dos meses anteriores a la conclusión del mandato del Presidente en ejercicio.

Cuando la fórmula que resultare más votada en la primera vuelta, hubiere obtenido más de cuarenta y cinco por ciento de los votos afirmativos válidamente emitidos, sus integrantes serán proclamados como Presidente y Vicepresidente de la Nación.

Cuando la fórmula que resultare más votada en la primera vuelta hubiere obtenido el cuarenta por ciento, por lo menos, de los votos afirmativos válidamente emitidos y, además, existiere una diferencia mayor de diez puntos porcentuales respecto del total de los votos afirmativos válidamente emitidos sobre la fórmula que le sigue en número de votos, sus integrantes serán proclamados como Presidente y Vicepresidente de la Nación.

La segunda vuelta electoral, si correspondiere, se realizará entre las dos fórmulas de candidatos más votadas, dentro de los treinta días de celebrada la anterior.

Sucesión en caso de enfermedad, ausencia de la Capital, muerte, renuncia o destitución del Presidente: El Poder Ejecutivo será ejercido por el Vicepresidente de la Nación. En caso de destitución, muerte o dimisión o inhabilidad del Presidente y Vicepresidente de la Nación, el Congreso determinará qué funcionario público ha de desempeñar la Presidencia, hasta que haya cesado la causa de la inhabilidad o un nuevo Presidente sea electo.

- Requisitos para ser Presidente. Para ser elegido Presidente o Vicepresidente de la Nación, se requiere haber nacido en el territorio argentino o ser hijo de ciudadano nativo, habiendo nacido en país extranjero y demás calidades exigidas para ser Senador.
- Protesta. Al tomar posesión de su cargo el Presidente y Vicepresidente prestarán juramento en manos del Presidente del Senado y ante el Congreso reunido en Asamblea, respetando sus creencias religiosas de: “desempeñar con lealtad y patriotismo el cargo de Presidente (o Vicepresidente) de la Nación y observar y hacer observar fielmente la Constitución de la Nación Argentina”.
- Responsabilidad. La Constitución Política de Argentina no prevé este punto.
- Informe. Lo rinde anualmente en la apertura de sesiones del congreso reunidos al efecto ambas cámaras, dando cuenta en esta ocasión (sic) del Estado de la Nación, de las reformas prometidas (sic) por la constitución y recomendando a su consideración las medidas que juzgue necesarias y convenientes.
- Poderes del Presidente:

- Es Jefe Supremo de la Nación, Jefe del Gobierno y responsable político de la Administración General del país.
- Expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias.
- Participar de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y las hace publicar.
- Nombra a los magistrados de la Corte Suprema con acuerdo del Senado, por dos tercios de sus miembros presentes en sesión pública, convocada al efecto.
- Nombra a los demás jueces de los Tribunales Federales Inferiores en base a una propuesta vinculante en terna del Consejo de la Magistratura, con acuerdo del Senado, en sesión pública.
- Puede indultar o conmutar las penas por delitos sujetos a la jurisdicción federal, previo informe del tribunal correspondiente, excepto en los casos de acusación por la Cámara de Diputados.

- Concede jubilaciones, retiros, licencias y pensiones conforme a las leyes de la Nación.
- Nombra y remueve a los embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios, con acuerdo del Senado.
- Nombra y remueve al Jefe de Gabinete de Ministros y los demás ministros del despacho, los oficiales de su secretaría, a los agentes consulares y los empleados cuyo nombramiento no está reglado de otra forma por la Constitución.
- Hace anualmente la apertura de las sesiones del Congreso, reunidas al efecto ambas Cámaras dando cuenta en esta ocasión del estado de la Nación, de las reformas prometidas por la Constitución y recomendando a su consideración las medidas que juzgue necesarias y convenientes.
- Prorroga las sesiones ordinarias del Congreso, o lo convoca a sesiones extraordinarias cuando un grave interés de orden o de progreso lo requiera.
- Supervisa el ejercicio de la facultad del Jefe de Gabinete de Ministros respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión, con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales.

- Concluye y firma tratados, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules.
- Es el Comandante en Jefe de todas las Fuerzas Armadas de la Nación.
- Provee los empleos militares de la Nación con acuerdo del Senado, en la concesión de los empleos o grados de oficiales superiores, de las fuerzas armadas.
- Dispone de las Fuerzas Armadas, y corre con su organización y distribución, según las necesidades de la Nación.
- Declara la guerra y ordena represalias, en autorización y aprobación del Congreso.
- Declara el estado de sitio.
- Solicita informes a los empleados y jefes de todo el ramo y departamentos de la administración.

- Puede ausentarse del territorio de la Nación con permiso de Congreso; en receso de éste, sólo podrá hacerlo sin licencia por razones justificadas de servicio público.
- Puede llenar las vacantes de los empleos.
- Decreta la intervención federal a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires, en caso de receso del Congreso, y debe convocarlo simultáneamente para su tratamiento.

VI. c. FRANCIA

- El sistema político que rige en Francia bajo la V República, es un régimen presidencial basado en un bicefalismo, ya que junto al Jefe de Estado se encuentra, efectivamente, el primer Ministro y su Gobierno, aun cuando no goza de una situación privilegiada como la del presidente ; su papel no deja de ser, sin embargo, indispensable para un buen funcionamiento del régimen.
- El Presidente de la República es quien nombra al Primer Ministro ; esta competencia le es propia, es decir, que la ejerce sin necesidad de refrendo.

- La permanencia presidencial es aun mas notoria en el cese de funciones del Primer Ministro, el Presidente no tiene, en teoría, los medios jurídicos para obligar a el Primer Ministro a abandonar sus funciones puesto que, según la Constitución pone un término a las funciones del Primer Ministro al presentar éste la dimisión del gobierno. En la práctica la dependencia del Jefe de Gobierno con respecto al Jefe de Estado se traduce en la instauración de un poder oficioso de revocación que detenta el Presidente y que refleja la responsabilidad del Jefe de Gobierno ante él.
- El Presidente de la República vela por el respeto de la Constitución, asegura con su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos así como la continuidad del Estado.²⁵²

Es garante de la independencia Nacional, de la integridad del territorio y del respeto a los acuerdos de comunidad y a los tratados.²⁵³

- La duración de su cargo es por un período de siete años, pudiendo reelegirse por una sola vez.²⁵⁴

²⁵² Cfr. Las Instituciones Políticas de Francia.- Circular No. 7, de mayo de 1991, expedida por la Embajada Francesa.

²⁵³ Cfr. Artículo 5 de la constitución francesa.

²⁵⁴ Cfr. Manuel Garcia Pelayo

- El sistema de elección para elegir Presidente es por sufragio universal y directo. Las elecciones presidenciales tienen lugar a los veinte días como mínimo y a los treinta y cinco como máximo, de la expiración de los poderes del Presidente en ejercicio. En caso de vacante o cuando el impedimento sea declarado definitivo por el Consejo Constitucional tendrá lugar el escrutinio para la elección del nuevo Presidente, salvo en caso de fuerza mayor, comprobada por el citado Consejo, a los veinte días como mínimo y a los treinta y cinco como máximo, de la iniciación de la vacante o de la declaración con carácter definitivo del impedimento.

Cada candidato, deberá ser patrocinado por cien personas como mínimo (Miembros del Parlamento o del Consejo Económico y Social, Consejeros Generales, Alcaldes Electos, etc.); entre los cien firmantes que presenten al candidato deben figurar los elegidos de diez departamentos o territorios de ultramar diferentes.

El Consejo Constitucional establece entonces la lista oficial de candidatos, que debe ser publicada por el gobierno quince días antes de la primera vuelta, o sea, lo más tarde en el momento de la apertura de la campaña electoral.

Se ha adoptado el escrutinio mayoritario a dos vueltas.

En la primera vuelta sólo es elegido el candidato que tiene la mayoría absoluta, es decir, según las reglas tradicionales del derecho electoral francés, la mitad de los sufragios emitidos más uno, y, como mínimo, la cuarta parte de los votos de los electores inscritos.

La segunda vuelta tiene lugar quince días después de la primera. En esta segunda vuelta, los electores no han de escoger más que entre dos candidatos. “La ley de 6 de noviembre de 1962, indica en efecto, que en la segunda vuelta permanecen solamente los dos candidatos que, dado el caso de que se retiren otros más favorecidos, hayan recogido el mayor número de votos en la primera vuelta”.²⁵⁵

- Sucesión. “En caso de quedar vacante la Presidencia de la República, por cualquier causa o de impedimento comprobado por el Consejo Constitucional, órgano al que se remitirá la cuestión por el Gobierno y que resolverá por mayoría absoluta de sus miembros, las funciones del Presidente de la República, con excepción de las señaladas en los artículos 11 y 12 infra, serán ejercidas provisionalmente por el Presidente del Senado o, si éste se encontrare impedido a su vez para ejercer esas funciones, por el Gobierno. En caso de vacante, o cuando el impedimento fuere declarado definitivo por el Consejo Constitucional, los comicios para

²⁵⁵ André Houriou.- Op. Cit., pág. 537.

la elección de un nuevo Presidente se realizarán, salvo en caso de fuerza mayor comprobado por el Consejo Constitucional, veinte días por lo menos y treinta y cinco días a lo sumo después de producirse la vacante o de declararse el carácter definitivo del impedimento. ...”²⁵⁶

- Requisitos para ser Presidente. Ser francés o francesa. Haber cumplido con las obligaciones del Código del Servicio Militar Nacional; no estar incluido en ninguna de las causas de inelegibilidad previstas por la Ley; ser mayor de 23 años; depositar en manos del Tesorero General que corresponda a su domicilio y que actúa como funcionario de la caja de depósitos, la suma de 10,000 francos antes del 17o. día que precede a la primera vuelta.
- Protesta. La constitución francesa no prevé la toma de protesta o de juramento y sólo rinden un discurso el día de cambio de Poderes.
- Responsabilidad. El Presidente de la República “no está sujeto a responsabilidad política, y en caso de alta traición, es acusado por la Asamblea Nacional y juzgado por el Tribunal Supremo”.²⁵⁷
- Informe. Tampoco lo señala la Constitución y el Presidente tiene la obligación de rendir informe ante el gobierno o el Parlamento.

²⁵⁶ Constitución Política Op. Cit.

²⁵⁷ Manuel García Pelayo.- Op. Cit., pág. 510.

– Los Poderes del Presidente:

- El Presidente de la República es árbitro entre los poderes públicos, a la vez que es el garante del respeto a la Constitución y del funcionamiento regular de las instituciones.
- Nombra y revoca al Primer Ministro y a los miembros del gobierno. En lo que respecta al Primer Ministro, el poder de nominación es ejercido sin la obligatoriedad de refrendo y sin la obligación de una confirmación parlamentaria, mientras que el poder de revocación, no previsto por los textos, en la práctica es utilizado sin contestación.
- Posee un poder reglamentario individual y general (con contrafirma).
- En materia individual, el Presidente nombra un Consejo de Ministros para puestos Civiles y Militares y, en la práctica, directamente a ciertos altos funcionarios (prefectos, embajadores, directores de ministros, magistrados superiores, presidentes de empresas públicas ... es decir a cerca de 500 personas), y nombra a otras mediante simples decretos sin pasar por el Consejo de Ministros (para promociones de magistrados o de oficiales).

- En materia reglamentaria general, el Presidente firma las ordenanzas y decretos tomados en Consejo de Ministros.
- Detenta el Poder de Orientación en materia diplomática y militar.
- En el campo diplomático, el Presidente nombra y acredita a los Embajadores de Francia en el extranjero, a la vez que los Embajadores extranjeros son acreditados ante él. Negocia y ratifica los tratados, aun cuando la ratificación de los más importantes estén subordinados a la autorización del Parlamento.
- En materia militar, el Presidente es el Jefe de las Fuerzas Armadas. Le corresponde, además, decidir el empleo de las fuerzas nucleares. Aun cuando el Primer Ministro es responsable de la Defensa Nacional, es el Presidente el verdadero inspirador de la política de Defensa.
- Preside el Consejo de Ministros: hace establecer el orden del día y dirige los trabajos.
- El Presidente de la República interviene en el proceso de revisión Constitucional al disponer de la iniciativa y, luego, al escoger el modo de ratificación. Además, garantiza el respeto a la Constitución.

- Ocupa un papel importante con respecto al Consejo Constitucional para el cual nombra a tres miembros de un total de nueve.
- El Presidente posee atribuciones en materia judicial. Así garantiza la independencia de la Magistratura.
- Detenta ciertos poderes con respecto al Parlamento:
 - ⇒ Promulga las leyes votadas por el Parlamento.
 - ⇒ Interviene en la convocación de sesiones parlamentarias extraordinarias.
 - ⇒ Puede comunicarse con las dos Asambleas del Parlamento mediante mensajes leídos por el Presidente de cada una de las Asambleas, ya que la tradición le prohíbe presentarse durante las sesiones.
- La Constitución permite al Presidente hacer directamente un llamado al pueblo por vía de referéndum, descartando la intervención del Parlamento, con el propósito de hacer adoptar disposiciones de carácter legislativo. Sin embargo, esta prerrogativa mayor está reglamentada.
- El segundo medio de que dispone el Jefe de Estado para consultar al pueblo es la disolución de la Asamblea Nacional. Dicha prerrogativa,

que representa un elemento esencial del equilibrio de un régimen parlamentario, lo es personal (sin el refrendo). Contrapesa la posibilidad del Parlamento de sancionar la responsabilidad política del gobierno. El Presidente puede disolver la Asamblea Nacional por cualquier motivo y en cualquier momento, a reserva de hacerlo observando un lapso de un año entre dos disoluciones sucesivas.

- Los poderes especiales en caso de crisis grave. Sólo se dan en caso que las instituciones de la República, la independencia de la nación, la integridad del territorio o la ejecución de sus compromisos internacionales se vean amenazados de manera grave e inmediata.

Que esta circunstancia tenga como consecuencia la interrupción del funcionamiento regular de los poderes públicos Constitucionales.

Cuando se cumplen dichas condiciones (corresponde al Jefe de Estado considerarlas) y han sido respetadas las formalidades (consultar al Primer Ministro, a los Presidentes de Asambleas y del Consejo Constitucional), el Presidente dispone de plenos poderes.

- El Presidente de la República tiene el derecho del indulto.

VI. d. ESTUDIO COMPARATIVO DE MEXICO CON ESTADOS UNIDOS, ARGENTINA Y FRANCIA.

Una vez analizados los sistemas políticos del presidencialismo en Estados Unidos, Argentina y Francia, podemos decir que existe una gran similitud con México, toda vez que se lleva acabo una división de poderes en todos los casos, no obstante lo cual, es importante resaltar que el presidencialismo en cada país se da de manera diferente, existiendo en cada uno ciertas peculiaridades de acuerdo con el sistema político que los rige. Es así como hemos encontrado las diferencias y semejanzas que a continuación transcribimos:

En Estados Unidos y en Argentina el Poder Ejecutivo reside en un Presidente y un Vicepresidente, que no es el caso de México, dado que el Poder Ejecutivo es unipersonal, es decir, se deposita en una sola persona denominada "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" (artículo 80 de la Carta Magna).

Por lo que respecta a Francia, también existen diferencias, toda vez que en ese país se da un bicefalismo, esto es, junto al Jefe de Estado se encuentra el Jefe de Gobierno, que es el Primer Ministro.

En cuanto a la duración del cargo, en Estados Unidos y en Argentina es de cuatro años y en Francia es de siete, existiendo en los tres sistemas la reelección por un período más, lo que no sucede en México, puesto que la duración del

cargo es de seis años, no habiendo reelección, ya que el lema es “Sufragio Efectivo. No Reelección” en nuestro país, a partir de la Constitución de 1917.

Por lo que se refiere a la elección de Presidente en los Estados Unidos, ésta es indirecta, toda vez que en una primera vuelta se elige a los electores que son los que habrán de votar por las personas que ocupen el cargo de Presidente y Vicepresidente, respectivamente, y si bien es cierto que este sistema ha sido de gran utilidad en los Estados Unidos, en mi opinión considero que es un sistema antidemocrático, en virtud de que para la elección del Poder Ejecutivo no hay participación directa del pueblo en ningún sentido, dado que dicha elección se apoya en los sectores económicamente fuertes y que tiene como consecuencia que los candidatos contendientes sean propuestos por esos sectores, otorgándoles la fuerza política necesaria para contender en el proceso electoral; este sistema no se da en Argentina ni en Francia, pues la elección del Poder Ejecutivo en estos países se lleva a cabo mediante sufragio directo, o sea, el pueblo es el que vota por los candidatos que son propuestos por los partidos políticos.

Respecto a la sucesión presidencial, encontramos que en Estados Unidos y Argentina existe similitud, dado que en sus sistemas se prevé la Vicepresidencia, que será la encargada de sustituir al Presidente en caso de muerte o destitución, etc., y en caso de que el Vicepresidente tampoco llegase a ocupar el cargo, será el Congreso quien determinará qué funcionario habrá de

desempeñarlo. En Francia, por el contrario, en los casos señalados por la Constitución, el Presidente será sustituido por el Presidente del Senado, y si éste estuviere impedido, se convocará a nuevos comicios.

En México tenemos que nuestra Ley Fundamental, en su artículo 84, señala las situaciones en que debe sustituir al Poder Ejecutivo un Presidente Interino o Sustituto, que serán nombrados por el Congreso si este estuviera en sesiones o, en el caso de receso, la Comisión Permanente nombrará un Presidente Provisional, convocando a sesiones extraordinarias para que se designe al Presidente Interino y convoque a elecciones presidenciales.

En relación a los requisitos que debe reunir el aspirante a la Presidencia, en Estados Unidos y Argentina la edad para ser Presidente es de 30 y 35 años respectivamente y también en ambos países se acepta la posibilidad de que los extranjeros que cumplan con la ciudadanía o la residencia -de 6 años para Argentina y 14 años para Estados Unidos-, puedan ser presidentes de las naciones citadas; sin embargo, encontramos que el artículo 55 de la Constitución de Argentina señala un requisito más de elegibilidad, relativo a una renta anual de dos mil pesos fuertes, o bien, de una entrada equivalente.

Por lo que hace a Francia, la Constitución no señalará ningún requisito para ser Presidente; no obstante, la ley electoral señala cuáles son los requisitos de elegibilidad, tales como ser francés y tener más de veintitrés años, e igualmente

indica que el candidato a la Presidencia deberá depositar la cantidad de 10,000 francos antes de la primera vuelta de la contienda.

Por otra parte, tampoco la Constitución prevé situación alguna respecto a que si los extranjeros pueden ocupar el cargo de Presidente.

En el caso de México, la edad para ser Presidente es de 35 años cumplidos al tiempo de la elección; otro de los requisitos es ser ciudadano mexicano por nacimiento e hijos de padres mexicanos por nacimiento. Es importante hacer mención que este requisito fue reformado en junio de 1994 -como se menciona en otro capítulo de este trabajo-, disposición que deberá entrar en vigor en el año 1999, por lo que se considera que hasta el momento la Constitución vigente no prevé la posibilidad de que algún extranjero o descendiente de extranjeros pueda aspirar el cargo.

Respecto a la Protesta, en las leyes fundamentales de Estados Unidos, Argentina y México sí se contempla dicho aspecto, constituyendo esto un acto solemne; sin embargo, cabe hacer notar que tanto la protesta argentina como la norteamericana, basadas en la costumbre, se juran sobre una Biblia, dándoles un carácter religioso, situación que no sucede en México.

En Francia, su Constitución no prevé protesta alguna; sin embargo, basados en la costumbre, al cambio de poderes, el Presidente saliente y el entrante pronuncian un discurso.

En cuanto a la responsabilidad, en Estados Unidos se encuentra prevista en el artículo II Sección 4a., que dispone que el Presidente y el Vicepresidente pueden ser juzgados y procesados de acuerdo con las leyes ordinarias.

En el caso de Argentina, la Constitución es omisa al respecto, toda vez que no menciona ni prevé dicha situación.

En Francia tampoco está prevista por la Constitución; sin embargo, el tratadista García Pelayo en su obra *Derecho Constitucional Comparado*, señala que el Presidente de la República no está sujeto a la responsabilidad política y en caso de alta traición es acusado por la Asamblea Nacional y juzgado por el Tribunal Supremo.

En México, la Ley Fundamental prevé que únicamente durante su encargo el Presidente podrá ser acusado por traición a la Patria y por delitos del orden común.

En cuanto al informe que debe rendir el Poder Ejecutivo, en Estados Unidos debe rendirse de manera periódica, para dar a conocer al Congreso el estado de la Unión.

En Argentina y en México dicho informe es rendido por el Primer Mandatario a la apertura de sesiones del Congreso de la Unión.

La Constitución de Francia es omisa respecto de si el Presidente tiene la obligación de rendir informe ante el gobierno o el Parlamento.

Por último, los poderes o facultades que tiene el Ejecutivo en Estados Unidos, Argentina, Francia y México son similares, situación que nos permite corroborar el exacerbado presidencialismo que impera en estos países, aunque si bien es cierto que en Estados Unidos y Francia dichos poderes se ven limitados por el Congreso y el Parlamento, también lo es que son tan amplios que permiten controlar cualquier situación.

CAPITULO VII

LOS CRITERIOS JURISPRUDENCIALES EN RELACION AL PODER EJECUTIVO

Estos criterios nos permiten conocer la interpretación judicial de las normas jurídicas de un Estado, que prevalece en las resoluciones de un Tribunal Supremo; es por ello que la jurisprudencia no debe entenderse como cualquier aplicación del derecho aislado, sino repetida y constante, uniforme y coherente, de tal modo que revele un criterio o pauta general, un modo constante de aplicar las normas jurídicas.

Para Austin “la jurisprudencia es la ciencia de lo que es esencial al derecho, a la vez que la ciencia de lo que el derecho debe ser. La jurisprudencia es particular o universal”.²⁵⁹

En México, la jurisprudencia es emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y dado que en el estudio que nos ocupa consideramos necesario saber si

²⁵⁹ Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara.- Diccionario de Derecho; Editorial Porrúa, México 1984, pág. 322.

existe jurisprudencia relativa al Poder Ejecutivo, nos abocamos a su búsqueda y observamos que sí existe jurisprudencia al respecto, la cual será transcrita a continuación, y que se refiere a la intervención del Poder Ejecutivo en los casos de suspensión de garantías y división de poderes, así como a su participación en las facultades que le otorga la Constitución.

Jurisprudencias:

1.

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Epoca: 7A

Volumen: 68

Parte: Primera

Página 50

RUBRO: SUSPENSION DE GARANTIAS, DECRETO DE 28 DE SEPTIEMBRE DE 1945 QUE LEVANTO LA. NO HAY CAMBIO DE SITUACION JURIDICA NI QUEDARON CONSUMADAS LAS DISPOSICIONES ANTERIORES DEL EJECUTIVO, EN MATERIA POR LA EXPEDICION DE AQUEL.

TEXTO: El hecho de que el Decreto de veintiocho de septiembre de mil novecientos cuarenta y cinco diga en su artículo 4o. "Se ratifican y declaran vigentes las disposiciones dictadas por el ejecutivo durante el período de emergencia en materia hacendaria", no significa que todas las disposiciones anteriores a esa fecha dictadas por el Presidente de la República en tal materia se hayan consumado en forma irreparable o hayan sufrido un cambio de situación jurídica para efectos del sobreseimiento; al contrario, precisamente, todas las disposiciones dictadas por el Ejecutivo en materia hacendaria continuarán vigentes a virtud del Decreto, lo que

implica que, lejos de producirse un cambio de situación o quedar consumados sin remedio los actos, continúa la situación anterior, y si se reclaman todas las disposiciones del Ejecutivo anteriores al Decreto de veintiocho de septiembre de mil novecientos cuarenta cinco y además se impugna éste, es claro, que no hay cambio de situación ni consumación irreparable de los actos.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 1921/50. All America Cables and Radio Inc. 20 de agosto de 1974. Unanimidad de 16 votos. Ponente: Ernesto Solís López.

2.

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Época: 6A

Volumen: XIV

Página: 126

RUBRO: SUSPENSION DE GARANTIAS, FACULTADES DEL EJECUTIVO DURANTE LA.

TEXTO: Es falso el criterio en el sentido de considerar que el Presidente de la República careció de facultades para dictar disposiciones en materia hacendaria durante el período de suspensión de garantías, ya que el H. Congreso de la Unión no se las concedió para ese aspecto, y resulta insostenible por las siguientes razones. El decreto de 1o. de junio de 1942 que aprobó la suspensión de garantías, facultó en su artículo 4o. al Ejecutivo para imponer en los distintos ramos de la administración todas las modificaciones que fueron indispensables para la eficaz defensa del Territorio Nacional, de su soberanía y dignidad para el mantenimiento de sus instituciones fundamentales; y en su artículo 5o., lo facultó también para legislar en los distintos ramos de la administración, con sujeción a lo perceptuado en el artículo precedente. Ahora bien, si el artículo 4o. de referencia, facultó al Ejecutivo para realizar modificaciones en la administración, estaba implícita la facultad de expedir las leyes relativas

cuando solamente por la ley pudieran hacerse tales modificaciones, pues de no ser así, hubiera sido ineficaz la facultad reformativa. En tales condiciones, si el Ejecutivo quedó facultado para legislar en los distintos ramos de la administración, en las cuales quedó comprendido el hacendario, y, por otra parte, la creación de nuevos impuestos o la elevación de la tasa de los ya existentes, resulta que el tributo creado por el Ejecutivo y sus diversas reformas son constitucionales. Por iguales razones, es injustificada la impugnación que se haga de la Ley sobre Contribuciones Económicas a la Defensa Nacional y Finiquito de la misma, cuando el único motivo que se alega es la incompetencia del Presidente de la República para expedirla.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 8788/50. "Apolinar Vázquez", S. de C., y coags. 26 de agosto de 1958. Unanimidad de 15 votos. Ponente: José Castro Estrada.

3.

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Epoca: 6A

Volumen: V

Página: 200

RUBRO: SUSPENSION DE GARANTIAS, CREACION DE IMPUESTO CON MOTIVO DE LA.

TEXTO: Si el Decreto de 1o. de junio de 1942, que aprobó la suspensión de garantías, en su artículo 4o. faculta al Ejecutivo para realizar modificaciones en la Administración, está en ello implícita la facultad de expedir las leyes relativas, cuando solamente por ley podrían hacerse tales modificaciones; y al disponer en su artículo 5o. la autorización para legislar en los distintos ramos, debe entenderse no circunscrita esta facultad a la reforma de los ramos de la Administración, sino limitada a la necesidad de la eficaz defensa del territorio y de su soberanía y dignidad y

mantenimiento de las instituciones, puesto que éstas son las condiciones impuestas en el artículo 4o. En consecuencia, si el Ejecutivo quedó facultado para legislar en los distintos ramos de la Administración, entre los cuales está comprendido el hacendario, y por otra parte, la creación de nuevos impuestos o la elevación de la tasa de los ya existentes, es necesaria en todo estado de guerra, a fin de aumentar los ingresos y satisfacer los gastos públicos aumentados considerablemente por razón de ese estado, no puede considerarse inconstitucional, por falta de competencia del Ejecutivo para dictarlo, el tributo creado con esos fines y sus diversas reformas. Por iguales razones resulta injustificada la impugnación que se hace en contra de la Ley sobre Contribución Económica a la Defensa Nacional y Finiquito de la misma, en cuanto en esa impugnación se sostiene la incompetencia del Presidente de la República para expedirla.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 638/49. Agustín Bouvet y coags. 14 de noviembre de 1957. 5 votos. Ponente: Franco Carreño.

Sostiene la misma tesis:

Amparo de revisión 3728/48. Rodolfo Villarreal y coags. 14 de noviembre de 1955. 5 votos. Ponente: Franco Carreño.

4.

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Epoca: 6A

Volumen: V

Página: 210

RUBRO: SUSPENSION DE GARANTIAS, LEVANTAMIENTO DE LA.

TEXTO: Aunque el Decreto de 28 de septiembre de 1945 no fue firmado por el Secretario de Hacienda, esta omisión, que pudo influir en su validez,

se subsanó con el Decreto de 28 de diciembre del mismo año, y por lo mismo, al quedar debidamente refrendado, adquirió plena vigencia.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 638/49. Agustín Bouvet y coags. 14 de noviembre de 1957. 5 votos. Ponente: Franco Carreño.

Sostiene la misma tesis:

Amparo en revisión 2324/48. "Importadora Nacional", S.A. y coags. 14 de noviembre de 1957. 5 votos. Ponente: Franco Carreño.

5.

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Epoca: 5A.

Tomo: C

Página: 143

RUBRO: PROCESOS PENDIENTES AL LEVANTARSE LA SUSPENSION DE GARANTIAS, COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS.

TEXTO: La fracción I del artículo 11 del Decreto de veintiocho de septiembre de mil novecientos cuarenta y cinco, que levantó la suspensión de garantías en el país, siguió otorgando esa jurisdicción, en forma clara y terminante, al expresar que las averiguaciones previas y los procesos pendientes, se seguirían tramitando por las autoridades a quienes dio competencia la legislación de emergencia, como lo fue el Decreto de cinco de octubre de mil novecientos cuarenta y cuatro, que es aplicable aun en el supuesto de que la controversia relativa se hubiere planteado cuando las Leyes de Emergencia habían quedado derogadas, puesto que se trata de una competencia de origen, y siendo esta cuestión competencial o jurisdiccional, de orden público y de interés general, circunstancias posteriores, como fue la derogación del Decreto que suspendió las garantías individuales en el País, por la situación emergente y especial en

que se encontraba con motivo de la guerra mundial, no pueden hacer que esa competencia se modifique o llegue a desaparecer, además, en la citada fracción I del artículo 11 del Decreto últimamente citado, no se hizo salvedad ninguna en cuanto a que las autoridades federales sólo seguirían conociendo de los procesos que ya se hubieran iniciado conforme a las Leyes de Emergencia, sino que los términos en que está concebida la disposición relativa, abarcan una generalidad de hechos, al indicar que las averiguaciones previas y los procesos pendientes se seguirían tramitando por los jueces federales; debiéndose interpretar, por consiguiente, tal disposición, en el sentido de que abarca todas las averiguaciones previas y los procesos en trámite, que aún se encuentran en poder de autoridades del fuero común, que por cualquiera circunstancia las hubieren iniciado.

PRECEDENTES:

TOMO C. Pág. 143.- Morales Francisco Raymundo y coags.- 5 de abril de 1949.- Ocho votos.

6.

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Epoca: 5A.

Tomo: XCIX

Página: 330

RUBRO: PROCESOS PENDIENTES AL LEVANTARSE LA SUSPENSION DE GARANTIAS, COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS.

TEXTO: Si el proceso se inició por las autoridades del orden común, en auxilio de un Juez de Distrito, sin que tal proceso hubiese concluido en la fecha en que se levantó la suspensión de garantías, resulta de aplicación al caso la fracción primera del artículo 11 del Decreto de veintiocho de septiembre de mil novecientos cuarenta y cinco y, por tanto, debe declararse competente el C. Juez de Distrito para seguir conociendo de dicho procedimiento.

PRECEDENTES:

TOMO XCIX. Pág. 330.- Jiménez Alonso y coags.- 26 de enero de 1949.- Trece votos.

7.

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Epoca: 5A

Tomo: XCVI

Página: 1015

RUBRO: COMPETENCIA PARA CONOCER DE DELITOS CUYA AVERIGUACION PREVIA SE ENCONTRABA PENDIENTE AL SER LEVANTADA LA SUSPENSION DE GARANTIAS.

TEXTO: Si el primero de octubre de mil novecientos cuarenta y cinco, fecha en que se levantó la suspensión de garantías decretada el primero de junio de mil novecientos cuarenta y dos, se encontraba pendiente, ante el fuero federal, la averiguación previa respectiva, debe estimarse aplicable el artículo 11, fracción I, del Decreto de veintiocho de septiembre de mil novecientos cuarenta y cinco, conforme al cual, las averiguaciones previas y los procesos pendientes se seguirían tramitando por las autoridades a quienes les dio competencia la legislación de emergencia, esto es, por las autoridades federales.

PRECEDENTES:

TOMO XCVI, Pág. 1015. Moreno Villanueva Raymundo.- 4 de mayo de 1948.- Catorce votos.

8.

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Epoca: 6A
Volumen: CXVIII
Página: 29

RUBRO: FACULTADES EXTRAORDINARIAS.

TEXTO: La delegación de facultades legislativas en favor del Ejecutivo, es una excepción al principio de división de poderes, y por su carácter excepcional, esta delegación produce la consecuencia de que, tanto la legislatura al otorgarla, como el Ejecutivo al usar de ella, lo hagan con la justa medida y con la conveniente precisión para no sobrepasar el margen de la excepción; por tanto, si una Constitución local fija los límites de la excepción, los Decretos que expida el Ejecutivo, rebasando esos límites, y la aplicación que de esos Decretos se haga, constituyen una violación al artículo 16 constitucional.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 2065/64. Manuel Hernández Rosas y coags. 4 de abril de 1967. Unanimidad de 20 votos. Ponente: Mariano Ramírez Vázquez.

9.

Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Epoca: 5A
Tomo: XIX
Página: 96

RUBRO: DIVISION DE PODERES.

TEXTO: El principio de división de poderes no es absoluto y tiene numerosas excepciones, pues no siempre el Legislativo legisla, ni el Ejecutivo ejecuta, ni el Judicial juzga, sino que, cada uno de ellos, en su carácter de poderes emanados de la voluntad popular, ejecuta, autorizado por la Constitución, actos que corresponden a los otros; así, las autoridades agrarias y obreras tienen facultades para decidir controversias entre los particulares, y, al atribuírselas la Constitución, estableció nuevas

excepciones al principio de la división de poderes y dio caracteres judiciales innegables a los procedimientos administrativos agrario y obrero; consecuentemente, sus resoluciones tienen el carácter de irrevocables, pues de lo contrario, carecerían de la respetabilidad necesaria; y la más sana teoría del derecho administrativo, extiende tal carácter de irrevocabilidad, hasta las resoluciones administrativas no de carácter judicial, cuando por la revocación de ellas se afecten intereses de tercero.

PRECEDENTES:

TOMO XIX, Pág. 96.- Amparo en revisión.- Gómez Jesús C.- 17 de julio de 1926.- Mayoría de 7 votos.

10.

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Epoca: 5A

Tomo: VIII

Página: 253

RUBRO: DIVISION DE LOS PODERES.

TEXTO: La Constitución divide al Supremo Poder de la Federación, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y en la segunda parte de su artículo 49, dispone que no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Poder Legislativo en un solo individuo, con excepción allí expresadas.

PRECEDENTES:

TOMO VIII, Pág. 253. Abrís Carlos y coags. 31 de enero de 1921. nuevo votos.

11.

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Epoca: 5A
Tomo: VII
Página: 1305

RUBRO: DIVISION DE LOS PODERES.

TEXTO: La división de los poderes no es absoluta, pues la misma Constitución señala casos en que los unos ejercen funciones que pertenecer a los otros, pero estas funciones tienen el carácter netamente político.

PRECEDENTES:

TOMO VII, Pág. 1305. Amparo en revisión. Collado Miguel. 25 de octubre de 1920.

12.

Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Epoca: 5A
Tomo: II
Página: 440

RUBRO: GOBIERNO REPUBLICANO POPULAR.

TEXTO: No lo hay donde todos los poderes se concentran en un solo funcionario o corporación, porque es de esencia en los gobiernos representativos, la división de los poderes.

PRECEDENTE:

TOMO II, Pág. 440. Montes Avelino. 11 de febrero de 1918.

13.

Instancia: Pleno
Fuente: Informe 1988
Parte: I

Página: 875

RUBRO: SEGURO SOCIAL, ARTICULO 271 DE LA LEY DEL. NO VIOLA EL ARTICULO 49 CONSTITUCIONAL.

TEXTO: Es cierto que el Poder Ejecutivo es el encargado de llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución dentro del contexto de la división de poderes que rige a nuestro país y cuyo fundamento se encuentra previsto en lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 constitucional; sin embargo, el hecho de que el legislador federal, al reformar el precepto impugnado, haya autorizado al Instituto Mexicano del Seguro Social para aplicar el procedimiento citado, no se traduce en una violación al artículo 49 de la Constitución, ya que los organismos descentralizados forman parte de ese poder al estar comprendidos dentro de la administración pública paraestatal, autorizada por el artículo 90 de la propia Constitución y reglamentada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

PRECEDENTES:

Amparo en Revisión 8050/84. Salas Delta, S.A. 20 de septiembre de 1988. Unanimidad de 19 votos de los Señores Ministros de Silva Nava, López Contreras, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Castañón León, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Martínez Delegado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez. Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente Del Río Rodríguez. Ponente: Angel Suárez Torres. Secretaria: Concepción Martín Argumosa.

14.

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Epoca: 8A

Tomo: I PRIMERA PARTE-1

Tesis: s/n

Página: 25

RUBRO: FACULTADES EXTRAORDINARIAS, COMPETENCIA DEL PLENO PARA CONOCER DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE ORDENAMIENTOS EXPEDIDOS POR EL EJECUTIVO FEDERAL EN USO DE, DELEGADAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN.

TEXTO: Los cuerpos legales expedidos por el Ejecutivo Federal en uso de facultades extraordinarias concedidas a su favor por el Congreso de la Unión tienen la misma naturaleza y jerarquía que las leyes ordinarias, pues respecto de ellas el Ejecutivo actúa como órgano legislativo en sustitución y con autorización del Congreso citado y, por tanto, compete al Pleno, en grado de revisión, el conocimiento de los juicios de amparo enderezados contra ellos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 84, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo y 3, fracción V, inciso A), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y no a las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque dichos cuerpos legales no tienen el carácter de reglamentos expedidos por el Ejecutivo en uso de la facultad reglamentaria.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 11218/84. Fernando Cruz Romero. 7 de junio de 1988. Unanimidad de 19 votos de los señores ministros: de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

15.

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Epoca: 8A

Tomo: I PRIMERA PARTE-1

Tesis: s/n

Página: 18

RUBRO: CODIGO DE COMERCIO, EXPEDIDO Y PROMULGADO POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA MEDIANTE FACULTADES EXTRAORDINARIAS. ES CONSTITUCIONAL.

TEXTO: El Presidente de la República, al expedir el Código de Comercio el quince de septiembre de mil ochocientos ochenta y nueve, apoyándose en las facultades extraordinarias que le concedió el Congreso de la Unión mediante decreto de fecha cuatro de junio de mil ochocientos ochenta y siete, no contravino lo dispuesto por el artículo 50 de la Constitución de 1857, pues este precepto establecía lo siguiente: “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nuncá podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo”. De dicho texto se advierte que no contenía una prohibición categórica, como la establecida en el artículo 49 de la Constitución vigente, en el sentido de que, en ningún caso, salvo cuando se trate de la suspensión de garantías a que se refiere el artículo 29 y en las hipótesis previstas en el artículo 131, segundo párrafo, del propio ordenamiento, pueden otorgarse facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal, por lo que conforme a la redacción original del mencionado artículo 50 constitucional, no podía estimarse inconstitucional la delegación de facultades para legislar en determinada materia, que hiciera el Congreso de la Unión en favor del Presidente de la República, pues ello no implicaba la reunión de dos poderes en uno, ni pasaban tampoco todas las facultades del Poder Legislativo al Ejecutivo, pues se trataba, más bien, de un acto de cooperación entre ambos órganos.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 6967/87. Claudio Ignacio Andrade Torres. 2 de junio de 1988. Unanimidad de 19 votos de los señores ministros: de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Castañón León, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Díaz Romero, Schmill

Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez. Ponente: Francisco Pavón Vasconcelos. Secretaria: María Eugenia Martínez Cardiel.

16.

Instancia: Pleno

Fuente: Apéndice 1954

Tesis: 477

Página: 913

RUBRO: FACULTADES EXTRAORDINARIAS.

TEXTO: Si bien es cierto que la facultad de expedir leyes corresponde al Poder Legislativo, también lo es que, cuando por circunstancias graves o especiales, no hace uso de esa facultad, o de otras que le confiere la Constitución, puede concedérselas al Ejecutivo, para la marcha regular y el buen funcionamiento de la administración pública, sin que se repunte anticonstitucional el uso de dichas facultades por parte de aquél, porque ello no significa, ni la reunión de dos poderes en uno, pues no pasan al último todas las atribuciones correspondientes al primero, ni tampoco una delegación del Poder Legislativo en el Ejecutivo, sino más bien, una cooperación o auxilio de un Poder a otro. El otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo no restringe las facultades del Legislativo para expedir las leyes de ingresos y el presupuesto de egresos, sino que sólo capacita a aquel Poder para expedir las leyes que deben normar el funcionamiento de la Hacienda Pública, y que no son únicamente las ya dichas de ingresos y egresos y si, no obstante las facultades extraordinarias, el Poder Legislativo, expide los presupuestos de ingresos y egresos, esto sólo significa que el Ejecutivo, a pesar de las facultades, queda incapacitado para legislar respecto de dichos presupuestos durante el año para el cual deben regir.

PRECEDENTES:

Quinta Epoca:

Tomo XXI, pág. 1564. Amparo administrativo en revisión. Arellano Carlos B. 28 de diciembre de 1927. Unanimidad de 9 votos. En la publicación no se menciona el nombre del ponente.

Tomo XXI, pág. 1674. Amparo en revisión. Domínguez Ismael. 28 de diciembre de 1927. Este asunto apareció publicado en un índice, por lo que carece de nombre del ponente, número de expediente y la votación.

Tomo XXI, pág. 1674. Amparo en revisión. Jiménez María B. 28 de diciembre de 1927. Este asunto apareció publicado en un índice, por lo que carece de nombre del ponente, número de expediente y la votación.

Tomo XXI, pág. 1674. Amparo en revisión. Cruz Zoferino. 28 de diciembre de 1927. Este asunto apareció publicado en un índice, por lo que carece de nombre del ponente, número de expediente y la votación.

Tomo XXI, pág. 1674. Amparo en revisión. Alvarado Filogonio. 28 de diciembre de 1927. Este asunto apareció publicado en un índice, por lo que carece de nombre del ponente, número de expediente y la votación.

NOTA: En el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, correspondiente al Tomo L, varía la redacción de la tesis. En el cuarto precedente, la página del Tomo XXI aparece publicada con el número 1574 en los diversos Apéndices al Semanario Judicial de la Federación.

17.

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Época: 8A

Tomo: VII JUNIO

Tesis: J/P. 25/91

Página: 55

RUBRO: EXENCION DE IMPUESTOS. SOLO COMPETE ESTABLECERLA AL PODER LEGISLATIVO EN UNA LEY, NO AL EJECUTIVO EN USO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA.

TEXTO: El establecimiento de exenciones fiscales, es facultad exclusiva del órgano legislativo, por lo que no cabe aceptar su ejercicio por parte del Ejecutivo a través de reglamentos, según se infiere del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto prohíbe “las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes”, reserva que se confirma por la íntima conexión que la parte transcrita tiene con la fracción IV del artículo 31 constitucional, que al establecer la obligación de contribuir al gasto público, impone la condición de que ello se logre “de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”. Esta Suprema Corte siempre ha interpretado que en este aspecto, por ley debe entenderse un acto formal y materialmente legislativo, por lo cual ha de considerarse que si la creación de tributos, así como sus elementos fundamentales son atribuciones exclusivas del legislador, también lo es la de establecer exenciones impositivas, que guardan una conexión inseparable con los elementos tributarios de legalidad y equidad, sin que valga en contra de tales disposiciones constitucionales, ningún precepto legal.

Tesis de jurisprudencia 25/91 aprobada por el Tribunal en Pleno en Sesión Privada celebrada el jueves veintitrés de mayo de mil novecientos noventa y uno. Unanimidad de dieciséis votos de los señores ministros: Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, Ignacio Magaña Cárdenas, Salvador Rocha Díaz, Mariano Azuela Güitrón, Noé Castañón León, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Santiago Rodríguez Roldán, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, José Trinidad Lanz Cárdenas, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Ausentes: Felipe López Contreras, Samuel Alba Leyva, Victoria Adato Green, José Martínez Delgado y Clementina Gil de Lester. México, D.F., 7 junio 1991.

18.

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Epoca: 7A

Volumen: 49

Página: 63

RUBRO: REFRENDO. FACULTAD PARA HACERLO, NO CORRESPONDE AL JEFE DEL PODER EJECUTIVO.

TEXTO: La acción de autorización o legalización, asentada en una ley por un secretario de gobierno, constituye lo que en el derecho constitucional se conoce como la facultad de refrendo, acto que lógicamente no puede ser realizado por el propio titular del Ejecutivo, si se atiende a la naturaleza de su función, que puede ser, según el sistema de gobierno, la de autentificar la firma del Ejecutivo; la de limitar la actuación del propio Ejecutivo mediante la intervención obligada de un secretario o ministro; o bien, la de trasladar la responsabilidad del Ejecutivo al que refrenda la ley.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 3942/63. Teodoro Castro Engre. 16 de enero de 1973
Unanimidad de 18 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

19.

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Epoca: 6A

Volumen: XXXVI

Página: 454

RUBRO: REVISION. COMPETENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.

TEXTO: El Pleno de la Suprema Corte es competente para conocer del recurso de revisión, que se hace valer contra la sentencia dictada por el Juez de Distrito en un juicio de amparo en el cual se impugna la

legitimidad constitucional de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, por lo que el caso queda comprendido dentro de lo dispuesto en el artículo 11, fracción XII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 7441/57. Aniceto Vázquez Méndez. 28 de abril de 1959. Unanimidad de 15 votos. Ponente: Mariano Ramírez Vázquez.

20.

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Epoca: 5A

Tomo: XX

Página: 593

RUBRO: CATEGORIA POLITICA.

TEXTO: La facultad para crear la categoría política de los centros poblados, corresponde a las legislaturas y no al Poder Ejecutivo.

PRECEDENTES:

Tomo XX. Asúnsolo Jesús L. Pág. 593.

21.

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Epoca: 5A

Tomo: XIII

Página: 658

RUBRO: REGLAMENTACION DE LAS LEYES.

TEXTO: Es cierto que, conforme a la ley y a las doctrinas, el Poder Ejecutivo tiene facultades para reglamentar las leyes expidiendo los reglamentos y circulares que estime necesarios para el mejor y más fácil cumplimiento de lo que aquéllas disponen; pero tal facultad no puede alcanzar hasta la modificación o derogación de los preceptos de la ley que se trata de reglamentar, pues tal cosa no cabe dentro de las facultades constitucionales del Poder Ejecutivo.

PRECEDENTES:

TOMO XIII, Pág. 658. Recurso de Súplica. Gómez Ochoa y Cía.- 8 de Octubre de 1923.

22.

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Epoca: 8A

Tomo: VI PRIMERA PARTE

Tesis: LVI/90

Página: 19

RUBRO: REVISION EN AMPARO CONTRA LEYES. DEBE DESECHARSE ESTE RECURSO SI QUIEN LO PROMUEVE NO ACREDITA, DENTRO DEL TERMINO PARA INTERPONERLO, SER REPRESENTANTE DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

TEXTO: De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 87 de la Ley de Amparo, las autoridades responsables sólo pueden interponer el recurso de revisión, tratándose de amparo contra leyes, cuando se les encomiende su promulgación, o quienes las representen en los términos del artículo 19 de dicha ley; por ello, si un Secretario de Estado no tiene acreditada en autos la personalidad de representante del Presidente de la República al momento en que interpuso un recurso de revisión a nombre de éste y no la acredita dentro del término para interponerlo, debe desecharse, sin que tal omisión pueda subsanarse con posterioridad.

PRECEDENTES:

Reclamación en el amparo en revisión 1071/90. Inmobiliaria Fritz, S.A. de C.V. 8 de agosto de 1990. Unanimidad de 18 votos de los señores ministros: de Silva Nava, Magaña Cárdenas, Rocha Díaz, Azuela Güitrón, Alba Leyva, López Contreras, Fernández Doblado, Llanos Duarte, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gil de Lester, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, García Vázquez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente en funciones González Martínez. Ausentes: Presidente del Río Rodríguez, Chapital Gutiérrez y Noé Castañón León. Ponente: Ulises Schmill Ordóñez. Secretario: Emilio González Santander.

Tesis número LVI/90, fue aprobada por el Tribunal en Pleno en Sesión Privada celebrada el miércoles tres de octubre en curso. Unanimidad de 19 votos de los señores ministros: Presidente Carlos del Río Rodríguez, Carlos de Silva Nava, Ignacio Magaña Cárdenas, Salvador Rocha Díaz, Samuel Alba Leyva, Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Victoria Adato Green, José Martínez Delgado, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Sergio Hugo Chapital Gutiérrez, Juan Díaz Romero y Ulises Schmill Ordóñez. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y Santiago Rodríguez Roldán. México, Distrito Federal, a once de octubre de mil novecientos noventa.

23.

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Epoca: 8A

Tomo: VII MARZO

Tesis: P. IX/91

Página: 12

RUBRO: REPRESENTACION DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. EL OFICIO EN EL QUE SE OTORGA A LOS SECRETARIOS DE ESTADO Y JEFES DE DEPARTAMENTO

ADMINISTRATIVO PARA COMPARECER EN EL JUICIO DE AMPARO, DEBE EXHIBIRSE DURANTE SU TRAMITACION Y NO SIMPLEMENTE ACOMPAÑARSE AL ESCRITO DE AGRAVIOS EN LA REGLAMENTACION.

TEXTO: El oficio mediante el cual el Presidente de la República, en los términos del artículo 19 de la Ley de Amparo, confiere su representación a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo, debe exhibirse durante la tramitación del juicio en primera instancia o al hacerse valer el recurso de revisión en contra de la sentencia respectiva, pero no en el de reclamación, dado que no puede estimarse ilegal un auto del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por el hecho de no haber tomado en cuenta documentos no allegados a los autos.

PRECEDENTES:

Recurso de reclamación en el amparo en revisión 3069/89. Distribuidora de San Diego, S.A. de C.V. 8 de agosto de 1990. Unanimidad de diecisiete votos de los señores ministros: de Silva Nava, Magaña Cárdenas, Rocha Díaz, Azuela Güitrón, Alba Leyva, López Contreras, Fernández Doblado, Llanos Duarte, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gil de Lester, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, García Vázquez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente en funciones González Martínez. Ausentes: Adato Green, Chapital Gutiérrez, Castañón León y Presidente del Río Rodríguez. Ponente: Carlos de Silva Nava. Secretario: Julio Ibarrola González.

Tesis número IX/91, aprobada por el Tribunal en Pleno en Sesión Privada celebrada el miércoles trece de febrero de mil novecientos noventa y uno. Unanimidad de diecinueve votos de los señores ministros: Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, Ignacio Magaña Cárdenas, Mariano Azuela Güitrón, Samuel Alba Leyva, Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Victoria Dato Green, Santiago Rodríguez Roldán, José Martínez Delgado, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Juan Díaz Romero, Sergio

Hugo Chapital Gutiérrez y Carlos García Vázquez. Ausente: Salvador Rocha Díaz.

24.

Instancia: Pleno

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Epoca: 8A

Número: 55, Julio de 1992

Tesis: J/P. 22/92

Página: 13

RUBRO: REPRESENTACION DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN EL JUICIO DE AMPARO. NO ES NECESARIO QUE SE OTORGUE MEDIANTE UN ACUERDO SUSCRITO POR ESA AUTORIDAD.

TEXTO: El artículo 19 de la Ley de Amparo permite que el Presidente de la República pueda ser representado en el juicio de amparo y faculta al Ejecutivo para designar a su representante por conducto del Procurador General de la República. De la lectura del mencionado precepto se sigue que la comunicación del Procurador General de la República es suficiente para acreditar la representación respectiva, sin que sea necesario que se acompañe un acuerdo suscrito por el Presidente de la República.

PRECEDENTES:

Recurso de reclamación en el amparo en revisión 4338/90. Emilio González de Castilla Velasco. 8 de noviembre de 1990. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

Recurso de reclamación en el amparo en revisión 4745/90. Industrial de Alimentos, S.A. 9 de enero de 1991. Ponente: José Manuel Villagordoa Lozano. Secretario: Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Recurso de reclamación en el amparo en revisión 3982/90. Inversiones Metropolitanas, S.A. 8 de mayo de 1991. Ponente: Fausta Moreno Flores. Secretario: Víctor Hugo Mendoza Sánchez.

Recurso de reclamación en el amparo en revisión 4995/90. Productos y Transportes Industriales, S.A. de C.V. 8 de mayo de 1991. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Secretario: Margarito Medina Villafaña.

Recurso de reclamación en el amparo en revisión 1486/91. Seguros del País, S.A. 20 de febrero de 1992. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Secretaria: Xóchitl Guido Guzmán.

El Tribunal Pleno en su Sesión Privada celebrada el martes dieciséis de junio en curso, por unanimidad de dieciocho votos de los señores ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, Ignacio Magaña Cárdenas, José Trinidad Lanz Cárdenas, Samuel Alba Leyva, Noé Castañón León, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Victoria Adato Green, Santiago Rodríguez Roldán, Clementina Gil Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez, aprobó, con el número 22/92, la tesis de jurisprudencia que antecede, y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. Ausente: Felipe López Contreras. México, Distrito Federal, a dieciocho de junio de mil novecientos noventa y dos.

25.

Instancia: Pleno

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Época: 8A

Número: 55, Julio de 1992

Tesis: J/P. 23/92

Página: 14

RUBRO: REPRESENTACION DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN EL JUICIO DE AMPARO. EL ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE OTORGA NO ES UN ACTO REGULADO POR EL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL.

TEXTO: El acuerdo que toma el Ejecutivo Federal para designar a su representante en un juicio de amparo no es un acto de molestia o de privación dictado por la autoridad, de aquellos a los que se refiere el artículo 16 de la Constitución. Dicho acuerdo está relacionado con la legitimación de las partes en el juicio, el cual sólo está sujeto a las formalidades previstas en las normas secundarias, en el caso, por el artículo 19 de la Ley de Amparo. El precepto legal citado consagra una excepción a la regla general de que las autoridades responsables no pueden ser representadas en el juicio de amparo, permitiendo que los actos del Presidente de la República sean defendidos en dicho juicio, de manera adecuada.

PRECEDENTES:

Recurso de reclamación en el amparo en revisión 4338/90. Emilio González de Castilla Velasco. 8 de noviembre de 1990. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

Recurso de reclamación en el amparo en revisión 4745/90. Industrial de Alimentos, S.A. 9 de enero de 1991. Ponente: José Manuel Villagordoa Lozano. Secretario: Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Recurso de reclamación en el amparo en revisión 3982/90. Inversiones Metropolitanas, S.A. 8 de mayo de 1991. Ponente: Fausta Moreno Flores. Secretario: Víctor Hugo Mendoza Sánchez.

Recurso de reclamación en el amparo en revisión 4995/90. Productos y Transportes Industriales, S.A. de C.V. 8 de mayo de 1991. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Secretario: Margarito Medina Villafaña.

Recurso de reclamación en Amparo en Revisión 1486/91. Seguros del País, S.A. 20 de febrero de 1992. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Secretaria: Xóchitl Guido Guzmán.

El Tribunal Pleno en su Sesión Privada celebrada el martes dieciséis de junio de 1992, por unanimidad de dieciocho votos de los señores ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, Ignacio Magaña Cárdenas, José Trinidad Lanz Cárdenas, Samuel Alba Leyva, Noé Castañón León, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Victoria Adato Green, Santiago Rodríguez Roldán, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó, con el número 23/92, la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. Ausente: Felipe López Contreras. México, D.F., 18 junio 1992.

De toda la jurisprudencia antes transcrita y que hemos analizado atendiendo a lo que dispone la ley y a su interpretación llegamos a la consideración de que el Poder Ejecutivo ciertamente goza de facultades limitadas que están por encima de los otros dos poderes, de ahí que como lo he venido expresando durante el presente trabajo es necesario acotar dicha función presidencial.

CAPITULO VIII

PROPUESTA PARA LOGRAR UN VERDADERO PRESIDENCIALISMO EN MEXICO

Por la importancia que reviste el presidencialismo en México se ha decidido realizar una reflexión analítica y serena de la realidad presente tratando de ser objetivos.

El presidencialismo en México se ha caracterizado como una forma de gobierno la cual reside en la hegemonía del poder ejecutivo frente a los otros dos poderes, es por ello que consideramos necesario tratar de analizar y encontrar los mecanismos adecuados para dar una solución que nos conlleve a obtener un verdadero presidencialismo, a través de los siguientes puntos:

Creemos que en México se debe hacer una verdadera división de poderes basada en el respeto y equilibrio de los tres poderes de la unión, trabajando

ambos de manera de interrelación pero con una comunicación estrecha, que conduzca al reconocimiento de un verdadero panorama político que se caracterice por la emergencia de una acentuada pluralidad de participación entre ellos, logrando que en México se de una auténtica democracia.

Toda vez que nuestro país es una nación rica en historia, tradiciones, retos, literatura, música, etnología y recursos naturales y con un gran pueblo noble, lo que nos permite ascender a ella, pero sin dejar de reconocer que para que se de una verdadera democracia deberá ser real y viable requiriendo del concurso de todos y exigir el apego cabal a la legalidad establecida y acorde con la realidad de nuestro país, estableciéndose que en la lucha todo se vale, excepto destruir las condiciones legales o institucionales que la hace posible, y demanda la madurez y cordura suficiente para transformar nuestra nación.

Debemos empezar por tener confianza primero en nuestro país, en las instituciones, en nuestras cúpulas políticas, en los medios informativos y en la sociedad, para que dicha confianza, se derrame como un reconfortable baño

para el pueblo, que no siente tanto la falta de recursos como la falta de unidad de su país considerado como la esencia de su propio sentir.

Es necesario, como diría Maquiavelo, "saber cambiar cuando las circunstancias lo indiquen" y que ha llegado el momento de realizar dichos cambios, sabemos que no es fácil y que son diversos y que se deben dar tanto a nivel político, económico y social para lograr obtener una verdadera democracia, sin embargo, considero que los referidos cambios se deben iniciar en nuestros pilares institucionales, como son: los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En cuanto al poder Ejecutivo, considero, que la figura del presidente de la República debe recaer en los mexicanos comprometidos con el pueblo, que luchan para instaurar un orden justo, con verdadero arraigo en el país y en sus instituciones, con ondas raíces en México que estén verdaderamente identificados con el pueblo y que surjan del pueblo y que al pueblo se deban; aunado a esto propongo que se amplíen los requisitos para aspirar a la presidencia de la República, además de los ya establecidos por nuestra Carta

Magna deberán demostrar que han tenido preparación y práctica en el ámbito político, con esto queremos decir, que realmente conozcan la problemática que se vive y que hayan participado activamente en la política de nuestro país. Así mismo que demuestren su madurez en este campo; por otra parte, deberá acreditar tener conocimientos en la administración, para que se rija con dignidad, firmeza, lealtad, honestidad, demostrando que al enfrentar sus compromisos debe servir de ejemplo para todos los mexicanos. Una vez logrado esto también es necesario que se limite el poder del mismo restringiéndole sus facultades ya que hoy por hoy son ilimitadas pudiéndolo todo.

Algunas de las facultades que se deben limitar son, entre otras, la presentación de las iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión, la intervención de los miembros tanto del poder Legislativo y Judicial con la finalidad de que haya una verdadera participación e interrelación de éstos poderes.

Por lo que respecta al poder Legislativo, es necesario que haya en el Congreso una verdadera apertura al cambio, dándose una verdadera pluralidad y participación entre los partidos que lo integran (Diputados y Senadores) y que éstos realmente sean elegidos por el pueblo, debiendo ampliarse los requisitos de elegibilidad para que puedan contender y ser aspirantes al cargo que el pueblo les confiere; acreditando ser profesionistas o estar capacitados para desempeñar éste, toda vez que nuestro Congreso hoy en día se encuentra en manos de artistas, voceadores y gente, que si bien es cierto que es del pueblo y que tienen su propia personalidad, también lo es que considero que no son los idóneos para desempeñar tan alta responsabilidad, ¿qué conocimientos deben demostrar de la técnica jurídica que se requiere para el análisis y estudio de nuestras leyes que los son todo en nuestro país?

En cuanto al Poder Judicial, considero debe tener una mayor participación en la administración de justicia, basada en la equidad, probidad, objetividad, apegadas a derecho ya que su falta de independencia propicia que haya un control del poder Ejecutivo en las decisiones y resoluciones que emiten

FALTA PAGINA

No. 509

4
510

de los programas y procedimientos de la institución, para lograr lo que tanto hemos anhelado, la Democracia.

Concluyo pensando que en nuestro país tenemos mucho que hacer y que de ninguna manera pretendo con mis modestas propuestas pensar que ya todo esta solucionando, ya que mi deseo sólo es fincar la inquietud de saber lo que han sido y lo que deben ser nuestras Instituciones, lo que lograremos trabajando y luchando todos unidos, para conducirnos a un verdadero Presidencialismo.

C O N C L U S I O N E S

1. El Estado es la unidad política de una nación, dado que se encuentra constituido en un territorio, regido por un grupo de leyes propias sometidas a un gobierno central y que adopta el pueblo.
2. Las formas de gobierno son los órganos que ejercen el poder y estructuran los poderes constituidos; sin embargo, debemos entender a este poder como el destinado a crear las condiciones que hagan posible la conveniencia pacífica y ordenada entre los miembros de ese Estado, para el logro del bien común.

3. Si bien es cierto que el sistema presidencial se basa, de acuerdo con Montesquieu, en una División de Poderes, entendido ésto como el equilibrio de frenos y contrapesos entre los tres, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, también lo es que dicha división no se da en la realidad de México, toda vez que la supremacía del Poder Ejecutivo es tal que impide una participación mayor de los otros dos Poderes, en virtud de que no hay un control que pueda frenar de manera eficaz al Ejecutivo en su exceso de poder.
4. No es concebible el equilibrio de Poderes en un régimen presidencialista, toda vez que en dicho sistema se da la ruptura de ese equilibrio, la cual sucede cuando uno de ellos desborda a los otros dos por su propia esencia. El equilibrio supone que cada Poder y su jurisdicción se conserven dentro de los límites que les trazó el Constituyente, y cualquier desbordamiento - por mínimo que se le imagine- es ruptura del equilibrio; pero la idiosincrasia mexicana es afecta a la sumisión a una persona: el Presidente, no a un cuerpo colegiado o cámara (Legislativo o Judicial). Dicho cuerpo no juega el papel de un padre protector o dictador y los mexicanos del sistema se han inclinado a someterse a una persona, no a un cuerpo colegiado.
5. Por su esencia, la democracia es entendida como afirmación y realización de las decisiones de las mayorías, situación que en nuestro país se

tergiversa por el exceso de presidencialismo que impera, y del cual podemos decir que representa la ruptura del equilibrio de Poderes. Es por ello que concluimos pensando que a mayor presidencialismo menor democracia.

6. Si bien es cierto que la voluntad del pueblo mexicano es constituirse en una República Representativa, Democrática y Federal, también lo es que dada la supremacía del Poder Ejecutivo que impera en nuestro país, el sistema que se ha caracterizado y que rige es el centralismo absoluto, que dimana del poder del Presidente de la República, dado que no hay acción ni decisión que se ejecute si no es previa consulta al Ejecutivo.
7. El presidencialismo en México es un sistema que, si bien es cierto tuvo su origen en Norteamérica, también lo es que este se ha venido adaptando a través de las diversas Constituciones que han regido en nuestro país, por lo que, hoy por hoy, se ha arraigado a las características y costumbres de nuestra nación, creando su propia identidad de acuerdo con el pueblo mexicano.
8. El presidencialismo constituye un freno para el fortalecimiento del Estado, en virtud de que el exceso de facultades y poderes del Presidente, más que fortalecer al Estado lo debilita, porque se opone a la vida institucional con sus cauces democráticos. Con un Presidente omnipotente no hay vida

institucional, más bien, muchos aspectos de la vida nacional se resumen en el capricho personal del gobernante, que es exactamente lo contrario a derecho, a democracia, a equilibrio y a Federalismo; es perversión de la política porque se va creando una justificación del Estado, adoptando la idea de Maquiavelo de que “el fin justifica los medios”: el fin es vivir y revivir cada día los dictados del poder presidencial, lo cual se hace a costa del Estado de Derecho y llega a acercarse al peligro de vivir legitimando esa actitud desmoralizadora y completamente alejada del bien común. Recordemos que para Aristóteles es la forma de gobierno impura que se llama **demagogia**.

9. En cuanto a los requisitos de elegibilidad para Presidente de la República, tenemos que la reforma del artículo 82 fracción I, ha causado infinidad de polémicas, toda vez que algunos ilustres mexicanos se pronuncian en favor de ella, considerando que la exclusión de los mexicanos descendientes de extranjeros es atentatoria a sus derechos; sin embargo, consideramos que la investidura de Primer Mandatario es de tal importancia que debemos tomar en cuenta los antecedentes de familia y el conocimiento del medio actual nacional con el pueblo mexicano de los candidatos, toda vez que el Presidente es la encarnación de los sentimientos patrióticos que solamente se puede entender gracias a la nacionalidad de origen. Es por ello que creemos que dicha reforma no fue meditada por los mexicanos, sino que por las circunstancias generales del país -principalmente en cuanto a las

relaciones con los Estados Unidos de Norteamérica, cuya injerencia en México no sólo ha sido en el ámbito económico, sino en el político-, nos hemos visto obligados a realizar este tipo de reforma. Por otra parte, coincido con la opinión vertida por el Lic. Moya Palencia respecto a que en México hay ilustres compatriotas que pueden ocupar el cargo de Presidente.

10. En México se considera que la no reelección ha sido un freno para que los presidentes salientes no se perpetúen en el poder, dada la experiencia con la permanencia de Porfirio Díaz; no obstante, cada fin de sexenio se plantea la posibilidad de modificar este principio, con la finalidad de no perder el poder del cual goza el Presidente en turno, por lo que inconvenientemente se lleve a cabo dicha reforma, toda vez que la experiencia vivida con algunos sexenios pasados nos ha dejado en la crisis que hoy vivimos, por lo que se consideraría más saludable la posibilidad de la alternancia en el poder de los diversos partidos políticos.
11. En cuanto a la sucesión presidencial, es de todos conocido que en México el titular del Ejecutivo saliente elige al sucesor, toda vez que tiene muchos intereses que proteger y privilegios que conservar, por lo que debe tener mucho cuidado en elegir al candidato idóneo, quien debe contar con las características de ser incondicional, seguir con su política y garantizarle que no lo afectará en su status.

12. Las facultades del Poder Ejecutivo son tan amplias que podemos llegar a decir “que el Presidente lo puede todo”, ya que es omimodo y sus poderes van desde dirigir y organizar una inmensa nación; así como tener visión para guiar los destinos de un gran Estado; llevar a cabo las negociaciones que se dan de manera externa e interna en nuestro país; hasta a legislar, nombrar a sus colaboradores y removerlos cuando considere conveniente y hacer uso de la Guardia Nacional y los demás cuerpos militares, lo que permite señalar que el Poder Ejecutivo detenta el predominio del poder en el Estado, ya que no hay ni frenos ni contrapesos que lo limiten, que si bien es cierto el Congreso de la Unión puede ser uno de ellos, también lo es que hay una marcada sumisión dada la influencia de el Presidente de la República y esto ocasiona que muchas veces esa toma de decisiones se dé a través de la voluntad caprichosa de un solo hombre, todo lo cual nos lleva a confirmar que el presidencialismo absoluto que se vive es consecuencia de dicha actitud voluntariosa.

13. En cuanto a los aspectos metaconstitucionales, considero que toda acción presidencial que no tiene un fundamento legal atenta contra nuestro sistema jurídico y constituye un factor determinante para el deterioro de la vida social, ya que el Presidente de la República -sin tener facultades explícitas- interviene en la designación del sucesor, en la designación y remoción de los gobernadores y también designa a los miembros del

Congreso de la Unión (Diputados y Senadores) y a los del Poder Judicial; influye en la toma de decisiones del Partido Revolucionario Institucional, en las cuestiones del Departamento del Distrito Federal y en los medios de comunicación. La falta de credibilidad en la institución presidencial, cuando este tipo de acciones arbitrarias se repiten por quien debe ser ejemplo de respeto a la ley, es un gravísimo problema en México, por lo que estamos ante la institucionalización o implantación de la anarquía.

14. Me apego a las aseveraciones que el Dr. Carpizo menciona en su libro el *Presidencialismo Mexicano*, que las razones por las cuales el Presidente ha logrado subordinar a los Poderes Legislativo y Judicial son las siguientes: La gran mayoría de los legisladores pertenecen al PRI, del cual el Presidente es jefe; a través de la disciplina del partido, aprueba las medidas que el Ejecutivo desea; si se rebelan, lo más probable es que están terminando su carrera política, ya que el Presidente es el gran dispensador de los principales cargos y puestos de la Administración Pública, en el sector paraestatal y en los cargos de elección popular. En cuanto al Poder Judicial, es de todos sabido que quien elige a los Ministros es el propio Presidente, por lo cual existe una sumisión ante éste de dicho Poder.

15. No podemos decir que haya una interrelación del Poder Ejecutivo con los Poderes Legislativo y Judicial toda vez que, del análisis realizado de nuestra Constitución, se evidenció que es tan amplia la intervención del

Ejecutivo en los otros dos Poderes, que no puede afirmarse que exista un equilibrio entre ellos.

16. Afirmamos que la autonomía de los Estados miembros de la Federación no es compatible con el régimen presidencial, ya que el exceso de presidencialismo implica intromisiones e interferencias en detrimento de la autonomía local y, por lo mismo, ocasiona la ruptura del Pacto Federal, como las concertaciones que en el mandato de Carlos Salinas desembocaron en el exceso de gobernadores interinos en los Estados; este es uno de los muchos síntomas de crisis nacional, que produce algo semejante al crecimiento de un tumor entre las células sanas, que es el Presidencialismo.
17. Las reformas constitucionales que se dieron de 1990 a 1995, se hicieron sin cortapisas de ninguna especie, pues no hubo quien frenara la obsesión de cambios a la Constitución Política y se puso de nueva cuenta de relieve la falta de contrapesos, la escasa independencia del Poder Legislativo -aplaudidores de todas las decisiones presidenciales-. Es por ello que estoy de acuerdo con lo dicho por diversos tratadistas respecto a que han sido tantas las reformas a nuestra Carta Magna, que se puede asegurar que no queda nada de la Constitución de 1917, toda vez que la diversidad de esas reformas ha ocasionado que se dé una nueva Constitución basada en la decisión y capricho del Poder Ejecutivo, que lo puede todo.

18. La reforma del artículo 27 constitucional, que versa sobre la tenencia de la tierra, en su época pudo haber sido el instrumento idóneo para el desarrollo de las actividades agrícolas; sin embargo, con el tiempo se consideró la necesidad de modificarlo para hacerlo más adecuado a las perspectivas de que la tierra fuera más productiva y se creara mayor certidumbre en la tenencia de la tierra, protegiendo la vida ejidal y comunal y propiciando la capitalización del campo, poniendo fin al reparto agrario y una mejor protección jurídica de la pequeña propiedad, prohibiendo el latifundio y regulando el fraccionamiento y la enajenación de las extensiones que llegaron a exceder los límites de la pequeña propiedad.

Asimismo, se crea el Tribunal Superior Agrario con el fin de instrumentar la impartición de justicia en ese aspecto, que también contribuye a crear certeza en la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades y, en general, tiene a su cargo la administración de la justicia agraria y también la ley crea la Procuraduría Agraria.

No obstante lo antes señalado y los fines de dicha reforma, podemos aseverar que entregar en estos momentos la tierra a los ejidatarios solo conduce, vista la situación actual del agro mexicano, en un violento proceso de reconcentración de la propiedad agraria basada en la compra de tierras ejidales en gran cantidad y en menos precio, favoreciendo a unos cuantos, por lo que privatizar el ejido es perpetuar la injusticia, el atraso y

la miseria, la transformación del ejido debe fundamentarse en la libertad del campesino.

19. Sobre la reforma al artículo 130, relativa al ámbito religioso, es necesario reiterar que dicha reforma fue objeto de la decisión caprichosa de un solo hombre para el beneficio de sus intereses y así estar en posibilidad de satisfacer sus fines con su teoría neoliberalista - que no nos condujo a nada- y que reitera de nueva cuenta, de lo que ha sido la relación entre el Estado y las iglesias, principalmente con la católica, encontrando que desde la época colonial hasta la Constitución de 1857 hubo una influencia muy importante de la autoridad religiosa, que en muchas ocasiones frenó el desarrollo de la nación, la cual debió conducirse por el camino más viable para la superación de todos los sectores que la conforman.

En la Constitución de 1857 se establece la separación Estado-Iglesia, con lo que se limita dicha influencia; sin embargo, no fue suficiente porque en los años posteriores, e incluso en el Porfiriato, tuvo que supeditarse a las presiones de la Iglesia, que en parte propició la creación de la inmensa desigualdad en la distribución de la riqueza que originó el conflicto armado de 1910; pero no es sino hasta 1917, en la Constitución de Querétaro, cuando se da la manera clara y precisa la separación Estado-Iglesia y se lleva a cabo su aplicación estricta, que ocasionó el movimiento cristeros y otras muchas sublevaciones que propiciaron el asesinato del

General Obregón. Desde esa época hasta el gobierno de Manuel Avila Camacho, se respetó la separación Estado-Iglesia sin mayores complicaciones; sin embargo, en este gobierno se vislumbró la posibilidad de un acercamiento entre ambos, que con los gobiernos posteriores se fue haciendo más notorio e, incluso, se dio un mayor entendimiento, por lo que se tuvo la idea de que el pueblo estaba de acuerdo en que se diera esa relación, lo que culminó con la reforma de 1992, la cual tiene como propósito fundamental otorgar mayor libertad a las iglesias -ahora asimiladas al nuevo concepto de asociaciones religiosas- y a los ministros de cultos religiosos, lo que en su conjunto en otro país se denominaría Derecho Eclesiástico del Estado, con lo cual se le otorga capacidad para adquirir, poseer o administrar exclusivamente los bienes que fueran indispensables para su objeto. También tienen personalidad jurídica y los ministros tienen derecho a votar, pero no a ser votados, reforma que el mismo clero hoy en día ha declarado que en dicha reforma no se les tomó en cuenta y que el reconocimiento jurídico de la iglesia se manipuló como una forma de legitimación e incluso religioso de un sistema político y económico neoliberal injusto que favorece al gran capital nacional y extranjero con deterioro sobre todos los pobres como son las clases desprotegidas, debiendo a la iglesia mantenerse a una distancia crítica respecto al Estado.

20. En cuanto a las reformas Político-Electorales que se llevaron a cabo entre los años 1992 a 1994, considero que han marcado un gran avance en el sistema electoral, ya que día a día se ha venido perfeccionando dicho sistema, logrando con ello que se dé el sufragio universal para la renovación de los órganos de representación popular y una mayor organización de los partidos políticos a través del Instituto Federal Electoral, el cual pretende contribuir al desarrollo de la vida democrática preservando el fortalecimiento del régimen de estos partidos asegurando el ejercicio de los derechos políticos electorales; asimismo, se crea el Tribunal Federal Electoral, que es un órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral; con dicha reforma se le otorga un mayor fortalecimiento, estableciendo que los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial garantizarán su debida integración.

21. La reforma política del Distrito Federal también refleja el presidencialismo absoluto que impera en nuestro país y en el caso específico de la Ciudad de México, ya que de nueva cuenta la designación del Regente del Distrito Federal la lleva a cabo el Poder Ejecutivo Federal, no obstante que el artículo 122 constitucional establece que dicha reforma se rija por un sistema (presidencial-parlamentario) situación que impide la democratización en nuestra capital.

22. La reforma del Poder Judicial Federal propuesta por el Presidente Zedillo, es una clara manifestación del presidencialismo absoluto que vivimos en México, ya que si bien es cierto que una de las facultades del Poder Ejecutivo es proponer reformas a la Constitución, también lo es que no debe ser como lo hizo (desapareciendo el Poder Judicial), ya que con el cambio estructural que se dio en éste, se rompió el equilibrio de Poderes, considerando que de hecho lo que se vivió con este cambio fue un golpe de Estado. Por otra parte, creo que la nueva estructura del referido Poder no está acorde con las necesidades reales de nuestra nación, pues dada la cantidad de asuntos que se ventilan en la Suprema Corte de Justicia, los once Ministros, de acuerdo con la reforma, no podrán abatir el rezago que existe; también el nombramiento de los Ministros quedó de nueva cuenta a cargo del Poder Ejecutivo, situación que vuelve a dejar en un estado de sumisión hacia el Presidente de la República al Poder Judicial.
23. Algunos tratadistas han señalado que el sistema de elección presidencial en Estados Unidos es indirecta, toda vez que se lleva a cabo por medio de electores que, en determinado momento, son los encargados de sufragar por los candidatos contendientes; este sistema nos da mucho que pensar, debido a la tan peculiar participación del pueblo en una de las principales democracias, que es la de Estados Unidos.

24. Por lo que se refiere a la elección presidencial en Argentina, tenemos que consiste en un sistema directo a dos vueltas; no obstante lo anterior, dicho sistema se caracteriza por un sistema presidencial absoluto.
25. En cuanto a Francia, se trata de un sistema de elección directa, toda vez que hay una participación del pueblo para elegir al Presidente, por lo que su sistema político, si bien es cierto que es presidencialista, también lo es que en él, a diferencia de los otros dos sistemas señalados en los párrafos anteriores, se da y opera de hecho y no de facto la división de poderes, consistente en los frenos y contrapesos que deben darse en todo Estado de Derecho.
26. En México, dado el presidencialismo que impera, no podemos decir que haya credibilidad en la política de nuestro país, ni que vivamos en un Estado de Derecho, pues la confianza del pueblo se reduce cada vez más, todo se pone al servicio del “dictador”, del monarca omnipotente; por ello, se pospone el esclarecimiento de la verdad con gravísimas complicaciones para los medios de comunicación sojuzgados, en contra de la seguridad y la confianza de la población en todos sus aspectos. Donde se oculta la verdad, se evapora el régimen de derecho y la política deja de ser moral para convertirse en un instrumento más al servicio de la dictadura, no hay Estado de Derecho. Este implicaría un respeto absoluto, en nuestro caso, del Presidente hacia los gobernadores, hacia los otros dos Poderes y a los congresos locales, al Municipio y, en general, a la soberanía de la Nación.

27. Es necesaria en nuestro país una reforma de los órganos del gobierno, basada en una verdadera democracia. Para tal efecto, se propone un nuevo presidencialismo en el que exista el equilibrio de Poderes, entendiéndose como la división de los mismos y en donde el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial tengan una verdadera interrelación; donde el Ejecutivo se vea frenado por el Legislativo y el Judicial sea autónomo, para que se dé un cambio efectivo y se viva en un Estado de Derecho, que permita el mejoramiento de vida para todos.
28. También podemos advertir que en los discursos presidenciales que pronunciaron el Presidente saliente y el Presidente entrante, hay contradicciones, toda vez que se habla de un mayor logro, de un mejoramiento en los niveles de vida y de bienestar social, cuando en la práctica tal logro social no existe, pues con los acontecimientos que hemos vivido últimamente y que no han quedado debidamente aclarados, no puede decirse que vivimos en un Estado de Derecho.
29. Que la mal llamada “reforma de Estado” -pues en realidad es la reforma del gobierno- contempla una verdadera y cierta aplicación de las leyes, en la que la división de poderes realmente opere trabajando conjuntamente los tres, en una estrecha interrelación .

30. Que dicha reforma contemple la continuidad y operatividad de los programas que se plantean en cada sexenio, con la finalidad de que se den resultados concretos de cada uno de esos programas.
31. Que se limite la omnipotencia del Poder Ejecutivo, creando un consejo que esté integrado por los diversos sectores de la población -como politólogos, industriales, profesionistas e intelectuales-, que tenga una verdadera participación multidisciplinaria para estudiar, analizar y juzgar los actos del Presidente de la República, con el objeto de limitar los abusos de poder.
32. Asimismo, que en la reforma se contemple la capacitación, orientación y preparación jurídicas que se requieren en cada uno de los partidos políticos, para que puedan tener una mayor y equitativa participación en los procesos electorales.
33. Es importante que al inicio del sexenio, los funcionarios (Presidente de la República, secretarios de Estado, legisladores y funcionarios del Poder Judicial) rindan un informe en forma hablada y por escrito ante el Congreso de la Unión, respecto a la situación económica y financiera de su patrimonio personal así como del estado que guarda el ámbito de la Institución en la que se desempeña, con la finalidad de evitar el enriquecimiento ilícito.

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México 1986.

Arnaíz Amigo Aurora. Ciencia Política. Editorial Miguel Angel Porrúa, México 1984.

Arnaíz Amigo Aurora. Ciencia del Estado. Editorial UNAM, México 1959.

Burgoa Orihuela Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A., México 1976.

Calderón José María. Génesis del Presidencialismo en México. Editorial El Caballito, México 1972.

Calzada Padrón Feliciano. Derecho Constitucional. Editorial Marla, México 1989.

Camacho Solís Manuel. Los Nudos Históricos del Sistema Político Mexicano en la Crisis del Sistema Político Mexicano (1928-1977). El Colegio de México, 1977.

Carpizo Mac Gregor Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Editorial Siglo XXI. Edición 1979.

Carpizo Mac Gregor Jorge. El Sistema Federal Mexicano. Editorial UNAM, México 1993.

Carpizo Mac Gregor Jorge. Derecho Constitucional I, Editorial Porrúa, México 1994.

Carpizo Mac Gregor Jorge. Estudios Constitucionales, Editorial Porrúa, México 1994.

Córdova Arnaldo. La Política de Masas del Cardenismo. Editorial Era, México 1991.

Córdova, Gutiérrez Bolaños Carbonell, Peláez Silva. Ensayo sobre el Presidencialismo Mexicano. Editorial Aldus. S.A., México 1994.

Corro Martínez Antonio. La Primacía del Poder Ejecutivo en el Estado Contemporáneo. Revista Estudios Políticos número 98, Madrid España. Instituto de Estudios Políticos Corwin Edward S. El Poder Ejecutivo, Funciones y Poderes. Editorial Bibliografía. Argentina.

Cosío Villegas Daniel. El Sistema Político Mexicano. Editorial Joaquín Mortiz, México 1972.

Cosío Villegas Daniel. El Estilo Personal de Gobernar. Editorial Joaquín Mortiz, México 1974.

Cosío Villegas Daniel. La Sucesión Presidencial. Editorial Joaquín Mortiz, México 1975.

De la Hidalga Luis. El Equilibrio del Poder en México. Editorial UNAM, México 1986.

De la Madrid Hurtado Miguel. Estudios Derecho Constitucional. Editorial UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1977.

De la Madrid Hurtado Miguel. Partido Revolucionario Institucional. ICAP, México 1981.

Duverger Maurice. Introducción a la Política. Editorial Ariel, Barcelona 1976.

Duverger Maurice. Los Partidos Políticos. Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1957.

Duverger Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Editorial Ariel, Barcelona 1962.

Echeverría Luis. Praxis Política.

Flores Zavala Ernesto. Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; México, D.F., 1972.

Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México 1984.

Fuentes Carlos. Tiempo Mexicano. Editorial Joaquín Mortiz, México 1971.

García Pelayo Manuel. Derecho Constitucional Comparado. Editorial Revista de Occidente, Barbara de Braganza 12, Madrid 1991.

González Cosío Arturo. Notas para un Estudio sobre el Estado Mexicano, Cuatro Ensayos de Sociología Políticas, UNAM 1992.

González Uribe Héctor. Teoría Política. Editorial Porrúa, S.A., México 1972.

Hamilton Alexander. El Federalista. Fondo de Cultura Económica, México 1977.

Hansen Roger. La Política de Desarrollo Mexicano. Editorial Siglo XXI, México 1971.

Herrera y Lasso Manuel. Estudios Políticos y Constitucionales. Editorial Miguel Angel Porrúa, S.A., México 1986.

Houriou André. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Editorial Ariel, Barcelona España 1971.

Iribarren y José Luis Gutiérrez García. Ocho grandes mensajes. Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid. MCMLXXXI. Madrid 1971.

Krauze Enrique. Por una Democracia sin Adjetivos. Editorial Joaquín Mortiz-Planeta, México 1986.

La Salle Ferdinand. Qué es una Constitución. Editorial Colofón, México 1992.

Lambert Jacques. América Latina. Editorial Ariel, Barcelona España 1972.

Lanz Duret. *Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones sobre la Realidad Política de nuestro Régimen*. Editorial Imprenta L.D. S.A., México 1947.

Linares Quintana Segundo V. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Régimenes Políticos contemporáneos. Tomo III*. Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires.

Linares Quintana Segundo V. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Teorías Empresarias de las Instituciones Políticas. Tomo II*. Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires.

Machahon W. Arthur. *Práctica del Federalismo*. Editorial Bibliografía, Buenos Aires Argentina.

Madero I. Francisco. *La Sucesión Presidencial de 1910*. Editorial Epoca, S.A. México.

Mang Palacios José Luis. *Proceso a Salinas*. Editorial Educación, México 1995.

Mares E. Patricio, Peschard Jacqueline. *El Presidencialismo Mexicano como Fábula Política*, en *Estudios Políticos* Vol. y número 3-4, UNAM 1973.

Martín Reig María Sol. El Sistema Estadounidense de Elección Presidencial. Editorial Themis, México 1993.

Martínez Nateras Arturo. El Sistema Electoral Mexicano. Universidad Autónoma de Sinaloa, Culiacán, Sinaloa, México 1979.

Molina Piñeiro. Estructura del Poder y Reglas del Juego Político en México. Editorial UNAM, México 1988.

Moreno Díaz Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Pax, México 1976.

Moreno Díaz Daniel. Los Partidos Políticos en México Contemporáneo. Editorial Costa -AMIC-, México 1975.

Montaño Jorge. Los Poderes de la Ciudad en los Asentamientos Esontaneos. Editorial Siglo XXI, México 1976.

Neruda Pablo. Confieso que he vivido. Memorias. Seix Barral, México 1994.

Nuncio Abraham y Colaboradores. La sucesión Presidencial 1988. Editorial Grijalbo.

Núñez Mata Efrén. México en la Historia. Editorial Botas. México 1955.
Enciclopedia México a través de los Siglos, Tomos 8 y 9.

O’Gorman Edmundo. La Supremacía Política NovoHispana. La de Vía 1967.
México.

Ochoa Campos. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa, S.A., México 1979.

Palombara Joseph. Politics within New Jersey, Prentice Hall 1974.

Paz Octavio. Posdata. Editorial Siglo XXI, México 1970.

Pazos Luis. Hacia dónde va Salinas. Editorial Diana, México 1990.

Pazos Luis. El Final de Salinas. Editorial Diana, México 1994.

Pérez Porrúa Francisco. Teoría del Estado. Editorial Porrúa, S.A., México
1990.

Pereznieto Castro Leonel. Reformas Constitucionales. Editorial Porrúa, S.A.,
México 1992.

Pina Rafael y Pina Vera Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, S.A., México 1984.

Piñón Francisco. Presidencialismo Estructura de Poder en Crisis. Editorial Plaza y Valdez, México 1995.

Quintero César. El Constitucionalismo en las Postrimerías del Siglo XX. Tomo III. El Poder Ejecutivo en las Constituciones de América Latina. Editorial UNAM, México 1988.

Rabasa Emilio. La Constitución y Dictadura. Editorial Porrúa, S.A.

Rabasa Emilio y Gloria Caballero, México esta es tu Constitución, Editorial Miguel Angel Porrúa Grupo Empresarial, México 1995.

Ramírez Garrido Jaime. El Gabinete del Dr. Zedillo. Editorial Planeta, México 1995.

Reyes Heróles Jesús. El Liberalismo Mexicano. Editorial Fondo de Cultura Económica, México.

Rodríguez Moreno Rodrigo. La Administración Pública Federal en México. Editorial UNAM, México 1980.

Salceda G. Alberto. La Elección de Presidente de la República. Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo II. Número 6, UNAM 1952.

Sánchez Viamonte Carlos. Manual de Derecho Constitucional. Editorial Kapelusz, Buenos Aires.

Sayeg Helú Jorge. El Constitucionalismo Social Mexicano. Editorial Cultura y Ciencia Política, A.C., México 1972.

Sayeg Helú Jorge. Las Reformas y Adiciones Constitucionales durante la gestión de Miguel de la Madrid. Editorial Porrúa, S.A., México 1988.

Schwartz Bernard. Los Poderes del Gobierno. Volumen II. Poderes del Presidente. UNAM, México 1966.

Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México 1994.

Serra Rojas Andrés. La Función Constitucional del Presidente de la República en el Pensamiento Jurídico de México en el Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México 1962.

Sierra J. Carlos. La Constitución Federal de 1824. México 1974.

Tamayo Salmorán Rolando. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. y UNAM, México 1992.

Tena Ramírez Felipe. Leyes Fundamentales de México. Editorial Porrúa, México.

Detoequeville Alexis. La Democracia en América. Editorial Fondo de Cultura Económica, México - Buenos Aires 1963.

Ward Peter. Políticas de Bienestar Social en México. Editorial Nueva Imagen, México 1989.

Valencia Carmona Salvador. El Poder Ejecutivo Mexicano. Estudios Jurídicos en torno de la Constitución Mexicana de 1917 en su Septuagésimo Quinto Aniversario. UNAM 1992.

Vega Vera David Manuel. El Presidencialismo Mexicano en la Modernidad. Editorial Porrúa, México 1989.

Zedillo Ponce de León Ernesto. Propuestas y Compromisos. Editorial Noriega, México 1994.

ENCICLOPEDIAS Y DICCIONARIOS

Enciclopedia de México Tomo III, Ciudad de México MCMLXXXVII.

Enciclopedia Jurídica Omeba Tomo XXII. Editorial Driskill, S.A., Buenos Aires 1990.

Enciclopedia México a Través de los Siglos, Tomo 8 y 9.

Diccionario de Política. Editorial Siglo XXI.

Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa, S.A., México 1992.

Diccionario de Política y Administración Pública, Ideas Técnicas - Autores. Editado por el Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. 1981-1988.

F U E N T E S

Las Constituciones de México. H. Congreso de la Unión. Comité de Asuntos Editoriales. México 1991.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, México 1995.

Constitución de los Estados Unidos de América, Embajada de los Estados Unidos de América.

Constitución de la Nación Argentina de 1994, Embajada de Argentina.

Constitución de Francia 1958, Embajada de Francia.

Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México 1993.

Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. Diario Oficial de la Federación de fecha 15 de julio de 1992.

Ley Federal de Trabajo. Editorial Porrúa, S.A. México 1994.

Ley Agraria y Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Editorial Porrúa, S.A. México 1995.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, S.A., México 1996.

Código Federal de Procedimientos Penales, Editorial Porrúa, México 1995.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. México 1994.

Diario Oficial de la Federación de fecha 1 de enero de 1903.

Diario Oficial de la Federación de fecha 8 de octubre 1974.

Diario Oficial de la Federación de fecha 25 de enero 1992.

Proyecto de Iniciativa de Reforma del Artículo 27 Constitucional de fechas 6 y 28 de enero 1992.

Proyecto de Iniciativa de Reforma del Artículo 130 Constitucional de fecha 28 de enero 1992.

Proyecto de Iniciativa de Reforma del Artículo 82 fracción I de la Constitución de fecha 20 de agosto 1993.

Proyecto de Iniciativa de Reforma al Departamento del Distrito Federal de fecha 25 de octubre de 1993.

Proyecto de Iniciativa de Reforma al Poder Judicial de fecha 31 de diciembre de 1994.

Circular No. 23 El Sistema electoral en Francia de junio 1992.

Circular No. 7 Las Instituciones Políticas de Francia de mayo 1991.

HEMEROGRAFIA

Periódico El Día de fecha 21 de febrero de 1992

Periódico El Día de fecha 30 de agosto de 1993

Periódico El Día de fecha 12 de agosto de 1993

Periódico El Día de fecha 4 de septiembre de 1993

Periódico El Día de fecha 13 de agosto de 1993

Periódico El Día de fecha 29 de agosto de 1993

Periódico El Día de fecha 26 de agosto de 1993

Periódico El Día de fecha 31 de agosto de 1993

Periódico El Día de fecha 5 de septiembre de 1993.

Periódico Excélsior de fecha 15 de octubre de 1986

Periódico Excélsior de fecha 22 de octubre de 1986

Periódico Excélsior de fecha 27 de junio de 1990

Periódico Excélsior de fecha 2 de junio de 1990

Periódico Excélsior de fecha 16 de febrero de 1990

Periódico Excélsior de fecha 8 de mayo de 1991

Periódico Excélsior de fecha 24 de febrero de 1990

Periódico Excélsior de fecha 3 de septiembre 1993

Periódico Excélsior de fecha 18 de junio de 1992.

Periódico El Financiero de fecha 21 de febrero de 1992

Periódico El Financiero de fecha 12 de junio de 1992

Periódico El Financiero de fecha 30 de junio de 1992

Periódico El Financiero de fecha 6 de julio de 1992

Periódico El Financiero de fecha 12 de agosto de 1992

Periódico El Financiero de fecha 27 de agosto de 1992

Periódico El Financiero de fecha 3 de septiembre de 1992

Periódico El Financiero de fecha 8 de octubre de 1992

Periódico El Financiero de fecha 20 de julio de 1992

Periódico El Financiero de fecha 27 de marzo de 1992.

Periódico La Jornada de fecha 26 de agosto de 1993

Periódico La Jornada de fecha 7 de abril de 1992

Periódico La Jornada de fecha 8 de mayo de 1992

Periódico La Jornada de fecha 9 de junio de 1992

Periódico La Jornada de fecha 10 de abril de 1992.

Periódico La Jornada de fecha 16 de abril de 1995.

Periódico La Jornada de fecha 18 de abril de 1995.

Periódico El Universal de fecha 11 de mayo de 1989

Periódico El Universal de fecha 25 de junio de 1992

Periódico El Universal de fecha 17 de mayo de 1992

Periódico El Universal de fecha 7 de abril de 1992.

Periódico El Universal de fecha 20 de abril de 1995.

Periódico El Sol de México de fecha 21 de febrero de 1992.

Periódico El Nacional de fecha 21 de febrero de 1992

Periódico El Nacional de fecha 15 de mayo de 1992.

REVISTAS

Proceso No. 784. de fecha 11 de noviembre de 1991.

Proceso No. 799. de fecha 24 de febrero de 1992.

Proceso No. 878, de fecha 30 de agosto de 1993

Impacto de fecha 18 de junio de 1992

Siempre! de fecha 12 de noviembre de 1992

Semanario Quehacer Político, de fecha 26 de enero de 1992.