

46  
25



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**"ALGUNOS ASPECTOS DE LAS RELACIONES  
CONSTITUCIONALES ENTRE LOS PODERES  
LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DE LA FEDERACION"**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A :  
**CARLOS BAEZ SILVA**



MEXICO, D. F.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

ASESOR: HECTOR-FIX ZAMUDIO



1987



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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Cirujano Maestro Mario de la Cueva, Ciudad Universitaria  
Delegación Cuauhtémoc, 04510 México, D. F. FAX (52 5) 865 21 95

México, D.F. 6 de Enero de 1997

Sr. Dr. Francisco Venegas Trejo  
Director del Seminario de Derecho  
Constitucional y Amparo.  
Facultad de Derecho.  
Presente.

Muy estimado señor Director:

Por medio de la presente comunico a Ud., que en mi calidad de asesor del pasante Sr. **CARLOS BAÉZ SILVA**, en la redacción de la tesis intitulada "ALGUNOS ASPECTOS DE LAS RELACIONES CONSTITUCIONALES ENTRE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DE LA FEDERACIÓN", que dicho trabajo ha quedado concluido.

Considero que después de haber discutido ampliamente con el sustentante tanto los temas como los diversos capítulos de ese trabajo recepcional, que el mismo cumple de manera satisfactoria con los requisitos reglamentarios, por ser el el resultado de una cuidadosa investigación apoyada en una bibliografía abundante y en sus conclusiones propone soluciones congruentes con el planteamiento general de dicho trabajo.

En tal virtud, le ruego que si lo considera pertinente, se puedan iniciar los trámites relativos al examen profesional del sustentante.

Aprovecho la presente oportunidad para enviarle un cordial saludo, con mis mejores votos por su ventura personal y familiar, así como el éxito en sus actividades académicas en el año de 1997.

  
Dr. Héctor Fernández Anido.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

Sr. Dr. Francisco Venegas Trejo  
Director del Seminario de Derecho Constitucional  
y de Amparo  
Facultad de Derecho de la UNAM  
Presente

Muy apreciable Señor Director:

Con relación a su amable oficio (s/n) del 21 de los corrientes y con el cual me hizo llegar, para su revisión, la monografía elaborada por el alumno Carlos Báez Silva, sobre "ALGUNOS ASPECTOS DE LAS RELACIONES CONSTITUCIONALES ENTRE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DE LA FEDERACION" y que sustenta como tesis profesional para la obtención del título de Licenciado en Derecho, le dirijo el presente.

Atendiendo sus indicaciones, procedí con objetividad, realismo y *animus imperii magisterial* sobre su encomienda, y con admiración racional, académica, moral y científica me percaté que se trata de un análisis profundo, serio y muy valioso así como veraz y crítico, muy crítico, por lo que además de reunir los requisitos formales de fondo y estatutarios de la Ley Orgánica y del Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Máxima Casa de Estudios y de nuestra Facultad, debo reconocer que un trabajo de ese nivel siempre es bien recibido, pues en él, el sustentante y autor acredita con seriedad el conocer una cruda realidad que ha venido flagelando nuestra caótica situación política, jurídica, social, administrativa y económica.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

Resalta el hecho de que el sustentante continúa creyendo en el presidencialismo mexicano y espera, anhela, que sea en la realidad una institución que acredite velar por la mejoría poblacional, el respecto a las demás instituciones que con él conforman la división de poderes.

Concretamente, y una vez que se hicieron por el interesado las correcciones sugeridas, el trabajo investigador ha quedado aprobado no sólo para el efecto esperado y propuesto, sino incluso para empresas más ambiciosas por el valor, la decisión, el acendrado amor por México que denota.

Agradezco la fineza de su amable consideración, haciéndole llegar un afectuoso y cordial saludo.

Ciudad Universitaria D.F. a 30 de enero de 1997

Atentamente

"Por mi raza hablará el espíritu"

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Roberto Báez Martínez', written over a horizontal line.

Dr. Roberto Báez Martínez



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

SR. ING. CARLOS BAEZ SILVA SUFIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero CARLOS BAEZ SILVA inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "ALGUNOS ASPECTOS DE LAS RELACIONES CONSTITUCIONALES ENTRE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DE LA FEDERACIÓN" bajo la dirección del Dr. Héctor Fix Zamudio para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Dr. Fix Zamudio en oficio de fecha 6 de enero y el Dr. Roberto Báez Martínez mediante dictamen de esta fecha me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente la referida tesis por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARÉ EL ESPERANTO"  
Cd. Universidad N. A. P. enero 30 de 1997.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO,  
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

FVT/elsv.

# INDICE

	pág.
INTRODUCCION.....	6

## Capítulo Primero LA DIVISION DE PODERES

I. Enunciación del Principio.....	11
II. Trayectoria Histórica.....	16
III. Términos y Encuentros.....	24
IV. Críticas y Alternativas.....	32
V. La División de Poderes en el Constitucionalismo Mexicano después de 1917.....	36

## Capítulo Segundo EL PODER EJECUTIVO MEXICANO

I. Organización y Caracteres.....	44
A) Ejecutivo Unipersonal.....	44
B) Elección Directa.....	47
C) Principio de No Reelección.....	50
D) Periodo y Sustitución Presidencial.....	53
II. Facultades del Presidente.....	56
A) Como Jefe de Estado.....	56
B) Facultades del Presidente como Jefe de Gobierno.....	63
1.-Iniciativa Legislativa.....	66
2.-Casos en los que el Presidente puede legislar.....	68
3.-Ejecución de Leyes.....	71
4.-Regulación Económica y Arancelaria.....	73
5.-Celebración de Tratados Internacionales.....	76
6.-Facultad Reglamentaria.....	78
7.-El Veto.....	81

C) Facultades del Presidente como Jefe de la Administración Pública.....	83 ✓
III. Base Característica del Sistema Político Mexicano.....	88 ✓
A) Jefatura Real del PRI.....	90 ✓
IV. Las Raíces del Fracaso.....	95

### Capítulo Tercero EL PODER LEGISLATIVO EN MEXICO

I. Estructura.....	107
A) Bicameralismo.....	107
B) Integración.....	113
C) Autonomía.....	115
D) Disciplina.....	120
II. Organización.....	128
A) El Presidente.....	129
B) La Mesa.....	132
C) Los Grupos Parlamentarios.....	135
D) Las Comisiones.....	140
III. Funciones.....	145
A) Representativa.....	145
B) Legislativa.....	149
C) De Control.....	156
D) De Orientación o Dirección.....	165

### Capítulo Cuarto EQUILIBRIOS ENTRE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO FEDERALES

I. Introducción.....	167 ✓
II. Equilibrios.....	168 ✓
A) Iniciativa de las Leyes.....	168
B) El Veto.....	169
C) Facultad Reglamentaria del Presidente.....	171
D) Informe Presidencial.....	171
E) Comparecencia de los Secretarios de Estado.....	172



F) Comisiones de Investigación.....	174
G) Ratificación de Nombramientos.....	179
H) Aprobación de Tratados Internacionales y Convenciones	
Diplomáticas.....	181
I) Controles Financieros.....	182
J) Responsabilidad de los Servidores Públicos.....	187
K) La Responsabilidad del Presidente.....	192
L) Rabasa o De la Supremacía del Poder Legislativo.....	196
II. Sistema de Gobierno.....	197
III. Sistema de Partidos.....	206
CONCLUSIONES.....	214
BIBLIOGRAFIA.....	225

**A mis padres, Elva y Roberto, por lo que son y por lo que representan.  
Por haberme inculcado los valores y principios que profeso.  
A ellos, con todo mi cariño.**

**A Miriam y Liz, con mucho amor.  
Por compartir y disfrutar juntos tantos momentos felices y otros amargos.  
A ellas, por siempre.**

## AGRADECIMIENTOS

No puedo dejar pasar esta oportunidad sin hacer mención a la importante e invaluable ayuda que me proporcionaron todos y cada uno de los investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas a quienes me acerqué en diversos momentos de mi investigación. Siempre con una sonrisa y una orientación acertada. En especial he de agradecer a un hombre que ha motivado y auspiciado este trabajo, al Dr. Jorge Carpizo, por su apoyo y comprensión, cuyo estimulante ejemplo siempre me guió. A él, que siempre será mi Maestro, gracias. Mención aparte merece mi director de tesis, el Dr. Héctor Fix Zamudio, a quien agradezco el tiempo y el interés que dedicó a este trabajo. Al Dr. Manuel González Oropeza, por su auxilio y orientación. A todos ellos, muchas gracias.

---

## INTRODUCCIÓN.

---

El iniciar una obra, cualquiera que sea, es empresa ardua, pero apasionante. Y lo es más aún tratándose del trabajo final con el que todo estudiante debe acreditar debidamente el conocimiento de la materia de estudio y las técnicas de investigación más adecuadas para tal efecto. El que se tiene entre manos es , por así decirlo, la primera oportunidad que se me ofrece para demostrar(me) , no lo que se supone que aprendí en la Facultad de Derecho, sino la inmensidad de mi desconocimiento.

En efecto, el primer deseo de quien inicia una tesis profesional es el de brindar un trabajo final altamente calificado, que sea reconocido y que le traiga grandes satisfacciones. Yo no soy la excepción. Sin embargo, conforme avancé en mi tarea de indagación y posteriormente de redacción caí en cuenta que nunca tendría el tiempo suficiente como para empaparme de absolutamente todos los conocimientos mínimos en Derecho Constitucional, Historia de las Ideas Políticas, Teoría del Estado, Historia Universal y de México, Teoría Política, Derecho Parlamentario, Derecho Administrativo y demás, necesarios para producir "La Tesis".

Me apena decirlo pero debo aceptarlo: el presente trabajo no se terminó, se interrumpió. No se finalizó porque no puede decirse que es un texto definitivo. Es resultado de una primera aproximación, tímida y superficial si se quiere, pero la primera, a partir de la cual he quedado prendado de una disciplina que, de por sí, me apasionaba y atraía, el Derecho Constitucional. El trabajo sólo se interrumpió porque no es sino el inicio, eso pretendo, de mis posteriores estudios,

es un leve ejercicio de iniciación y preparación. Iniciación a la investigación, preparación para el servicio.

Hoy día nuestro país se encuentra inmerso en un complicado proceso de transformación. Lo mismo en la economía que en la política o el derecho, México no es ya el mismo, no será ya más el mismo, en el que nuestros padres e incluso nuestros hermanos mayores vivieron. Las razones del y para el cambio, de la "transición", pueden ser muchos y variados. Los efectos de las mutaciones son esperados y serán sufridos. No es tema de este trabajo indagar sobre las causas y las consecuencias de la necesaria transformación integral de nuestro país.

El tópico al que se dedica este texto es una parte de la llamada "agenda" para la "Reforma del Estado", la cual se inscribe en esta gigantesca evolución que se verifica *en* y *entre* nosotros los mexicanos. Este es un somero acercamiento a uno de los temas que, por siempre, me ha apasionado, y a la vez es una oportunidad inmejorable para ahondar en mi aprendizaje jurídico, sin olvidar que no todo se agota en el texto de la ley.

En cuanto al contenido del trabajo, terminaría rápidamente el tema si me limitara a indicar que el presente versa sobre la denominada teoría de la división de poderes, su aplicación general, su teleología, sus modificaciones contemporáneas, su aplicación y deformación en nuestro país. Posteriormente realicé un estudio en torno a los dos órganos políticos principales del Estado mexicano, el Ejecutivo y el Legislativo. Traté a cada uno de ellos en sendos capítulos. Finalmente realicé un breve ejercicio de comparación entre los controles (checks and balances) entre los mencionados órganos.

Por lo que toca a la estructura he de decir que es como la de cualquier otro texto de su género. Sin embargo hice el intento por ofrecer en cada capítulo un documento terminado,

"redondo", que pueda ser leído o consultado sin necesidad de leer o consultar absolutamente todo el conjunto. Traté de dar a cada parte un "estilo propio", intentando hacerlo más o menos autónomo del resto del contenido. El objetivo es, básicamente, conformar un todo homogéneo cuyas partes puedan ser consultadas o manejadas de manera separada sin que tal independencia demerite en exceso su contenido.

Por lo que se refiere a la finalidad del texto, independientemente de que es presentado como tesis para obtener el título de licenciado en Derecho, tengo que decir que hay una más: buscar, desde ahora y para siempre, el mejoramiento del país, de este México que hoy necesita del apoyo, cooperación y auxilio de todos y cada uno de sus ciudadanos, más aun de los privilegiados que han adquirido (es de suponer) el conocimiento universitario para "saber cómo" hacer bien las cosas. Esto bien puede sonar soñador, iluso; puede ser así, en efecto, pero he de confesar que esta impresión no me importa. Y si he de hacerlo me confieso soñador, iluso, pero no demagogo.

Continuando con la finalidad del texto puedo decir que, en el fondo, hay una sola: lograr un mejor México. Tal vez pueda sonar demagógico o patrioter, pero no me importa. Lo que en verdad me ataño, y mucho, es trabajar, en la trinchera que me toque, por reconstruir este país tan vapuleado. Y con esto no pretendo ser abanderado de las causas nobles ni mucho menos. Simple y sencillamente intento aportar un insignificante grano de arena a la inmensa y árida playa de las soluciones a los insolutos problemas del país.

Como fácilmente podrán adivinar los lectores en el presente trabajo no encontrarán soluciones mágicas, no se presentan modelos de desarrollo infalibles, no previene errores decembrinos, ni hace que *ipso facto* sean oídas y vistas las reclamaciones populares. No, lamentablemente no he podido ofrecer eso. Pero por ganas no se para. Lo que sí es este trabajo

es un acercamiento crítico a la estructura y funcionamiento de los órganos ejecutivo y legislativo estatales. Con el presente trabajo, que hoy pongo a consideración de un sínodo universitario, inicia un proceso que espero se prolongue por mucho tiempo, el de la retribución a la sociedad mexicana de la oportunidad que me brinda de estudiar en una de sus instituciones más importantes y tradicionales. La misma sociedad que mantiene esta Universidad de la que ahora egreso y a la que anhelo retornar; esta Universidad que es Nacional y es de México, y que por lo tanto debe ofrecer a la Nación, a todo México, dignos, capacitados y mejores profesionistas, interesados en sus problemas y abocados a buscar las soluciones. Bien, aquí señalo algunos problemas nacionales e intento iniciar la búsqueda de soluciones.

El problema central que analizo: el deficiente funcionamiento del mecanismo de la división de poderes para evitar el abuso del poder público en nuestro país. Las interrogantes saltan a la vista: ¿Por qué los mexicanos vivimos bajo un sistema de gobierno que permite la concentración y abuso del poder estatal? Si la Constitución establece la división de los órganos del Estado con el objeto de que en el ejercicio del poder público no se presenten monopolios ni abusos del mismo, ¿Por qué en la práctica el Presidente ha tenido tanto poder? Por otro lado, ¿Es éste totalmente libre para hacer y deshacer cuanto le plazca? ¿Tiene limitantes? ¿Alguien lo controla? ¿Por qué el Congreso ha visto eclipsada sus funciones y facultades por el Ejecutivo?

Ahora bien, actualmente sufre una de las más trascendentales evoluciones políticas en la historia del presente siglo. El Estado y la sociedad mexicanos se están transformando. Por lo pronto el cambio de la sociedad lo dejaremos de lado Pero la llamada "reforma del Estado" es el presupuesto básico para entender el porqué de la preocupación y curiosidad que motivaron la presente investigación.

Hoy día el Estado mexicano está siendo objeto de una modificación, de una reforma de su estructura y funcionamiento. Uno de los principales puntos de consenso de los sujetos políticos del país es el referente a la necesaria transformación del sistema de gobierno. Las relaciones entre el Presidente y el Congreso, así como sus respectivas facultades están en el tapete de la discusión, la consideración, la investigación y la reestructuración. Las dudas aparecen: ¿Cómo acotar los poderes del Presidente? ¿Cómo fortalecer al Legislativo? ¿Hemos vivido casi ochenta años bajo un sistema estatal de gobierno equivocado? ¿Fue y es inoperable la Constitución de 17? ¿Debemos modificar nuestro sistema de gobierno, o radicalmente cambiarlo por otro distinto? ¿Necesitamos elaborar una nueva Ley Fundamental?

Como se observa, facilidad para pregunta la tengo, ¿tendré la misma para responder? No me corresponde contestar, serán "ustedes" quienes juzgen.

***Carlos Báez Silva.***



## CAPITULO PRIMERO

### LA DIVISION DE PODERES

**Sumario:** *I. Enunciación del Principio. II. Trayectoria Histórica. III. Términos y Encuentros. IV. Críticas y Alternativas. V. La División de Poderes en el Constitucionalismo Posrevolucionario.*

#### **I. Enunciación del Principio.**

“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.”. Así lo declara solemnemente el artículo 39 de nuestra actual Constitución General de la República.

Es obvio que a, finales del siglo XX, una declaración como la anterior se considera una verdad irrefutable. Nadie, en absoluto, puede dudar, dado el desarrollo de la teoría política, que el origen de todo poder de naturaleza política se encuentra en una “convención” celebrada, originalmente, entre los

integrantes de una sociedad primitiva y, posteriormente, entre esta sociedad "organizada" y el resultado de esa organización: el Estado.

Así pues, en 1996, no es factible poner en tela de juicio que, en efecto, todo poder político tiene su origen en el pueblo. Nos plegamos, por tanto, a la opinión del gran maestro Ignacio Burgoa en el sentido de que la declaración constitucional de que el poder público, (noción que adelante aclara), dimana del pueblo, en ejercicio de su soberanía "en el fondo, no tiene sino un valor teórico"<sup>1</sup>. Entendemos nosotros que, en otras palabras, lo que nos indica la primera parte del artículo 39 constitucional es una mera declaración dogmática.

Y apuntamos lo anterior en razón de que, aún sintiendo los efectos de la llamada "tercera ola democratizadora"<sup>2</sup>, existen todavía organizaciones estatales en las cuales una proclama tan democrática como la que encierra el citado numeral 39 es simple y llanamente un "afán caduco y bien mirado", mas no un principio político-jurídico que rija el desarrollo socio-político de aquellas. Lamento decir que entre esas organizaciones estatales se coloca (o es colocada) aún la mexicana, a pesar de que la referida declaración de radicación de soberanía esté catalogada, por tratadistas y políticos como una de las llamadas decisiones políticas fundamentales contenidas en la Carta Magna de 1917.

Ahora bien, según Sartori, el poder es de quien lo ejerce, de quien "está donde se encuentran las palancas del poder". Aclaremos más la idea y dejémos llevar de la mano del referido autor "...el poder se ejerce sobre un destinatario, el gobierno supone que hay gobernados. Poder popular

---

<sup>1</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 1ª Ed México. Porrúa, 1973, p. 589

<sup>2</sup> Huntington, Samuel P. The Third Wave Democratization in the Late Twentieth Century. University of Oklahoma Press, 1991.

¿sobre quién? La fórmula se debe desarrollar por extensión de la siguiente manera: democracia es el poder del pueblo sobre el pueblo, gobierno del pueblo sobre si mismo.”<sup>3</sup>

Es necesario entender que el pueblo no puede ser detentador efectivo del mismo poder del que es titular. Es por esto que, en ejercicio de su soberanía (por definición, aquello sobre lo cual no existe poder alguno), el pueblo mexicano decidió constituirse en una República representativa, en otras palabras, delegar el ejercicio de un poder no soberano, en tanto que debe sujetarse a la ley, pero si público a diversos órganos constitutivos del Estado Mexicano.

Hoy en día es nuestro parecer que convendría en grado sumo recordar a nuestros gobernantes la diferencia entre el poder soberano del pueblo y el poder público que ejercen los diversos órganos estatales. El pueblo, ejercitando el poder soberano que le es inherente, toma la decisión de organizarse políticamente<sup>4</sup>, creando una “institución” u organización diferente a la sociedad misma: el Estado. Pero esta organización, surgida en tanto la existencia y aceptación general de determinadas normas del Derecho, está a su vez limitada en su actuación por ese mismo ordenamiento legal que le dio vida: la Constitución.

Así, el pueblo al delegar el ejercicio de su poder en órganos estatales creados por la ley, éstos no desempeñan o ejercen un poder soberano, puesto que tal ejercicio debe estar sometido a la ley que le dio origen, de nuevo, la Constitución. El Poder del Estado al someterse forzosamente “al orden jurídico fundamental del cual deriva”<sup>5</sup>, no ejerce un poder soberano (libre de toda atadura), sino que

---

<sup>3</sup> Sartori, Giovanni, ¿Qué es la Democracia? México Instituto Federal Electoral-Tribunal Federal Electoral 1993, p. 20 ss.

<sup>4</sup> Kelsen, Hans Teoría General del Derecho y del Estado Trad. de Eduardo García Máynez México.UNAM. 1988, p. 226

<sup>5</sup> Burgoa, Ignacio Derecho Constitucional Mexicano, *supra* nota 1, p. 252.

ejerce un poder público, cuyo ejercicio ha de hacerse secundum legem. La reiteración no es gratuita. Lo anterior debe quedar lo suficientemente claro como para que no haya duda alguna.

Ya lo dijimos, el poder del Estado es, no uno soberano pero si uno de imperio, puesto que, como poder público puede imponerse a los individuos.

Regresando un poco sobre lo escrito, consideramos acertada la opinión de Sartori en el sentido de que "el problema del poder no implica tanto la titularidad cuanto el ejercicio"<sup>6</sup>. Nuestro país, a lo largo de su trayectoria histórica, ha encontrado severos obstáculos en la solución del problema del poder; cierto, en definitiva no todo está mal en este México, pero se puede mejorar.

Al final del presente siglo se ha demostrado que en efecto, si bien la democracia no es la mejor manera de ejercer el poder político, es la menos mala. Mucha tinta (y sangre) ha corrido sobre el tema de la democracia en México, sobre sus adjetivos y falsas apariciones. Sin embargo, hoy más que nunca, es necesario retomarlo, pero dentro del marco jurídico-constitucional, puesto que es en la Ley Suprema donde necesariamente deben converger, si no todos, por lo menos una gran parte de los mecanismos e instituciones que caracterizan a una república democrática.

Afirmamos que la nuestra es una Norma Fundamental democrática, no nos cabe la menor duda. Elegimos periódicamente a nuestros representantes políticos mediante sufragio efectivo directo, personal y secreto. Los derechos humanos reconocidos universalmente como tales están proclamados en la Carta Magna, la cual nos da, a la vez, un instrumento profundamente democrático para su defensa: el Juicio de Amparo. Nuestros compatriotas pertenecientes a distintas etnias autóctonas están jurídicamente protegidos al tenor de la misma. Contamos con una variedad de opciones políticas (partidos) muy diferentes entre sí, lo cual garantiza un juego político sano. La mayoría de los

---

<sup>6</sup> ¿Qué es la democracia?, cit. *supra* nota 3, p. 20.

ciudadanos tiene acceso a una educación gratuita y laica. A los grupos desprotegidos o en desventaja, como los campesinos y obreros, les han sido reconocidas garantías o prerrogativas de clase. No por casualidad don Alberto Trueba Urbina le dió el nombre de "primera constitución político-social del mundo". Y podemos seguir enumerando características de nuestro régimen jurídico-político asentado en la Carta Suprema, que lo hacen entrar en la definición formal de Constitución democrática.

Sin embargo "para realizar la democracia se desunen la titularidad y el ejercicio del poder".<sup>7</sup> En otras palabras, no basta la declaración dogmática de radicación popular de la soberanía, ni la institución de un sistema representativo para calificar a un régimen constitucional como democrático. La definición literal de democracia (demos-pueblo, cratos-poder = poder del pueblo) no incluye los instrumentos legales (constitucionales) que la hacen posible. Pero en tal caso, el problema asume una representación totalmente diferente: "lo que cuenta, al final, más que la "ida" es el "regreso" del poder. Si este trayecto no es vigilado, si en el proceso de transmisión del poder los controlados se substraen del poder de los controladores, el gobierno sobre el pueblo corre el riesgo de no tener ninguna relación con el gobierno del pueblo".<sup>8</sup>

Más claro es imposible, la titularidad y transmisión o "delegación" democrática del poder no implica un ejercicio igualmente democrático. Así la apreciación rousseauiana de que un pueblo es únicamente libre al momento de votar, volviendo a ser después tan esclavo como antes, tiene bastante actualidad.

Nuestra Ley Suprema puede llegar a ser clara en lo que toca a la "ida" del poder, es decir, establecer las reglas, democráticas por cierto, mediante las cuales se elijan los representantes del pueblo y se les dote de una serie de facultades, atribuciones y competencias diversas para el ejercicio del poder

---

<sup>7</sup> Sartori, Giovanni, op. ult. cit. p. 22

público del que son investidos. Por lo que respecta al "regreso" del poder, en otras palabras, al ejercicio que de tales facultades, atribuciones y competencias hacen los mencionados representantes, la misma Ley Fundamental establece ciertos mecanismos de control, entre los cuales encontramos la ya tradicional consagración de un principio liberal denominado "división de poderes".

En efecto, en la primera parte del dispositivo 49 constitucional, dentro del Capítulo I denominado "De la División de Poderes" del Título Tercero, se establece que "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

Para algunos especialistas en la materia estará por demás hacer una breve referencia histórica sobre este principio jurídico-político. Pero consideramos que en virtud de los agitados momentos que vive la República es necesario refrescar un poco nuestra traicionera memoria. Esperemos hacer un bien, tanto a gobernados, como (y principalmente), a gobernantes.

## II. TRAYECTORIA HISTORICA

"Power tends to corrupt, absolute power tends to corrupt absolutely", este epigrama de Lord Acton es citado por Loewenstein<sup>9</sup> con el fin de señalar la naturaleza demoníaca del poder. Así, puesto que todo poder corrompe y que un poder absoluto se corrompe absolutamente, es necesario poner frenos a tal poder.

---

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Loewenstein, Karl. Teoría de la Constitución, Trad. de Alfredo Gallegos Anavirtote. Barcelona Ariel, Madrid, 1976, p. 29.

Señalamos anteriormente que nuestro Código Supremo es la estructura jurídica-política mediante la cual el pueblo se autolimita en el ejercicio del poder supremo del que es consubstancial. Pero en virtud de que "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión..." (artículo 41 constitucional), lo que se pretende limitar, propiamente, es el ejercicio que los órganos que la citada estructura jurídico-política crea, hagan del poder soberano, que deviene en poder público al tener que ejercerse "...en los términos respectivamente establecidos por la... Constitución Federal..." (de acuerdo con el mismo precepto).

Consideramos de especial importancia la presente digresión puesto que debe quedar lo suficientemente claro que el poder público del Estado Mexicano no es un poder soberano, su ejercicio no está supeditado al libre albedrío de los órganos de aquél, sino, por el contrario, ese ejercicio, esa dinámica del poder público debe estar dominado por el orden jurídico fundamental, es decir no puede ir más allá de donde la estructura jurídico-política que el pueblo se ha dado, o se lo permita, puesto que, precisamente, de ésta deriva: "es la fuente de existencia y validez de dicho poder. No es admisible que su desempeño se realice sobre, al margen ni contra el propio orden jurídico del cual dimana."<sup>10</sup> Para evitar que el pueblo, al delegar su soberanía, abdique, o sea, que al transmitir su propio poder lo pueda perder, se han implementado varias técnicas constitucionales.

La cuestión inicial es la de estructurar al Estado de tal manera que el ejercicio del poder político sea restringido, limitado, controlado, responsable, en interés tanto de los que gobiernan como de los que son gobernados. Y nos encontramos con que es precisamente esta cuestión, la manera de limitar y controlar al poder político, la que da origen al constitucionalismo. Consideramos que, en

---

<sup>10</sup> Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, cit. *supra* nota 1, p. 252.

efecto, el desarrollo del Derecho Constitucional "clásico" no es más que la búsqueda de medios para limitar y controlar al poder del Estado.

Y es, precisamente, Montesquieu quien da al mundo una teoría que al paso del tiempo se ha dogmatizado, consistente, en pocas palabras, en separar las funciones principales o preponderantes del Estado, es decir, las distintas maneras como se ejercita el poder público, atribuyéndolas a diferentes órganos, independientes uno de otro.

Para comenzar como se debe, por el principio, es necesario señalar que una división de funciones había sido ya planteada por Aristóteles en su obra "Política". Inclusive al inicio del libro cuarto de la obra citada señala que "la constitución, en efecto, es la organización de los poderes en las ciudades, de qué manera se distribuyen, y cuál debe ser en la ciudad el poder soberano..."<sup>11</sup>

Encontramos ya unidos los conceptos de constitución y organización del poder, que es una forma, balbuceante tal vez, de controlarlo. Más adelante continúa diciendo el Estagirita que: "en todas las constituciones hay tres elementos con referencia a los cuales ha de considerar el legislador diligente lo que conviene a cada régimen...uno es el que delibera sobre los asuntos comunes; el segundo es el relativo a las magistraturas...y el tercer elemento es el poder judicial"<sup>12</sup>. Señala el autor que de la buena concertación entre estos elementos dependerá la buena marcha de la república.

Es necesario advertir que lo que Aristóteles describe y prescribe no es sino una receta de adecuada división del trabajo, de las funciones a realizar en la polis por los ciudadanos, no se trataba de limitar un poder que podía devenir en tiránico, el del gobernante. puesto que éste no existía, tal como lo entendemos hoy día.

---

<sup>11</sup> Aristóteles, Política Trd. de Alonso Gómez Robledo. México. Porrúa. 1992, p. 22.

<sup>12</sup> Op. cit., p. 235.



En la polis griega la vida política se desarrollaba sin políticos profesionales, puesto que los ciudadanos (que formaban en verdad una minoría de la población en general), tenían como su principal actividad la de tomar parte en la resolución de la problemática comunitaria. Los cargos públicos se otorgaban por sorteo y la duración en los mismos era brevísima. Así gobernantes y gobernados cambiaban de papel tan rápido que: "los griegos no tenían necesidad de...la noción de soberanía popular como [de] la distinción entre titularidad y ejercicio del poder...".<sup>13</sup>

Entendemos porqué el mismo autor llega a justificar la institución de la esclavitud, era necesario que alguien trabajara mientras una parte de los que pudiesen hacerlo se encargaba del gobierno de la polis. Así pues, lo que busca Aristóteles es la especialización de los que realizan las funciones señaladas que conduzca a una cabal eficiencia.

Consideramos que el tratar de encontrar antecedentes teóricos de la separación de poderes en autores como Polibio, Cicerón o el mismo Maquiavelo, es errónea. "El descubrimiento o invención de la teoría de la separación de funciones estuvo determinado por el tiempo y las circunstancias como una protesta ideológica del liberalismo político contra el absolutismo monolítico de la monarquía en el siglo XVII y XVIII."<sup>14</sup> El amanecer del constitucionalismo moderno se presenta en estos siglos. Es significativo, pues conjuntamente irrumpe en los círculos filosóficos y políticos del viejo continente la doctrina del liberalismo. Es necesario explicar este fenómeno.

La escuela del derecho natural o iusnaturalismo, producto de una larga evolución, estando por demás su exposición, elabora una doctrina de acuerdo con la cual todo hombre, todos los hombres sin distinción alguna, tienen derechos de por sí "naturales". En otras palabras, todo hombre, ser humano,

---

<sup>13</sup> Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, cit. *supra* nota 3, p. 139.

<sup>14</sup> Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, cit. *supra* nota 9, p. 57.

"tiene por naturaleza y sin importar su voluntad, mucho menos la de unos cuantos o de uno sólo"<sup>15</sup>, derechos inmanentes a su persona, tales como, por ejemplo, el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad, a la felicidad; mismos que no pueden considerarse como otorgados y sobre cuya existencia no se puede "pactar", "contratar", puesto que, como lo dice dicho autor, ésta no depende ni siquiera de la voluntad del titular mucho menos de cualquiera otra ajena a ésta.

Por lo tanto ni el Estado mismo, "o más concretamente aquellos que en un determinado momento histórico detentan el poder legítimo"<sup>16</sup> puede violentarlos o invadirlos o, inclusive, suprimirlos; por el contrario es el Estado, como principal y único productor de seguridad, consistiendo en esto su función originaria precisamente, quien debe velar por la salvaguarda de dichos derechos inmanentes a la persona humana, garantizando su respeto y sancionando su posible violación, echando mano de las instituciones penales al interior y del *ius belli* al exterior.

Sin embargo, siendo el Estado el garante de la observancia de estos derechos naturales, la experiencia histórica señalaba que era precisamente éste quien con más frecuencia y violencia los conculcaba. Quien mandaba no encontraba límites a sus mandatos. Por eso la fijación del Señor de La Brède porque "*le pouvoir arrête le pouvoir*".

"Sólo el liberalismo constitucional identificó la libertad individual con la separación de poderes"<sup>17</sup>. Es por esto que debemos esperar a que John Locke haga una interpretación retrospectiva de la *Glorious Revolution* y sus resultados para que nos señale a los "diferentes segmentos funcionales" del poder estatal. El distinguido *gentleman*, como lo llama el maestro De la Cueva, desmonta

---

<sup>15</sup> Bobbio, Norberto *Liberalismo y Democracia*. Trad. de José Fernández Santillán. México. Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 11

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, cit. *supra* nota 9, p. 56.

"mecánicamente" el aparato funcional del Estado, identificando las principales actividades que realiza el gran Leviatán.

Según Locke, inspirado en el Instrument of Government de Cromwell, "tres son los Poderes: el legislativo, que dicta las normas generales; el ejecutivo que las realiza mediante la ejecución, y el federativo, que es el encargado de los asuntos exteriores y de la seguridad"<sup>18</sup>. Más adelante este autor nos habla de otra función, la cuarta: la prerrogativa, consistente en "la facultad de reglamentar las leyes...facultad de indultar al delincuente y...la facultad contra legem..."<sup>19</sup>

Decimos que el inglés "distinguió" mecánicamente las funciones reseñadas porque éste no tuvo objeción alguna en atribuir al Parlamento la función legislativa, y al monarca de Inglaterra...¡El resto de las funciones!

Consideramos que Locke notó que lo más importante era quién hacía la ley, puesto que sobre el rey sólo Dios y la ley están. Heredero indiscutible de la tradicional sentencia de que cuanto más sometidos a la ley, producto de un pacto entre los mismos sometidos, más libres serán los hombres.

Es por lo anterior por lo que algunos autores aseguran que debemos esperar hasta que Montesquieu, basado en las disertaciones lockianas, atribuya a la separación mecanicista de las funciones estatales un telos ideológico: la libertad.

Producto de una interpretación personal de "El Espíritu de las Leyes", nosotros consideramos que la libertad política, (o libertad, sin adjetivos), consiste en la tranquilidad que cada uno tiene para dedicarse a las actividades que más le agraden o acomoden, producto de la seguridad que se tiene de que no serán violentados sus derechos naturales ni por sus iguales ni por el detentador del poder

---

<sup>18</sup> Tena Ramirez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México Porrúa, 1991, p. 215.

<sup>19</sup> Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, México. Porrúa, 1995, p. 185.

legítimo, en otras palabras, que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones.

Será pues el Estado, como ya dijimos, quien produzca tal seguridad. Éste garantiza mediante la actualización de las instituciones penales, la seguridad de cada uno respecto a sus pares. La garantía de que esta libertad de cada uno, producto de la seguridad, no será abolida por este gran "castigador" radicará en los límites que el **DERECHO** imponga al ejercicio del imperium estatal. Nos refiere Montesquieu que para encontrar la libertad en un Estado "sería indispensable que no se abusara del poder, y nos ha enseñado una experiencia eterna, que todo hombre investido de autoridad abusa de ella".<sup>20</sup>

Informándose de la distinción de las funciones estatales que había realizado Locke, Montesquieu la supera al "separar el ejercicio de ciertas funciones entre titulares diferentes"<sup>21</sup>. Señala que no existirá la libertad si quien hace la ley la ejecuta también puesto que puede resultar una ley tiránica que se ejecuta tiránicamente. La otra gran aportación del francés a la teoría que nos ocupa, fue el reconocimiento del poder judicial como independiente y diferente de los otros dos. De igual manera nos dice que no habrá libertad en tanto quien hace la ley o quien la ejecuta decidan los castigos a los delitos y juzguen las diferencias entre particulares. Del poder judicial asienta que "si no está separado del poder legislativo, se podría disponer de la libertad y la vida de los ciudadanos... si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor"<sup>22</sup>

Encontramos ya la idea principal que anima la teoría en cuestión se trata de asegurar la libertad del hombre mediante la distribución de las principales y preponderantes funciones del Estado entre

---

<sup>20</sup> Montesquieu, Carlos María de Secondat, Barón de, El Espíritu de las Leyes, Puerto Rico: Editorial Universitaria, 1964, Libro XI, caps. III a VI, pp. 94 y 95.

<sup>21</sup> Carré de Malberg, Teoría General del Estado, México: Fondo de Cultura Económica, 1948, p. 743

<sup>22</sup> Montesquieu, El Espíritu de las Leyes, cit. *supra* nota 20, p. 96.

órganos diferentes, con el objeto de que cada uno de éstos últimos puedan actuar por sí mismos, relacionarse entre sí y, sobre todo, colaborar en la búsqueda del fin de aquél. Cada órgano titular de una función específica la ejercerá por medio de la "doble facultad del *statuer*, es decir, de ordenar por sí mismo y de corregir lo ordenado por otro, y por la facultad de *empêcher*, o sea, del derecho de anular una resolución tomada por otro"<sup>23</sup>, es decir, cada órgano ejercerá su función en forma legal.

Esta legalidad en la manera de ejercitar las funciones estatales será consagrada en los documentos escritos que, a partir de la Revolución Americana, comenzaron a proliferar en el orbe. Haciéndonos eco de lo dicho por Burdeau en el sentido de que el principio de la separación de poderes terminó siendo enunciado como "un dogma de filosofía política"<sup>24</sup>, encontramos que éste y la corriente del constitucionalismo terminaron formando un dúo inseparable y dogmático a su vez.

A tal grado se mitificó la referida simbiosis que el artículo 16 de la famosa Declaración de los Derechos Hombre y del Ciudadano de 1789 disponía expresamente que "toda sociedad dentro de la cual la garantía de derechos no esté asegurada y la separación de poderes determinada no tiene Constitución".

Estamos ante el surgimiento del concepto de "Estado de Derecho". Ningún órgano del Estado podrá hacer más que aquello que expresamente la constitución le permita. El sistema de los pesos y contrapesos, *checks and balances* nacia... el hombre podía aspirar a la libertad.

De acuerdo con una interpretación propia de lo anterior apuntamos que no basta la proclamación solemne de los derechos naturales del hombre, es necesaria la adecuada garantía de éstos y la separación de las funciones estatales en órganos diversos, es la inicial, pero no la única.

---

<sup>23</sup> García Pelayo, Manuel, "*La división de poderes y su control jurisdiccional*" en *Revista de Derecho Político*, números 18-19, Madrid. Verano-Otoño de 1983, p. 7-16.

<sup>24</sup> Burdeau, George, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Madrid. Editora Nacional. 1981, p. 187.

### III. TERMINOS Y ENCUENTROS.

En un intento de profundizar en la técnica jurídica, nos proponemos ingresar al amplio mundo de las definiciones correctas. De entrada nos sorprendió en nuestra investigación el hecho de que la abrumadora mayoría de los autores señalara que es incorrecta la denominación de "división de poderes", que no es tal. Pero ¿por qué? y si no es tal, entonces, ¿qué es?.

Regresemos un poco y recordemos que ya el propio Aristóteles había apuntado en su obra "Política", la necesaria división de las funciones gubernativas de la polis, así como la adscripción del ejercicio de tales funciones a distintos cuerpos u "órganos". La razón, creemos haberla explicado: una simple (pero efectiva) división del trabajo.

Pues bien, ya en este siglo Karl Loewenstein puntualizó: "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 determinadas funciones-el problema técnico de la división del trabajo" y que por la otra, los destinatarios del poder salen beneficiados si estas funciones son realizadas por diversos órganos.<sup>25</sup>

Ya apuntamos que fué precisamente Montesquieu quien de esta división del trabajo derivó una finalidad ideológica y sobre todo benéfica a los que son gobernados; garantizar la libertad de éstos.

---

<sup>25</sup> Teoría de la Constitución, cit. *supra* nota 9, p. 55

Entonces, y recordando nuestras clases de Teoría del Estado, anotamos que el poder del Estado es uno e indivisible, en cuanto que estas características le son inherentes. Pero, ¿y por qué hablamos de división (?) de poderes? Lo que se trata de significar con tal denominación es, propiamente, la distinción precisa de las funciones que realiza el Estado en su conjunto, en ejercicio del poder público, y el depósito de cada una de ellas en órganos estatales distintos entre sí, con la finalidad de que uno no concentre dos o más.

El mismo Loewenstein agrega con una claridad demoledora, que lo que la expresión separación (o división) de poderes, quiere expresar "es en realidad la distribución de determinadas funciones estatales a diferentes órganos del Estado".<sup>26</sup>

La opinión de Ignacio Burgoa es en el sentido de que, hablando propiamente, debemos denominar a la tan citada teoría, "de la separación de los órganos del poder público o poder del Estado".<sup>27</sup> Sin embargo y puesto que todos los autores sacrifican la pureza de los términos por la inveterata consuetudo, seguiremos hablando de división de poderes, puesto que, además, es así como se consagra en nuestra Constitución.

En nuestra opinión, es claro que, en efecto, lo que en principio se distingue, para evitar la palabra división, son las funciones inmanentes del Estado como tal. Tiene como objetivo tal distinción una división del trabajo, pero aparejada de una especialización *de y con* la función. Según capto al releer la *Política* aristotélica, el fin es hacer especialistas a los ejecutantes de cada función. Hoy más que nunca nuestro país requiere auténticos especialistas en las funciones estatales. ¿Paradójico verdad? Hoy que nos gobiernan "especialistas" en Economía, Administración Pública, Ciencias Políticas, Relaciones

---

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> Derecho Constitucional Mexicano, cit *supra* nota 1, p. 659.

Internacionales, etcétera, nuestra economía, nuestra administración pública, nuestra política, nuestras relaciones internacionales (en especial con el Norte), no son satisfactorias.

De lo arriba apuntado resalta, entre otros, el hecho de que un Estado cualquiera tiene que cumplir con determinadas funciones. Precisemos que por funciones del Estado entendemos "las diversas formas bajo las cuales se manifiesta la actividad dominadora"<sup>28</sup>, de éste. Así la actividad estatal se manifiesta bajo las formas de disposiciones generales, abstractas, impersonales, coercitivas, preventivas, órdenes concretas, acciones materiales, etc. Huelga señalar la citada manifestación de que la actividad estatal debe presentarse siempre bajo el amparo de la ley, sea constitucional en primer término o secundaria.

Originalmente y bajo el influjo de las ideas nacientes del liberalismo inicial, se reconocieron como funciones, ya no principales, sino únicas del Estado el de resguardar la seguridad de la nación frente a otras naciones extranjeras, asegurar en el interior de la nación el orden y el derecho, vigilar la buena marcha de las relaciones que los individuos entablaran entre si, lo que llamaron un Estado policía, o gendarme.

A lo largo de los últimos dos siglos, se han identificado como principales funciones del Estado las de dar contenido a "las decisiones que definen y promulgan normas como reglas preceptivas que reclamen una obediencia, general"<sup>29</sup>, o sea dar la ley (legislar); desarrollar la ley y tender "a establecer concretamente un derecho, una obligación o una situación subjetiva, decidiendo bajo el ámbito de una norma los términos de una relación jurídica"<sup>30</sup>, en otras palabras ejecutar la ley en el ámbito administrativo; y por último la implantación concreta de un derecho, una obligación o una situación

---

<sup>28</sup> Carró de Malberg, Teoría del Estado, cit. *supra* nota 21, p. 249.

<sup>29</sup> Sánchez Agesta, Luis. Principios de Teoría Política, Madrid. Editora Nacional, 1979, p. 448.

<sup>30</sup> Sánchez Agesta, *op. cit.* p. 452.



subjetiva, decidiendo bajo el ámbito del derecho aplicable los términos de una relación jurídica que presupone "contienda o violación, discusión o dudas sobre el derecho aplicable, o su negación".<sup>31</sup>

"Y así encontramos las funciones estatales 'clásicas'. Legislativa, Ejecutiva y jurisdiccional"<sup>32</sup>. En efecto, tradicionalmente tales son las funciones reconocidas al Estado. Sin embargo, a lo largo de nuestra investigación caímos en cuenta de que son los autores extranjeros los que nos hablan insistentemente de otras varias funciones. Principalmente de una que la doctrina mexicana no ha destacado: la función de gobierno o función gubernamental.

El tratadista español Luis Sánchez Agesta, define tal función como aquél poder de "*decidir discrecionalmente para el bien público*"<sup>33</sup>; y el mismo autor caracteriza tal función tomando como base su contenido al señalar que son los "actos que afectan las relaciones internacionales de un Estado...los que se refieren al equilibrio de los diversos poderes constitucionales y a su coordinación unitaria...los que tienden a establecer una orientación determinada en la actividad del poder público...los que proveen a exigencias excepcionales o extraordinarias de la vida del Estado"<sup>34</sup>, los que conforman esta cuarta manera de manifestación de la actividad dominadora del Estado.

Para George Burdeau, la función de gobierno consiste, básicamente, en la actuación incondicionada del poder del Estado para introducir "por primera vez una cuestión en el campo del derecho..."<sup>35</sup>.

Evidentemente hemos localizado una función más del Estado, la cual, es de considerar que traspasa los límites de la técnica jurídica, sin que por ello actúe sobre la Constitución "Lo que

<sup>31</sup> Sánchez Agesta, Luis, Principios de Teoría Política, ult. cit. p. 453.

<sup>32</sup> Biscaretti Di Ruffia, Paolo Derecho Constitucional, Trd. de Pablo Lucas Verdú. Madrid. Temos, 1973, p. 213

<sup>33</sup> Cit. *supra* nota 29, p. 443

<sup>34</sup> Principios de Teoría Política, cit. *supra* nota 29, p. 458.

<sup>35</sup> Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, cit. *supra* nota 24, p. 195

caracteriza al acto de gobierno...es precisamente el hecho de que, a diferencia de los actos de administración, se encuentra libre de la necesidad de habilitaciones legislativas y se cumple por la autoridad administrativa con un poder de libre iniciativa<sup>36</sup>, sin embargo esta característica de los actos de gobierno que se realizan en ejercicio de la función de gubernativa no puede entenderse como la liberación de la observancia de la ley y el derecho, puesto que el ejercicio de la potestad gubernativa "no significa que sea dueña de emprender cualquier clase de operaciones, bajo pretexto de gobierno, ni de decretar, de modo enteramente discrecional...es que no puede realizar ningún acto, aun a título de medida de gobierno, sin haber recibido para ello poder de la Constitución" puesto que en opinión de Carré de Malberg la distinción entre función administrativa y de gobierno descansa en la distinción entre la Constitución, como norma suprema, y las leyes ordinarias, como derivadas de la primera; el citado autor señala que si bien la función gubernativa "no se halla subordinada a habilitaciones legislativas provenientes del órgano legislativo, la potestad gubernamental sólo existe bajo la condición y dentro de los límites de las habilitaciones constitucionales."<sup>37</sup> En nuestra opinión hemos topado con aquella actividad del Estado que tiene como principal característica la de dirigir y guiar tanto la voluntad popular como la estatal. Hemos encontrado aquella función del moderno Leviatán que se caracteriza por estar orientada directamente al bien común y presupone una amplia discrecionalidad: la tarea dignísima de gobernar o, en otras palabras, el liderazgo político.

Consideramos que, en efecto, la función gubernativa no puede ser estudiada completamente por la técnica jurídica, a riesgo de dejarla estrechamente acotada. Si bien es cierto que en cuanto función de un Estado que detenta y ejerce un poder público, es decir, sujeto a la normatividad jurídica

---

<sup>36</sup> Carré de Malberg, cit. *supra* nota 21, p. 483

<sup>37</sup> Cit. *supra* nota 21, p. 486

que le dio origen, la gubernativa debe ser, como las restantes, ejecutada secundum legem, es claro que su campo de acción material es más amplio, más variado y, sobre todo, más notorio.

Respecto al hecho de que en la doctrina nacional la función de gobernar no ha recibido, en nuestra opinión, la atención que merece (inclusive en las cátedras de Derecho Constitucional de nuestra Facultad de Derecho), consideramos que obedece a que en nuestro régimen constitucional tal actividad estatal ha sido encomendada, tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo.

Ejemplo de lo anterior lo encontramos en el derecho de iniciar leyes o decretos, del cual son titulares tanto del Presidente de la República como de los senadores y diputados al Congreso de la Unión, (artículo 71 constitucional), en la facultad del Presidente de la República para resolver la terminación anticipada del período de sesiones de las Cámaras integrantes del Congreso de la Unión, cuando entre éstas no se llegase a un acuerdo (artículo 66). La facultad del Presidente de celebrar tratados internacionales, correlativamente con la del Senado de aprobar éstos (artículos 133 y 76-I respectivamente), la facultad de aquél de proponer a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la convocatoria a sesiones extraordinarias de éste o de una sola de las cámaras (artículo 79-IV), la correspondiente del Senado de autorizar todo lo relativo al movimiento de tropas al exterior, el paso de tropas extranjeras por territorio nacional y la estancia de escuadras en puertos del país por más de un mes, además de la de consentir para que el presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados (artículo 76-III y IV).

Aún estando encomendada en la Norma Suprema la función gubernativa tanto a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, notamos una leve preponderancia del primero sobre el segundo, en cuanto al ejercicio de la función de gobernar.

Para el constitucionalista español Jorge Xifra "el concepto de función es inseparable de la idea de fin"<sup>38</sup>. Nosotros no somos tan categóricos al afirmar que las funciones estatales no pueden carecer de un objetivo o fin determinado. Es claro que el Estado no es fin en sí mismo. Los diversos Estados no se realizan en cuanto tales si no se fijan metas u objetivos históricos. Así el fin genérico del Estado puede (debe) ser el bien común. Pero este fin genérico puede fragmentarse en diversos fines específicos, atendiendo a las características especiales (geográficas, históricas, económicas, políticas, sociales, culturales, etc.) de cada organización estatal en particular.

Aún cuando la división del trabajo del Estado, que da por resultado la "teoría de la separación de los órganos del poder público", origina, un beneficio práctico y supremo a los gobernados (garantía de la libertad), dijimos que logra también una especialización de los titulares de los órganos encargados de realizar determinada función estatal, lo cual necesariamente nos conduce al objetivo interno de toda organización: la eficacia.

No obstante lo anterior, la eficacia del aparato estatal no puede (no debe) ser concebida como el objetivo trascendente de éste. Como ya alguna vez lo señaló el gran Octavio Paz, este Estado eficaz es el sueño de los técnicos, los cuales hoy abundan en nuestro país, carente sin embargo de líderes, políticos y estadistas. Pues bien, el mismo Paz nos alerta sobre la finalidad de un Estado eficaz, ¿para qué? se pregunta el Premio Nobel. Intentando interpretar al autor referido señalamos que, efectivamente, un Estado no puede ir de ninguna parte hacia ningún lado. La marcha de éste debe obedecer a un proyecto histórico, dentro del cual se incluya un (o EL) fin genérico de bien común, y a lo largo del cual se realicen fines específicos

---

<sup>38</sup> Derecho Constitucional, Barcelona: Bosch, 1962, p. 119

De acuerdo con todo lo anterior, si bien es cierto que "en la función hay que ver precisamente el puente de enlace existente entre el poder y el fin"<sup>39</sup>, consideremos que no es precisamente la función, como tal, la que debe corresponder al fin, sino más que nada es la manera estructural como se realiza la función la que debe estar de acuerdo al fin. En otras palabras, lo importante está en que la manera como el Estado ejerce sus funciones en la realización de su fin, sea congruente con éste último.

Así el bien común (fin genérico), debe ser alcanzado mediante el despliegue de la actividad estatal, la cual realizada o manifestada en diversas funciones, debe tener como parámetro de actuación la característica esencial del citado fin genérico. De la adecuada correspondencia entre el "modo" de funcionar del Estado y su fin dependerá la justificación del mismo. Tema este por demás apasionante y profundísimo, y digno de un estudio propio, valga únicamente lo asentado.

Sin importar que "tienen razón los que declaran que desde un punto de vista científico, no puede llegarse a establecer objetivamente la 'misión' política concreta de un Estado determinado"<sup>40</sup>, es nuestro parecer que, independientemente de la posible aplicación de la ciencia social al respecto, la actividad de cada Estado obedece (debe de) a la consecución de fines y, en especial, un gran fin trascendente.

Es preciso entenderlo y quererlo así. El Estado mexicano, como otro cualquiera, tiene diversos fines específicos que cumplir. Dadas las características según las cuales surgió nuestro Estado contemporáneo, es fácil distinguir, aún ahora, en lontananza, los fines que originalmente debió (debe) perseguir: la justicia social y la democracia. Nuestra Constitución no se limitó a establecer la estructura estatal y a proclamar y defender los derechos humanos, todos sabemos que nuestra Carta Magna de

---

<sup>39</sup> Xifra, Jorge, op. ult. cit.

<sup>40</sup> Heller, Herman. Teoría del Estado. México. Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 217

1917 fue mucho más allá: en ella se plasmaron los anhelos, esperanzas y sueños de un pueblo atrasado, oprimido, pobre, analfabeto.

Quien olvide esto corre el grave riesgo de concluir que careciendo el Estado mexicano de un fin (o fines) específico, sólo lo caracteriza la utilización de la violencia, llegando al extremo de poder afirmar que "no es posible diferenciarlo de una gavilla de bandoleros, de un cártel del carbón o de un club deportivo".<sup>41</sup>

#### IV. CRITICAS Y ALTERNATIVAS

Ya en los años cincuentas Karl Loewenstein se refería a la separación de los poderes como "una antigua teoría". Más recientemente Burdeau ha señalado el grave error de los constitucionalistas y politólogos mundiales al hacer de la referida teoría un "dogma [canónico le llama] de filosofía política" y no una sencilla "receta de técnica política".<sup>42</sup>

Pueden tener razón estos destacados autores, puesto que, como toda obra humana, este principio se ha ido, si no desgastando, sí transformando en algo muy diferente a lo que fué en un principio. Al correr de los años (siglos) las correas de transmisión del poder han envejecido. Es necesario renovarlas. "Cada tiempo tiene que buscar, de acuerdo con sus realidades, la forma de orden que garantice óptimamente la administración responsable del poder".<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Heller, Herman, op. ult. cit. p. 221

<sup>42</sup> Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, cit supra nota 24, p. 197.

<sup>43</sup> García Pelayo, Manuel. "*La división de poderes y su control jurisdiccional*", cit. supra nota 23, p. 12

El distinguido tratadista García Pelayo nos indica en su libro Transformaciones del Estado Contemporáneo, que en su concepto enfrentamos la problemática de "determinar en qué medida el modelo clásico de tal división (de poderes) es compatible con las exigencias del Estado Social y en qué medida se ve obligado a sufrir procesos de adaptación".<sup>44</sup>

Independientemente de que se analicen o no las transformaciones que ha sufrido el Estado a lo largo de los últimos 100 años, es claro que, dando por supuestas ciertas mutaciones, el principio multirreferido debe ser apreciado teniendo en cuenta a aquellas. Es obvio que el Estado y la sociedad en las que fue enunciado aquél por primera vez distan ya demasiado del Estado y la sociedad actuales.

Baste, como ejemplo, la mención de la aparición de dos instituciones que modifican, sustancialmente, la estructura del Estado contemporáneo: la Administración pública (burocracia) y los partidos políticos. Tanto la primera como los segundos son determinantes para entender y explicar, (o tratar de hacerlo), el Estado a finales del presente siglo. Ambas instituciones han alcanzado una importancia tal que su accionar resulta de especial importancia en el al ejercicio del poder público.

La irrupción de la Administración como "un poder autónomo de acción permanente con potestades y jurisdicción propios, dotado de la facultad de reglamentación de la ley..."<sup>44</sup>, marca un hito en el paradigma de la trinitaria división del poder.

Al mismo tiempo la aparición o surgimiento de los partidos políticos y las organizaciones o grupos de interés nos llevan al planteamiento de problemas políticos demasiado serios como para evitar su mención en este estudio. Por ejemplo, cuando la mayoría del Congreso o Parlamento y el Gobierno o Ejecutivo pertenecen al mismo partido la independencia y separación material "inter-poderes" se ve reducida considerablemente "por su común articulación a un solo centro que orienta tanto la acción del

---

<sup>44</sup> Obras completas. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales, 1991. Tomo II, pág. 1627 ss.

gobierno como la del parlamento".<sup>46</sup>. Dentro del mismo marco no podemos olvidar la necesarísima y siempre benéfica activación de los partidos de oposición a la cual denominan genéricamente "función de control"<sup>47</sup>

La lectura de varios tratados de Derecho Constitucional nos dan la impresión de que en la actualidad es anacrónica la llamada "clásica" distinción de las funciones estatales como ejecutiva, legislativa y jurisdiccional, cuyo ejercicio radica en órganos distintivos que a su vez son denominados, en tanto un criterio "formal", Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Ya en 1959 Loewenstein propuso un nuevo modelo de análisis de la dinámica del poder. Siguiendo un esquema tripartita nos habla de las funciones estatales de:

a) La decisión política conformadora o fundamental (policy determination). Para el referido autor esta función del Estado consiste en "la elección de una, entre varias posibilidades políticas fundamentales frente a las que se encuentra la comunidad estatal. Igualmente nos da su concepto de decisiones políticas fundamentales: "aquellas resoluciones de la sociedad que son decisivas o determinantes, en el presente y frecuentemente en el futuro, para la confirmación de dicha comunidad".<sup>48</sup>

b) La ejecución de la decisión (policy execution). Dentro de este se comprende la puesta en práctica y la explicación de la decisión tomada y "frecuentemente consiste en la ejecución de la legislación".<sup>49</sup> El mismo Loewenstein, reconoce que tradicionalmente esta función la ha realizado el órgano ejecutivo del Estado.

---

<sup>45</sup> García-Pelayo, op. cit., tomo II, p. 1029.

<sup>46</sup> García-Pelayo, ibidem.

<sup>47</sup> García-Pelayo, op. cit., tomo II, p. 163 y Loewenstein, Teoría de la Constitución, cit. *supra* nota 9 pp. 68 y ss.

<sup>48</sup> Op. cit., p. 63

<sup>49</sup> Op. cit., p. 66.



c) El control político (policy control). Si bien es cierto que la división del poder político es una manera de controlarlo, "la distribución del poder político y el control del poder político no son dos categorías iguales, sino que se diferencian".<sup>50</sup> Es decir, el reparto del poder es, en sí, un control recíproco de éste, es la clásica manera de que "le pouvoir arrête le pouvoir", sin embargo, esto no agota los caminos para controlar el poder. La característica primordial del control al que se refiere Loewenstein es la "posibilidad de exigir responsabilidad política".

Continúa explicando el citado autor que "existe responsabilidad política cuando un determinado detentador del poder tiene que dar cuenta a otro detentador del poder sobre el cumplimiento de la función que le ha sido asignada, por ejemplo, el gobierno al parlamento, el parlamento al gobierno y, en último término, ambos al electorado".<sup>51</sup>

Por otra parte, el constitucionalista español Luis Sánchez Agesta hace una división principal entre funciones políticas del Estado y funciones jurídicas del mismo. Dentro de las primeras coloca a la función de gobierno y a la función de control. Dentro de la segunda gran categoría incluye las funciones legislativa, ejecutiva o administrativa y judicial.<sup>52</sup>

Arriba hemos mencionado lo que estima Sánchez Agesta por función de gobierno, y respecto a las funciones jurídicas éstas son las tradicionalmente estudiadas. Pero, ¿qué entiende nuestro autor por "función de control"? Y nos responde que por tal debe considerarse "toda capacidad o facultad indirecta de incluir o limitar la decisión del titular a quien está formalmente atribuida por el Derecho.. el control significa una vía de participación".<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> Op. cit., p. 69.

<sup>51</sup> Op. cit., p. 70.

<sup>52</sup> Principios de Teoría Política, cit. *supra* nota 29, p. 442.

<sup>53</sup> Op. cit., p. 445.

Por su parte George Bourdeau nos indica que "una separación de poderes...se basa más en una división entre la impulsión y el control en el ejercicio de la función gubernamental única que en una distinción material de funciones."<sup>24</sup>

Finalmente, Manuel García Pelayo nos transmite otra propuesta, tomada a su vez, del jurista alemán W. Steffani, consistente en la distinción de diversos principios de división del poder, a saber:

- 1.- Distinción entre poder constituyente y poder constituido, o división decisoria, en la cual coincide, según Fix Zamudio, con lo ya señalado por Loewenstein.
- 2.- La distinción entre la esfera del poder del Estado y la esfera autónoma de la sociedad y de los individuos.
- 3.- La distinción horizontal de poderes, coincide con la clásica división tripartita (Legislativo, Ejecutivo y Judicial).
- 4.- División vertical o federativa, "cuyo contenido es la división de competencias entre entidades territoriales de distinta amplitud y rango"
- 5.- División temporal, "o sea la duración limitada y la rotación en el ejercicio del poder público"

## **V. LA DIVISION DE PODERES EN EL CONSTITUCIONALISMO POSREVOLUCIONARIO.**

---

<sup>24</sup> Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, cit. *supra* nota 24, p. 200.

Lamentablemente en nuestro país la inobservancia de la receta de técnica política que implica la división de poderes, no se ha producido por un lento y casi inobservable proceso histórico, paulatino y resultan de las necesidades del aparato estatal de hoy. Al contrario, la violación al citado principio se ha realizado por el ejercicio de un poder excesivo con el que contaba el Presidente, llegando en momentos, inclusive, a rayar en el autoritarismo.

Hoy en México nadie puede escuchar la enunciación, la invocación de la teoría enunciada sin esbozar una leve sonrisilla maliciosa, que llega a veces a una sonora carcajada. Esto es consecuencia de la vileza con que se ha tratado este principio democrático, base de un Estado de Derecho, en un país donde impera un sistema político que está muy por encima de las disposiciones constitucionales...para mal, por supuesto.

En la Ley Suprema mexicana de 1917 se siguió la tradición de asentar, en el artículo 49, la división de poderes. Sin embargo, es notoria la influencia de un par de intelectuales en el espíritu que campea en el Constituyente originario de Querétaro: don Emilio Rabasa y don Andrés Molina Enriquez.

La experiencia porfirista y la revolución sangrienta sirven de parámetros a los citados pensadores mexicanos para, por sendas distintas e invocando razones diversas, arribar a un común acuerdo: el Estado naciente requería de una "mano dura" en la conducción, nuestro México necesitaba, aún y más que nunca, una forma de gobierno dictatorial, el cual "deberá referirse a sus facultades de acción, no a la continuidad ni a la condición de las personas que esos gobiernos encarnen."<sup>55</sup>

Según don Emilio Rabasa "La obra de los constituyentes en 1856 comprendía dos tareas bien determinadas...la una, aniquilar al bando conservador, acabar con la influencia del clero en

---

<sup>55</sup> Villegas, Abelardo. La Filosofía en la Historia Política de México, México. Pomarca, 1966, p. 156.

los asuntos políticos, hacer la reforma social...la otra, de reconstrucción y organización, consistía en establecer el gobierno nacional."<sup>56</sup>

Lamentablemente la manera como fue organizado el Estado mexicano en aquel entonces y la inadecuada distribución de las facultades constitucionales, hicieron que, en forma constante, la República estuviera inmersa en un caos político. Los cotidianos choques entre los poderes Ejecutivo y Legislativo daban al traste con las intenciones, arriba expresadas, de la Norma Fundamental de 1857.

Así las cosas, fue necesario que "Juárez, Lerdo de Tejada y el general Díaz antepusieron la necesidad de la vida nacional a la observancia de la Constitución, e hicieron bien".<sup>57</sup> En otras palabras, el desorden político, resultaba de la inadecuada repartición de funciones a distintos órganos del poder del Estado, los gobernantes mexicanos, para salvar al pueblo de la anarquía, prefirieron instaurar la dictadura.

El mismo autor refuerza este punto de vista al señalar que "la dictadura ha sido una consecuencia de la organización constitucional."<sup>58</sup> Desde aquel entonces los mexicanos ya experimentaban la difícil situación que implica la existencia de una "hoja de papel" denominada Constitución y, a la par, el desarrollo de otra similar aplicada día a día, rectora del funcionamiento de las instituciones políticas.

Al sentenciar don Emilio que "la Constitución fue subordinada a la necesidad suprema de existir"<sup>59</sup> del gobierno, puesto que aquella y éste resultaban incompatibles, no hace sino sacrificar el dogma liberal que nos ocupa por uno de los principios rectores del positivismo comtiano: el orden.

---

<sup>56</sup>Rabasa, Emilio. La Constitución y la Dictadura. México Porrúa, 1990, p. 87.

<sup>57</sup>Rabasa, Emilio *op. cit.*, p. 91

<sup>58</sup>*Op. cit.* p. 111

<sup>59</sup>*Op. cit.*, p. 67.

Por otra parte, desde una perspectiva diferente don Andrés Molina Enriquez en su libro Los grandes problemas nacionales concluye que la mejor manera para resolver éstos es la instauración de un gobierno fuerte...dictatorial, es la palabra que utilizó don Andrés, según cita Arnaldo Córdova.<sup>60</sup>

El retraso económico, social y educativo de nuestro país solo podía ser corregido mediante el otorgamiento de facultades suficientemente amplias al gobierno. Dicho autor justifica la existencia de una dictadura en tanto cumpla con la satisfacción de las principales necesidades de la variada población mexicana.

"En nombre del orden, como hemos visto, Rabasa proponía el gobierno dictatorial; en nombre de las reformas sociales y, en primer término, de la reforma agraria, Molina propone también el gobierno dictatorial. No era mera coincidencia: en ambos había profundamente radicada la idea de que nuestro gobierno no podía ser democrático si se quería que fuese eficaz en su cometido".<sup>61</sup>

Hemos ya señalado que las opiniones de los autores antes mencionados influyeron profundamente en el desarrollo de los trabajos del Congreso Constituyente originario de 1917. Inclusive en la misma sesión inaugural el entonces Primer Jefe del Ejército Constitucionalista expresaba el inconveniente de que el Poder Legislativo "...estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetado a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar..."<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup>Cit *infra* nota 61 p 90

<sup>61</sup>Córdova Arnaldo "La Constitución y la Democracia en México", en México. El Reclamo Democrático, México. Siglo XXI, 1988, p. 91.

<sup>62</sup> Diario de Debates del Congreso Constituyente, 1916-1917, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922, Tomo I, p. 267.

Carranza buscaba de esta manera influir en los constituyentes para el establecimiento de un Presidente fuerte, fortísimo. En la opinión, (glosada por nosotros), de Arnaldo Córdova el idealismo democrático que había caracterizado la lucha maderista nada tenía en común con el desprecio que el Barón de Cuatro Ciénegas, y en general sus allegados, sentían hacia las instituciones de la democracia. Carranza repudiaba y ninguneaba al pueblo que le había dado la victoria, puesto que "vieron en el reformismo una coartada para justificar el gobierno fuerte por el que militaban."<sup>63</sup>

Después de lo apuntado es lógico que la división de poderes, aunque consagrada en la Carta Magna, sufriera una serie de mutaciones iniciales y de malformaciones posteriores. Así desde un principio el nuevo Poder Ejecutivo Mexicano fue dotado de una serie de facultades tan amplias, y en ocasiones totalmente discrecionales, que desplazó al Legislativo, formalmente hablando, del centro de la escena política nacional.

Sin embargo, aún advirtiendo que pudo haber sido una coartada, el objetivo, la finalidad de la dotación de grandes y variadas facultades del Presidente obedeció al hecho de tener como prioridad del Estado mexicano la consecución a uno de los postulados y anhelos de la Revolución Mexicana: la justicia social. De esta manera se sacrifica uno de los principios democráticos más importantes en aras de un objetivo no menos democrático. "...la nueva Constitución...reconoció que la democracia política no era la única meta de la Revolución, y quizá ni siquiera la principal".<sup>64</sup>

Ahora bien, específicamente respecto a la división de poderes, preguntémoslo con Córdova "¿Qué peso específico ha desempeñado nuestra Constitución en la edificación de las instituciones y en la conformación de la vida política del México del Siglo XXI?"<sup>65</sup>

<sup>63</sup> Córdova, Arnaldo. "La Constitución y la Democracia en México", cit. *supra* nota 61, p. 91.

<sup>64</sup> Meyer, Lorenzo. "Debilidad Histórica de la Democracia Mexicana", en México. El Reclamo Democrático. México. Siglo XXI, 1988, p. 78

<sup>65</sup> "La Constitución y la Democracia en México", cit. *supra* nota 61, p. 84.

"Tenemos que admitir que el Poder Ejecutivo eclipsa, utilizando un término eufemístico con el que designamos este desequilibrio de fuerzas, al Poder Legislativo".<sup>66</sup> A pesar de que, en opinión del tratadista mexicano Jorge Carpizo, el principio que nos ocupa ha tenido y tiene una protección, consistente en la prohibición, establecida en el segundo párrafo del artículo 49 constitucional, de reunión de dos o más poderes del Estado en una sola persona o corporación, ni depositarse al Legislativo en un individuo, es necesario declarar que en la realidad, en la cotidiana vida pública del Estado Mexicano, el sistema de la división de poderes no ha operado; el principio de técnica política que implica aquella, no ha funcionado.

El mismo Carpizo indica más adelante que esta protección "no ha tenido vigencia en la realidad"<sup>67</sup>. Y no ha tenido la vigencia que era de esperar porque el sistema político que rigió en este país hasta hace 10 años modificó significativamente el funcionamiento del principio de separación y colaboración de poderes. El nuestro fué un sistema de partido hegemónico que influyó de tal manera que la estrecha relación que debe existir entre un gobierno y el partido político que lo sostiene, derivó en una nociva simbiosis entre el PRI y el Estado en su conjunto. De esta forma partido y Estado se asimilaron y mimetizaron uno en otro, correspondiendo la jefatura de ambos al Presidente.

El hecho de que exista un partido de Estado, del cual es jefe real el Presidente, hace que se trastoquen las "formas constitucionales". La circunstancia de que "después de tres años de su mandato, el porvenir de un diputado no depende en absoluto de los ciudadanos de su respectivo distrito electoral, sino del favor de los dirigentes del Partido y en última instancia de la voluntad presidencial",<sup>68</sup> hace totalmente vulnerable la honorabilidad de nuestro Congreso de la Unión.

<sup>66</sup> Serna Elizondo, Enrique, "Mitos y Realidades de la Separación de Poderes en México" en Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México. UNAM, IJ, 1987, Tomo II, p. 8-47.

<sup>67</sup> Carpizo, Jorge, cit. *supra* nota 19, p. 190.

<sup>68</sup> Cosío Villegas, Daniel, El sistema político mexicano, México. Joaquín Mortiz, 1982, p. 29.

Evidentemente muchas cosas han cambiado en México desde que don Daniel escribiera su ensayo. Con la introducción, en 1977, de la representación proporcional en el mecanismo de integración de la Cámara de Diputados, se presentó un progresivo y sustancial cambio en las relaciones políticas entre el Presidente y el Congreso. Pero debemos esperar hasta 1988 para apreciar un cambio por demás notorio en dicha relación: por primera vez en su historia el partido de Estado, el Revolucionario Institucional, obtuvo únicamente el 52% de los miembros de la Cámara de Diputados, porcentaje insuficiente para modificar la Constitución en manera unilateral, por lo que requería del consenso de otra fuerza política representada en la Cámara. Día a día nuestra realidad política evoluciona, cambia, y los fenómenos políticos o son nuevos o responden a causas diversas de las que los motivaron inicialmente, resultando, en algunos casos, rebasado su encuadramiento jurídico; hoy es más claro que los diputados y senadores del partido que sea deben ganar sus curules por los votos de "abajo" y no por "EI" voto de "arriba".

En opinión de Lorenzo Meyer "no es posible una vida política liberal en México, porque la subordinación del partido mayoritario a la voluntad presidencial impide una verdadera división de poderes, y sólo esa división del poder permite a los ciudadanos contener con éxito y de manera pacífica la natural tendencia a la arbitrariedad por parte del aparato gubernamental. Como los priistas en el Congreso Federal o en los estatales no actúan como miembros de un cuerpo con autoridad y poder propio sino como meros subordinados del poder ejecutivo, tampoco puede existir un poder judicial digno de tal nombre; y sin ese poder, el Estado de derecho, característico del liberalismo, simplemente no existe."<sup>69</sup> En nuestra opinión la división de poderes sufre una

---

<sup>69</sup> Meyer, Lorenzo, Liberalismo Autoritario, Océano, México, 1995, p. 113.



mutación considerable por el funcionamiento del sistema de partidos, sin embargo la debida separación de funciones estatales y su reparto entre diversos órganos opera no obstante la pertenencia de la mayoría parlamentaria y el titular del gobierno a un mismo partido político. Todo gobierno necesita apoyarse en una mayoría en el congreso que le permita poner en práctica, mediante la aprobación de leyes, su propuesta electoral. Lo que en México ha ocurrido es la confusión entre el aparato estatal, incluido el gobierno, y el partido. La infraestructura y recursos financieros del Estado están al servicio electoral del partido. Mientras esta situación continúe es difícil que transitemos hacia una democracia sin adjetivos.

---

## CAPITULO SEGUNDO

---

# EL PODER EJECUTIVO MEXICANO

**Sumario:** I. *Organización y Caracteres.* II. *Facultades del Presidente.* III. *Base Característica del Sistema Político Mexicano.* IV. *Las Raíces del Fracaso.*

### I. ORGANIZACION Y CARACTERES

#### A) Ejecutivo Unipersonal

El artículo 80 de nuestra Constitución señala que "se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

En este pequeño párrafo se concentra la esencia de lo que ha caracterizado a nuestro régimen constitucional y a nuestro sistema político: el presidencialismo. En efecto, al margen de recalcar que el calificativo de "Supremo" le viene al Ejecutivo de los antiguos tiempos en que se denominaban de tal manera al resto de los poderes públicos, pero que es al único al que se le continúa denominando así, consideramos que, como ya lo citamos antes, el presidente, titular del órgano Ejecutivo del Estado, eclipsa a los otros dos Poderes de la Unión.

Pero vayamos por partes. Expresamente el citado numeral constitucional hace referencia a la unipersonalidad del cargo presidencial. Es "un solo individuo" el que tendrá el carácter de "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" Los diferentes autores consultados derivan de

esta condición unitaria de la institución presidencial el hecho de que nuestro presidente es, a la vez, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, como ocurre generalmente en cualquier sistema presidencial.

Consideramos que la unipersonalidad del cargo de Presidente obedece, más que nada, a razones históricas y no propiamente a la intención del Constituyente de 1917 de otorgarle ambas jefaturas al individuo que ocupase aquél. "Salvo el Ejecutivo Colegiado previsto en la Constitución de Apatzingán y en algunos gobiernos transitorios al margen de los textos constitucionales ...nuestro país siempre ha contado con un Ejecutivo unipersonal..."<sup>70</sup>

Señalamos arriba que se considera comúnmente que nuestro presidente es tanto Jefe de Estado como Jefe de Gobierno, en virtud de poseer facultades tanto de uno como de otro. Según Miguel Acosta Romero el Presidente representa, como Jefe de Estado, "a la Nación, protocolariamente se le rinden los Honores correspondientes a esa investidura, y tiene todas la funciones inherentes a la misma. Apunta el mismo autor que como Jefe de Gobierno, el Presidente "encabeza la Administración Pública Federal, da contenido político a su estructura, señala las líneas fundamentales de actividad política y administrativa de Estado. Nombra y remueve a los Secretarios de Estado..."<sup>71</sup>

Ahora bien, el Presidente es el titular del poder Ejecutivo, pero éste se integra con un variado y gran número de organismos auxiliares de aquél en el ejercicio de las funciones que como tal le corresponden; "para manejar aspectos tan disímolos, numerosos e importantes, el presidente de la república cuenta con una serie de colaboradores, órganos y mecanismos."<sup>72</sup>

A esta organización que colabora con el Presidente, como titular del Ejecutivo, en el ejercicio de su encargo, se denomina, en conjunto y generalmente, administración pública.<sup>73</sup> Mas

<sup>70</sup> Orozco Henríquez, Jesús J. "El Sistema Presidencial y su Evolución", en El Sistema Presidencial Mexicano (Algunas Reflexiones), México. UNAM, 1988, pág. 22.

<sup>71</sup> Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, México Porrúa, 5a ed. 1983 pág. 84.

<sup>72</sup> Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano Siglo XXI, México 1993, 1a. ed. pag. 69.

<sup>73</sup> Osorio Cortes, Francisco Javier. "Estructura Funcional y Orgánica del Ejecutivo" en El Sistema Presidencial Mexicano cit. supra nota 66, p.161

adelante veremos que ésta puede ser centralizada o paraestatal, según lo dispone el artículo 90 de la Constitución.

Dos especialistas en la materia nos señalan que es incorrecto asimilar estos auxiliares como integrantes del Ejecutivo, del cual es titular el Presidente. Por un lado, Tena Ramírez señala que es un error "considerar que el Gobierno lo forman el presidente y los Secretarios de Estado. Estos últimos son simplemente colaboradores inmediatos de aquél."<sup>74</sup> Recordemos que las figuras principales y mas importantes de la administración pública centralizada son los funcionarios político-administrativos, nombrados y removidos libremente por el presidente, al lógicamente están subordinados jerárquicamente, los cuales encabezan como su denominación lo señala una Secretaría de Estado.<sup>75</sup>

Por otra parte, Orozco Henríquez establece que en nuestro país, a semejanza del asimilado modelo norteamericano, los funcionarios que "forman parte de la administración pública federal adquieren el carácter de colaboradores o auxiliares del Ejecutivo, mas no forman parte del mismo."<sup>76</sup>

No obstante lo anterior, el primer autor concluirá mas adelante que en un sistema presidencial, como lo es el nuestro, las decisiones que tomen los secretarios de estado "no son ni pueden ser en la práctica órdenes directas del Presidente, sin embargo...los actos de los secretarios son en derecho actos del Presidente."<sup>77</sup> Esto es completamente lógico, puesto que siendo auxiliares subordinados jerárquicamente de manera legal aquellos a este, los actos realizados por los secretarios se entienden efectuados por el titular del ejecutivo, o, al menos, con su consentimiento.

---

<sup>74</sup> Tena Ramírez, Felipe cit. *supra* nota 18, p 446

<sup>75</sup> Acosta Romero, Miguel. cit. *supra* nota 71, p 126

<sup>76</sup> Orozco Henríquez, cit. *supra* nota 70, p 22

<sup>77</sup> Tena Ramírez, Felipe, cit. *supra* nota 18, p 446.

### **B) Elección directa del Presidente.**

Según reza el artículo 81 de la Constitución la elección del presidente será directa, y en los términos que disponga la ley electoral. A lo largo de nuestra historia constitucional hemos experimentado con tipos de elecciones tanto directas como indirectas. Hoy en día a nadie cabe la menor duda que es necesario, puesto que la historia así lo demuestra, que contemos con un presidente electo no sólo en forma directa sino, redundando en lo anterior, popularmente.

Según Jorge Carpizo la historia constitucional mexicana se inclinó por la elección indirecta del Presidente.<sup>78</sup> Inclusive la Constitución de 1857 incluyó un procedimiento indirecto en primer grado y escrutinio secreto para elegir al Presidente de la República. Consideramos que esto iba en detrimento de la popularidad y representatividad del titular del ejecutivo, el cual, teóricamente, podía no ser el favorito de las mayorías populares. Es por ello que, según Rabasa, al pretender fortalecer al poder Ejecutivo, frente al Legislativo principalmente, el presidente Comonfort propusiera la "elección por voto universal del Presidente", entendiendo por universal el sufragio directo.<sup>79</sup>

Sin embargo la elección directa del Presidente no se presenta sino hasta 1917, en nuestra actual Carta Magna, a sugerencia del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista. Fue éste, pues, un instrumento más que el Constituyente originario de aquel año adoptó "para afianzar el predominio del Poder Ejecutivo.". En el mismo discurso inaugural de los trabajos del Congreso Constituyente de 1916-1917 el presidente Carranza dijo que "...restaron al Poder Ejecutivo prestigio, haciendo mediata la elección del presidente, y así su elección fué, no la obra de la

<sup>78</sup> La Constitución Mexicana de 1917, cit. *supra* nota 19, p. 49

<sup>79</sup> Rabasa, Emilio, cit. *supra* nota 56, p. 94

voluntad del pueblo, sino el producto de las combinaciones fraudulentas de los colegios electorales... Si se designa al presidente directamente por el pueblo, y en contacto constante con él por medio del respeto a sus libertades, por la participación amplia y efectiva de éste en los negocios públicos, por la consideración prudente de las diversas clases sociales y por el desarrollo de los intereses legítimos, el presidente tendrá indispensablemente su sostén en el mismo pueblo; tanto contra la tentativa de Cámaras invasoras, como contra las invasiones de los pretorianos El Gobierno, entonces será justo y fuerte...".<sup>80</sup>

Para algunos tratadistas, en especial los extranjeros, el hecho de que tanto el titular del poder Ejecutivo como los integrantes del poder Legislativo sean electos en forma directa deja abierta la puerta para posibles y no deseables conflictos entre ambos. El politólogo Juan Linz señala, como una de las características primordiales de cualquier régimen presidencial la que él llama "...el firme prestigio de legitimidad democrática, e incluso plebiscitaria del presidente...".<sup>81</sup> Según este autor los problemas podrían comenzar al momento en que la mayoría de la legislatura (puesto que los legisladores pueden reclamar legitimidad democrática también, ya que son elegidos directamente, al igual que el presidente), represente una opción política opuesta a la que el presidente encarna. "En estas circunstancias", se pregunta Linz, "¿quién tiene más derecho a hablar en nombre del pueblo: el presidente o la mayoría legislativa de la oposición?".<sup>82</sup>

Jorge Carpizo ve en la elección directa del Presidente de la República el único inconveniente de que "se propician múltiples candidaturas. y que alguien saliera electo presidente contando con un porcentaje pequeño de los votos." <sup>83</sup> Continúa diciendo el autor que en

<sup>80</sup> Orozco Henríquez, Jesús, J. cit *supra* nota 70, p. 23

<sup>81</sup> Linz, Juan "Los dos rostros de la democracia." en *Facetas* no 2, Washington D C. 1991, p. 22

<sup>82</sup> *Ibidem*

<sup>83</sup> La Constitución - cit. *supra* nota 19, p. 50

realidad éste no sería un problema propio del sistema, sino mas bien de reglamentación adecuada de la existencia de los partidos políticos.

Recientemente la elección directa del Presidente ha sido criticada como uno de los "arreglos institucionales" que se han de modificar para transitar gratamente a la democracia en nuestro país. Alonso Lujambio señala que un régimen presidencial, en el cual su característica principal, es la elección directa del presidente, "permite que compitan y en ocasiones accedan al poder candidatos muy populares y fuertes con partidos muy débiles y desorganizados".<sup>54</sup> Dentro del marco de la transición mexicana a la democracia, Lujambio considera que la elección directa del presidente es un "tipo de arreglo institucional" que representa un problema, puesto que "una transición democrática y la consolidación de la democracia misma necesitan de partidos sólidos y bien estructurados " y hemos visto que la elección presidencial directa no es precisamente contribuyente con este fin. Recordemos la ya no tan reciente experiencia cardenista de 1988, cuando un grupo de "distinguidos" militantes del Partido Revolucionario Institucional fueron expulsados del mismo, y siendo encabezados por Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano pasaron a formar parte de la oposición política de izquierda, presentando, fundamentados en una coalición de pequeños partidos, a éste como su candidato a la Presidencia de la República.

Definitivamente son dignos de tomarse en cuenta los problemas que los autores vislumbran respecto a la elección directa del presidente. Hoy que, de frente ya a las elecciones federales de 1997, nuestro país al fin dará el paso hacia unas elecciones no sólo muy competidas sino creíbles, (al menos así parece), es necesario imaginar una realidad política muy diferente a la existente en la relación Ejecutivo-Legislativo.

---

<sup>54</sup> Lujambio, Alonso. Federalismo y Congreso en el cambio político de México. México UNAM. 1995, p. 28

C) El principio de la no reelección.

El citado artículo 83 de la Constitución nos indica a continuación que el ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto. Estamos ante la presencia de uno de los mayores postulados revolucionarios: el de la no reelección. Recordemos que fue el propio Francisco I. Madero quien utilizó como lema de campaña aquel que pregonaba "sufragio efectivo, no reelección", mismo que nuestros distintos gobernantes se han encargado de demeritar haciéndolo imprimir en toda la documentación oficial. El recuerdo de la orwelliana granja de los animales viene a mi mente...

En opinión del constitucionalista Tena Ramírez el principio de la no reelección es "en si mismo antidemocrático."<sup>85</sup> Otros autores comparten la opinión de don Felipe. No es posible hablar de libertad, esencia y valor de la democracia, ahí donde un pueblo está incapacitado para decidir si mantiene o no en un cargo público a un representante popular. Sartori, por ejemplo, señala la negativa influencia que tiene en el desempeño del cargo el saber que no se puede ser recompensado con un periodo más al finalizar el primero (y único) para el que se resultó electo. Además "desperdiciar a un buen presidente es indudablemente un grave desperdicio..."<sup>86</sup>

Para Carpizo el principio de la no reelección "es uno de los postulados políticos más importantes de nuestro sistema y al cual se debe en parte la estabilidad de éste."<sup>87</sup> Consideramos que, en efecto, el hecho de que el Presidente mexicano no pueda permanecer en el cargo indefinidamente, además de ser una de las claves de la estabilidad política que nuestro país

<sup>85</sup> Tena Ramírez, Felipe, cit. *supra* nota 18, p. 450

<sup>86</sup> Sartori, Giovanni *Ingeniería Constitucional Comparada\_México* Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 191.

<sup>87</sup> Carpizo, Jorge *Estudios Constitucionales*. México Porrúa, 1994 p. 336.



disfrutó por casi 50 años, es un rasgo muy peculiar que da personalidad propia a nuestro sistema político.

De aquí derivamos los comentarios que al respecto se han hecho sobre si la nuestra es una "dictablanda" o una monarquía sexenal hereditaria en línea transversal. Sartori dice que es la no reelección lo que separa a los presidentes mexicanos del dictador, "porque los dictadores permanecen en el cargo, o se reinstalan a sí mismos en el cargo, hasta que se les depone por la fuerza o hasta que mueren. Entonces en el caso mexicano, la no reelección, jamás, de sus presidentes es la condición clave que establece el límite entre la dictadura y el sistema..."<sup>88</sup>

En opinión de un conocido intelectual mexicano el sistema político nacional opera como una gigantesca cola peticionaria, multitudinaria y trepadora. Y la imposibilidad legal de que el presidente, primero en la fila, pueda permanecer indefinidamente o por un tiempo demasiado largo en la silla presidencial, ocasiona que no exista "un tapón en la cúspide", puesto que "la cola se mueve: hay esperanza. Eso le da cohesión y forma a la cola, organiza el sistema."<sup>89</sup>

Vislumbramos ya el porqué de la inclusión de un postulado antidemocrático en la Carta de 1917. El ya citado Juan Linz nos dice que "las constituciones presidenciales reflejan...profunda suspicacia ante la personalización del poder...Entre los baluartes constitucionales contra la posibilidad del poder arbitrario destaca la prohibición de la reelección en algunos países..."<sup>90</sup> Y así fue, la costumbre impuesta por Juárez, Lerdo de Tejada y Díaz, de reelegirse influyó no sólo en Madero, quien siendo ya Presidente logró la reforma de la Constitución de 1857 para que ni éste ni el vicepresidente se pudiesen reelegir, sino igualmente en el Constituyente de Querétaro de 1916-1917, mismo que, originalmente consagró el referido principio de la siguiente manera:

"El presidente entrará a ejercer su encargo el 1o de diciembre, durará en él cuatro años y nunca podrá ser reelecto.

---

<sup>88</sup> Sartori, *op. ult. cit.*

<sup>89</sup> Zaid, Gabriel. *Adiós al PRI*. México Océano, 1ª ed. 1995, p. 31

<sup>90</sup> Linz, cit. *supra* nota 81 p. 23.

El ciudadano que sustituyere al presidente constitucional en caso de falta absoluta de este no podrá ser electo presidente para el periodo inmediato. Tampoco podrá ser reelecto presidente para el periodo inmediato el ciudadano que fuere nombrado presidente interino en las faltas temporales del presidente constitucional".

Como fácilmente se observa la prohibición en vigor es mucho más rígida que la original. Las causas son, de nuevo, las amargas experiencias históricas. "La tendencia a perpetuarse en los puestos públicos de elección popular, tiene profundo arraigo en México. El proceso explicativo de esa tendencia se inicia en el sufragio, cuya violación vicia en su origen la elección de los funcionarios..."<sup>91</sup>

En 1927 se efectúan reformas a la Constitución para, en opinión de algunos autores reforzar aún más la figura presidencial. Entre estas reformas encontramos la que permitía que "el presidente pudiera volver a desempeñar el cargo, únicamente una vez más, pasado el periodo inmediato en el cual había ocupado la presidencia."<sup>92</sup> La norma constitucional cedió ante el empuje del caudillo. Se abrió así la posibilidad para que el General Obregón pudiese ocupar de nuevo la presidencia que había dejado en 1924. En 1928 la Constitución es modificada nuevamente, ahora para suprimir la prohibición "en el sentido de que terminado el segundo periodo nunca más podría ser reelecto."<sup>93</sup>

Por supuesto que Obregón triunfa en las elecciones presidenciales...y la experiencia del General de Tuxtepec parecía estar de vuelta. Sin embargo, y afortunadamente para las instituciones constitucionales, Obregón fue asesinado antes de ser declarado presidente electo. Su muerte marca un parteaguas en la historia mexicana postrevolucionaria. La acefalia en el Ejecutivo motiva el surgimiento de uno de los pilares fundamentales de nuestro sistema político: el partido de Estado. Asimismo la tragedia de Obregón sienta el precedente básico para hacer de

<sup>91</sup> Tena Ramírez, Felipe, cit. *supra* nota 18, p. 448.

<sup>92</sup> Carpizo, cit. *supra* nota 87, p. 337.

<sup>93</sup> *Ibidem*.

la no reelección "una de las principales reglas de juego del sistema: la limitación del presidente en el tiempo."<sup>94</sup>

Es así como en abril de 1933 se reforma una vez más el citado artículo 83 para quedar como está todavía hoy. Sin embargo no podemos estar seguros de que la no reelección sea una barrera insalvable para un presidente capaz de superarla. Esta prohibición es relativa y está limitada en su eficacia a la aparición de un caudillo o líder auténticamente popular que pueda promover su reforma.

El objetivo de la mencionada prohibición fue "proteger en lo posible a nuestra incipiente democracia."<sup>95</sup> Consideramos que aún hoy la no reelección cumple satisfactoriamente esta encomienda. A pesar de contar ya con una renovada regulación electoral a nivel constitucional denominada definitiva, no obstante encontrarnos inmersos en un proceso de transición a la democracia y no importando que gran parte de los mexicanos hayan adquirido ya o estén en proceso de adquirir una cultura política adecuada que nos capacite para el desarrollo de una norma de convivencia democrática...a pesar de todo la no reelección debe seguir evitando que nuestros presidentes devengan en dictadores.

#### **D) Período y sustitución presidencial**

El artículo 83 de la Carta Magna establece que "El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él seis años. ". Si esto lo concordamos con lo que nos dice el artículo 86 del mismo documento sobre que "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." Y si además revisamos el segundo párrafo del artículo 108 de la Constitución, el cual

---

<sup>94</sup> Carpizo, El Presidencialismo, cit. *supra* nota 72, p 59

<sup>95</sup> Tena Ramírez, Felipe, cit. *supra* nota 18, p 450

dice que "El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Resulta que:

a) el presidente durará en su encargo ordinariamente seis años, siendo este un período pre-establecido, y por lo tanto

b) el Congreso de la Unión no tiene facultades para despedirlo.

Es claro que lo anterior configura singularmente nuestro sistema político y nuestro régimen constitucional. Ambos son presidenciales. Además de lo anterior es necesario tomar en cuenta que, extraordinariamente, si faltare el presidente electo popularmente en forma directa en los tiempos legales establecidos, (ya sea por muerte, incapacidad, renuncia, no presencia para asumir el cargo), no se convocarían elecciones inmediatas, como suele suceder en los países con regímenes o sistemas parlamentarios.

"Otra de las medidas del Constituyente de 1916-1917 encaminadas a robustecer al Ejecutivo fue la supresión nuevamente de la vicepresidencia, que tan nefastos resultados había tenido en nuestra historia constitucional."<sup>96</sup> De esta manera el problema de la sustitución presidencial cobra capital importancia ante la ausencia de la figura del vicepresidente. Las agrias experiencias históricas llevaron al Constituyente a desvincular del proceso de sustitución, inclusive, a cualquier individuo que, en razón del cargo que ocupara, conociera de antemano la posibilidad de ser sustituto del Presidente

Basándonos en lo dispuesto en los artículos 84 y 85, así como en las fracciones XXVI y VI de los artículos 73 y 79 respectivamente, de la actual Constitución, consideramos que en nuestro país la sustitución presidencial opera de la manera siguiente. En primer lugar dividamos la hipótesis que contempla el artículo 84:

**a)** si la falta absoluta del Presidente se presentare en **LOS DOS PRIMEROS AÑOS** del periodo respectivo, existe una doble posibilidad.

---

<sup>96</sup> Orozco Henríquez, Jesús, J. cit. *supra* nota 70, p. 23

1.- Si el Congreso estuviere en sesiones se constituirá inmediatamente en colegio electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del numero total de sus miembros, nombrará un *presidente interino*, mediante escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos. El mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación de éste último, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el periodo respectivo.

2.-Si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará desde luego un *presidente provisional* y convocará a *sesiones extraordinarias* para que aquél, a su vez, designe al Presidente interino y expida la convocatoria ya referida.

*b*) si la falta absoluta del presidente se presenta en LOS CUATRO ULTIMOS AÑOS del periodo respectivo y

3.-Si el Congreso de la Unión se encontrare en sesiones, designará al *presidente sustituto* que deberá concluir el periodo.

4.-Si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un *presidente provisional* y convocará al Congreso a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del *presidente sustituto*.

El primer párrafo del numeral 85 constitucional no deja lugar a dudas en cuanto que establece la imposibilidad de que el Presidente que hubiese terminado su periodo constitucional continúe en el cargo si no se presentase el Presidente electo o bien no estuviera efectuada y declarada la elección. En caso de que así sucediera el Congreso, como ya hemos visto, nombrará a quien, con el nombre de Presidente interino, se encargará del Ejecutivo; o en su defecto la Comisión Permanente procederá al nombramiento de un Presidente provisional, todo conforme a los señalado por el artículo 84.

El siguiente párrafo establece la posibilidad de que el presidente falte de manera temporal al cargo, ante lo cual la Comisión Permanente o bien el Congreso, si estuviere reunido, designará

a una persona que con el carácter de presidente interino suplirá la falta temporal del constitucional.

Si bien es cierto que el segundo párrafo del artículo 85 constitucional no señala que tanto se entiende por temporal, respecto de las faltas presidenciales, en el párrafo siguiente, el tercero, del mismo numeral se establece que si la falta presidencial se extiende mas allá de treinta días y el Congreso no estuviere *reunido*, la Comisión Permanente lo convocará a sesiones extraordinarias para que sea éste quien resuelva sobre la licencia del Presidente constitucional que falta y designe a su vez un Presidente interino. Finalmente el último párrafo del artículo en estudio previene que si la falta temporal deviene en absoluta se deberá proceder como lo indica el numeral 84 de la Constitución.

La fracción XXVI del precepto 73 de la Carta Suprema señala como una de las facultades de la Cámara de Diputados la de conceder licencia al Presidente de la República y constituirse en Colegio Electoral para designar al ciudadano que deba sustituir a este, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los dispositivos arriba estudiados. La fracción VI del numeral 79 de nuestra Ley Fundamental establece la atribución de la Comisión Permanente del Congreso para conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar al interino que supla esa falta.

## **II. FACULTADES DEL PRESIDENTE.**

### **A) Como Jefe de Estado.**

Es en el artículo 89 de nuestro Código Político en el cual se observa básicamente el catálogo de facultades atribuidas al Presidente de la República, además de algunas de sus obligaciones. Dentro de las primeras comenzaremos por estudiar, de acuerdo con una

clasificación aproximada, las que consideramos como facultades del presidente en su calidad de Jefe del Estado mexicano.

Dentro de la fracción II del invocado numeral nos encontramos con la atribución del Presidente para remover libremente a los agentes diplomáticos, pero no para nombrarlos, puesto las designaciones que haga de los referidos agentes, así como de los cónsules generales, requieren la aprobación de la Cámara de Senadores, encargada de supervisar la actuación presidencial a nivel internacional, según lo dispone la siguiente fracción del artículo 89 al señalar como facultad presidencial los nombramientos referidos pero con aprobación de aquella, lo cual concuerda perfectamente con lo señalado en el artículo 76 constitucional, fracciones I y II, bajo el rubro de facultades exclusivas del Senado.

Lo anterior debe concordarse con lo expresado por la fracción XVI del artículo 89, el cual establece que cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente podrá hacer los nombramientos ya citados con la aprobación de la Comisión Permanente.

La fracción VI del propio artículo 89 señala la facultad del presidente para disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, en otras palabras, del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea, con el objeto de resguardar la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación. Asimismo, la siguiente fracción otorga al titular del Ejecutivo la facultad para disponer de la Guardia Nacional con los mismos fines citados.

A continuación la fracción VIII dispone que le corresponde al Presidente hacer la declaración de guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, requiriendo para ello la expedición previa de una ley especial del Congreso de la Unión, con apoyo en la fracción XII del artículo 73 de la Constitución, bajo el título de Facultades del Congreso, mismo que establece que se expedirá aquella en vista de los datos que aportare el Ejecutivo. Es el titular del Poder Ejecutivo, quien tiene la responsabilidad, casi total, de inmiscuir a nuestro país en una conflagración, puesto que es quien presentará los datos y argumentos en base a los cuales el

Congreso decidirá la expedición de una ley que autorice a aquél a declarar la guerra, puesto que, como Jefe del Estado mexicano, es quien lo representa a nivel internacional.

No obstante lo anteriormente expresado la fracción X del artículo 89 no deja lugar a duda alguna al expresar de maner categórica que el Presidente tiene la atribución de dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, mismos que deberá someter a la aprobación del Senado de la República y que, según establece el artículo 133 del mismo ordenamiento, integrarán, conjuntamente con la Constitución y las leyes federales, la Ley Suprema de toda la Unión, siempre y cuando estén de acuerdo con la propia Constitución.

Según la opinión de Osornio Corres las anteriores son las facultades del Presidente de México en su carácter de Jefe del Estado Mexicano.<sup>97</sup> Nosotros consideramos que además de las ya citadas encontramos otras facultades que pueden ser consideradas como correspondientes a la jefatura del Estado. En efecto, tomando en consideración la opinión de diversos autores al respecto y analizando las instituciones políticas comparativamente nos arriesgamos a señalar como atribuciones presidenciales, como Jefe del Estado las siguientes:

a) La contenida en la fracción IV del artículo 89 constitucional, la cual le otorga al Presidente la facultad de nombrar, con aprobación del Senado de la República, a los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.

b) La señalada en la fracción siguiente, la V, para nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes.

c) La establecida en la fracción XI del mismo artículo 89 que es la facultad para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando así lo acuerde la Comisión Permanente, que no es congruente con lo dispuesto por la fracción IV del artículo 79, dentro de la sección IV de la Constitución y bajo el rubro de atribuciones de la Comisión Permanente, mismo que establece como una de éstas la de acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias. Como se verá, por un lado se señala al Ejecutivo

---

<sup>97</sup> Osornio Corres, Francisco J. cit. *supra* nota 73, p. 201



como convocante a sesiones extraordinarias previo acuerdo de la Comisión Permanente, y por el otro se establece la posibilidad de que sea también el Presidente el que solicite a la Comisión que convoque a dichas sesiones extraordinarias.

d) La que señala en el último párrafo del artículo 66 constitucional que regula los periodos de sesiones del Congreso. Expresa el referido párrafo que si las dos Cámaras (la de Diputados y la de Senadores) no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas que se indican en el mismo artículo, será el presidente de la República el que resolverá al respecto.

e) La que se indica en el artículo 69 de la propia Constitución, que establece la asistencia (entendemos que obligatoria) del presidente a la apertura de sesiones del Congreso.

Y decimos que son estas facultades presidenciales como Jefe de Estado porque consideramos, en primer lugar, que no es congruente que quien tenga la facultad de disposición de las fuerzas armadas nacionales no tenga la de nombramiento de los mandos de éstas, puesto que ambas facultades deben entenderse como propias de aquel órgano del Estado contemporáneo que representa la unidad nacional y estatal, no únicamente en el plano internacional sino también a nivel interno, estrictamente nacional.

Por otra parte, es evidente que en los regimenes de tipo parlamentario es, en última instancia, el monarca hereditario o bien el presidente designado mediante voto indirecto en segundo grado, o sea el Jefe de Estado en funciones meramente simbólicas, el que declara ya la disolución del parlamento, a petición del Jefe del Gobierno, o bien lo convoca, también de manera simbólica.

Hemos someramente apuntado ya lo que debemos entender por Jefe de Estado, sin embargo acudimos en esta materia a los tratadistas Paolo Biscaretti di Ruffia y Maurice Duverger para tomar en cuenta sus conceptos "en todo ordenamiento estatal democrático moderno, se considera generalmente necesaria la subsistencia de un órgano constitucional que...expres formalmente la unidad del Estado, especialmente en sus relaciones internacionales, y colabora a formar, pone en movimiento y coordina, reciprocamente, todos los demás órganos

constitucionales, facilitando así el armónico desarrollo de su actividad.”<sup>98</sup> “El Jefe del Estado...representa a la nación, promulga las leyes y firma los decretos, ratifica los tratados, nombra al primer ministro y a los ministros y pronuncia eventualmente la disolución del Parlamento.”<sup>99</sup> Como podrá observarse la última definición se refiere específicamente al papel desempeñado por un Jefe de Estado en un régimen parlamentario, sin embargo coincidimos con las aseveraciones manifestadas por Maurice Duverger, además de que en nuestra opinión las funciones que atribuye este autor al órgano titular de la organización estatal las desempeña, también, el presidente mexicano.

En efecto, es necesario que la unidad estatal a nivel internacional se manifieste mediante la existencia de un órgano constitucional, mismo que además tendrá la responsabilidad de coordinar y equilibrar a los restantes órganos del Estado. Pero de igual manera estimamos que la unidad del Estado, y de todo aquello que ésta puede o pudiera implicar, no tiene su aspecto destacable solamente en las relaciones de aquél con otros Estados. Dejando de lado por el momento la función coordinadora de los otros órganos constitucionales, ponemos énfasis en la imagen que del órgano representativo del ordenamiento estatal se tiene al interior del mismo.

La manera como está estructurado y la forma de actuar del Jefe de Estado caracterizan marcadamente la forma de Estado y de Gobierno vigentes en un cierto país y en un determinado momento histórico. Así pues, en un régimen presidencial en una misma persona, se concentran, lo hemos observado ya, tanto la jefatura del Estado como la de Gobierno. En otras palabras, y a contrario sensu de lo que ocurre en regimenes parlamentarios, nuestro Jefe de Estado no tiene un papel esencialmente protocolario, más aún, es el motor que impulsa la maquinaria estatal.

El presidente como Jefe del Estado mexicano, además de gozar de la dignidad y mística democrática que le brinda la elección directa, en la tradición de nuestro pueblo posee una imagen autoritaria que ha variado, a lo largo de la historia, únicamente de nombre. (tlatoni, tata,

<sup>98</sup> Biscaretti di Ruffia, Paolo, cit. *supra* nota 32, p. 429

<sup>99</sup> Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional México. Ariel, 1992, p. 141

generalísimo, alteza serenísima, emperador, señor general, héroe de tal batalla, señor presidente, caudillo, etcétera), que ha contribuido a conformar el fenómeno que aún hoy presenciamos día a día: la mitificación y elevación del hombre poderoso, como líder del país

Los mexicanos creíamos (algunos todavía lo creen) que el Presidente (forma institucional del caudillaje postrevolucionario) lo podía hacer todo...o casi todo. Si en Inglaterra se decía que el Parlamento lo podía hacer todo, excepto cambiar a una persona de sexo, en nuestro país no necesitábamos a todo un Congreso, con el Presidente nos bastaba; los mismos constituyentes de 17 vieron en un Ejecutivo fuerte la solución a los variados y múltiples problemas de la nación. El desempeño presidencial del general Lázaro Cárdenas contribuyó a hacer del cargo algo mítico, lo que se tradujo en la construcción de casi una leyenda épica sobre la generosidad y cabalidad de quien ocupa la presidencia, anhelando siempre el retorno, similar al de Quetzalcóatl, del "tata", presto a rescatar al pueblo de las garras de la burocracia estatal y partidista.

Además, al ejercitar las funciones que la Constitución le atribuye al presidente, en materias sociales y económicas como son las de educación, de seguridad social, del agro y laboral así como la rectoría económica del Estado mediante, entre otros medios, el gasto y la inversión públicos, la política fiscal, los estímulos o restricciones a las importaciones y exportaciones, los créditos, la planeación, etcétera<sup>100</sup> nuestro titular del Ejecutivo se convirtió, paulatinamente, en el Gran Dador, en el Gran Hacedor.

Es claro que este fenómeno contribuyó a que se asimilara al Presidente con el pueblo mismo. A finales de la década de los setenta Jorge Carpizo apuntaba que aquél era "un ser muy lejano a uno, de carácter que casi podría considerarse mítico y de quien depende, en buena parte, lo que le acontezca al país y a uno mismo."<sup>101</sup> Es por ello por lo que no podemos, no debemos considerar su función de representación unitaria del Estado nacional hacia el exterior sin comprender la misma también hacia el interior.

---

<sup>100</sup> Carpizo, Jorge, El Presidencialismo . cit. *supra* nota 72, p 83

<sup>101</sup> Op. ult. cit., p.26

Tal vez aún existan comunidades apartadas y poco comunicadas en las cuales la existencia de un Presidente y el nombre del mismo sean desconocidos, inclusive inútiles. Pero creemos que a lo largo de este siglo la figura presidencial ha venido desarrollándose como el principal símbolo de la unidad nacional, a nivel interno. Lo mismo en Tijuana que en Cozumel, Piedras Negras o Juchitán, la imagen (la fotografía tradicional del presidente sentado en La Silla y con la banda tricolor cruzada al pecho) del Señor Presidente, y la idea de que trabaja (y se desvela trabajando) para beneficio de todos los mexicanos es lugar común, o por lo menos lo fué durante bastante tiempo.

Se podía ignorar el nombre o aspecto físico del diputado local, pero no el del Presidente. Éste, junto con la bandera, el escudo y el himno nacionales, llegaron a formar parte de la simbología que representaba a nuestro país. Lamentablemente la mítica imagen del primero fue cambiando de significado. La corrupción que se sospechaba había en las altas esferas políticas, e incluso en la propia oficina presidencial, fué cada vez mas manifiesta, más obvia.<sup>102</sup>

Por lo que toca a la función equilibradora, es principalmente la doctrina italiana la que le atribuye tal función al Jefe de Estado. Así, Alessandro Pizzorusso<sup>103</sup> nos dice que la citada función equilibradora será ejercitada libre de ataduras constitucionales, puesto que dependerá mas del momento y de las habilidades políticas de quien encabece el Estado que de facultades expresamente conferidas por la Constitución. Lo anterior no significa que el Jefe de Estado deje de asumir su responsabilidad tanto política como penal, administrativa o civil, cuando incurra en alguna falta de tal carácter. Otro autor italiano afirma que "dada la igualdad jurídica de todos los órganos constitucionales, el Jefe de Estado puede diferenciarse de los mismos solo por una mayor dignidad personal ...idónea para facilitarle la tarea de coordinador supremo de las mas elevadas funciones estatales."<sup>104</sup>

<sup>102</sup> Cf. Zaid, Gabriel. "La Economía Presidencial", cit *infra* nota 155

<sup>103</sup> Pizzorusso, Alessandro. Lecciones de Derecho Constitucional, Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. 1984, tomo II pp 311 ss

<sup>104</sup> Biscaretti di Ruffia, Paolo, cit. *supra* nota 32, p 340

Nosotros consideramos que en la vida constitucional mexicana se ha presentado escueta y tímidamente, en algunas ocasiones recientes, la oportunidad para apreciar la leve,levisima,preponderancia que,como Jefe del Estado,el presidente tiene en relación con los otros órganos estatales.Así el hecho de que no sea permitido interpelar a aquél en su tradicional informe anual de labores,pudiendo en cambio,ser citados los Secretarios de Estado para responder a todas las cuestiones que se les planteen,obedece a que,como Jefe del Estado mexicano,el Presidente es "primus inter pares" respecto a los diputados y senadores del Congreso de la Unión, ya que este es un órgano constitucional integrante de nuestro Estado,del cual es Jefe el presidente.Y no es correcto que quien representa la unidad de la organizacion estatal sea interpelado sorpresivamente por alguien que está *simbólicamente* en un plano menor dentro de la misma organizacion.

#### **B) Facultades del Presidente como Jefe de Gobierno.**

En opinión de Osornio Corres el Presidente en tanto Jefe de Gobierno es el responsable de conducir los procesos políticos del país, es decir, de aquellos relacionados con el ejercicio del poder que no se asocian al ejercicio de una actividad administrativa.<sup>105</sup> Históricamente se ha entendido como gobierno el conjunto de órganos estatales que actúan dependiendo del soberano, o al menos, aquellos que forman parte del Poder Ejecutivo. Según el tratadista italiano Pizzorusso este último sentido de la palabra gobierno sirve para referirse al conjunto del aparato estatal con la exclusión del Parlamento y del Poder Judicial.<sup>106</sup> Sin embargo, preferimos citar la definición mas completa que da el mismo autor más adelante, misma que señala que "el Gobierno debe identificarse como ese conjunto de órganos, diferenciados tanto del Parlamento como de la Administración pública (aunque comunes, en parte, a esta última), al que se confiere la función de

---

<sup>105</sup> Cit. *supra* nota 73, p. 205

<sup>106</sup> Cit. *supra* nota 103, p. 327

identificar y traducir en concretos programas de acción la orientación política expresada por el cuerpo electoral primero, y por el Parlamento después, cuidando de la ejecución de dichos programas en todos sus aspectos."<sup>107</sup>

Ya hace bastante tiempo Gabino Fraga consideró a la gubernativa como una actividad del Estado coexistente con las de legislar, administrar e impartir justicia. Más aun trató de caracterizar a la función de gobierno contrastándola con la de administrar, señalando que mientras "la primera se concreta en actos de principio que proveen á la marcha de los servicios públicos y a la seguridad interior y exterior, la segunda se limita a la aplicación diaria de la ley y al funcionamiento normal y constante de los servicios públicos."<sup>108</sup>

Para Burdeau es tan amplia, tan variada, tan sublime la función de gobernar que choca con la intención tradicionalista de atribuir esta al órgano ejecutivo estatal, puesto que es inimaginable para dicho autor que el futuro (y todo lo que ello implica) de una comunidad, grande o pequeña da igual, esté en manos de una autoridad que no pueda emitir las normas que si está obligada a cumplir y hacer cumplir, es decir a ejecutar. El intentar limitar, coartar, restringir el genio del hombre de Estado, el llamado a dirigir los destinos del suyo, adscribiéndolo a la mera ejecución de normas dictadas por otros es demasiado para el citado. Prefiere, en virtud de que la función de gobernar excede, desborda, colma la de ejecutar, clasificarla en una categoría jurídica especial.<sup>109</sup>

Para Burdeau la diferencia entre la función gubernamental y la administrativa (a la que denomina ejecutiva), estriba en que la primera "es aquella en la cual el poder del Estado se despliega libremente como poder inicial, sin someterse a ninguna prescripción anterior" para introducir por vez primera una cuestión en el campo del Derecho, en tanto que la segunda "se caracteriza por el hecho de que cualquiera que sea el objeto al que se refiere sólo usa un poder

<sup>107</sup> Pizzorusso, Alessandro, cit. *supra* nota 103, p. 328

<sup>108</sup> Fraga, Gabino. Derecho Administrativo México Porrúa. 1980 p 61

<sup>109</sup> Burdeau, George. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, cit. *supra* nota 24, p 198

derivado, secundario, condicionado por el respeto debido a una regla preexistente", es decir únicamente desarrolla o precisa una norma anterior, ya dada.<sup>110</sup>

El mismo autor llega a preguntarse ¿como es que han podido engañarse los partidarios de la clasificación tradicional de las funciones estatales al atribuir al Ejecutivo la función de gobernar? ¿como pretender que puede hacerlo un órgano que debe esperar y recibir de otro las normas necesarias para desarrollar su política? Concluiremos la cita de Burdeau con algo que deberemos tener presente a lo largo de este trabajo, puesto que señala que es "el poder de hacer la ley el privilegio inalienable de los gobernantes", lo cual lo llevara a concluir terminantemente que "gobernar es, ante todo, legislar."<sup>111</sup>

En nuestra opinión en el siglo pasado el jurista mexicano Emilio Rabasa, en su libro "La Constitución y La Dictadura" había ya previsto lo referido por Burdeau. Recordemos que don Emilio hace una exégesis del texto constitucional de 1857, y consideramos de trascendental importancia lo que escribe sobre la supremacía del Poder Legislativo. "el Presidente reúne elementos de fuerza que le dan superioridad en la lucha con el Congreso... pero dentro del orden constitucional. La superioridad del Congreso es indiscutible por su sola facultad de dictar las leyes a que la nación entera y el mismo Poder Ejecutivo tiene que someterse."<sup>112</sup> El mismo Rabasa continúa diciendo que "los medios ideados para influir en la acción legislativa, consisten en dar intervención en ella al Ejecutivo en forma tal que importe una participación suficiente para coartar la libertad absoluta" del Congreso.<sup>113</sup>

Recordemos que actualmente nuestro Presidente tiene, según el artículo 71-1, el derecho de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión. Así las cosas, dándole participación al Ejecutivo en el proceso legislativo, e incluso permitiéndole legislar en ocasiones y bajo ciertas condiciones, se le da la oportunidad para transitar de mero agente a verdadero poder. Podemos

---

<sup>110</sup> Op. ult. cit. pp. 198 y 199

<sup>111</sup> Op. cit., p. 199.

<sup>112</sup> La Constitución y la Dictadura, cit. *supra* nota 56, p. 141

<sup>113</sup> Op. cit. p. 152

decir entonces que en 1917 el presidente recuperó la prerrogativa del poder gubernamental, que es la iniciativa para dar la ley.

Obsérvese como los conceptos de Gobierno y Administración pública comienzan a relacionarse estrechamente, hasta el punto que se puede decir que la actividad de la Administración pública será, sin duda, el principal medio sobre el que el Gobierno actúe, aunque no el único. Así, a pesar de la advertencia de Osorio Corres respecto de que las funciones de gobierno son quizá las más difíciles de delimitar y de conceptualizar, aunque revisten gran importancia, trataremos de hacer una breve enunciación de las facultades presidenciales inherentes a la función de gobernar.

#### 1.-Iniciativa Legislativa

Como apunta Bernard Schwartz <sup>114</sup> el hecho de que un sistema fundamentado en la separación de poderes, como es el nuestro, una de las principales funciones del Jefe del Ejecutivo sea su participación en el proceso legislativo es paradójico, puesto que el presidencial es un sistema político fundado en la doctrina de la separación de poderes, cuyo principal postulado es la asignación de cada función estatal a un órgano diferente, en especial la de hacer la ley a un congreso o parlamento y la de ejecutarla a un presidente. Pero en virtud de la tendencia contemporánea de la supremacía del Ejecutivo<sup>115</sup>, resultante del hecho de ser el órgano constitucional que cuenta con los instrumentos técnicos necesarios para el desarrollo de la vida nacional, es obvio que es, a final de cuentas, el órgano que concentra la mayor información requerida para el desarrollo de la actividad legislativa.

Seguiremos a Schwartz en la división que hace de la función legislativa del Presidente.<sup>116</sup> Así encontraremos un aspecto positivo de la función legislativa y otro negativo. La primera la

<sup>114</sup> Schwartz, Bernard. Los Poderes del Gobierno, México UNAM, 1966, volumen II p. 30

<sup>115</sup> Fix Zamudio, Héctor. "El principio de la división de poderes" en Memoria del III Congreso

Iberoamericano de Derecho Constitucional cit *supra* nota 66, p. 641

<sup>116</sup> Op. ult. cit. p. 311



vislumbramos claramente en el artículo 71, fracción I, de la Constitución donde se establece que al presidente corresponde el derecho de iniciar leyes o decretos. Esta no es otra sino la "facultad de presentar proyectos de ley ante cualquiera de la Cámaras que componen el Congreso de la Unión, para que, discutidas y aprobadas sucesivamente en una y otra, se expidan por éste como ordenamientos jurídicos incorporados al derecho positivo".<sup>117</sup>

Es obvio que de igual manera, la anterior facultad presidencial implica también la de iniciar las propuestas de reforma constitucional. Aunque en opinión de Emilio Krieger "nada autoriza a considerar que entre la facultad presidencial de iniciar leyes federales se incluye la potestad de proponer reformas constitucionales".<sup>118</sup> Según este autor se debe diferenciar entre el procedimiento de creación de una ley federal y el señalado para modificar la Constitución, puesto que ni por su contenido, ni por sus objetivos o finalidades se deben confundir ambos. Estamos totalmente de acuerdo con la distinción que necesariamente se ha de hacer entre un procedimiento y otro, sin embargo, no nos parece acertada la opinión del autor en el sentido de que el presidente no goza de la facultad de proponer e iniciar el procedimiento de reforma a la Carta Magna.

Así como según Krieger nada autoriza a considerar que el presidente tiene tal facultad, de igual manera nada autoriza a considerar lo contrario. Es más, como se encuentran actualmente los textos de los artículos 71 y 135 constitucionales, no se especifica si los propios diputados y senadores al Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados gozan de la atribución de proponer reformas a la Constitución. Consideramos que Emilio Krieger trata de descalificar constitucionalmente al presidente de la República para proponer reformas a la Constitución, buscando una solución jurídica a un problema que, en nuestra opinión, ha sido y es totalmente político, generado principalmente por el sistema de partidos que existió hasta 1988: la total sumisión del Poder Legislativo a la voluntad presidencial, principalmente de la mayoría priista.

---

<sup>117</sup> Burgoa, Ignacio, cit. *supra* nota 1, p. 847

<sup>118</sup> Krieger, Emilio. En Defensa de la Constitución. México Grijalbo. 1994, p. 21

Consideramos que esta facultad del Presidente no puede ser entendida como meramente "ejecutiva" o "administrativa", sino principalmente como política, puesto que teniendo a la vista el panorama político nacional e internacional, y contando, como ya lo vimos, con una ventaja técnica y tecnológicamente considerable respecto del Congreso, el Presidente será el instrumento adecuado para promover las disposiciones jurídicas adecuadas para la complejidad diaria de un mundo cambiante y asombroso, como es el de hoy. Inclusive el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que corresponde a cada Secretaría de Estado el formular, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República. Es decir, éste cuenta con todo un "staff" técnico a su disposición para el ejercicio de sus atribuciones.

Si por un lado se acepta lo anterior por el otro es necesario apuntar el creciente abandono de la función legislativa por parte del órgano encargado de ejercerla principalmente, el Legislativo. Y esto obedece a un par de razones. La primera de indole organizacional y estrechamente relacionada con la ya estudiada, consistente en la "genérica insuficiencia demostrada por los Parlamentos contemporáneos para resolver completamente los innumerables exigencias normativas del Estado".<sup>119</sup> Y por si no fuera bastante lo anterior contamos con la creciente importancia que tiene el desarrollo del control político que el Legislativo ejerce sobre el Ejecutivo, mismo que hoy viene a constituir el principal objetivo del primero. Mas adelante volveremos sobre el particular al tratar el tema del Poder Legislativo.

## 2.-Casos en los que el Presidente puede legislar

Dentro de la actividad positiva que despliega el presidente dentro de su función legislativa encontramos, para empezar, los casos que prevé el artículo 49 constitucional, el cual hemos visto que consagra el principio de la división de poderes, pero de igual manera establece las

---

<sup>119</sup> Biscaretti di Ruffia, Paolo, cit. *supra* nota 32, p. 480

excepciones a tal principio, en específico refiriéndose a las ocasiones en las cuales el titular del órgano ejecutivo del Estado puede realizar funciones material y formalmente legislativas. En forma literal el citado numeral en su segundo párrafo establece la imposibilidad de reunión de dos o más Poderes de la Federación en una sola persona o corporación, así como el depósito del Legislativo en un individuo, salvo el caso de las facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo de la Unión conforme al dictado del artículo 29 del mismo ordenamiento jurídico, el cual a la letra dice que "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... Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, este 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."

Según la Suprema Corte de Justicia de nuestro país: "Los artículos 39 y 131 de la propia Constitución consagran la posibilidad de que el Poder Ejecutivo ejerza funciones legislativas en los casos y bajo las condiciones previstas en dichos numerales. Para que sea válido, desde el punto de vista constitucional, que uno de los poderes de la Unión ejerza funciones propias de otro poder, es necesario, en primer lugar, que así lo consigne expresamente la Carta Magna o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas, y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta."<sup>120</sup>

<sup>120</sup> Amparo en Revisión 4277/77, Héctor Menestre Martínez y Coagraviados (acumulados), 30 de Noviembre de 1978 5 votos. Ponente Carlos del Río Rodríguez. Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Vols. CXV-CXX, Tercera Parte Noviembre de 1978, pág. 65 y 66.

Además nuestro máximo Tribunal agrega que: "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 mas bien una cooperación o auxilio de un poder a otro."<sup>121</sup>

Según Carpizo las razones por las que el presidente puede legislar son tres, a saber: 1.- En épocas de emergencia se necesitan decisiones rápidas. 2.- El Ejecutivo es quien cuenta con personal competente en el aspecto técnico. Y 3.- Los poderes legislativos se ocupan de las cuestiones generales y las leyes necesitan ser precisadas, por lo que se deja esta labor en manos del Ejecutivo.<sup>122</sup> De igual manera nos señala un catálogo de ocasiones en las cuales nuestro Presidente está facultado para legislar. Nosotros las hemos reordenado conforme a un criterio de importancia, de mayor a menor, tratándose de:

- a) regulación económica y arancelaria, según el segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución.
- b) los tratados internacionales, según la fracción I del numeral 76 y la X del 89, así como el artículo 135.
- c) la facultad reglamentaria, según la fracción I del numeral 89.
- d) en los casos de emergencia, según el citado artículo 29, y

<sup>121</sup> Tomo XXI Arellano, Carlos B. pág. 156-4 Tomo XXI, Domínguez, Isabel, pág. 167-4

Tomo XXI, Jiménez, María B. pág. 167-4

Tomo XXI, pág. 167-5, Cruz Zeferino

Tomo XXI, Alvarado, Filogonio, pág. 167-5

Seminario Judicial de la Federación, Apéndice al Tomo L, Quinta Época, pág. 516.

<sup>122</sup> Carpizo, Jorge, El presidencialismo, cit. *supra* nota 72, p. 100

e) medidas de salubridad, conforme a la fracción XVI del artículo 73, todos por supuesto artículos de la Constitución.

### 3.-Ejecución de Leyes

Sin duda es tan importante esta función que da nombre al órgano estatal encargado de realizarla. Para el tratadista Maurice Hauriou la esencia del poder Ejecutivo consiste en el poder de decisión ejecutoria, entendiendo por tal la facultad volitiva de "transformar cualquier proyecto de resolución en una decisión susceptible de ser inmediatamente ejecutada." <sup>123</sup>

Así el Presidente como titular del poder Ejecutivo tiene la facultad de tomar cualquier decisión, se entiende que apegada a Derecho, y la de llevarla a cabo, generalmente, sin intervención de algún otro órgano estatal, lo que a la vez crea una situación jurídica nueva, aunque prevista. Un tratadista nacional, Tena Ramírez, señala que la facultad que concede la primera parte de la fracción I del artículo 89 constitucional se construye a "la realización de los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos, la ley del Congreso." <sup>124</sup>

Ahondemos mas aquí. En primer lugar debemos tener claro que la ejecución de la ley corre paralela a la iniciativa para la formación de la misma. Si no queremos identificar al Presidente, al Ejecutivo, como un mero instrumento mecánico, ejecutante callado y sumiso de la decisiones tomadas por el Congreso, expresadas en forma de leyes, debemos de entender que aquél es también capaz, el más capaz de los órganos constitucionales, para tomar la decisiones concernientes a la consecución de los fines del aparato del Estado. Se ha hablado ya sobre la tendencia contemporánea hacia la supremacía del Ejecutivo, pero debe quedar claramente expresado por nuestra parte que tal supremacía se refiere, debe referirse, al aspecto político y no al jurídico.

<sup>123</sup> Hauriou, Maurice. Principios de Derecho Público y Constitucional. Madrid. Trad. de Carlos Ruiz del Castillo. Ed. Reus. 1927, p.431

<sup>124</sup> Tena Ramírez, Felipe, cit. *supra* nota 18, p. 464

El Ejecutivo, como supuesto líder político de la sociedad y principalmente del Estado, no puede dejar que otros tomen las decisiones trascendentales, correspondiéndole únicamente la ciega ejecución. Así éste tiene, primeramente, la iniciativa para la formación de las decisiones que habrá de adoptar de por sí, principalmente las de orden gubernamental. "La iniciativa, que consiste en adoptar o no una determinada medida, o en escoger el momento para adoptarla, y que implica esencialmente una apreciación de oportunidad, constituye un poder discrecional compatible con el gobierno moderno, sometido al control de la legalidad; en sí mismas las determinaciones están regladas con bastante minuciosidad en lo que respecta a sus procedimientos y a sus efectos, a fin de que su ejecución no dé lugar a que se cometan abusos de poder; pero el poder discrecional del Gobierno y de la Administración se refiere a la apreciación de la oportunidad y del momento de la decisión."<sup>125</sup>

Respecto a la controvertida cuestión que plantea Jorge Carpizo sobre si el Ejecutivo puede dejar de aplicar y ejecutar una ley por considerarla anticonstitucional<sup>126</sup>, independientemente de considerar valiosas opiniones doctrinales de gran talla que cita este tratadista, en nuestra opinión, al problema se le ha previsto ya un procedimiento jurídico de solución. En efecto, el reformado artículo 105 constitucional establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos señalados por la ley reglamentaria del mismo, entre otras, de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general (entendemos que ley, reglamento, tratado internacional) y la propia Constitución.

Continúa diciendo el artículo citado, ahora en el segundo párrafo de la fracción II, que corresponde el ejercicio de tales acciones, las constitucionales, a, entre otros, el Procurador General de la República, según indica el inciso c) Recordemos que este funcionario público aun es parte integrante de la Administración Pública Federal Centralizada, cuyo titular y jefe es el

---

<sup>125</sup> Hauriou, Maurice, cit. *supra* nota 123 p. 432

<sup>126</sup> Carpizo, Jorge, El Presidencialismo, cit. *supra* nota 72, p. 95

Presidente de la República. Aunque falta todavía mucho por estudiarse y escribirse en torno a las acciones de inconstitucionalidad en el Derecho Positivo Mexicano, consideramos que de esta manera el Ejecutivo tiene la oportunidad clarísima para atacar una ley considerada inconstitucional. Una vez dilucidada la constitucionalidad de ésta, por nuestra Suprema Corte, el Ejecutivo no tendrá excusa alguna para dejar de ejecutarla.

En nuestra opinión, es ésta la manera como *jurídicamente* debe ser impugnada por el Ejecutivo una ley que presuponga inconstitucional. Cuestión diferente es lo que ocurre con el veto suspensivo, el cual es un instrumento constitucional (y por ende jurídico) con que el presidente cuenta para defenderse del Legislativo y cuya utilización generalmente responde a criterios eminentemente *políticos*. El presidente no puede dejar de aplicar una ley que considere violatoria o contraria a la Constitución porque no tiene facultades para determinarlo. Corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación establecer el criterio respectivo. Políticamente, el veto suspensivo sirve al titular del Ejecutivo para "presionar" al Congreso e influir en sus decisiones, y *jurídicamente* para hacer notar al Poder Legislativo los errores que hubiese cometido en la elaboración de la ley y que pudieran ser objeto de acción de inconstitucionalidad. Muestra de lo anterior es el hecho de que muy pocas veces ha sido utilizada esta atribución del presidente, puesto que éste cuenta con otros medios de persuasión "metaconstitucionales" para influir la actividad del Congreso.

### 3.-Regulación económica y arancelaria.

Según la jurisprudencia, "La Constitución divide el 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 la excepción allí expresada."<sup>127</sup>

<sup>127</sup> Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época. Tomo VIII, pp. 253-254

La excepción a la que hace referencia el transcrito criterio de la Suprema Corte de Justicia es la contenida, como se indica, en la última parte del segundo párrafo del referido numeral 49 de la Carta Magna, mismo que señala que "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." Hemos ya recogido antes la opinión de nuestro máximo Tribunal respecto a la facultades extraordinarias que se pueden conceder al Presidente de la República.

En lo que toca al artículo 131 constitucional nos encontramos con que en el segundo párrafo del mismo se autoriza al Congreso de la Unión para atribuir facultades suficientes al Presidente para "aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida."

Pero es claro que esto, según el criterio sustentado por la Suprema Corte, "influye facultades para dictar normas relativas a la interpretación y aplicación de dichas cuotas, ya que tales facultades no pueden considerarse mayores o separadas de las consistentes en modificar o suprimir cuotas anteriores o crear otras nuevas. Pues cuando la Constitución otorga ciertas facultades a una autoridad, para alcanzar una finalidad determinada, esas facultades incluyen el uso de los medio adecuados para alcanzar ese fin, siempre que no se trate de medios legalmente prohibidos, sino de medios que se adapten al espíritu de la Constitución y de las leyes."<sup>128</sup>

<sup>128</sup> Semanario Judicial de la Federación, quinta época, t. VIII, pp. 253-254. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del primer Circuito Amparo directo 577/70, E.R. Squibb & Sons de Mexico, S.A. de C.V., 18 de febrero de 1974, unanimidad de votos Ponente Guillermo Guzman Orozco. Semanario Judicial de la Federación, séptima época, vol. LXII, sexta parte, p. 36



Por otra parte, la misma Suprema Corte ha sostenido que: "Tratándose de facultades delegadas, el Ejecutivo actúa como órgano legislativo, en sustitución y con autorización del Congreso Federal, y no como administrador, por disposición expresa de la Constitución, y por tanto los Decretos expedidos en uso de tales facultades, tiene la misma naturaleza y jerarquía de las leyes ordinarias del propio Congreso..."<sup>129</sup>

Esta ha sido la opinión que el más alto Tribunal de nuestro país ha emitido respecto a la facultad presidencial de legislar, tratándose de la regulación arancelaria y económica. De lo expuesto podemos concluir que la atribución que el segundo párrafo del artículo 131 constitucional otorga al Presidente de la República es propiamente la de legislar, emitir normas de derecho positivo vigente, en las materias aludidas por el referido texto. El objetivo de dar tal facultad al órgano ejecutivo estatal es el de permitirle actuar con prontitud y eficacia en la solución de los posibles problemas que nuestro país tenga que enfrentar en la realización de transacciones comerciales. Se le dota de tal función al Ejecutivo en virtud de su capacidad técnica y administrativa para conocer, sopesar, meditar, plantear soluciones y ponerlas en práctica. El desarrollo de la vida comercial de los países en la actualidad está completamente influida, teóricamente, por el espíritu de la libre competencia y el libre ejercicio de la actividad comercial. Los modernos sistemas de comunicación a nivel mundial han revolucionado las transacciones comerciales, las organizaciones internacionales de comercio e intercambio económico se han fortalecido y exigen una mayor flexibilidad de las tarifas arancelarias y los criterios de importación y exportación; por si fuera poco la posición geográfica que ocupa nuestro país además de ser privilegiada es riesgosa y potencialmente conflictiva. El hecho de que seamos vecinos de la gran potencia económica y política del orbe nos obliga a estar siempre alerta, preparados para hacer frente a cualquier situación difícil que se pueda presentar. En materia de regulación económica y arancelaria es nuestro Presidente el encargado de velar por los intereses y bienestar de nuestro

---

<sup>129</sup> Amparo en revisión 1636/58, Adamas S.A. y coagraviados, 6 de marzo de 1962, unanimidad de 16 votos. Ponente: José Castro Estrada. Semanario Judicial de la Federación, sexta época, vol. LX, pp. 157-159.

país. Consideramos que tal es la causa por la cual se atribuye al Ejecutivo la referida facultad legislativa.

#### 4.-Celebración de tratados internacionales

La fracción X del artículo 89 constitucional expresa que otra de las facultades y obligaciones del presidente mexicano es la de dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. Anteriormente habíamos anotado que la dirección de la política exterior del país era una atribución propia del Jefe del Estado, en este caso del mexicano Pero es la propia naturaleza unipersonal del cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos la que, al reunir las jefaturas del Estado y del Gobierno mexicanos en una sola persona, hace que nuestro presidente este facultado para celebrar tratados internacionales, mismo que, atendiendo a la letra del artículo 133 constitucional, serán la Ley Suprema de toda la Unión, siempre y cuando estén de acuerdo con la propia Constitución y sean aprobados por el Senado de la República.

Al ser el Presidente el facultado para celebrar tratados, lo está, a la vez, para legislar en cualquier materia, siendo esta actividad legislativa del Ejecutivo inclusive similar a la propia conferida al Congreso de la Unión, puesto que los tratados, bajo los requisitos previstos por la Constitución, serán, junto con ésta y las leyes expedidas por el órgano legislativo del Estado mexicano, la Ley Suprema de toda la Unión.

Consideramos que, efectivamente, la celebración de tratados internacionales es un acuerdo complejo, que requiere necesariamente la estrecha colaboración del presidente y del Senado de la República, puesto que el primero es el encargado de dirigir la política exterior mexicana y representar a nuestro Estado a nivel internacional, siendo el órgano indicado para entablar negociaciones y suscribir tratados, pero corresponde al segundo la aprobación, para efectos de derecho interno, de dicho tratado, restándole al presidente ratificarlo, es decir, realizar el acto por

el cual los Estados Unidos Mexicanos hacen constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado.

Formalmente esto así debiera acontecer. sin embargo, y producto del sistema político que nos rigió hasta hace un sexenio, el Senado de la República, cuya mayoría parlamentaria priista era casi absoluta, no ha demostrado mayor independencia de las directrices presidenciales y, lamentablemente, fué un simple requisito obligado, sin mayor complicación, para que el presidente materialmente legislara.

Y así lo reconoció, en 1978, Jorge Carpizo. "Lo que el presidente acuerda a través de los tratados -las reglas generales que contienen- es de aplicación interna; luego, este es uno de los canales a través de los cuales el presidente puede legislar, y así lo ha reconocido la doctrina".<sup>130</sup>

Con el objeto de regular la celebración de tratados y *acuerdos interinstitucionales* en el ámbito internacional, fué publicada el 2 de enero de 1992 en el Diario Oficial de la Federación, la Ley sobre celebración de tratados. Es de destacar la creación de una nueva figura en nuestro derecho denominada acuerdo interinstitucional, y que no es otra cosa que "el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado", según el artículo 2 del señalado ordenamiento jurídico. Respecto a estos acuerdos la ley no menciona en ningún momento la necesidad de que sean aprobados por el Senado de la República ni de que se necesite su publicación en el Diario Oficial de la Federación para que sean obligatorios en el territorio nacional. Según nosotros esto es grave ya que vulnera la facultad de la Cámara de Senadores consignada en la fracción primera del artículo 76 constitucional.

Respecto a la preferencia o prelación que debería existir entre las leyes expedidas por el Congreso de la Unión y los tratados celebrados por el Presidente, con aprobación del Senado, en

<sup>130</sup> Carpizo, Jorge El Presidencialismo ... cit. *supra* nota 72, p. 105

cuanto a su aplicación y observancia, los tribunales federales han emitido la siguiente tesis: "La última parte del artículo 133 constitucional establece el principio de la supremacía de la Constitución Federal, de las leyes del Congreso de la Unión que emane de ella y de los tratados celebrados y que se celebren por el presidente de la República con aprobación del Senado, respecto de las constituciones y leyes de los estados que forman la Unión, y no la aplicación preferente de las disposiciones contenidas en los tratados respecto de los dispuesto por las leyes del Congreso de la Unión que emanen de la Constitución Federal. Es pues, una regla de conflicto a que deben sujetarse las autoridades mexicanas, pero conforme a la misma no puede establecerse que los tratados sean de mayor obligación legal que las leyes del Congreso."<sup>131</sup>

#### **5.-Facultad reglamentaria**

Dentro de la Constitución, en la última parte de la fracción I del artículo 89, se ha tratado de ubicar la fundamentación de la facultad presidencial de reglamentación. Así, "ha crecido fuera de la Constitución, aunque sin contrariarla, una institución de derecho consuetudinario que viene a llenar el vacío que inexplicablemente dejaron los Constituyentes de 57 y de 17"<sup>132</sup> al omitir la mención expresa de esta atribución del Ejecutivo. El reglamento es "una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el titular del Poder Ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa"<sup>133</sup>.

Se ha pretendido derivar de los artículos 16 y 21 constitucionales la figura de los "reglamentos autónomos", puesto que, respectivamente mencionan que: *Artículo 16...La*

---

<sup>131</sup> Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 256/81, C.H. Boehringer Solu, 9 de julio de 1981, unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Semanario Judicial de la Federación, séptima época, vols. CLI-CLVI, sexta.

<sup>132</sup> Tena Ramírez, Felipe, cit *supra* nota 18, p. 465.

<sup>133</sup> González Oropeza, Manuel, "Reglamentación" en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México: Porrúa, 1992, vol. P-Z, p. 2751

## ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

*autoridad administrativa podrá practicar vivistas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía.... Artículo 21...Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía...*

En opinión de Acosta Romero no es factible derivar de éstos preceptos constitucionales una relación directa entre los reglamentos y la Carta Magna, sin mediación de la ley. El tratadista mexicano se ciñe tajantemente a la interpretación del artículo 124 de la Constitución y "en consecuencia, el Presidente de la República, de acuerdo con el artículo 89, fracción I, del propio Código Fundamental, sólo tiene facultad expresa para proveer, en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, pero no para reglamentar directamente la Constitución."<sup>134</sup> Compartimos esta opinión, y concluimos con el referido autor que no debe haber reglamentos autónomos.

Así, es necesario entender al reglamento como el resultado de un acto materialmente legislativo pero cuya realización está a cargo del órgano ejecutivo del Estado. ¿Cómo explicarse que sea un órgano estatal diferente del legislativo el que ejerza esta función de legislar?

A lo largo de nuestra historia constitucional de una u otra manera se le confirió al presidente la facultad reglamentaria, sin embargo es el artículo 85 de las Bases Orgánicas, de 12 de junio de 1843, el que con mayor claridad y precisión lo hace, al establecer que "Corresponde al Presidente de la República...IV. Expedir órdenes y dar reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin alterarlas ni modificarlas." Inexplicablemente la Constitución de 57 suprimió esta facultad, en tanto que la fórmula que emplea la actual Ley Fundamental es nada afortunada.

Literalmente la fracción I del citado artículo 89 establece que es obligación y facultad del presidente la promulgación y la ejecución de las leyes que el Congreso de la Unión expida, *proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia*. Y es de este último enunciado de donde la doctrina y la jurisprudencia han desprendido la susodicha atribución del Ejecutivo. Se

<sup>134</sup> Cit *supra* nota 71, p. 482

verá pues que no existe en la Carta Magna un precepto que expresamente conceda la facultad reglamentaria al Presidente, a semejanza de la fracción IV del artículo 85 de las Bases Orgánicas. No obstante lo anterior es claro que aquella es imprescindible en un régimen constitucional contemporáneo

En opinión de Tena Ramírez la Constitución no solo no rechaza la existencia de los reglamentos, sino que incluso la admite implícitamente, ya que en el artículo 92 constitucional se señala que todos los reglamentos...del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda. El mismo autor reconoce que tal precepto supone la existencia de los reglamentos, mas no la facultad de expedirlos. Pero razona el maestro Tena que, prevista su existencia en la Constitución, así como la necesidad real de los mismos, es necesario fundamentar la facultad de expedirlos en la ya transcrita primera fracción del numeral 89.<sup>135</sup>

De igual manera Gabino Fraga apunta que no se otorga en el artículo 92 facultad reglamentaria alguna puesto que únicamente se esta fijando un elemento formal que para la existencia de los reglamentos debe presentarse.<sup>136</sup> "La facultad reglamentaria constituye una facultad normal del Poder Ejecutivo, que no deriva de ninguna delegación legislativa, sino que la tiene directamente, porque se la otorga el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal"

Según la Suprema Corte de Justicia: "Al disponer que debe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, y al ejercitar tal función, el Ejecutivo realiza materialmente una actividad legislativa, aunque formalmente deba considerarse de orden administrativo, toda vez que da normas creadoras de situaciones jurídicas de carácter general, abstracto y permanente, que no pueden ser modificadas sino por otro acto de la misma naturaleza del que las creó. Sin embargo, la facultad reglamentaria esta limitada, pues por tener como

---

<sup>135</sup> Cit. *supra* nota 18, p. 465

<sup>136</sup> Fraga, Gabino Derecho Administrativo, México, Porrúa, 33a. ed. 1994, p. 109

finalidad el desarrollo de las normas establecidas en la ley reglamentaria, no pueden contrariar a estas, pero si adecuarlas a las múltiples situaciones que pueden quedar recogidas por ellas."<sup>137</sup>

#### **6.-El veto**

La función legislativa del presidente, en su aspecto negativo, la desprendemos, principalmente, de la posesión del poder de veto.<sup>138</sup> El Diccionario de la Lengua Española define a este como el derecho que tiene una persona o corporación para vedar o impedir una cosa. Señala también que el uso más difundido es el dado principalmente para significar el derecho atribuido según las constituciones al Jefe de Estado o a la segunda Cámara, respecto de las leyes votadas por la elección popular. También divide al veto en absoluto (que impide la promulgación y vigencia de una ley) y suspensivo (que retarda la promulgación y vigencia de una ley).<sup>139</sup>

Para Burgoa el veto consiste en la "facultad que tiene el Presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que ya hubiesen sido aprobados por el Congreso de la Unión."<sup>140</sup> Continúa exponiendo este autor en el sentido de que el del Ejecutivo mexicano no es un veto absoluto, sino suspensivo, ya que el ejercicio de éste no implica una prohibición u obstrucción insuperable o ineludible para el Legislativo en su intención de hacer entrar en vigor un decreto o una ley. Así la facultad presidencial comentada se concreta a la "mera formulación de objeciones a fin de que, conforme a ellas, vuelvan a ser discutidas por ambas Cámaras, las cuales pueden considerarlas inoperantes, teniendo en este caso el Ejecutivo la obligación de proceder a la promulgación respectiva."<sup>141</sup>

En opinión de Tena Ramírez el veto, además de constituir una defensa del presidente ante el Congreso, "caracteriza y define nuestro sistema presidencial."<sup>142</sup> La historia apoya y da la

<sup>137</sup> Semanario Judicial de la Federación, quinta época, t. LXXIV, tercera parte, p. 3895.

<sup>138</sup> Schwartz, cit. *supra* nota 114, p. 31

<sup>139</sup> Diccionario de la Lengua Española España, 1992, p. 1478

<sup>140</sup> Burgoa, cit. *supra* nota 1, p. 848

<sup>141</sup> *Ibidem*

<sup>142</sup> Tena Ramírez, Felipe, cit. *supra* nota 18, p. 267

razón al tratadista michoacano, puesto que en la Constitución de 1857 no se preveía tal facultad del Ejecutivo, resultado este de la tendencia parlamentaria de aquel Congreso Constituyente. Las reformas constitucionales de 1874, promulgadas por el presidente Lerdo de Tejada, restablecieron el veto presidencial, el cual podía ser superado por la mayoría absoluta de las Cámaras integrantes del Congreso. En la Constitución de 1917, y con la tendencia hacia el reforzamiento de la figura presidencial que predominó en Querétaro, se determinó que para superar el veto se requerirían de dos terceras partes de los diputados y senadores, de acuerdo con el modelo norteamericano. La ubicación constitucional de la facultad de veto del presidente de México la encontramos en la Sección II del Capítulo II del Título Tercero de nuestra Ley Fundamental, bajo el rubro de iniciativa y formación de las leyes, específicamente en los apartados A, B y C del artículo 72.

Según Carpizo el veto tiene como finalidades las siguientes:

- a) Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratando de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales.
- b) Capacitar al ejecutivo para que se defienda contra la invasión y la imposición del legislativo.
- c) Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del poder ejecutivo en el procedimiento legislativo.<sup>143</sup>

Al respecto no nos queda sino hacer una breve consideración sobre el inciso a). En nuestra opinión el proceso legislativo hoy día puede ser todo, menos precipitado. Paulatinamente el Congreso mexicano ha ido allegándose los elementos suficientes para poder legislar adecuada y responsablemente. Es más, el hecho de que el Ejecutivo legisle por delegación de facto proviene de que la tardanza del proceso tradicional, realizado por el Legislativo, es visto como un gran defecto de los Congresos contemporáneos, concretados inclusive en otras tareas menos técnicas, como la del control político. En nuestro tiempo la precipitación pudiera venir mas bien del Ejecutivo.

---

<sup>143</sup> Cit. *supra* nota 72, p. 85



En lo que toca al último enunciado del mencionado inciso, apreciamos que Jorge Carpizo concede al Ejecutivo una facultad que excede por sí y en demasía bastante la naturaleza de éste. A quien corresponde determinar finalmente si una ley tiene o no vicios constitucionales es al órgano jurisdiccional del Estado, en nuestro caso a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El mecanismo lo prevee el artículo 105 constitucional en sus dos primeras fracciones. En la actualidad el Ejecutivo ya puede atacar la constitucionalidad de una ley aprobada por el Congreso, aun cuando no deja de considerarse la opción de que el presidente interponga el veto suspensivo, el cual funciona en este caso, bajo criterios más políticos que jurídicos, ya que si el veto es interpuesto (cosa rara en nuestro sistema) arguyendo posibles vicios de constitucionalidad, el mismo puede ser superado y aprobada la ley, ignorando las recomendaciones u observaciones presidenciales.

Respecto a la materia del veto, es lugar común en la doctrina nacional declarar que únicamente podrán ser las leyes y decretos que no sean competencia de alguna de las cámaras, puesto que no puede interponerse tampoco cuando se reúnen en asamblea única, ni tampoco las resoluciones de la Comisión Permanente.

Es importante apuntar que el Dr. Carpizo considera que el veto presidencial no se puede interponer contra las reformas constitucionales, puesto que, en su opinión el artículo 72 hace referencia solamente a las leyes y decretos que emanen del Congreso de la Unión, siendo las reformas a la Constitución obra del Poder Revisor de ésta, el cual es un órgano de jerarquía superior al Congreso y al mismo Presidente, y éste no puede vetar una resolución de un órgano superior.

#### *CFacultades del Presidente como Jefe de la Administración Pública.*

Desde el punto de vista de la administración pública el presidente es el principal responsable, como jefe del Ejecutivo de la Unión, de prestar servicios a la sociedad mexicana,

además organiza y dirige la estructura orgánica del aparato burocrático que le auxilia en el ejercicio de aquella responsabilidad. Así, la actividad presidencial en el terreno administrativo público "se traduce...en obras y servicios que benefician (o afectan) a la comunidad, pero también se manifiesta en actos de autoridad que afectan o son susceptibles de afectar cotidianamente a los particulares."<sup>144</sup>

Es claro que en lo que toca a la esfera administrativa del Estado las funciones presidenciales, así como su ejercicio y sus consecuencias, corresponde estudiarlas a la rama del Derecho Público denominada precisamente Derecho Administrativo. Como sólo nos ocuparemos de los aspectos constitucionales nos concretaremos a enunciar de manera breve el cúmulo de atribuciones y responsabilidades de nuestro Presidente.

Como señalamos anteriormente al citar a Acosta Romero, afirmamos que el Presidente administra el Estado mexicano, siendo el órgano jerárquicamente superior y máximo de la administración pública federal en su totalidad. En opinión del referido tratadista "las decisiones más trascendentales en todas las ramas de la administración dependen de él."<sup>145</sup>

Derivamos el fundamento constitucional de la función administrativa que se encomienda al titular del poder Ejecutivo Federal de la ya muchas veces referida fracción I del artículo 89. En efecto, el citado precepto establece la facultad y la obligación presidencial de ejecutar las leyes que el Congreso expida. Es notoria la necesaria estructuración de un cuerpo burocrático, técnico y especializado, para la adecuada ejecución de las decisiones que, expresadas en forma de leyes, el poder legislativo tome. Por si fuera poco la naturaleza social del Estado mexicano lo obliga a la realización de múltiples actividades que requieren la existencia de adecuados instrumentos y órganos auxiliares del mismo. Hacemos hincapié en que, según la clasificación de Carpizo, la mayoría de las facultades del presidente derivan de la Constitución, pero en el aspecto administrativo éstas derivan también de la legislación ordinaria.

---

<sup>144</sup> Osomio Corres, Francisco J. cit. *supra* nota 73, p. 214

<sup>145</sup> Acosta Romero, Miguel, cit. *supra* nota 71, p. 86

Antes de iniciar el recorrido sobre las atribuciones del Presidente en tanto Jefe de la administración pública, y principal responsable de la misma, debemos fijar nuestra atención en el hecho, ya anotado, de que nuestro contemporáneo Estado nacional surgió de una mezcla confusa de luchas políticas y algunas sociales. Y principalmente por estas últimas el actual aparato estatal que nos gobierna estuvo (y consideramos que sigue estando) llamado a desempeñar una gran variedad de tareas, principalmente de asistencia social. Recordemos que Molina Henríquez añoraba un Ejecutivo lo suficientemente fuerte (dictador diría) como para que pudiese resolver los variadísimos, múltiples, complejos problemas de nuestro país. Pero para que el Ejecutivo, el Presidente propiamente, pudiese realizar todas las tareas que la Constitución y las situaciones históricas le fueron planteando, era necesario dotarlo no sólo de las facultades sino, además y principalmente, de los instrumentos orgánicos y funcionales adecuados para el ejercicio de éstas.

Paralelamente la legislación secundaria fue desarrollando ampliamente, en algunos casos, las atribuciones y obligaciones del Presidente. A éste se le fueron confiando cada vez más responsabilidades. Pero tómese en cuenta además la mitificación del poder presidencial y su influencia en el desarrollo de las atribuciones administrativas del Ejecutivo.

El artículo 90 de la Constitución señala que la administración pública federal será centralizada y paraestatal, conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y de los departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. El segundo párrafo indica que las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos.

Posteriormente el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que sienta las bases de organización tanto de la administración pública federal centralizada como paraestatal, define a la primera como la integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos. La segunda la compondrán los

organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, se entiende que públicos.

Las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos tendrán como función primordial el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión. Además de lo anterior el artículo 8 del mismo ordenamiento da oportunidad al Presidente para determinar las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que necesite, de acuerdo al presupuesto asignado a su oficina.

En ejercicio de sus atribuciones cada Secretaría de Estado o departamento administrativo formulará, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente de la República. Hemos indicado que los órganos referidos constituyen una parte de la administración pública federal, la llamada centralizada, y centralizar equivale "a reunir facultades en un solo ente que actúa unitariamente; supone un poder central del cual emanan las relaciones y facultades administrativas."<sup>146</sup>

Hablar de forma centralizada de la administración pública es hablar de agrupación y organización jerárquica de órganos de aquella entre los cuales existe "una situación de dependencia entre el órgano inferior y el situado en el grado inmediato más alto. Esta dependencia subsiste desde el más alto hasta el más bajo en una situación de continuidad y permanencia entre un grado y otro."<sup>147</sup>

Los diversos órganos colocados en la relación arriba descrita están unidos mediante una cadena de vinculaciones jurídicas, a la que se denomina relación de jerarquía. Es por esta relación que es posible concebir y mantener la unidad del poder administrativo, a pesar de la diversidad de

---

<sup>146</sup> Báez Martínez, Roberto. Manual de Derecho Administrativo. México. Trillas. 1ª ed. 1990, p. 61

<sup>147</sup> Báez Martínez, op. ult. cit. p. 72

los órganos que lo conforman, y "tal unidad esta garantizada por la concentración del poder de decisión"<sup>148</sup> concentración que tiene su cabeza en el Presidente. Este, como jefe máximo de la administración pública federal esta investido de diversas atribuciones, o poderes como les denominan los tratadistas, de naturaleza netamente administrativa, consecuencia ésta de la mencionada relación jerárquica.

Nos concretamos a mencionarlas escuetamente Poder de:"

- 1.-Decisión.- la facultad o potestad de señalar un contenido a la actividad de la administración pública.
- 2.-Nombramiento.- el Presidente tiene facultad discrecional para designar a sus colaboradores inmediatos.
- 3.-Mando.- facultad de ordenar a los inferiores la realización de actos jurídicos o materiales.
- 4.-Revisión.- facultad administrativa que tienen los superiores (o El Superior) para revisar el trabajo de los inferiores.
- 5.-Vigilancia.- consiste en la supervisión del trabajo de los subordinados, vigilar, a teral o jurídicamente a los subalternos.
- 6.-Disciplina.- consecuencia de los dos anteriores, implica la derivación de una serie de sanciones como consecuencia de las faltas, incumplimiento o ilícitos administrativos de los subordinados.
- 7.-Resolución de conflictos de competencia.

---

<sup>148</sup> Ibidem.

<sup>149</sup> Acosta Romero, Miguel, cit. *supra* nota 71, p. 69

### III. BASE CARACTERISTICA DEL SISTEMA POLITICO MEXICANO

"El presidencialismo constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del Parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente: de ahí su nombre".<sup>150</sup>

Duverger localiza geográficamente el lugar donde el presidencialismo es común: Latinoamérica. La causa: la importación de instituciones políticas extrañas al espíritu y estructura socioeconómica de los países situados al sur del río Bravo. Inclusive Diego Valadés enumera algunas de estas causas, tales como la tradición indígena, la afirmación del poder nacional, la organización social, la inestabilidad institucional, la incultura política, etc.<sup>151</sup>

Sin pretender ahondar en las causas es obvio que el nuestro ha sido calificado como un sistema presidencialista. A finales de la década de los setentas Jorge Carpizo publica su paradigmático libro "El Presidencialismo Mexicano", en donde desnuda a la institución presidencial, mostrándola tal cual es, con sus defectos y sus virtudes.

Pero Carpizo no parte de la nada. A principios de los años 70's don Daniel Cosío Villegas ya apuntaba que "las dos piezas principales y características del sistema político mexicano son un poder

---

<sup>150</sup> Duverger, Maurice, cit. *supra* nota 99, p. 152.

<sup>151</sup> Valadés, Diego, Constitución y Política, México. UNAM 1994, p. 209.

ejecutivo- o más específicamente, una presidencia de la República con facultades de una amplitud excepcional y un partido oficial predominante".<sup>152</sup>

También por aquellas fechas Arnaldo Córdova identificó al fenómeno del presidencialismo como "el más importante de una teoría política de México..."<sup>153</sup> Inclusive este autor ve en el citado fenómeno el tránsito hacia la modernización u occidentalización de la titularidad del poder político en nuestro país. Es así como nos damos cuenta que el tema del presidencialismo mexicano no es novedoso. Es necesario recalcar que el país que analizaron estos autores, sus instituciones y sistema políticos, sus estructuras sociales y económicas, en fin, no son ya los mismos hoy, en 1996, ya que México ha cambiado, y bastante, a lo largo de los últimos veinte años. Pero si algo ha caracterizado esos tantos y rápidos años es precisamente la permanencia de un sistema presidencial, del cual tantas veces se ha anunciado su quiebra, su caída, su devaluación.

El exámen actual de la institución presidencial, del fenómeno del presidencialismo está por hacerse. No podemos formular diatribas contra algo que se desconoce. Si queremos transitar a una democracia mexicana debemos examinar cuidadosamente, y redimensionar a la institución que ha desempeñado el papel principal en el desarrollo de México: la Presidencia de la República.

Aquí se tratará de abordar brevemente algunas de las facultades de que goza el presidente al margen de la Constitución y de la ley secundaria, las derivadas del sistema político, las resultantes de los usos prácticos y costumbres políticas de nuestro país. Mencionamos las que consideramos aún vigentes, de las expuestas por los autores arriba señalados.

---

<sup>152</sup> Cosío Villegas, Daniel, El Sistema Político Mexicano. Cit. *supra* nota 68, p. 21.

<sup>153</sup> Córdova, Arnaldo, La Formación del Poder Político en México, México. Era. 1991, pp. 45 ss.

#### ***A) Jefatura Real del PRI***

En 1978 Carpizo señalaba que es ésta la principal facultad metaconstitucional, de la que el presidente deriva un inmenso poder y con la cual controla la movilidad de la clase política mexicana. Nada podríamos agregar a lo ya escrito por nuestro maestro, y otros más. Tanta tinta se ha estampado al respecto que en verdad los laberintos del poder comienzan a perderse paulatinamente en la bruma de la inseguridad, de la falta de datos fidedignos, de la ambigüedad de los hechos y la multiplicidad de las lecturas.

No obstante nuestro objetivo es hacer notar que a partir del paradigmático año de 1988, la jefatura verdadera del partido, que ejerce, (?), el presidente ha venido sufriendo intensas, devastadoras mutaciones. Si bien es cierto que durante el sexenio de Carlos Salinas esta jefatura fue llevada a niveles máximos, pudiendo el presidente traspasar un poco de su gran prestigio al desprestigiado PRI, no lo es menos que en el año de 1994, inscrito ya con letras escarlatas en nuestra memoria, la institución presidencial, con la titularidad del poder máximo de decisión en el interior del tricolor, sufrió la peor de sus crisis, de la cual es difícil que se reponga.

En 1994, no el presidente Salinas, sino El Presidente fue objetado, fue puesto en ridículo ante la opinión nacional y extranjera. El México ofrecido por el presidente no era tal. La rebelión zapatista en Chiapas desmentía al presidente, ponía en tela de duda su credibilidad. Nuestro presidente no era ya, más (si alguna vez lo fue) infalible. No habíamos aprendido la lección los mexicanos, a pesar del fatídico año de 1982; los presidentes, aun los nuestros, también se equivocan, ¡y en qué forma!



El desgaste que sobrevino a la rebelión chiapaneca complicó aun más el ya de por sí convulso panorama político nacional. 33 días antes del primero de enero de 1994 el presidente del PRI, había anunciado, como heraldo medieval, que el otro presidente, el de la República, en ejercicio de otra de sus atribuciones metaconstitucionales, de hecho la más notoria y la que más inquietud, sospecha, ansias y excitación despertaba: la de designar a su sucesor, había anunciado el "destape" (puesto que era "EL TAPADO") de Luis Donald Colosio como candidato del partido oficial a la presidencia de la República. Sin embargo, otro de los "tapados" y serio aspirante a la nominación, Manuel Camacho, rompió (como antes lo habían hecho Almazán, Padilla, Henríquez y Cuauhtémoc Cárdenas), con una de las tantas "reglas no escritas" de este sistema político: el que pierde se calla, aplaude, felicita, apoya y "colabora" con el ganador.

En el fondo esta ruptura al interior de la familia revolucionaria no fue sino un claro y explícito ejemplo de la variedad y polaridad de corrientes y fuerzas políticas que conviven en el interior del PRI. Se vio, como nunca, el conflicto existente entre las fracciones tradicionales del prisma y el grupo gobernante, los tecnócratas salinistas. Al final, la doctrina del (neo) liberalismo social no pudo reconciliar a ambos bandos.

Así, el levantamiento zapatista reactivó el debate sobre la democratización de nuestra vida política, poniendo fija la vista en las elecciones próximas a realizarse, exigiendo la sociedad que éstas se llevaran a cabo imparcial y transparentemente. Lo dicho: los hechos narrados volvían a colocar al presidente como el vértice en el cual convergerían todas las pasiones y todas las responsabilidades. La presidencia debía convertirse en garante de unos comicios no sólo limpios, sino creíbles. Ambas tareas hercúneas ¿logrará el presidente garantizar ambas cosas?. La presidencia comenzó a perder poco a poco las riendas de control sobre el partido... y sobre su candidato.

El 10 de enero de 1994 el presidente anunció cambios trascendentales en su gabinete: el Dr. Carpizo ocupa la Secretaría de Gobernación para garantizar no sólo la limpieza y la transparencia de las elecciones, sino para tratar de que éstas fueran creíbles. Y hoy podemos afirmar que estas elecciones fueron limpias y transparentes. La credibilidad en las instituciones electorales renació. Sin embargo el proceso electoral no estuvo exento de desagradables hechos, pues como el Consejero Ciudadano Santiago Creel afirma, "el proceso electoral estuvo marcado por profundas inequidades en la competencia, que será necesario remontar, por irregularidades que por ningún motivo deben ser solayadas, aunque no logren alterar lo fundamental de la votación."<sup>154</sup>

Y en efecto, no se puede hablar de una competencia equitativa cuando el aparato y los recursos estatales, además de la marcada preferencia de los principales medios electrónicos de comunicación, están cargados de un solo lado. El mismo presidente Zedillo, triunfador en aquella jornada del 21 de agosto, lo reconoció en un viaje realizado al Viejo Continente. En Inglaterra admitió que su elección había sido "legal but not fair".

El otro nombramiento que Salinas anunció causó revuelo y confusión: Camacho fue designado Comisionado para la Paz y la Reconciliación en Chiapas. Prácticamente el presidente resucitaba un "muerto político". Le daba al nuevo Comisionado la oportunidad de acaparar la atención no sólo de los mexicanos sino del mundo entero. Minimiza de esta manera Salinas a "su" candidato, Colosio. Ya algún autor previó el desastre, el caos que sobrevendría si, acaso, el presidente, una vez designado su sucesor, cambiara de opinión y diera una contraorden, habla inclusive de "efectos imprevisibles".<sup>155</sup> No sabemos, no tenemos porqué, si el presidente Salinas decidió cambiar o no de abanderado priista. El

---

<sup>154</sup> Creel Miranda, Santiago. "*La democracia electoral*" en Los Compromisos con la Nación. México. Plaza y Janés. 1996, pp. 354 ss.

<sup>155</sup> Zaid, Gabriel. La Economía Presidencial. México, Vuelta 1987, p. 107.

mismo se encargó de aclarar las cosas al pedir a los dirigentes del PRI que no se hicieran bolas porque candidato había solo uno, el suyo: Colosio.

Nada podemos agregar aquí sobre los rumores y chismes sobre el relevo del candidato priísta. Lo único que sabemos a ciencia cierta es que el 23 de marzo de aquél año, Colosio fué asesinado en Tijuana, Baja California, 17 días después de que en un discurso de celebración del 65 aniversario de su partido, había propuesto el fin de la dependencia priísta del gobierno, la realización de las reformas necesarias para terminar con el presidencialismo mexicano, haciendo que nuestro presidente se sujetara estrictamente a la Constitución, y convirtiendo al suyo en auténtico partido político, no mero instrumento electoral del Estado. Cito textualmente algunos fragmentos del mencionado discurso:

"...La fuerza del gobierno fue en buena medida la fuerza de nuestro partido. Pero hoy el momento es otro; sólo nuestra capacidad, nuestra propia iniciativa, nuestra presencia en la sociedad mexicana y nuestro trabajo, es lo que nos darán fortaleza... Cuando el gobierno ha pretendido concentrar la iniciativa política ha debilitado al PRI. Por eso hoy, ante la contienda política, ante la contienda electoral, el PRI, del gobierno sólo demanda imparcialidad y firmeza en la aplicación de la ley. ¡No queremos ni concesiones al margen de los votos ni votos al margen de la ley!... No pretendemos sustituir las responsabilidades del gobierno, pero tampoco pretendemos que el gobierno desempeñe las funciones que sólo a nosotros como partido, nos corresponde desempeñar."

"Hoy estamos ante una auténtica competencia. El gobierno no nos dará el triunfo... Los tiempos de la competencia política son la gran oportunidad que tenemos como partido para convertir nuestra gran fuerza en independencia con respecto del gobierno... Sabemos que el origen de muchos de nuestros males se encuentra en una excesiva concentración del poder. Concentración que da lugar a decisiones equivocadas; al monopolio de iniciativas; a los abusos, a los excesos."

"Reformar el poder significa un presidencialismo sujeto -estrictamente- a los límites constitucionales de su origen republicano y democrático...No queremos candidatos que, al ser postulados, los primeros sorprendidos en conocer su supuesta militancia seamos los propios priistas."<sup>156</sup>

Estas fueron las palabras del candidato Colosio, priista. Con estas expresiones Luis Donaldo buscaba romper otra vieja regla no escrita del sistema político mexicano: el candidato, quienquiera que sea, al puesto que sea, no puede tener una base política propia, ésta se debe al único que puede darla, el jefe del partido: el Presidente.

Decíamos que Colosio muere abatido por las balas de...no sabemos aún el nombre del responsable auténtico, el autor intelectual del asesinato. Sin embargo, la sociedad mexicana no ha esperado el fallo de juez alguno para sentenciar. Los flamígeros dedos de la opinión pública señalan hacia a la localización de esa excesiva concentración del poder al que se refiriera el priista: la Presidencia.

Después de esto quedaba claro que el presidente mexicano no sólo se podía equivocar, que de hecho lo hacía, sino que también podía hacer nada para evitar la muerte de quien amenazó a la institución y al sistema todo. Lo que ocurrió a continuación no puede ser peor que lo que previó Zaid, al faltar el candidato, el presidente en siernes, la cola se desorganizó.<sup>157</sup> Por primera vez en muchos años los priistas trataron de reivindicar su derecho a nombrar por sí su propio candidato. La rebelión del partido se avecinaba. No obstante el presidente pudo aún mantener el control del PRI pero a altos costos: el nuevo candidato, siendo el del presidente no era el del PRI. Se tuvo que transigir y tranzar

---

<sup>156</sup> González Sandoval, Juan Pablo y González Graf, Jaime (coordinadores), *Los límites rotos. Anuario Político*, México, Océano, 1ª ed. 1995, p. 335 ss.

<sup>157</sup> Zaid, Gabriel, cit. *supra* nota 155, p. 103 ss.

con varios grupos políticos. El destino del futuro presidente Zedillo se pactó débilmente. Pero ya lo que sigue será tarea de los analistas y politólogos interesados.

#### IV. LAS RAICES DEL FRACASO.

Preguntémosnos ahora cuáles son las decisiones equivocadas resultantes de la concentración del poder, referida por Colosio. En otras palabras, examinemos el por qué de la ruina de nuestro modelo político presidencialista. Este tema, huelga decir, tampoco es novedoso. En 1972, Cosío Villegas escribió que la "segunda razón por la cual se puede hablar de una señalada singularidad en el sistema político mexicano es el gran avance económico que México ha logrado en los últimos treinta años".<sup>158</sup> Continuaba escribiendo que "el desarrollo económico de México, según se ha dicho ya, es indudable y señalado, y por serlo, el gobierno lo ha exhibido y ponderado como prueba de su buena gestión y como justificativo del sistema político del que ha vivido".<sup>159</sup>

No obstante, con anterioridad, el sociólogo Pablo González Casanova, luego rector de nuestra Universidad, había ya vislumbrado la creciente polarización e insatisfacción social resultante de la desigual distribución de la riqueza nacional entre los diferentes estratos de la sociedad mexicana. A aquella de carácter económico vino a sumarse la igualmente desigual distribución del poder político, resultante de la ausencia de un juego real de partidos.

---

<sup>158</sup> Cit. *supra* nota 68, p. 51

En otras palabras: el régimen surgido de la revolución había sacrificado la democracia política en aras de una ilusoria "justicia social". Los gobiernos revolucionarios no dieron oportunidad a la sociedad de participar en la toma de las decisiones políticas a cambio de un creciente bienestar económico, de manera constante. Sin embargo poco a poco la prometida "justicia social" se fue convirtiendo en un mito, y como Godot, nunca llegó. Así el desigual reparto económico y la falta de visión política para cambiar el modelo económico en el momento oportuno ocasionaron que nuestro país diera de frente con su realidad. Recordando la canción decimos que el Estado mexicano, mientras pudo, sostuvo, mantuvo y dió. Ya cuando no pudo pues no sostuvo, no mantuvo ni dió. El fracaso del modelo económico nacional terminó con la gran justificación del sistema político.

"Las razones del debilitamiento del régimen autoritario nacional van ligados a la pérdida tanto de su legitimidad como de su eficacia".<sup>160</sup> Legitimidad perdida, por que la sociedad mexicana ya no podía considerarse auténticamente representada por quienes decían hacerlo. Eficacia perdida, porque el sistema autoritario demostró su incapacidad para distribuir equitativamente una riqueza que, por el fracaso previsible del modelo económico de industrialización y sustitución de importaciones, fue cada vez menor. Es así como "el viejo autoritarismo mexicano entró en un periodo crítico y sus enemigos decidieron atacar su legitimidad por el lado de la democracia política".<sup>161</sup>

Tradicionalmente se ha visto en la revuelta estudiantil de 1968 la gran expresión de la sociedad mexicana contra el Leviatán surgido de los restos de la revolución. La masacre de la Plaza de las Tres Culturas, además de inmolación de héroes desconocidos pero siempre recordados, es el parteaguas de la historia postrevolucionaria nacional. El aparato estatal dejó, poco a poco, de estar legitimado. El uso

---

<sup>159</sup> Cit. *supra* nota 68, p. 65

<sup>160</sup> Cárdenas Gracia, Jaime F. Transición Política y Reforma Constitucional. México UNAM-III, 1994, p. 74.

de la violencia, la represión (a plena luz del día, bajo el manto de la noche, en silencio, a gritos, psicológica o físicamente) fueron tomando a nuestro Estado en un paulatino ogro, ya no necesariamente filantrópico.

Pero la deslegitimación del Estado recayó principalmente en el mero representante máximo del sistema autoritario y del Estado mexicano: el presidente. A mediados de la década de los 70's, cuando un cambio en la economía y la política eran aún menos costosos y el riesgo de inestabilidad, ingobernabilidad era igualmente mínimos, sucedió lo que Zaid ha denominado la creación del "Grupo Industrial Los Pinos, S.A."

En otras palabras el Presidente decidió que las decisiones económicas se tomarían, para bien o para mal, por quien controlaba el aparato político: él mismo. Es ejemplificativo el hecho de que cuando hubo distintos pareceres entre el Presidente Echeverría y su amigo el Secretario de Hacienda, aquél prefirió la amistad, evitó disgustos y removió gentilmente a su colaborador. Más claro: alguna vez Lincoln, en junta de gabinete, consultó a sus colaboradores sobre cualquier asunto. Democráticamente la decisión fue sometida a votación. El único "sí" fue el del presidente, el cual se concretó a expresar que habiendo cinco "no" y un "sí", ganaban los sí. También en México un solitario 'sí' vence a varios, miles, millones de 'no.'

Así, el estilo personal de gobernar de Echeverría convirtió a la oficina presidencial en una "especie de supersecretaría",<sup>162</sup> de ahí en adelante el presidente resolvería personalmente casi todos los asuntos de Estado. La presidencia fue cargada, aún más, con múltiples, detalladas y contradictorias riendas. Así las decisiones se concentraron, la iniciativa fue monopolizada. Nuestro Estado en lo económico y en lo político tuvo ya un sólo motor: el Presidente.

---

<sup>161</sup> Meyer, Lorenzo, *La Segunda Muerte de la Revolución Mexicana*. México. Cal y Arena, 1994, p. 56.

<sup>162</sup> Zaid, Gabriel, cit. *supra* nota 155, p. 17

Y la concentración de las decisiones dieron por resultado que el nivel de incompetencia no se abatiera, sino que únicamente subiera de nivel "El deterioro de la economía en los últimos sexenios se debe esencialmente a su dependencia extrema de la voluntad de un sólo hombre"<sup>163</sup>: el Presidente.

Pero el mismo autor, que sin ser economista maneja la disciplina con gran prestancia y simplicidad, reconoce que no todos los males de la economía nacional se originan en la Presidencia, aunque si se agravaron ahí.

Si bien la creciente politización de la sociedad mexicana llegó al punto en que ésta no podía ya asimilar como propio y adecuado un sistema político autoritario, premoderno, es evidente que el gran golpe a la legitimidad del vigente sistema fueron las gravísimas y profundas crisis económicas, las cuales tuvieron como vértice la falta de eficiencia presidencial. Si la economía se maneja desde Los Pinos sólo uno puede ser responsable de los descalabros financieros de 82, 85 y 95: el Presidente.

En 1982, López Portillo no era sólo un presidente devaluado. Ese año entregó una presidencia, una institución devaluada, severamente criticada. Carpizo señala que, hasta entonces, otra de las llamadas "reglas no escritas" del sistema político, la de no criticar o siquiera cuestionar el desempeño presidencial, había permanecido intacta. Pero el desastre económico, la humillación que sufrió el país ante la caída de los precios internacionales del petróleo, la descarada e increíble corrupción de la clase política, etcétera. Todo esto motivó una lógica y correspondiente indignación popular. El centro de las recriminaciones y reproches fue aquel al que se consideró el responsable del desastre: el Presidente. Zaid escribió alguna vez que nuestro presidente era como Dios: "creador de todo y responsable de nada".<sup>164</sup> En el 82 la sociedad mexicana buscaba responsables, y sólo pudo encontrar uno: el Presidente.

---

<sup>163</sup> Zaid, op. cit., p. 18

<sup>164</sup> Zaid, op. cit., p. 29.



Decíamos, pues, que López Portillo deja una presidencia devaluada y severamente criticada.

Miguel de la Madrid asume el cargo con fama de experimentado administrador pero con muy poca en las áreas de la política partidista. Y con de la Madrid llega a los altos puestos de dirección estatal un grupo novedoso, pero de alto riesgo: los tecnócratas. Estos administradores, especialistas en las finanzas y la economía, determinaron que el rescate del modelo económico tradicional era inviable y riesgosisimo. México debía cambiar el paradigma en materia económica, debía marchar conjuntamente con los países avanzados, debía seguir a Inglaterra y' Estados Unidos, principalmente, en el desmantelamiento del Estado de Bienestar, debía reducir el aparato estatal a las funciones mínimas necesarias, se debía hacer del mexicano un Estado capaz y eficiente y por ello mismo más pequeño.

Así, durante el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado "se convirtió en credo la crítica a la intervención del Estado porque se le responsabilizó por completo de la crisis económica".<sup>165</sup> La reforma del Estado mexicano apenas se vislumbraba. "Pese a la crisis, la presidencia, aunque disminuida, seguía siendo la pieza central del entramado político".<sup>166</sup> Sin embargo, el cuestionamiento del modelo económico que había fracasado se extendió también a las bases de este y a sus beneficios. Es por ello que de igual forma comenzaron a ser criticados y atacados "el conjunto de valores y principios históricos del sistema político que constituyen sus cimientos y sin los cuales es difícil emplear sus recursos incluso para promover su transformación... Nacionalismo, corporativismo, gobierno fuerte, etc., fueron condenados pero sin que se ofrecieran otros principios alternativos".

Las circunstancias internacionales influyeron también en los cambios de nuestro país. La caída de la URSS y el supuesto "triunfo" del capitalismo, quedándose como único modelo social, político y

---

<sup>165</sup> Hernández Rodríguez, Rogelio, "Inestabilidad política y presidencialismo en México". Mexican Studies. Estudios Mexicanos, Vol. 10, Núm. 1 Winter 1994, University of California Press, p. 192.

<sup>166</sup> Meyer, Lorenzo, "El presidencialismo: del populismo al neoliberalismo", Revista Mexicana de Sociología, Año LV No. 2, Abril-Junio 1993, p. 67

económico a seguir, el desmantelamiento del Estado benefactor influido de las teorías neoliberales, etc. Ante este panorama el gobierno de Miguel de la Madrid no encontró alternativa a ir más allá de la mera política de austeridad fiscal para dar inicio al cambio estructural del Estado mexicano. En 1988 al finalizar el periodo de Miguel de la Madrid, los costos enormes de este cambio estructural, de esta muda de modelo económico habían sido pagados por casi toda la población nacional.

Pero el cambio de estructura económica también afectó el entramado político. La crisis económica se tradujo en crisis política. En 1987 un grupo de priistas "distinguidos", encabezados por un ex-gobernador, hijo del general Cárdenas, y un expresidente del PRI y exsecretario de Estado, manifestó su clara inconformidad con los cambios practicados en la estructura estatal y la orientación de la política del propio Estado mexicano. Su inconformidad llegó al punto de criticar y combatir la atribución metaconstitucional mas importante que tiene el presidente mexicano: la designación del candidato priista a la presidencia, es decir, su sucesor. Se pidió, se exigió la democratización del proceso de selección.

Sin embargo, el tránsito de modelo económico, la continuidad del cambio de estructuras económicas debía ser asegurado. Así, a pesar de que por primera vez hubo cierta "publicidad" de quienes aspiraban a la candidatura, a pesar de que, incluso, estos aspirantes se presentaron ante su partido para convencerlo de que eran los idóneos, a pesar de esa "pasarela", el presidente de la Madrid decidió que la candidatura priista debía recaer en su Secretario de Programación y Presupuesto: Carlos Salinas de Gortari.

Salinas no era un político partidista. Formaba parte de esa élite ilustrada llamada tecnócratas que habían arribado a los puestos de dirección recientemente, pero que traían en las alforjas una bien ganada fama de especialistas, buenos administradores, eficientes servidores públicos y reconocidos

académicos. Salinas conocía bien su punto débil: la política partidista. Así que se vió obligado a lograr una transacción con todos los políticos de viejo cuño con los que fue posible. Recordaremos que al mismo tiempo la corriente que exigía la democratización del partido y sus procedimientos fué, prácticamente, expulsada. Estos expriistas lograron conformar una alianza con los denominados "partidos paraestatales" y conformar un Frente Democrático Nacional. El rompimiento fue definitivo, puesto que quien encabezaba, este frente como candidato a la presidencia, era el mismísimo hijo del General: Cuauhtémoc Cardenas Solórzano.

"El FDN no era el único oponente, la crisis económica también reactivó la tradicional oposición democrática al centro derecha. Bajo el liderazgo de Manuel J. Clouthier, un fogoso empresario norteño, el PAN constituyó la otra opción, una que no cuestionaba tanto la dirección del cambio estructural sino la forma autoritaria de llevar a cabo".<sup>167</sup>

Por primera vez en su historia, el PRI se vió ante la muy real posibilidad de perder la elección presidencial. Aún hoy día la sombra sospechosa de la duda cobija la fecha de 6 de julio de 1988. El incumplimiento de la promesa de los responsables de la elección de entregar resultados preliminares la noche misma de la jornada electoral, a causa de la famosísima "caída del sistema", produjo una aguda crisis de credibilidad, de legitimidad del candidato que, varios días después, fue declarado ganador: Carlos Salinas de Gortari. El 10 de septiembre de 1988, después de haber calificado la elección presidencial en una tormentosa sesión, el Congreso de la Unión declaró a este presidente electo; no obstante la sospecha continuó. Lamentablemente un incendio "fortuito" destruyó por completo el único medio para despejar dudas y aclarar las sombras que se posaban sobre la elección de Salinas: las boletas electorales.

---

<sup>167</sup> Meyer, Lorenzo, op. ult. cit., p. 70

"Un observador agudo de nuestra realidad don Gastón García Cantú, ha escrito que en las elecciones de 1988 el derrotado es el presidencialismo y que nunca más el partido de la Revolución será la organización decisiva en la política del Presidente de la República".<sup>168</sup> Resultados de la elección del 88: el candidato priista, ganador con el menor porcentaje de la historia: 50.74%, pérdida priista de más del tercio de las curules del Congreso de la Unión, incluyendo 4 senadurías en posesión del Frente Democrático Nacional; desprestigio internacional de las instituciones y procesos electorales mexicanos a nivel internacional; ilegitimidad, que devino a poco en mero desprestigio, del presidente electo.

Ya en la presidencia Salinas se dio cuenta de que ésta había perdido ya buena parte de su prestigio y que el papel de árbitro político que siempre le había correspondido estaba bastante opacado. Pero será precisamente el periodo salinista en el cual la presidencia recupera, engañosamente, y refuerza muchas de sus atribuciones metaconstitucionales. Decimos engañosamente porque, en realidad, quien recuperó para sí y practicó hasta el extremo algunas atribuciones arbitrarias de la presidencia fue el presidente Salinas, él como individuo con el poder, mas no la institución.

"El proyecto salinista consistió en ahondar el cambio económico iniciado en el sexenio anterior para, en el proceso mismo del cambio, construir una nueva red de compromisos y alianzas. La presidencia buscó y logró convencer a esos beneficiados de que sólo sería posible llevar a cabo el cambio estructural económico si se impedía que el pluralismo emergente minara la fuerza de la presidencia, pues sólo ella podía garantizar el cambio a fondo e irreversible en la naturaleza de un sistema legalmente acostumbrado al populismo".<sup>169</sup>

Pero lo que en realidad pasó fue que el propio Salinas asumió ese papel de garante de la transición económica. Así, acciones como la detención de "La Quina", la remoción de Carlos Jongitud,

---

<sup>168</sup> Carpizo, Jorge, "Algunas reflexiones sobre los cambios en el presidencialismo mexicano." Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie Año XXIV No. 70, enero-abril, 1991, p. 95.

ambos líderes (poderosísimos) de los principales sindicatos, no sólo nacionales sino latinoamericanos, o el encarcelamiento de Eduardo Legorreta, banquero responsable del crack bursátil de 87, y de José Antonio Zorrilla, ex-jefe policiaco acusado del asesinato del periodista Manuel Buendía, tuvieron por objeto señalar que Salinas tenía todas las riendas en la mano, mano firme y enérgica. Se buscaba prestigiar ante la opinión pública (y privada) nacional (y extranjera) a la institución que debía conducir al país hacia nuevos derroteros: la presidencia.

Para el investigador Rogelio Hernández, son dos las causas principales del personalismo del gobierno a Salinas.<sup>170</sup> Las podemos mencionar brevemente de la siguiente manera:

1. La falta de un tangible proyecto económico, político, histórico. Las reformas económicas se iniciaron sin prever siquiera los correspondientes cambios políticos; el desprestigio de las instituciones regentes principió, y se agudizó, cuando las llamadas a sustituirlas no habían aun sido planeadas. Lo anterior originó un pragmatismo total a la acción del Estado, y en especial del desempeño del presidente.
2. La falta de un equipo homogéneo de colaboradores. El auténtico equipo de Salinas (sus amigos) era el encargado de la política económica. Pero la conducción de la política "política" recayó en un grupo de no tan allegados a Salinas, lo que dio origen a vacilaciones políticas. La formación de aquel gabinete de conciliación y compromiso es resultado de las presiones que se suscitaron al interior del partido a partir de la designación de Salinas como candidato. Esto produjo, también un pragmatismo, cercano al relativismo, que pudo haber caído en el nihilismo.

De esta manera, al carecer de un grupo de colaboradores amigos con experiencia política y al no confiar del todo en los políticos "experimentados", Salinas tuvo que intervenir directamente en la

---

<sup>169</sup> Meyer, cit. *supra* nota 166, p. 72

<sup>170</sup> Cit. *supra* nota 165, p. 195, ss.

infinidad de problemas que se le presentaron en su gestión. Esta intervención fue muy marcada en los procesos electorales (nacionales y locales) que se desarrollaron en esos 6 años. Esto nos conduce a la llamada alianza estratégica entre el PAN y el gobierno de Salinas.

Después de los comicios de 1988 "Salinas y los suyos no perdieron tiempo, y de inmediato iniciaron la negociación con la tercera fuerza electoral y cuyas posiciones en materia económica eran muy cercanas a las de Salinas: el PAN...Para el gobierno resultó lógico y conveniente poner el acento en lo que tenían en común el PAN y el salinismo (que no necesariamente el PRI); la reforma del sistema económico... A cambio del reconocimiento de Salinas como presidente y del rechazo a un frente común con el cardenismo, el PAN obtuvo la promesa de avanzar en el tránsito del autoritarismo a la democracia".<sup>171</sup> Sin embargo este tránsito no sería precisamente democrático. Las famosas "concertaciones" aparecieron para reconocer o atribuir el triunfo electoral a algún candidato panista. Ahí donde el PRI ganaba "a toda ley", pero era necesario dar la victoria al PAN la concertación se daba entre el presidente y su partido, llegando incluso a ser bastante agreste. De esta manera Salinas forzó al máximo el apoyo incondicional que tradicionalmente el PRI daba al presidente; éste comenzó a aparecer como un obstáculo más para los candidatos del partido. Así es como Salinas golpeó impunemente y sin piedad al aparato que lo llevó al poder.

En 1994 Hernández Rodríguez escribía: "...las negociaciones hechas sobre las urnas únicamente han conseguido sembrar la incertidumbre porque han mostrado que Salinas ha intervenido mas allá de sus facultades legales y, sobre todo, sin respetar las funciones de los comicios y las gubernaturas. Lo grave es que, además de la desconfianza en ambas instituciones, también ha revelado que al centralizar las decisiones se debilita el sistema. Ahora, cualquier presión política se dirige al jefe

---

<sup>171</sup> Meyer, cit. *supra* nota 166, p. 76-77

del ejecutivo y no a las instancias que deberían desactivar las demandas, y basta que esa presión aumente para que la oposición consiga sus propósitos, aun siendo ilegales"<sup>172</sup>

Mencionamos ya uno de los golpes continuos que asestó Salinas al PRI. Ahora aludimos a otro: el PRONASOL. Este programa nacional de solidaridad fue diseñado principalmente para recuperar a los grupos que componían la base de la pirámide social, mas expuestos a la influencia del naciente cardenismo militante de centro-izquierda que se institucionalizó en el PRD. Así, aunque el objetivo era desarticular la amenaza cardenista, el PRONASOL desplaza al PRI como canal concentrador de las demandas sociales masivas. Las funciones sociales que realizaba el partido (gestoría de préstamos refaccionarios, mejoras urbanas, apoyo en especie a las necesidades, becas escolares, etcétera) las comenzó a acaparar este programa manejado directamente desde la presidencia (con la imagen de que se pretendían acciones rápidas y directas exentas de burocratismos) y que "no fue tanto la promesa de un futuro mejor, sino acciones concretas frente a necesidades inmediatas...Se trató no de poner en marcha grandes programas generales, sino acciones relativamente modestas, pero a la medida de grupos específicos y organizados, con lo cual se maximizó su valor político".<sup>173</sup>

Hemos tratado de brindar un panorama general de las circunstancias que rodearon el, "fortalecimiento" de la presidencia en el período de Carlos Salinas. Este anuló los puntos de referencia del sistema político, golpeó y prácticamente acabó con las instituciones y prácticas políticas urgentes. Salinas personalizó la presidencia y el poder de esta en un proceso inverso al que realizó Cárdenas en su tiempo. El estilo personal de gobernar de Salinas condujo al desequilibrio total del sistema político. La política del Estado se convirtió en política de Salinas, y en pos de ésta pasó sobre todos: gobernadores, elecciones, sindicatos, el PRI, el PRD, algunos periódicos, etc.

---

<sup>172</sup> Cit. *supra* nota 165, p. 203

<sup>173</sup> Meyer, cit. *supra* nota 166, p. 78

Para finalizar: la gran apuesta de Salinas, en cuyo triunfo descansaba el prestigio y reforzamiento de la presidencia, era reactivar el crecimiento económico del país, reactivar el desarrollo nacional y elevar paulatinamente los niveles de vida, principalmente de la vapuleada clase media. La gran promesa de integración de México al mundo moderno fue la garante de aquel albur. Pero Salinas perdió... todos perdimos. Ya vimos cómo la guerrilla chiapaneca y dos asesinatos políticos, vulneraron el discurso salinista. El llamado "error de diciembre" fue el acabóse. Ernesto Zedillo recibió una presidencia, como nunca antes, criticada, desprestigiada, deslegitimada, responsable de todo, acusada de todo, sospechosa de todo, y prácticamente rehén de múltiples grupos políticos. "Hoy, tras la debacle del salinismo, tanto la institución presidencial como el presidente mismo, han perdido poder sin que nadie más lo haya ganado".<sup>174</sup>

---

<sup>174</sup> Meyer, Lorenzo, Liberalismo Autoritario, México. Océano, 1995, p. 241



## CAPITULO TERCERO

# EL PODER LEGISLATIVO EN MEXICO

**Sumario:** I. *Estructura.* II. *Organización.* III. *Funciones.*

### I. ESTRUCTURA

#### A) Bicameralismo.

Corresponde ahora, según nuestro plan de trabajo, comenzar un somero estudio del órgano estatal encargado de la elaboración del sector del derecho positivo, al que comúnmente se le denomina, precisamente, Legislativo. La importancia constitucional del citado órgano es tal que el mismo dominó la vida política institucional de gran parte de las naciones occidentales durante toda la centuria pasada y principios de la presente. En otras palabras, el fenómeno del reforzamiento del órgano ejecutivo del Estado es propio de los avatares del siglo XX. Sin embargo, recientemente se ha pretendido redimir, en la doctrina y en los hechos, al "parlamento", "congreso" o "asamblea". No obstante, es necesario conocer profundamente la referida institución para poder exaltar sus virtudes y aminsonar sus defectos.

No es este aún el momento indicado para entrar en discusiones precoces. En cambio sí lo es para comenzar el estudio del que nuestra Constitución llama Poder Legislativo.

Ya con anterioridad vimos que el artículo 49 de la Carta Magna de 1917 proclama la teoría de la división de poderes y prescribe que el ejercicio del Supremo Poder de la Federación corresponderá a tres distintos órganos estatales, los cuales, dentro de su competencia, realizarán las funciones "clásicas" de cualquier Estado: la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Y es, posteriormente, el artículo 50 del mismo ordenamiento el que indica que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, mismo que se dividirá en una Cámara de Diputados y una de Senadores. El referido numeral 49 establece la prohibición de que la función legislativa recaiga en una sola persona, con excepción de los casos ya antes estudiados de concesión de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión para legislar, según lo dictan los artículos 29 y 131 de la Constitución.

De lo expuesto se desprende que el nuestro es un Congreso bicameral, es decir compuesto por dos cámaras distintas, tanto en la forma de integración como en sus facultades. Este sistema se inspiró en la Constitución de Filadelfia de 1787. A su vez los independentistas norteamericanos tomaron como modelo a seguir la institución del Parlamento británico, el cual aún hoy día se divide en dos cuerpos diferentes: la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes, siendo la primera un órgano aristocrático, es decir que sus representantes lo son de una clase social determinada, antaño bastante poderosa y hoy día venida a menos: la aristocracia inglesa de rancio abolengo.

Sin embargo, los constituyentes de Filadelfia no estatuyeron un sistema bicameral para dar representación a una clase social determinada, privilegiando su importancia política. La división del órgano legislativo del Estado tuvo como fin principal la otra gran característica del mismo: el sistema federal. Así, se encomendó a la segunda cámara la

representación y defensa de los intereses de los estados de la Federación, reservándose a la primera la representación de la Nación en su conjunto.

Los sucesivos Congresos Constituyentes mexicanos, bajo la constante y fuerte influencia de los Estados Unidos de América, adoptaron el sistema bicameral, e inclusive las constituciones centralistas, de marcada influencia francesa, conservaron el esquema bicameral del Congreso mexicano. Es de hacer notar que solamente se siguió el formato unicameral en la Constitución de 1857, producto directo de las mentes más brillantes de la época, cuya simpatía por el federalismo siempre se ha puesto de relieve, en la cual fué suprimido el Senado de la República por considerarlo un órgano pernicioso para la buena marcha de las instituciones liberales de la época.

En 1874 fué reformada la Constitución para restablecer al Senado en nuestro sistema constitucional. Desde entonces éste no ha vuelto a desaparecer. Queda así encargada la representación popular a la Cámara de Diputados en tanto que al Senado de la República correspondería la de las entidades federativas. Decimos correspondería porque hoy día, determinándose la integración de la Cámara de Senadores por elección popular la única diferencia apreciable entre ambas cámaras, desde el punto de vista constitucional, es que, en primer lugar, la de Diputados se integra mediante elecciones en circunscripciones más pequeñas que en las que se eligen a los integrantes de la de Senadores; en segundo lugar, ambas cámaras gozan de facultades legislativas similares, excepción hecha de las materias que, tratándose de la iniciativa para legislar, son exclusivas de la de Diputados. Es de hacer notar que únicamente poseen facultades no legislativas distintas entre sí, cuyo ejercicio está reservado de manera privativa a cada una de ellas.

Así, puesto que no podemos hacer una diferenciación a priori entre nuestras cámaras, debemos hacerla teniendo en cuenta el tipo de facultades atribuidas constitucionalmente a cada una de ellas. Así, son los artículos 74 y 76 constitucionales los que establecen las facultades exclusivas de las Cámaras de Diputados y Senadores, respectivamente. Un examen breve de estos preceptos, a los que más tarde volveremos, nos arroja la constante de que, principalmente, corresponde al Senado las facultades de vigilancia sobre el Ejecutivo, así como la aprobación de diversos nombramientos hechos por éste. Característicamente, corresponderá a la Cámara de Diputados el control financiero y presupuestario sobre el gobierno y la administración pública.

Tradicionalmente se ha señalado que el sistema bicameral trae consigo una serie de ventajas técnicas encaminadas al debilitamiento de este poder que, llevado al extremo puede devenir en una caótica asamblea ingobernable. La doctrina constitucional mexicana ha visto como un gran acierto el hecho de que la división intraorgánica del Legislativo conlleve su debilitamiento, tratando de evitar, teniendo siempre en mente la opinión de Rabasa, que un probable congreso fuerte sojuzgue a un presidente débil. Así se dice que la adopción del principio bicameral logra equilibrar la fuerza de ambos poderes políticos.

Otra gran ventaja derivada de la existencia de dos cámaras legislativas es la de que en caso de un probable conflicto político entre el ejecutivo y una de aquellas, correspondería a la otra asamblea la intervención, como mediadora, en el mismo. Sinceramente consideramos que está por verificarse este supuesto, aún no se ha dado el caso de que alguna de las cámaras, dominadas ambas por una mayoría bastante "servicial" para con el presidente, se atreva a enfrentar y controvertir alguna actuación del Ejecutivo.

Una más de las ventajas del citado sistema consiste en el hecho de que, se dice, el proceso legislativo es de tal trascendencia que requiere de una larga mediación y discusión, donde se sopesen las ventajas y desventajas de la propuesta de ley, y que todo esto requiere, pues, del transcurso del tiempo suficiente para decidir responsablemente. Una sola cámara no es garantía de legislación razonada, por lo que se busca, con la existencia de la segunda cámara, evitar la caída desastrosa en la precipitación legislativa. En nuestra opinión esta ventaja hoy día ha perdido totalmente su fundamento. En nuestro tiempo lo que se busca frenéticamente es la rapidez en la legislación, puesto que los tiempos que vivimos son de cambio constante y el retraso en la expedición de leyes, que por lo demás deben ser, en la mayoría de los casos, bastantes técnicas, conllevaría la existencia de vacíos jurídicos por demás peligrosos.

De Vergottini<sup>175</sup> opina que los argumentos en favor del bicameralismo son básicamente cuatro, consistentes en:

- a) La indispensabilidad del sistema en los Estados federales y en aquellos que pretenden valorar las autonomías territoriales.
- b) El citado principio se convierte en una garantía contra el abuso del poder que podría realizar, de existir, una cámara única.
- c) Garantiza, de igual manera, la prevención de la legislación precipitada porque permite la posibilidad de reexaminar, una cámara, el trabajo realizado por la otra. Por cierto, al momento de escribir este párrafo, (15-V-96), tenemos a la vista un ejemplo palpable de lo dicho puesto que se discute aún en la Cámara de Diputados la manera de rehacer el dictamen que, en materia de legislación contra la delincuencia organizada, emitió el

Senado. Se observa materialmente esta ventaja de nuestro sistema bicameral, misma que a su vez sirve de control intraorgánico al poder legislativo.

d) El principio bicameral coprende la representación de intereses sectoriales (económicos, sociales, profesionales) al mismo tiempo que la representación de intereses políticos de la sociedad en general. Al respecto anotamos que lo que el tratadista italiano nos refiere es la posibilidad de que, atendiendo a las contemporáneas teorías del neocorporativismo, las segundas cámaras adquieran el carácter de instituciones políticas estatales que sirvan de cauce para la legal y legítima representación de intereses de grupos distintivos de la sociedad, principalmente de aquellos intervinientes en el proceso productivo. Se constituyen así las segundas cámaras económicas. Un ejemplo de lo citado lo encontramos en Irlanda, donde el Senado se integra por once miembros designados por el gobierno y otros cuarenta y nueve elegidos en el ámbito de los sectores de la cultura, la agricultura, la industria, el comercio y el trabajo.

No obstante, el mismo autor encuentra otros tantos argumentos contrarios a la institución del sistema bicameral, los cuales son:

- a) Es necesaria la unidad de la representación política;
- b) La dispersión de las relaciones políticas entre el gobierno y el parlamento, con los riesgos que esto implica;
- c) La complicación y lentitud del procedimiento de la elaboración de la ley; y
- d) la que a nuestro parecer es la más importante, "en las democracias contemporáneas basadas en el sistema de partidos ya no se conciben criterios diversificados de representación

política, de suerte que la representación sólo podría ser nacional y elegida con la asistencia de los partidos políticos en una sola cámara, sin duplicaciones inútiles.<sup>176</sup>

**B) Integración de las Cámaras.**

Propiamente es la manera como se integran uno de los rasgos que mejor nos servirá para distinguir una cámara de otra. De manera expresa el artículo 51 de la Constitución establece que la de Diputados será una cámara integrada por representantes de la Nación, los cuales se eligen cada tres años, en un número de 500, de los cuales 300 son diputados electos bajo el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y otros 200 que se eligen según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. La demarcación territorial de los referidos 300 distritos uninominales será la resultante de dividir la población total del país, según el último censo, entre el número indicado. Las circunscripciones plurinominales a las que se hizo referencia para la elección de los restantes 200 diputados son cinco en todo el país estando integradas por las siguientes entidades federativas:

1° : Distrito Federal y Puebla.

2° : Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas.

3° : Campeche, Chiapas, Nuevo León, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.

4° : Baja California, Baja California Sur, Colima, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Sinaloa y Sonora.

5° : Guerrero, Morelos, México y Oaxaca.

---

<sup>176</sup> De Vergottini, Giuseppe, *op. ult. cit.* p. 331

Por su parte el dispositivo 56 constitucional indica que el senado de la República se integrará por 128 senadores, los cuales se elegirán de la siguiente manera:

- a) Dos, que por cada Estado y el Distrito Federal, se elegirán según el principio de votación mayoritaria relativa.
- b) En cada Estado y en el Distrito Federal se asignará una senaduría de primera minoría a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.
- c) Los treinta y dos senadores restantes se elegirán mediante el principio de representación proporcional siguiendo el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Se menciona además que la Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

El año próximo, en las elecciones federales, se elegirán únicamente 32 senadores según el principio de representación proporcional, mismos que integrarán, junto con los senadores electos en 1994 y los diputados que resulten electos en 1997, la Quincuagésima Séptima Legislatura.

El texto al que acabamos de hacer mención corresponde a uno de los artículos modificados en virtud de la denominada Reforma del Estado, incluyente de la reforma electoral "definitiva" de que tanto se ha hablado en los medios de comunicación. Lo más notorio de la reforma al artículo 56 es, evidentemente, la inclusión de la representación proporcional en el mecanismo de integración de la Cámara de Senadores. Era ya un reclamo generalizado, la sobrerrepresentación del partido de Estado en el Senado se había vuelto insostenible, por lo que era necesario abrir nuevos espacios a la expresión de ideas y voces divergentes, a fin de enriquecer el debate parlamentario con los puntos de vista y opiniones



de las distintas corrientes políticas existentes en el país. Sólo de esta forma podemos aspirar a que nuestro Congreso se transforme realmente en un escenario del debate político, en un foro del pluralismo democrático.

Al mismo tiempo que los titulares, deberán elegirse diputados y senadores suplentes que sustituyan a aquellos cuando se ausenten. De lo anotado se desprende que el sistema representativo vigente en nuestro país es mixto, puesto que combina tanto el principio de la mayoría relativa como el de la proporcionalidad, aunque es dominante el componente mayoritario. La representación proporcional consiste en la asignación de curules parlamentarias a cada partido participante en las elecciones proporcionalmente al número de votos que recibió. Generalmente la introducción de este sistema tiene como finalidad la adecuada representación de todas las corrientes políticas participantes en el proceso electoral. Se trata de garantizar a las minorías electorales un espacio adecuado e institucional para la difusión de sus opiniones e ideas, lo cual, es importantísimo para el desarrollo de la democracia representativa de nuestros días.

#### C) Autonomía.

El principio de autonomía del congreso o autoorganización del mismo deriva de la lógica independencia que debe existir entre los distintos órganos del Estado, resultante de la inclusión de la teoría de la separación de poderes en nuestra Constitución. Además, puesto que original y principalmente se ha identificado al órgano legislativo estatal como el depositario original de la soberanía popular, resulta lógico que tal órgano sea, o trate de ser en el menor de los males, autónomo respecto de los otros órganos estatales, para evitar la intervención de éstos en lo que a su régimen y gobierno internos corresponde.

No se podría hablar de autonomía o autoorganización de los otros órganos estatales porque éstos principios deben estar contenidos en el ordenamiento jurídico interno que regula la organización y funcionamiento de, por ejemplo, el ejecutivo o el judicial. Y por definición el encargado de elaborar todo este tipo de normas jurídicas es el legislativo, pues como su nombre lo dice, es el que da la ley. Sería contradictorio y muy peligroso que aquel que está llamado a crear el derecho positivo en un Estado supeditase su organización y su funcionamiento a las normas impuestas por otro órgano estatal diferente, ya que su representatividad popular quedaría severamente cuestionada y las leyes que expidiera serían gravemente impugnadas por no atender al principio democrático de la supremacía del legislador.

Así, vemos que el anterior, el de la autoorganización o autonomía del legislativo, es un principio derivado directamente de la doctrina liberal-democrática.

Y la primera manifestación de este principio la encontramos en la facultad inalienable que tiene el cuerpo legislativo para dotarse de una reglamentación interna que regule su estructura funcional y el procedimiento que lo rija. Hablamos pues de la autonomía reglamentaria que no es otra cosa sino "la competencia dirigida a la adopción de normas reglamentarias adecuadas que disciplinan las estructuras organizativas internas (desarrollando eventualmente normas constitucionales) y a la actuación del parlamento previniéndose, en particular, garantías idóneas para las minorías de la oposición".<sup>117</sup>

Es el artículo 70 constitucional el que reconoce al Congreso de la Unión la facultad de establecer su propia ley orgánica, coordinando de esta manera su procedimiento interno

---

<sup>117</sup> De Vergottini, *op. cit.* p. 339

con entera libertad y sin más limitaciones que las previstas en la propia Constitución. De manera literal el segundo párrafo del mencionado precepto expresa que el Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. Es de hacer notar que el párrafo siguiente dice que la ley (entendemos que la Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos), determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Lo anterior concuerda perfectamente con la definición dada de autonomía reglamentaria, sin embargo notamos que expresamente la parte final del tercer párrafo del artículo referido distingue entre una Cámara y otra al señalar la previsión de garantía a las diferentes corrientes ideológicas únicamente por lo que se refiere a la de Diputados. ¿Tendríamos que excluir por este hecho a la de Senadores en lo que se dice acerca de los denominados grupos parlamentarios? Nuestra personal opinión es que de ninguna manera se puede interpretar como exclusiva de aquella la debida regulación de los grupos parlamentarios. Consideramos que se trata de una falla técnica del poder revisor de la Constitución. Y así lo consideramos porque, al igual que la de Diputados, cuya regulación sobre grupos parlamentarios se encuentra en el capítulo tercero de la Ley Orgánica del Congreso, preceptos 31 al 37, la de Senadores es regulada al respecto por el capítulo sexto de la referida ley, artículos 94 al 99, siendo ambos capítulos muy semejantes en sus disposiciones.

Este poder de autonormación interna será la base para lo que constituirá el bloque más característico del denominado Derecho Parlamentario los reglamentos, que se entienden como el desarrollo inmediato de la Constitución. Además "su importancia

reside...en que decisiones fundamentales para la vida del Estado se adoptan siguiendo sus mandatos."<sup>178</sup>

Extraída directamente de la anterior nos encontramos con la denominada autonomía de gobierno interno, la cual consiste en la integración de los órganos de dirección del congreso por aquellos congresistas que la totalidad de los mismos designen, sin intervención o influencia de cualquier otro órgano estatal, asegurando de esta manera, o pretendiendo lograr al menos, la autonomía funcional del congreso. Lo que se busca es que los órganos rectores estén en manos de personas designadas por la exclusiva voluntad del cuerpo legislativo, recayendo en los elegidos la total confianza de los congresistas.

La siguiente manifestación de la autonomía de la que gozan los cuerpos legislativos contemporáneos es la que estriba en la fijación libre de su presupuesto y el control de su ejercicio mediante órganos propios con el fin de asegurar la no intervención de cualquier otro órgano estatal que pudiera influenciar las actividades del congreso, al ejercer presión a través de la asignación de recursos económicos. Específicamente se trata de evitar la intervención del gobierno en la distribución de los recursos monetarios necesarios para la correcta función del cuerpo legislativo, ya que el congreso "difícilmente podría controlar y fiscalizar al Gobierno y a la Administración Pública si no contase con los recursos materiales y financieros precisos."<sup>179</sup> Sin embargo "a una amplia autonomía financiera corresponde un control que corresponde a un órgano distinto de las Cámaras que tiene competencia de control general en materia presupuestaria."<sup>180</sup>; a lo que claramente está haciendo alusión De Vergottini es a la existencia de órganos estatales especializados en la

<sup>178</sup> Santaolalla, Fernando. Derecho parlamentario español, Madrid. Espasa-Universidad, 1990, p.36

<sup>179</sup> Santaolalla, op. cit. p. 69

<sup>180</sup> De Vergottini, Giuseppe, cit. supra nota 175, p.340

revisión y el control de los ejercicios presupuestarios del resto del aparato estatal, carentes por completo de cualquier trazo político y altamente tecnificados: los que en Europa se denominan tribunales de cuentas.

Pero así como el congreso como unidad tiene la plena libertad de determinar su presupuesto a ejercer, de igual manera la autonomía presupuestaria tiene una cara interna: cada cámara en particular puede, sin intervención de la otra, establecer el presupuesto que requerirá para realizar adecuadamente sus funciones. "La autonomía presupuestaria incluye también la de administración de los propios fondos...[éstos] no están sujetos a justificación sobre su destino...no están sometidos a ningún control externo, incluso al correspondiente al Tribunal de Cuentas..."<sup>181</sup>. Esta opinión no la compartimos, es necesario que también los controladores sean controlados, ya no en el plano político, que correspondería en última instancia al pueblo en tanto cuerpo electoral, pero sí en el plano técnico del adecuado ejercicio del presupuesto que el propio congreso se asignó. No se ganaría mucho en el terreno del control del "regreso" del poder si se dejasen manos libres a los congresistas en el gasto presupuestal, en busca de asegurarnos una menos corrupta administración pública y un gobierno más limpio, ya que se permitiría que la apetecible tentación de una libertad mal entendida hiciera presa de nuestros honrados congresistas. En definitiva ¡no! : absolutamente todos los órganos estatales deben estar sujetos al control técnico de la limpia contabilidad y el correcto ejercicio del presupuesto asignado, inclusive el órgano más representativo de los electores, y quizá precisamente por ello: el Congreso.

---

<sup>181</sup> Santaolalla, Fernando, cit. *supra* nota 178, p. 70

Pasamos ahora a la autonomía administrativa, la cual debe ser de gran importancia en un momento en que se habla tanto de fortalecer al Poder Legislativo mexicano. Esta consiste básicamente en la atribución del congreso para dotarse, en ejercicio de su autonomía presupuestaria, de un cuerpo administrativo y de servicios diferente al de la administración pública, independiente de ésta tanto por lo que respecta al ingreso como a la carrera y a la disciplina interna.

#### ***D) Disciplina Parlamentaria.***

Entendemos por tal el conjunto de reglas de comportamiento que todos los congresistas están obligados a observar, ciertamente de preferencia en el interior del recinto parlamentario y en el desarrollo de los trabajos de la asamblea legislativa, pero en nuestra opinión también deberían de ser de estricta observancia aún cuando el legislador no se encuentre en el local del congreso o en trabajos parlamentarios. Puesto que es representante popular de tiempo completo, lógico resulta que su comportamiento deba de ser congruente con su investidura y responsabilidad, aún la que se verifica cuando actúa en su vida privada.

Es de hacer notar que el interés nuestro por desarrollar este tema surgió a raíz de la investigación que realizamos respecto de los reglamentos parlamentarios de distintos países, donde encontramos un capítulo especialmente establecido para determinar las normas de conducta que deberán observar los representantes populares en el desarrollo de su labor parlamentaria. Contrastamos lo anterior con la casi abandonada normatividad en la materia que se verifica en nuestro país.

Son los artículos 63 y 64 de nuestra Constitución los que establecen reglas generales sobre una parte de la disciplina que deben observar nuestros legisladores. En primer término señala el primer precepto citado que, como resultado de la imposibilidad en que se encontrare una cámara para abrir sus sesiones por falta del quórum necesario, los representantes que se encontraren reunidos deberán estarlo igualmente el siguiente día señalado para llevar a cabo la sesión para compeler a los representantes ausentes a que concurran dentro de los siguientes treinta días, con el apercibimiento o advertencia de que de no hacerlo así se entenderá que no aceptan el cargo para el que fueron electos, surgiendo la necesidad de llamar a quienes hayan figurado en la elección como candidatos suplentes al mismo puesto. Los suplentes tendrán un plazo también de treinta días para, presentarse a la asamblea y comenzar sus labores parlamentarias. En caso de que éstos tampoco se presentaran el puesto en el congreso se declarará vacante, siendo necesario convocar a una nueva elección. Es de hacer notar que no se establece el plazo para que sea convocada y verificada la mencionada elección.

El siguiente párrafo señala como causal de presunción de renuncia a la curul por el resto del periodo corriente de sesiones, el hecho de que cualquier congresista deje de asistir diez días consecutivos a su trabajo, sin causa justificada ni permiso previo. Si se presentare tal circunstancia se llamará al representante suplente para que cubra la ausencia del titular por lo que resta del periodo de sesiones que corre. Entendemos que una vez iniciado un nuevo periodo de sesiones el titular del puesto de representación popular podrá volver a ejercer sus funciones como tal, siempre y cuando no vuelva a incurrir en el supuesto ya descrito.

El último párrafo del artículo 63 de nuestra Ley Fundamental establece que incurrirán en responsabilidad, haciéndose acreedores a las sanciones que la ley señale :

**a)** los congresistas que, habiendo sido electos, no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro de los siguientes treinta días a aquel en que debió de iniciar sus sesiones la Cámara que corresponda.

Es decir, no sólo se entiende que un diputado o senador renuncia a tal cargo si no se presenta en el plazo fijado, sino que además la Constitución establece la obligación de castigar tal desacato a la voluntad popular, puesto que defrauda la confianza que fué en él depositada por las personas que lo eligieron. Sin embargo no encontramos mención alguna al respecto en la LOCGEUM.

**b)** los Partidos Políticos Nacionales que, habiendo postulado candidatos para una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones.

Mediante esta prevención se trata no sólo de castigar la inasistencia de los diputados y/o senadores que lo sean en razón de su militancia en un partido político, que aunque tuviera sus lincaamientos de disciplina partidista no debe menoscabar la obligación del parlamentario de presentarse a los trabajos de instalación del Congreso y apertura de sesiones del mismo. Se pretende, pues, castigar la actitud nociva que asume el partido político nacional. Es preciso distinguir entre las diferentes sanciones: **a)** al congresista se le puede aplicar lo dicho en los párrafos del artículo 63. **b)** al partido político nacional se le imputa responsabilidad y la LOCGEUM ha de prever la pena aplicable, aunque en la misma no se determina cosa alguna al respecto.



Sin duda, la anterior señalización constitucional da pie a uno de los más controversiales debates: los congresistas, como representantes populares, pero también como representantes e integrantes de un partido político que los postuló por su rancia militancia o el compartimiento de ideología o fines, éstos diputados y senadores, ¿deben mayor obediencia y fidelidad a sus electores o a los partidos en los que militan? Sin duda una respuesta que podría parecer fácil puede resultar en exceso simplista. Consideramos que se debe reflexionar al respecto puesto que la anterior no es una mera duda doctrinaria, los hechos se han encargado de que se presente. En un futuro trabajo podríamos volver sobre este tema que apenas ha iniciado.

Como se podrá notar, lo anteriormente declarado por la Constitución se refiere exclusivamente a la falta de concurrencia de los representantes populares a las sesiones del Congreso por un prolongado periodo. El resultado ya visto es la pérdida, definitiva o temporal según sea el caso, del cargo al que se resultó electo. Además de las sanciones adicionales que pudieran resultar por éste hecho.

El siguiente artículo hace mención de las sanciones económicas a los diputados o senadores faltistas, con el objeto de que, como lo hiciera ver el constituyente Francisco J. Múgica, por medio de tal presión económica se corrigiera la falta de conciencia y ética profesional de nuestros "representantes populares". A este respecto el artículo 64 constitucional establece que los diputados o senadores que no concurran a una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten. Según el Reglamento del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Tesorero de la cámara respectiva el descuento de las cantidades que, del total del salario de algún diputado o senador, deba hacer por haber

faltado a alguna sesión. Para realizar tal descuento el Tesorero se basará en las listas de asistencia que, oportunamente, le transmita el Presidente de cada cámara o de la Comisión Permanente al mismo.

El hecho de que en el último párrafo del dispositivo 202 del referido Reglamento se disponga que los Tesoreros de ambas Cámaras sólo están obligados, bajo su más estricta responsabilidad, a rendir cuentas del manejo de fondos de su respectiva Tesorería a la Contaduría Mayor de Hacienda y a la Comisión de Administración de la Cámara correspondiente, nos hace pensar que la actuación del tesorero deberá ser eminentemente técnica, apegada a los datos que se sean suministrados, evitando (cándido pensamiento), en lo posible, que intervengan en su trabajo criterios políticos. Es decir, el descuento de los salarios de los congresionistas faltantes deberá verificarse automáticamente, de manera normal y sin que influyan aquellos a los que habrá de descontárseles parte de su sueldo.

Por lo que hace a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, señala en sus artículos 27 inciso e) y 71 inciso e) que es atribución del Presidente de la Cámara de Diputados y del de la de Senadores, respectivamente, el requerir a los diputados o senadores faltistas a concurrir a las sesiones de la Cámara y disponer, en su caso, las medidas o sanciones que correspondan con fundamento en los preceptos 63 y 64 constitucionales.

Similar facultad otorga a los respectivos Presidentes de cada cámara el numeral 21 fracción XVII del Reglamento del Congreso (en adelante RCGEUM), pero con la salvedad de que aquí se presenta como deber de los primeros la de obligar, a su vez, a los representantes ausentes a concurrir a las sesiones por los medios que juzgue más convenientes, en los casos en que se trate de asuntos de interés nacional. En nuestra opinión

la última condición a que hace alusión el mencionado artículo es por demás, no sólo ilógica, sino fuera de todo contexto, puesto que, supuestamente, todo asunto que traten nuestras cámaras es de interés nacional, ya que entre sus funciones se encuentra la de ser escenarios de los debates que habrán de formar, en gran medida, la opinión política pública. Además, si se nos permite dudar, ¿quién calificará cualquier asunto a tratar por las cámaras, como de interés nacional?, ¿bajo que criterios se realizará tal calificación?, ¿se tomaría en cuenta la opinión de los interesados para proceder a decidir si el asunto es o no de interés nacional? Por último, es de suponer que todos los congresistas reciben un sueldo como servidores públicos, es decir, como individuos dedicados a la actividad política estatal, su obligación es la de dedicar tiempo completo a tratar los asuntos que se presentan ante ellos para su solución o discusión, independientemente de si, en su opinión, sean o no de interés nacional.

Aunado a lo descrito, el artículo 50 del RCGEUM establece otra "sanción" a los congresistas que tengan la mala costumbre de no asistir a las sesiones parlamentarias durante diez días consecutivos, sin causa justificada: se hará publicar su nombre en el Diario Oficial de la Federación hasta que el "representante popular" concurra a su trabajo y cumplir con sus obligaciones. Consideramos que esta disposición tiene por objeto el hacer pública la inasistencia de diputados y senadores, con el fin de que sus electores se den perfecta cuenta del tipo de representante que eligieron y a su vez castiguen este tipo de conductas con la no elección posterior del mismo. Sin embargo, sólo un reducido número de personas, generalmente especialistas, leen el Diario Oficial, por lo que el impacto buscado se reduce drásticamente. Y por si fuera poco, el cinismo de algunos congresistas desobligados puede ser tal, que poco les importaría el ver su nombre publicado en un medio de comunicación de circulación menor. En nuestra opinión se requieren medidas disciplinarias más fuertes.

En España, por ejemplo, el artículo 15 del Reglamento del Congreso de los Diputados expresamente señala, bajo el rubro del Capítulo Tercero denominado "De los deberes de los Diputados", que éstos tendrán el deber de asistir a las sesiones del Pleno del Congreso y de las Comisiones de que formen parte. Correlativamente el artículo 99.1 del referido Reglamento, dentro del Capítulo Octavo titulado "De la Disciplina Parlamentaria", establece que cualquier Diputado podrá ser privado de alguno o de todos los derechos que le son concedidos en el mismo cuerpo legal cuando, entre otros varios supuestos, de forma reiterada o notoria dejare de asistir voluntariamente a las sesiones del Pleno o de las Comisiones.

La privación a que se hace mención arriba podrá ser: a) del derecho de asistir con voto a las sesiones del Pleno del Congreso y a las de las Comisiones de las que formen parte, b) a percibir una asignación económica; c) a ayudas, franquicias e indemnizaciones por gastos indispensables e inherentes al cumplimiento de su función, entre otros. Así el artículo 100 del citado Reglamento español establece la posibilidad de prohibir a un Diputado la asistencia a una o dos sesiones, y en caso de que no cumpliera con esta prohibición se le expulsará del recinto parlamentario por orden del Presidente de la Cámara, mismo que podrá, en ejercicio de la facultad que le brinda el artículo 106 del estudiado Reglamento, suspenderlo en el acto en su condición de Diputado por plazo de hasta un mes, sin perjuicio de que la Cámara pueda ampliar o agravar la sanción.

En Francia, según el Reglamento de la Asamblea Nacional, los miembros de ésta tienen la obligación de asistir a las reuniones de las Comisiones de las que formen parte, con el apercibimiento de que de no hacerlo a más de un tercio de las sesiones durante un mismo periodo ordinario y no se haya excusado con un motivo de los previstos en el mismo

**Reglamento ni se haya hecho sustituir, se entenderá que renuncia o dimite a la comisión respectiva. La sanción se agrava al no permitirsele que forme parte de ninguna Comisión durante el año en respectivo, rebajándosele su asignación en una tercera parte hasta la apertura del periodo ordinario de sesiones siguiente, según consta en el texto del artículo 42.**

Todas estas disposiciones tienen como finalidad forzar la concurrencia de los representantes populares a los recintos parlamentarios para que desempeñen sus funciones. Del examen realizado constatamos que los reglamentos extranjeros a los que nos hemos referido no hacen mención de hechos tan nimios como, por ejemplo, la obligación de "los individuos de las Cámaras" de presentarse a las mismas con la decencia que exigen las altas funciones de que están encargados, (artículo 45 RCGEUM), o bien la consistente en asistir a las sesiones de apertura de los periodos constitucionales y a la de protesta del Presidente de la República en traje de calle, de preferencia de color negro, (artículo 46 RCGEUM)

Nuestra intención es la de mostrar que, si en verdad nuestro Congreso requiere una nueva regulación interna no hay razón para que se omita un capítulo específico relativo a la disciplina parlamentaria. Es dramático y bochornoso observar la actuación de algunos de nuestros legisladores, los cuales se llegan a comportar en el recinto del Congreso como si estuviesen en cualquier plaza pública. El hecho de que se obligue a nuestros representantes populares a observar determinadas reglas de conducta en nada afecta su libertad de expresión o su independencia política, al contrario, obligaría a los legisladores que no lo son, a ser políticos cautos y educados, de buenas maneras y con gestos menos agresivos, aún aparentemente. La fuente directa de esta propuesta de reglamentación es la autonomía parlamentaria para autoregularse, consistiendo, entre otras atribuciones en la facultad para darse un conjunto de normas jurídicas propias que han de regir tanto la estructura como el

funcionamiento del órgano legislativo estatal, así como el desempeño y conducta a observar por sus integrantes. Dentro de esta facultad encontramos la de hacer respetar tal ordenamiento, al sancionar las conductas que lo violenten. En otras palabras, son los mismos congresistas los que establecen las normas de observancia obligatoria para ellos mismos en tanto tales, y a su vez son ellos mismos los que determinan los castigos adecuados para aquél de ellos que transgreda dichas normas, haciéndolos efectivos cuando sea necesario. Así, el Congreso, y lo que es más importante, sus integrantes, son tan libres como siempre para ejercer el cargo público para el que fueron elegidos.

## II. ORGANIZACION

Todo parlamento, o en nuestro caso el Congreso, se ha de caracterizar por el modo de estructurar sus órganos internos, y de tal estructura u organización derivará, aun cuando no necesariamente, la forma de su funcionamiento. La doctrina española divide a los órganos internos de las cámaras en dos rubros diferentes, atendiendo al tipo de función que juegan en la vida de aquél. Así encontramos que se habla de

- a) **órganos de gobierno o administración**, por los que se entienden aquellos encargados fundamentalmente de realizar las labores administrativas cotidianas inherentes a cada asamblea parlamentaria, tales como la preparación, presentación para su aprobación y ejercicio del presupuesto de cada cámara, la gestión de los asuntos de manejo interno y de personal de la misma, etcétera. Se encuadra dentro de ésta clasificación al Presidente de Cámara, a la Mesa respectiva y al órgano integrado por los voceros o representantes

de cada fracción política representada en el congreso, denominada en España Junta de Portavoces.

b) **Organos que asumen el ejercicio de las funciones parlamentarias, que son los encargados de preparar "las decisiones de los Plenos de ambas Asambleas."**<sup>182</sup> Generalmente se ubica en esta clasificación a las comisiones y a los grupos parlamentarios. También denominados órganos de funcionamiento.

#### A) EL Presidente.

Los reglamentos internos de los órganos legislativos de España y Francia consideran al Presidente de tales asambleas como la máxima autoridad en la Cámara respectiva en virtud de que "un común denominador de éste órgano (es) su progresivo carácter institucional"<sup>183</sup>, es decir que es un órgano parlamentario que, aún siendo parte de la mayoría, generalmente, su desempeño no es alterado por criterios políticos, sino que "su misión exige situarse en lo posible por encima de las confrontaciones partidistas, sirviendo con objetividad a la funciones de su cargo."<sup>184</sup>

Decíamos antes que en la determinación de los órganos gubernativos del parlamento debía jugar un papel importantísimo la confianza que todos los miembros del mismo tuvieran en quienes resultaren electos para tales cargos. Y es en la relación del Presidente con su cámara en donde tal relación de confianza se debe notar preponderantemente, puesto que aquél debe gozar del reconocimiento y apoyo no sólo de la mayoría, sino de todo o casi todo el cuerpo legislativo para poder realizar adecuadamente sus tareas, entre las cuales

<sup>182</sup> Santaolalla, cit. *supra* nota 178, p. 160

<sup>183</sup> *Idem*, p. 161

<sup>184</sup> *Ibidem*.

se encuentran las de representar a la cámara, dirigir los debates del Pleno, formar parte de la Mesa presidiéndola y por tanto dirigir y coordinar sus labores. En opinión de García Morillo "las funciones presidenciales son, más que de dirección, de coordinación y de carácter representativo o procedimental."<sup>155</sup>

Por lo que toca a la elección del Presidente de cada cámara tanto la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos ( en adelante LOCGEUM) como el RCGEUM son por demás parcos en sus disposiciones. Mientras que en Francia y España la elección del referido funcionario reviste una especial importancia, en nuestro país la mencionada elección se realiza de manera rutinaria al efectuarse la de la Mesa Directiva de cada cámara. No se especifica modalidad alguna para la designación del Presidente, puesto que toda la Mesa se elegirá en escrutinio secreto y por mayoría de votos, sin determinarse quién será quien la presida.

Es de hacer notar que el Presidente se elige cada mes, y se prohíbe la reelección para tal cargo hasta el año próximo siguiente. Además, el artículo 22 LOCGEUM establece la rotación en la conducción de las sesiones entre el Presidente y los Vicepresidentes, pero es obligatorio para el primero el conducir, al menos, la primera y la última de aquellas correspondientes al mes en su ejercicio. Como se nota a primera vista, el Presidente de cada Cámara de nuestro Congreso no es, ni con mucho, sino un simple "conductor" intermitente de las sesiones parlamentarias, y carece de los atributos que los autores citados le atribuyen a la misma figura en España.

Y para muestra un botón. Las principales facultades del Presidente son

---

<sup>155</sup> García Morillo, Joaquín. "La estructura de las Cortes Generales" en Derecho Constitucional, Valencia, España. Vol. II Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado. Tirant lo Blanch, 1992, p. 81



- a) abrir, prorrogar, suspender y clausurar las sesiones del Pleno;**
- b) conducir los debates y las deliberaciones del mismo;**
- c) cumplimentar el orden del día para las sesiones, tomando en consideración, (es decir no está obligado), las proposiciones de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política,**
- d) requerir a los diputados o senadores faltistas a concurrir a las sesiones de cada Cámara y disponer, en su caso, las medidas o sanciones que correspondan, según los artículos 63 y 64 de la Constitución;**
- e) solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar el fuero constitucional de los congresistas y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios;**
- f) del de la Cámara de Diputados, presidir las sesiones del Congreso general,**
- g) en razón de la anterior, la de contestar el informe que el Presidente de la República presente al Congreso cada año, según lo dispuesto en el artículo 69 constitucional.**

El RCGEUM señala, entre otras, como obligaciones del Presidente las de:

- 1.- Citar a sesiones extraordinarias, ya por sí o por excitativa del Ejecutivo o del Presidente de la otra cámara.**
- 2.- Llamar al orden por sí o por excitativa de algún individuo de la Cámara, al que faltare a él.**

Concluimos que el Presidente de la Cámara, cualquiera de las dos que existen, no tiene mayor peso político, puesto que sus labores se concretan a coordinar el manejo de las sesiones parlamentarias. En la práctica, el peso político que debiera corresponder al mencionado recae en otro Presidente, es decir en el de la Gran Comisión de la Cámara respectiva, el cual tiene la ventaja de ser el líder de la fracción parlamentaria mayoritaria , lo

que le confiere un margen de acción política por demás amplio, ya que dirige los trabajos de la referida comisión, a la que más adelante nos dedicaremos.

### **B) La Mesa.**

Es el órgano parlamentario encargado de la dirección de los trabajos del congreso, concentrándose, sobre todo, en los aspectos administrativos y de gestión de cada cámara, teniendo poca relevancia en el terreno de las funciones políticas que desarrolla ésta. Así como hemos visto que es el Presidente de la cámara el que preside también a la Mesa, debe corresponder a ésta una conducta similar, como órgano colegiado, a la exigida al primero. "Su comportamiento no debe estar presidido por criterios de partido, sino por consideraciones objetivas, y en la medida de lo posible, imparciales".<sup>186</sup>

Como se supone que es un órgano meramente administrativo no es menester que su integración refleje proporcionalmente la composición política de las cámaras, aunque se pretenda, mediante la forma de componerla, no dejar fuera de toda posibilidad de integrarla, a las diferentes fracciones políticas presentes en la asamblea. Primero daremos un rápido vistazo a las funciones principales de ésta y luego regresaremos sobre el tema de la elección de sus miembros.

El artículo 26 LOCGEUM señala que corresponde a la Mesa directiva de la Cámara de Diputados, bajo la autoridad de su Presidente:

- 1.- Preservar la libertad de las deliberaciones en los recintos de la Cámara.
- 2.- Cuidar de la efectividad del trabajo legislativo.

---

<sup>186</sup> Santaolalla, cit *supra* nota 178, p. 167

**3.- Aplicar con imparcialidad las disposiciones de la LOCGEUM, de sus reglamentos y los acuerdos que apruebe la Cámara**

De lo anterior consideramos que, puesto que la LOCGEUM no hace distinción alguna al momento de la elección de los integrantes de la Mesa directiva, y que las atribuciones de ésta son demasiado generales y conducidas por su Presidente, resulta lógico que las facultades que la referida ley concede al Presidente y a los secretarios de la Mesa se entienden concedidas a ésta como órgano colegiado y por lo tanto deben ser ejercidas concertadamente, de común acuerdo por todos los integrantes de la misma.

Refuerza nuestro parecer el contenido del artículo 66 de la LOCGEUM según el cual la Mesa Directiva del Senado presidirá los debates y determinará el trámite de los asuntos, conforme a la referida ley y al RCGEUM. De aquí que consideremos que corresponde a la Mesa Directiva de cada cámara, entre otras facultades:

- a) Cuidar que se impriman y circulen con toda oportunidad entre los congresistas las iniciativas y los dictámenes que vayan a ser objeto de debate.
- b) Comprobar, al inicio de las sesiones, la existencia del quórum requerido.
- c) Llevar un libro en que se asienten, por orden cronológico y textualmente, las leyes y decretos que expida el Congreso de la Unión o cualquiera de las cámaras;
- d) Coordinar sus labores con las que realice la Oficialía Mayor de cada cámara el cuerpo técnico profesional de apoyo con el que contará para asistirle en sus funciones.
- e) Vigilar la impresión y distribución del Diario de los Debates de cada cámara.

Ahora bien, cada Mesa Directiva se integra por un Presidente, tantos Vicepresidentes como grupos parlamentarios existan en la Cámara de Diputados o dos Vicepresidentes en la de Senadores, así como por cuatro secretarios y cuatro prosecretarios en cada una. En

ambos órganos parlamentarios se eligen por mayoría y en votación por cédula. Algo que nos parece extraño es el hecho de que la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados se elige en su totalidad para ejercer sus funciones por un único mes, en tanto que en el Senado los únicos que duran un mes en su encargo son el Presidente y los Vicepresidentes, ya que los secretarios y prosecretarios durarán un año en sus cargos.

No encontramos fundamento alguno para tal distinción. Mucho menos lo encontramos para que la Mesa Directiva se tenga que elegir cada mes. Es cierto que son bastantes legisladores como para que todos logren, presidir las sesiones al menos una vez, pero tal brevedad en el cargo, ya como Presidente, Vicepresidente o Secretario o Prosecretario en la Cámara de Diputados, no hace sino producir cierta improvisación.

Ya vimos que la Mesa es elegida por mayoría de votos. Esta característica en la forma de elección puede motivar, de hecho así sucede muchas veces, que la misma quede integrada en su totalidad o en una gran parte por miembros de la fracción mayoritaria en el Congreso. Ya señalamos que no es imperativo que la Mesa refleje proporcionalmente la composición partidista de la Cámara, pero resulta más democrático que las minorías queden integradas a la Mesa. Aunque los autores consultados no lo dicen, inferimos que el objetivo es, no el evitar la opresión de una mayoría dictatorial, pero sí el dotar a uno de los principales órganos directivos de la Cámara, de una representatividad que la legitime en su funcionamiento.

En este tenor, el artículo 102 del Reglamento de la Asamblea Nacional de Francia (RANF de aquí para adelante), establece que en la elección de los vicepresidentes, de los cuestores y de los secretarios de la Mesa se ha de procurar reflejar la configuración política de la Asamblea. En España, para asegurar la integración de una Mesa plural impera un

sistema electoral mayoritario "corregido" consistente en la obtención de los cuatro puestos de vicepresidente y los cuatro de secretario para los cuatro candidatos que en ambos casos obtuviesen "el mayor número de votos, pero con la particularidad de que cada diputado sólo puede escribir un nombre en la papeleta de votación" disponiendo de un sólo voto para cada elección de vicepresidentes y otro para la de secretarios.<sup>18</sup>

### C) Los grupos parlamentarios.

Estos son los que en la actualidad revisten una importancia capital en el estudio del órgano legislativo estatal contemporáneo, puesto que son los que representarán a las diferentes fracciones políticas nacionales en el Congreso. Su importancia residen en el hecho de que en la actualidad las decisiones que tomará el parlamento son preparadas y discutidas previamente en el seno de las dirigencias partidistas, reservándose la adopción de tales decisiones a la asamblea parlamentaria de manera "protocolaria", ya que corresponde a los grupos parlamentarios respaldar los criterios asumidos por la directiva de sus respectivos partidos.

¿Qué son tales grupos? Son "agrupaciones de parlamentarios constituidos sobre la base de la coincidencia política de los mismos, a los que los Reglamentos otorgan unas funciones y reconocen unas facultades".<sup>19</sup> Son clasificados como órganos de dirección del parlamento, puesto que realizan una función netamente política de orientación y definición del desempeño de la asamblea. Son ellos los que organizarán, coordinarán y simplificarán la vida parlamentaria

---

<sup>18</sup> Sanatolalla, Fernando, cit. *supra* nota 178, p. 168

Por lo que respecta a su naturaleza jurídica las opiniones se dividen. Para algunos son "órganos de funcionamiento de las Cámaras", puesto que su existencia y funcionamiento están regulados por el reglamento interno del parlamento, además de que cuentan con un apoyo institucional para el desempeño de sus funciones.<sup>189</sup> Para otros son "asociaciones privadas que ejercitan funciones públicas...sin personalidad propia expresamente reconocida, y de carácter transitorio."<sup>190</sup>

Francisco Berlín Valenzuela<sup>191</sup> enuncia en su libro distintas teorías que sobre la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios hace el tratadista Coro Cillán García de Iturrospe, las cuales, simplificadas, consisten en:

- a) Teoría tradicional, que califica a aquellos como asociaciones no reconocidas, y por tanto, carentes de personalidad.
- b) Teoría del órgano, la cual estima que por ser asociaciones integradas por un número determinado de parlamentarios que reflejan comúnmente una determinación política de los partidos, no son órganos de los parlamentos sino de los partidos.
- c) Teoría de la institución, que considera que los grupos parlamentarios son instituciones de derecho constitucional que desempeñan una función pública, por lo cual han de ser considerados como personas jurídicas públicas.
- d) Teoría de los propios grupos parlamentarios, que dice que éstos deben ser vistos como tales, partiendo de la idea de que debido a su estructura el parlamento requiere de órganos específicos entre los cuales distribuir competencias relativas a sus sujetos físicos.

---

<sup>188</sup> García Morillo, cit. *supra* nota 185, p.91

<sup>189</sup> *Idem*, p.93

<sup>190</sup> Santaolalla, cit. *supra* nota 178, p.142

<sup>191</sup> Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho Parlamentario. México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 255

Personalmente nos inclinamos por la teoría que reconoce a los grupos parlamentarios como personas jurídicas de carácter público, es decir, como instituciones parlamentarias cuyo existencia y debido funcionamiento es indispensable para la realización de las funciones parlamentarias por parte de propio órgano legislativo. Tan son instituciones jurídicas reconocidas que la propia Constitución establece su creación en el artículo 70, mismo que nos indica en su tercer párrafo que "la ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados".

Aunque la Carta Magna regula la existencia de los grupos parlamentarios únicamente en la Cámara de Diputados, no es obstáculo para que no se pueda inferir que también en la de Senadores pueden existir éstos. En la LOGGEUM los Capítulos Tercero y Sexto se refieren a los grupos parlamentarios que pueden constituirse en las Cámaras de Diputados y Senadores respectivamente. La definición que nos parece más acertada es la que nos da el artículo 94, mismo que dicta que las formas de organización que, en términos del precepto 70 constitucional, podrán adoptar los [legisladores] con igual afiliación de partido para realizar las tareas específicas en el [Congreso] y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo, son las que se entenderán por grupos parlamentarios, mismos que deberán contribuir para orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes.

De aquí desprendemos que los grupos parlamentarios son órganos internos de las Cámaras que ejercen funciones de primer orden en las mismas y cuya importancia reside en ser asociaciones vinculadas a los partidos políticos, por lo que tienen una doble naturaleza. Esta se deja ver claramente en la libertad que otorgan los artículos 34 y 97 a los partidos

políticos para que, por medio de sus normas estatutarias internas y sus lineamientos respectivos, regulen el funcionamiento, las actividades y los procedimientos de designación de los coordinadores de los mencionados grupos. Lo que quiere decir que la citada ley sólo regula el funcionamiento de éstos en tanto un conjunto de representantes populares asociados al interior de la cámara.

Por lo tanto, debemos atender a las principales funciones que desempeñan los grupos parlamentarios para apreciar en la parte medular lo trascendente de su existencia y correcta participación en los trabajos del Congreso. Según el tratadista Manuel Ramírez, citado por Berlín Valenzuela, la participación de las asociaciones de representantes a que nos referimos en la actividad parlamentaria se manifiesta principalmente en:

- 1.- La designación de los miembros que habrán de componer las distintas comisiones de la asamblea legislativa.
- 2.- El nombramiento y composición de los órganos de gobierno y de representación en las cámaras.
- 3.- La coordinación de las actividades de los parlamentos, "con especial énfasis en lo que Colliar denomina rol de insistencia, rol de filtro."<sup>192</sup>
- 4.- La representación del partido en el parlamento.
- 5.- El control y asistencia del grupo sobre el Gobierno o partido en el Gobierno.

Para García Morillo las funciones que los grupos parlamentarios desempeñan son de dos órdenes distintos, según su especificación en el reglamento del congreso, las que no están previstas en éste, como "la coordinación de las actividades de los parlamentarios que los forman, la definición de la política parlamentaria del partido o el control del Gobierno o

---

<sup>192</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, op. ult. cit. p. 258



el apoyo al mismo", en tanto que otras funciones sí están expresamente señaladas en el reglamento de la asamblea, que resultan ser la "contribución a la composición de los órganos de gobierno o de funcionamiento" de la propia asamblea.<sup>193</sup>

Dentro del grupo parlamentario el congresista que asume mayor importancia es, de manera lógica, el líder del mismo, puesto que a él corresponderá la realización, conjuntamente con el resto de los líderes de otros grupos, de las tareas de coordinación con la Mesa Directiva, las comisiones y los comités de cada Cámara. Esta reunión de coordinadores de grupos parlamentarios formará parte esencial de una comisión denominada de Régimen Interno y Concertación Política, la cual viene a constituir otro órgano primordial de nuestras cámaras legislativas ya que fungirá como órgano de gobierno a fin de optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas de cada cámara, según el artículo 45 de la LOCGEUM.

Corresponde a la *Comisión de Régimen Interno y Concertación Política*, entre otras atribuciones:

- a) La suscripción de acuerdos relativos a los asuntos que se desahoguen en el Pleno de cada Cámara.
- b) Hacer las propuestas de integrantes de las comisiones y comités.
- c) Proponer el proyecto de presupuesto anual de la Cámara de Diputados.
- d) Proponer a la Cámara la designación del Oficial Mayor y del Tesorero.
- e) Contribuir con la Mesa Directiva a organizar y conducir los trabajos camarales.

---

<sup>193</sup> García Morillo, cit. *supra* nota 185 p. 93

**f) Presentar al Pleno los nombramientos de Consejeros Propietarios y suplentes que formarán parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral.**

De lo anterior desprendemos que la verdadera tarea de los grupos parlamentarios mexicanos es mostrarse como un bloque político que defienda sus posiciones ideológicas, al manifestar públicamente sus pretensiones y plataforma políticas, vigilando, por otro lado, o al menos tratando de vigilar, la actuación de los restantes grupos. Funcionalmente al interior del órgano legislativo, será el líder del grupo el que dirija su desempeño, conformando con los demás líderes de grupo lo que en España denominan "Junta de Portavoces" y que es el órgano de participación de los grupos parlamentarios en la "preparación y coordinación del ejercicio de las funciones que competen a las Cámaras."<sup>194</sup>

#### **D) Las Comisiones.**

Estas son "órganos colegiados restringidos...a los que [en reconocimiento a la exigencia de descentralizar parte del trabajo parlamentario] se confían atribuciones auxiliares respecto a las de las asambleas."<sup>195</sup> Una definición bastante completa es la que nos ofrece el tratadista mexicano Berlin Valenzuela al citar que se entiende por comisiones parlamentarias "desprendimientos del propio cuerpo legislativo, que en virtud del privilegio colectivo de toda la asamblea de base popular... designase, ya sea de modo permanente o transitorio, o para misiones determinadas, con el objeto de que asesoren al cuerpo mediante tareas especializadas, fiscalicen funciones administrativas... o investiguen hechos o circunstancias

---

<sup>194</sup> Santaolalla, cit. *supra* 178, p. 172

que el cuerpo ha considerado necesario para adoptar medidas ya en el plano de la responsabilidad de los funcionarios o en el ámbito de la legislación." 195

A nuestro parecer las comisiones que se crean en el interior del parlamento son órganos internos conformados por parlamentarios (que se presupone son) concededores de la materia a la que se abocará su comisión. No son sino la respuesta al añejo problema de la división del trabajo, puesto que no es posible que el Pleno de la asamblea parlamentaria trabaje al mismo tiempo sobre todos los asuntos pendientes. Es así como se idea un sistema mediante el cual los numerosos pendientes de cualquier legislatura pasen por un "filtro", es decir un estudio previo de un grupo reducido de parlamentarios el cual muestra una síntesis del asunto así como una opinión de cómo ha de proceder el Pleno.

Los autores han reconocido a las comisiones, entre otras, funciones tales como la preparación de los trabajos del pleno, la investigación, estudio y examen preliminar de los proyectos de ley, inspeccionar la actividad de la administración pública así como controlar el desempeño del gobierno.

Es evidente que el funcionamiento de las comisiones es de mucha importancia en el desempeño que tendrá el pleno parlamentario. El trabajo en comisiones de los parlamentarios permite no sólo la especialización de éstos en áreas distintas, sino el conocimiento profundo (siempre se espera que así sea) de las distintas iniciativas legislativas que el Ejecutivo remite al Legislativo. Así, en base al estudio minucioso de las iniciativas, la

---

<sup>195</sup> De Vergottini, cit. *supra* nota 175, p. 345

<sup>196</sup> Berlin Valenzuela, cit. *supra* nota 191, pag.235

comisión respectiva tendrá el deber de informar adecuadamente al resto de los congresistas, dando además una opinión razonada sobre la decisión que al respecto deba tomar el Pleno.

Actualmente se advierte la tendencia hacia la delegación de facultades legislativas a las comisiones, es decir que éstas " ya no se limitan a elevar propuestas o dictámenes a los Plenos de las Cámaras legislativas, sino que asumen un poder decisorio en ciertas materias...".<sup>197</sup> El objetivo de que en determinadas áreas las comisiones puedan aprobar directamente proyectos de ley sin la intervención del pleno, es dotar al órgano legislativo de una mayor capacidad de respuesta a los múltiples y variadísimos problemas que se presentan en nuestros días, mismos que requieren no sólo de un conocimiento especializado por parte del legislador (piénsese en materias como higiene y seguridad industrial, ecoturismo, legislación nuclear, normas oficiales mexicanas, normalización y metrología, etcétera) sino inclusive de la adopción rápida de la legislación, porque en ciertas materias es poco funcional el tener que esperar a que se discuta la propuesta en el Pleno.

Dentro de una apretada clasificación de las comisiones podemos encontrar :

a) las denominadas permanentes que "se establecen por reglamento, con duración ilimitada y que son integradas en cada legislatura según formas previstas en las normas de cada cuerpo legislativo."<sup>198</sup> El artículo 44 de la LOGGEUM establece que se entienden ordinarias las comisiones que, con carácter definitivo, se constituyen para funcionar para toda una legislatura. Entre éstas encontramos las comisiones de Régimen Interno y Concertación Política, de Dictámen Legislativo, de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. Aún sin mencionarlo expresamente,

<sup>197</sup> Santaolalla, cit. *supra* nota 178 p. 176

<sup>198</sup> Berlin Valenzuela, cit. *supra* nota 191, p. 236

el artículo 43 de la misma ley señalada nos indica que son comisiones ordinarias, y en nuestra opinión también permanentes, entre muchas otras, las de Agricultura; Asuntos Hidráulicos; Comercio; Comunicaciones y Transportes; Defensa Nacional; Derechos Humanos; Distrito Federal; Ecología y Medio Ambiente; Educación; Energéticos; Gobernación y Puntos Constitucionales; Hacienda y Crédito Público; Marina; Población y Desarrollo; Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; Relaciones Exteriores; Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; etcétera. Y así lo consideramos porque tienen asignada un área de competencia que corresponde "grosso modo" con una Secretaría de Estado, lo cual, haciendo una interpretación global del capítulo quinto de la citada ley, en especial del artículo 45, tiene como finalidad el control parlamentario sobre las referidas áreas de acción política.

b) Las comisiones especiales o transitorias, las cuales se integran para tratar asuntos específicos "determinados por el pleno de las cámaras, los que son analizados, dictaminados y sometidos al conocimiento del mismo para su modificación, aprobación o rechazo..."<sup>199</sup> Se especifica en el artículo 76 de la LOCGEUM que cuando lo determine la Cámara de Senadores se nombrarán comisiones con carácter transitorio para conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas o desempeñar un encargo específico. En el dispositivo 46 del referido ordenamiento legal se indica que, en la Cámara de Diputados, las Comisiones de Investigación, las Jurisdiccionales y las Especiales se constituyen con carácter transitorio y conocerán específicamente de los hechos que hayan motivado su integración.

c) Las comisiones de investigación que, como su nombre lo indica, son las formadas para indagar sobre asuntos de interés público. Constitucionalmente encuentran su fundamento en

<sup>199</sup> Berlín Valenzuela, cit. *supra* nota 191, p. 237

el tercer párrafo del artículo 93 que confiere a las Cámaras la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, a pedido de una cuarta parte de los diputados en el caso de su cámara o de la mitad de senadores si es en la suya. Su objetivo, como puede saltar a la vista, es conocer el fondo de una anomalía u omisión que pueda afectar a la población representada y, de ser pertinente, actuar conforme a Derecho, es decir, si hubiere responsabilidad de los servidores públicos investigados se debe proceder de acuerdo a la Ley de Responsabilidad de los mismos, e inclusive, si fuera necesario, penal o civilmente. Esto debiera ser así, pero enfáticamente la parte final del tercer párrafo del artículo aludido prescribe que los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

d) Las comisiones horizontales, las cuales "además de conocer sobre ciertos asuntos específicos, debe emitir su dictamen sobre materia correspondiente a otras comisiones desde el punto de vista en el que están especializadas...".<sup>20</sup> Ejemplos muy evidentes de este tipo de comisiones son las de Régimen Interno y Concertación Política en la Cámara de Diputados o bien la de Estudios Legislativos en la de Senadores, puesto que ambas tienen necesariamente que intervenir, de una u otra manera, en todo el proceso legislativo, aún cuando la iniciativa en estudio verse sobre cualquier tema.

e) Finalmente, encontramos las comisiones conjuntas, es decir, las integradas, en un sistema bicameral, por representantes de ambas asambleas legislativas, que en nuestro ordenamiento se integran por diputados y senadores, según el segundo párrafo del artículo 46 de la LOGGEUM.

---

<sup>20</sup> Pizzorusso, Alessandro, cit. *supra* nota 103, p. 271

### III. FUNCIONES

Damos ahora inicio al estudio de las funciones que desarrolla en la actualidad, no sólo el Congreso mexicano, sino todo parlamento en general. Adelantamos que el somero exámen de todas y cada una de las funciones que llevan a cabo los órganos legislativos contemporáneos son, por lo demás, bastante extensas y profundas en su estudio, lo cual nos movería a la realización de todo un trabajo especializado, que no es el objetivo del presente. Así que hemos decidido mencionar y tratar de abordar las más importantes y significativas, a nuestro parecer.

#### A) Función Representativa.

Estamos totalmente de acuerdo con la calificación de "preliminar" o "básica" que los doctrinarios le dan a la presente función. Es primordial... pues sin ella no tendrían origen, desarrollo ni finalidad las demás funciones que, a nuestro entender, cumple el parlamento. Recordemos que el origen de la democracia representativa y el de los parlamentos es similar, si no es que el mismo.

Desde el momento en que se hace imposible (por impracticable), el ideal del "ciudadano total", el cual es el que se dedica casi integralmente a la cosa pública, al gobierno de la polis, a la salvaguarda de la patria, etcétra. Como decía, desde que los intereses de todos los hombres no son iguales, sino divergentes, especialmente en el plano del bienestar económico, se hace necesario que aquellos que no pueden dedicar gran parte de su vida a la resolución de los problemas comunitarios "donen", al menos, la mitad de un domingo para decidir quiénes serán los encargados de resolver tales problemas, mismo que tendrán la

"representación" de los intereses de sus representados. De esta forma el "todo" decide "quiénes" habrán de tomar las decisiones por "todos". Y las decisiones que tomen los facultados legal y legitimamente para ello, tendrán que ser tomadas siguiendo determinadas reglas preestablecidas:

- a) desde el momento en que se acepta el sufragio universal se legitiman todos los intereses, no sólo los más nobles y generales.<sup>201</sup>
- b) Todos los intereses, aún los no representados, deberán ser tomados en cuenta al momento de tomar las decisiones.
- c) La citada acción de decidir deberá ser precedida de un debate público y libre.
- d) La decisión habrá de plasmarse, según la tecnicidad del caso, en forma de ley, por específica que sea (lo que da lugar a las llamadas "leyecitas"<sup>202</sup>).

Es así como se completa el círculo del poder, mismo que inicia cuando éste va de "ida", al elegir a los que decidirán, y termina cuando viene de "regreso", cuando el hombre o ciudadano común resiente los efectos de su decisión inicial de manera concreta: el acatamiento de las leyes establecidas, el establecimiento de impuestos, la depreciación de su nivel de vida, la pérdida del valor adquisitivo de su dinero, etcétera. Nuestro Estado se debate en torno a una gran reforma "definitiva" que resuelva el problema de la "ida" del poder. Pero ¿estaremos preparados para iniciar ahora, de una vez por todas, el debate que arroje soluciones sobre el problema del "regreso" del poder?

---

<sup>201</sup> Cerroni, Umberto. Reglas y valores en la democracia. México. Alianza-Conaculta. 1991.p. 116 ss.

<sup>202</sup> Cerroni, op. ult. cit., p. 121



En otras palabras: ¿quién controla a los controladores? (O lo que es lo mismo: ¿Son nuestros representantes políticos tan libres en el desempeño de sus funciones como para no poder exigirles resultados convincentes de su gestión?).

La afirmación de Berlin Valenzuela de que "una primera función del parlamento es la de convertirse en la voz del pueblo"<sup>201</sup>, además de romántica (pero no por ello menos acertada y evidentísima) nos parece inocente. ¿Es que los congresistas norteamericanos realmente representan al pueblo vecino? ¿Fluye por sus gargantas la voz de los habitantes del Bronx neoyorkino, de los suburbios angelinos, de las frías estepas alaskañas, de los que viven en las múltiples reservas indígenas? Lo dudamos sinceramente.

Si logramos entender a la representación como el vínculo necesario y casi único que une a la sociedad civil con el Estado, nos daremos cuenta del intrincado desarrollo de aquella. La sociedad civil no es un todo homogéneo, ya que está formada por variadísimos grupos de interés que llegan a integrar un apretado conjunto. Así los que se ostentan como representantes de la Nación no son más que meros representantes de intereses particulares, sostenidos por grupos económica, política y, en ocasiones, socialmente muy fuertes. Generalmente este tipo de grupos no sólo son más poderosos que algunos partidos políticos, sino que incluso dan origen a ellos para tratar de legitimar y hacer aceptable al "todo" la lucha por intereses particulares determinados. Repito: nuestro vecino del norte es el mejor ejemplo de lo que anotamos.

El Congreso mexicano no ha llegado a esos extremos. Aún puede considerarse como auténtico órgano de representación popular. Ello no significa que en un futuro deba, conjuntamente con los partidos políticos, enfrentar la gran batalla por el interés nacional.

---

<sup>201</sup> Cit. *supra* nota 191, p. 132

No obstante, la organización y estructura del PRI, cuya base son los tres grandes sectores: el obrero, el campesino y el popular, se deja sentir en la conformación del Congreso. Es sabido que cada sector tiene y exige sus "cuotas" de diputados y senadores, los cuales, a su vez, se distinguen por su procedencia política: diputados cetemistas o del sector obrero; senadores conecistas o del sector campesino; diputados del sector popular o de organizaciones profesionales. (Lo cual no es lo mismo que hablar de *diputados obreros* o *senadores campesinos, diputados o senadores populares* .).

Este tipo de corporativismo contrasta con el denominado neocorporativismo o "corporativismo"<sup>204</sup> que se presenta en sociedades industriales desarrolladas, como Estados Unidos, Italia, Inglaterra o Alemania. Este fenómeno concibe a la política como un simple mercado donde se intercambian pretensiones y contraprestaciones económicas, reduciendo la política a un peligroso y economicista concepto de representación de intereses. "Tal sistema está caracterizado por una relación triangular en la que el gobierno, representante de los intereses nacionales (teóricamente), interviene únicamente como mediador entre las partes sociales y, a lo más, como árbitro (generalmente impotente) del respeto de los acuerdos"<sup>205</sup>

La afirmación de Berlín, tachada de romántica, no sólo debe de convertirse en aforismo cotidiano que derive en demagogia de tribuna. Ha de ser una constante en la actividad del Congreso y de sus integrantes.

Pero la voz del pueblo sólo podrá ser transmitida por aquellos que la conocen por ser parte del mismo, aquellos que saben que a él deben su curul, que saben que habrán de

<sup>204</sup> Cerroni, Umberto, cit. *Infra* nota 211, p. 63

<sup>205</sup> Bobbio, Norberto. *El Futuro de la Democracia*. Colombia. Fondo de Cultura Económica. 1992. p. 19

enfrentar el juicio popular por su desempeño y no ignorar desafiadamente el reproche de sus representados. Se ha afirmado que "los mexicanos, contra lo que se sostiene corrientemente, creen en las leyes."<sup>206</sup> Nosotros afirmamos que los mexicanos no únicamente creen en sus leyes, creen todavía en quienes, supuestamente, las hacen: sus representantes. A pesar de los caóticos años sobrevividos, nuestro Congreso Federal ha conservado gran parte de su prestigio político y popular. Si bien es cierto que los juicios sobre los "levantados", los "corifeos presidenciales" no son muy gratos, también no lo es menos que está en manos de los congresistas, y en ninguna más, la salvación y reivindicación del órgano legislativo como el más alto foro nacional, el más adecuado para el debate y el consenso, del cual habrán de salir las normas jurídicas que deban hacer del nuestro un Estado de más derecho, de más cultura, y más social, es decir, simplemente mejor.

### ***B) Función Legislativa.***

El nuestro ha sido calificado o definido como un Estado Social de Derecho. De hecho el mexicano, que nació en 1917, representa el primer Estado de tal naturaleza. Y es el nuestro Estado de Derecho porque se funda en la primacía de la ley, la cual es igual para todos y se elabora con el consentimiento de todos. Como Estado Social el mexicano se propone una intervención sistemática en las actividades sociales-económicas con el fin de promover y garantizar el bienestar de la sociedad. Es necesario que no olvidemos que esta intervención estatal en las relaciones mencionadas fué y es aún producto de las

---

<sup>206</sup> Ruiz Massieu, José Francisco. El Parlamento. LVI Legislatura del H. Congreso del Estado de Guanajuato, México, 1995, p. 45

reivindicaciones agrarias y obreras de principios de este siglo. Este es el origen del Estado que todavía nos gobierna.

Hemos visto ya cómo el Constituyente de 1917 reconoció al Presidente de la República como el idóneo ejecutor de las reformas sociales que se incluyeron en la Carta Magna. Se convirtió al Presidente en el instrumento estatal encargado de la impartición de la justicia social. Por si fuera poco, al correr el tiempo las funciones que fué adquiriendo el Estado mexicano, producto de la creciente complejidad del aparato estatal contemporáneo, recayeron, las más de las veces, en el Ejecutivo de la Unión.

Paulatinamente la referida complejidad de las funciones políticas modernas y el desarrollo indiscriminado de la intervención estatal en la vida económico-social, aunado a la preponderancia que ha adquirido el aparato administrativo del Estado, dieron como resultado el decrecimiento y, en algunos casos, menoscabo, del importantísimo órgano legislativo del aparato estatal mexicano: el Congreso de la Unión.

"La estricta correspondencia entre la división de poderes y la división de funciones, la diferenciación neta entre un Legislativo y un Ejecutivo fué el gran esfuerzo ilustrado encaminado a racionalizar el modo de producción de la voluntad estatal...por diversas causas que no vienen al caso analizar aquí...en nuestro siglo es evidente que el Gobierno legisla y el Legislativo administra...".<sup>207</sup> Partimos, pues, del punto de que hoy día se debate en torno a la naturaleza de las funciones que realiza el Congreso o Parlamento; discutiéndose además sobre la radicación de la actividad legislativa.

Comencemos por tratar de localizar la función legislativa, que no es otra cosa que la facultad de dar la ley, es decir, producirla. Atendidos a una definición formalista es claro que

será ley todo acto que, cumpliendo con requisitos preestablecidos para su realización, emane del órgano legislativo del Estado. Sin embargo ésta es una definición por demás simplista e irreal. Ahora bien, atendiendo a un criterio material u objetivo, encontraremos que será ley toda "prescripción abstracta que innova el derecho positivo vigente, atribuyendo a uno o más hechos determinados carácter jurídico (y provista de una, más o menos, perfecta coercibilidad)".<sup>207</sup>

La primera definición hace depender la ley del órgano que la produce, en tanto que la segunda, haciendo mención de las características de la ley, no nos informa ni de su contenido ni de su fuente. Así "resulta que el concepto de ley, lejos de ser en la actualidad un concepto unívoco, ha adquirido tal grado de complejidad que lo convierte en elemento difícilmente capaz de caracterizar una determinada función."<sup>208</sup> En efecto, debemos aceptar que ni todo acto que realice el legislativo, aún cumpliendo los requisitos para la producción de la ley, es tal, ni la elaboración de normas generales, heterogéneas, impersonales y coercitivas es monopolio del Congreso. Como muestra encontramos la infinidad de reglamentos y disposiciones generales que el órgano ejecutivo estatal emite en ejercicio de su facultad reglamentaria.

Si bien es cierto que el reglamento está subordinado a la ley, y ésta correspondientemente a la Constitución, no es secreto para nadie que, haciendo uso de su atribución de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, el Presidente, como jefe del enorme aparato administrativo del Estado, prácticamente "elabora" las normas jurídicas

---

<sup>207</sup> Aragón Reyes, Manuel. "La función legislativa de los parlamentos y sus problemas actuales", en El Parlamento y sus transformaciones actuales. Madrid, Tecnos, 1990. p. 138

<sup>208</sup> Biscaretti di Ruffia, cit. *supra* nota 32 p. 156

<sup>209</sup> Aragón Reyes, Manuel, cit. *supra* nota 207 p. 129

que, con el carácter de ley, aprobará el primero. Reiteramos que este hecho no se presenta sólo en nuestro país.

Por medio de una leve ojeada a nuestro sistema jurídico-político nos daremos cuenta de que, efectivamente, el Gobierno legiala. ¿Estamos en presencia de una usurpación de funciones? ¿de un callado golpe de Estado? ¿vivimos los mexicanos en una descarada dictadura? La respuesta casi categórica a estas preguntas es no. Lo que si es cierto es que presenciamos la redistribución de las funciones estatales. A las "clásicas" tareas del órgano estatal de dar la ley, gobernar y dirimir las controversias, se les asignan nuevos ejecutantes; para Aragón, inclusive "la función de legislar, más que de un poder o de un órgano habrá de predicarse hoy, en consecuencia, del Estado en su conjunto (del Estado en su significación global)." <sup>210</sup>

Estamos de acuerdo parcialmente con el autor referido. Y lo estamos porque si bien es cierto que hoy es el Presidente, quien, como titular del Poder Ejecutivo, tiene una ventaja técnica sobre el Congreso para poder proponer las leyes que más convengan no sólo a la organización del Estado sino al bienestar de la sociedad; por otra parte no podemos dejar de lado que es precisamente en el Congreso donde convergen todas las tendencias políticas que representan importantes intereses de la misma sociedad, y es aquí donde deben darse los intercambios de opiniones que dan legitimidad democrática a una ley aprobada.

Lo anterior nos hace retomar la búsqueda de una definición de ley, y al respecto consideramos satisfactoria la que nos brinda Umberto Cerroni: "Una definición pertinente de la ley debe pues partir de la definición de la *ley moderna* que no consiste del todo en la pura emisión de imperativos sancionados por la fuerza. Cada ley está articulada por dos

---

<sup>210</sup> Aragón Reyes, Manuel, cit. *supra* nota 207, p. 130

elementos interconectados: el elemento imperativo que consiste en una *voluntad provelda de fuerza* y el elemento cultural consistente en una *disposición racional* emanada por una autoridad *legitimada*.”<sup>211</sup>

Continúa diciendo el pensador italiano que el enlace entre los elementos mencionados “ se manifiesta con evidencia en el hecho de que la ley moderna es una orden legítima emanada en el respeto de procedimientos específicos por una autoridad electa (parlamento), es decir, fundada en el consenso del pueblo.”<sup>212</sup>

De la definición de Cerroni podemos ya entresacar un elemento innovador: el contenido de la ley debe ser “*racionalmente*” aceptable y además ésta ha de provenir de quien está “*legítimamente*” autorizado por el principal destinatario de la ley: el pueblo. Es por la inclusión de estos elementos que preferimos esta definición de la ley. En nuestro tiempo no puede ser aceptada como norma de conducta aquella que disponga un disparate, que sea contraria a la razón humana, que violente los valores, creencias e ideas vigentes en una sociedad cualquiera. Mucho menos se acatará, o se podrá acatar, una ley falta de la legitimidad que da la libre manifestación y discusión de los pros y los contras, así como la libre toma de decisiones por todo, absolutamente todo, el pueblo. La racionalidad y la democracia son, hoy por hoy, elementos básicos de la definición de la ley.

La discusión libre y la aprobación por votación en el parlamento da a la ley un valor democrático agregado. Así, si entendemos a la democracia como una forma pluralista de gobierno, y al parlamento como órgano de representación de todo el pueblo, es en este órgano donde se representan las opciones políticas, permitiendo de esta manera que todas

<sup>211</sup> Cerroni, Umberto. Política. Método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías, México, Siglo XXI, 1992. p. 134, el subrayado es del autor.

<sup>212</sup> Cerroni, Umberto, op. cit., p. 134

ellas participen en la elaboración de la norma. Cierto, la decisión final, la aprobación de la ley será obra de una mayoría, pero esto no implica que no se presente la contradicción, la libre deliberación y el derecho al debate de la minoría en todo el procedimiento de elaboración de la norma, todo dentro del principio de publicidad.<sup>213</sup>

Aún no siendo el Congreso la fuente originaria de las iniciativas legislativas, es necesario, sin embargo, que sea éste el órgano que "sancione" la ley, permitiendo en su seno la discusión y oposición a la misma, la expresión de los distintos puntos de vista y de las opiniones de las fuerzas políticas presentes en el mismo; se vislumbra de esta manera al Congreso como un baluarte de la democracia, el lugar donde la toma de las decisiones es plural, pudiendo en algunos casos, pasar a segundo término el contenido de la disposición legal, y apareciendo como quid del asunto la conveniencia política o social de la adopción de tal o cual norma. Sin el paso necesario de la ley por el baño democrático que implica su discusión en el Congreso, se corre el riesgo de no sólo "gobernar por decreto", sino de deslegitimar todo el entramado jurídico positivo vigente en la sociedad. En este sentido resulta de trascendental importancia hacer mención del cuerpo profesional de expertos en técnica legislativa con que cuentan los parlamentos actuales para auxiliarse en el ejercicio de su función legislativa.

Ya en el siglo pasado John Stuart Mill señaló que uno de los grandes inconvenientes que tienen los parlamentos para legislar es, precisamente, su gran número de integrantes. Hoy somos testigos de la imposibilidad material de los plenos para votar, efectivamente, las leyes, recayendo esta facultad, en algunas ocasiones, en las comisiones especializadas. Actualmente otra forma de desconcentrar y agilizar la pesada carga de trabajo

---

<sup>213</sup> Aragón Reyes, *op. cit.* pag. 135



de los parlamentos es la existencia de "funcionarios de carrera, con títulos de Licenciado en Derecho y que han realizado posteriormente un concurso-oposición para ocupar tal puesto"<sup>214</sup> y que integran un comité compuesto de pequeño número de personas, consistiendo su trabajo en "buscar los medios técnicos necesarios para definir los problemas, determinar las alternativas de solución y facilitar la adopción de las decisiones políticas adecuadas para satisfacer los intereses generales y personales".<sup>215</sup> En palabras de Stuart Mill, diríamos que "hacer leyes es una de las cosas que exigen no sólo espíritus expertos y ejercitados, sino también formados en esta tarea por medio de estudios prolijos y numerosos."<sup>216</sup>

Es evidente que el cuerpo técnico al que hacemos alusión, denominado en España "Letrados de las Cortes", no es otra cosa que un cuerpo de abogados especializados en investigación y técnica legislativa que auxilia cotidiana e institucionalmente a los miembros de los parlamentos, cuya función, como hemos visto, consiste básicamente en la elaboración de las iniciativas legislativas y de los dictámenes respectivos, proporcionar información actualizada a los miembros de las asambleas y realizar propuestas orientadoras. Podemos afirmar que la existencia de este cuerpo especializado no deprecia, en absoluto, la función legislativa de los parlamentos, puesto que tales asesores no legislan, únicamente proponen, y en el caso de que se determinara su inclusión en la estructura del Congreso mexicano, dentro del marco de la Reforma del Estado, "representaría simplemente el elemento de la

---

<sup>214</sup> Pedroza de la Llave, Susana Thalía. "Letrado" en Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. México. Cámara de Diputados. (Publicación en prensa)

<sup>215</sup> *Ibidem*.

<sup>216</sup> Stuart Mill, John. De la libertad. Del gobierno representativo. La esclavitud femenina. Madrid. 1965, p. 207

inteligencia, mientras al parlamento le queda reservado el de la voluntad. Ninguna medida adquiriría fuerza de ley sin ser expresamente sancionada por el Parlamento...”<sup>217</sup>

### *C) Función de control.*

Hemos establecido con anterioridad la afirmación de que actualmente la función legislativa de los parlamentos ha pasado a un término de menor relevancia dentro del espectro de las actividades que realizan actualmente éstos. A lo largo de este trabajo se ha constatado la creciente e irreversible tendencia mundial hacia un ejecutivo que legisla. Sea parlamentario o presidencial, todo sistema jurídico-político de gobierno tiende a hacer del presidente, primer ministro, premier, canciller, etcétera, el motor de la máquina estatal, correspondiéndole al parlamento o congreso el controlar el adecuado funcionamiento de éste. Se dice que lo malo e indeseable no es la existencia de un Ejecutivo poderoso, poderosísimo inclusive, sino que el mismo no encuentre límite o restricción alguna al ejercicio de tal poder. En otras palabras: si la función legislativa ha sido desempeñada paulatinamente cada vez más por el órgano ejecutivo, corresponde al legislativo el ejercicio de la función de control sobre el primero.

“Al Congreso de la Unión, la Carta Fundamental otorga dos tareas básicas: legislar, por un extremo, y ejercer control sobre el Ejecutivo, por el otro. Ese control es político, financiero, contable y administrativo.”<sup>218</sup> Ciertamente, las grandes tareas del Congreso mexicano son esas: legislar y controlar. No obstante la primera ha sido delegada fácticamente y la segunda no ha sido realizada cabalmente. Pero éstas son las consecuencias de nuestro sistema político y no necesariamente del régimen constitucional.

---

<sup>217</sup> Idem p. 209

De acuerdo con las ideas de Ruiz Massieu, es preciso determinar lo que se entiende por control político. Para Aragón Reyes<sup>219</sup> una de las características fundamentales del mismo es su "subjetividad", puesto que:

-los agentes del control (quien controla y quien es controlado) son sujetos, órganos o autoridades políticas institucionalizadas;

-el control se puede realizar directamente sobre el órgano o indirectamente a través de la actividad que el mismo despliega;

-puede ser sucesivo o previo, es decir, puede recaer sobre actos ya realizados o sobre proyectos de actuación;

-los criterios de valoración para llevarlo a cabo no son siempre muy claros, puesto que no hay reglas fijas con las cuales contrastar la actividad del agente controlado, esta valoración se efectúa con absoluta libertad de criterio;

-el resultado del control va ya implícito en su accionar, o sea que no es necesario que se produzca una decisión final, el mero hecho de mostrar que se realiza una fiscalización del poder es por sí misma una efectiva limitación;

-excluye la posibilidad de castigar automáticamente, lo que quiere decir que el control político no tiene efectos sancionatorios *per se*, sólo los posee de manera excepcional y tasada, en los casos en que lo prevé el propio ordenamiento. "Si el control político no incluye muchas veces la sanción, incluye siempre, sin embargo, la capacidad potencial de poner en marcha sanciones indirectas o posteriores."<sup>220</sup>

---

<sup>218</sup> Ruiz Massieu, cit. *supra* nota 206, p. 49

<sup>219</sup> "El control parlamentario como control político" en *Revista de Derecho Político*, no. 23, Madrid, España, 1986, p. 11as.

<sup>220</sup> Aragón Reyes, *op. cit.*, p. 18

Lo anterior nos puede dar una idea de lo que es el control político, en términos generales. Al respecto se puede decir que el Congreso es uno de los agentes políticos institucionalizados que realiza una actividad de control directa o indirectamente sobre el presidente o los actos que él realiza o está por hacerlo y del que no necesariamente deriva una sanción ( si hubiere lugar a ella) de imposición automática. O lo que es lo mismo, el control que el Congreso realiza es un control netamente político. Y este tipo de función parlamentaria es definida como la actividad a cargo del Congreso o Parlamento encaminada,"a través de una multiplicidad de mecanismos, a la comprobación de la actividad del poder ejecutivo y a la verificación de su adecuación a los parámetros establecidos...susceptible de producir consecuencias diversas, y entre ellas la de la exigencia de la responsabilidad política.".<sup>221</sup>

De lo dicho podemos desprender que no es lo mismo el control que la responsabilidad política que de éste puede derivar. Ya antes vimos que el control no conlleva necesariamente una sanción. En nuestro régimen constitucional es muy clara la diferenciación: en tanto que el control lo puede realizar tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores y del mismo puede resultar la posibilidad de exigir la responsabilidad política de los respectivos servidores públicos, corresponde la iniciación el procedimiento para la exigibilidad de ésta, es decir el juicio de responsabilidad, es prerrogativa de la primera cámara.

El control político y la responsabilidad política se realizan mediante procedimientos e instituciones jurídicas diferentes. Mientras el objetivo del primero es conocer la acción del Gobierno, fiscalizarla, emitir una opinión al respecto y trasladar todo ello a la opinión

---

<sup>221</sup> Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. El control político. Madrid, España, 1988

pública, la finalidad de la segunda es, en nuestro sistema, "la destitución del servidor público...su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público."<sup>222</sup>

Antes de analizar los instrumentos de control con que cuenta nuestro Congreso específicamente, es necesario señalar lo concerniente a la "actividad de información" del mismo. Esta es definida como "aquella a través de la cual las Cámaras y sus miembros adquieren información que pueda resultar de utilidad para el cumplimiento de sus fines."<sup>223</sup> Y hemos visto que el fin principal del órgano legislativo mexicano es el cumplimiento de las atribuciones que la Carta Magna le atribuyó, legislar y controlar.

"La característica de la actividad de información es que a través de ella sólo se obtiene información"<sup>224</sup> lo cual nos indica que la misma es un presupuesto indispensable para realizar la actividad parlamentaria de control. Una vez adquiridos los datos necesarios, éstos se comparan o contrastan con un criterio o "canon" de referencia, que bien puede ser el programa electoral del partido en el Gobierno o, en nuestro caso, una ley de planeación. Los resultados de este contraste, de esta comparación han de ser transmitidos a la opinión pública para que ella, a su vez, realice su correspondiente control político "difuso", es decir, juzgue la actuación gubernamental y actúe en consecuencia.

Nuestra Constitución incluye una serie de medios a través de los cuales el Congreso puede allegarse información requerida. El primero y más relevante es el informe que anualmente está obligado a dar el Presidente de la República a aquél al iniciar sus sesiones ordinarias. Dicho informe, en el que se manifestará el estado general que guarde la

---

Tecnos, 1984, p. 35

<sup>222</sup> Artículo 110 constitucional.

<sup>223</sup> Montero Gibert y García Morillo, cit. *supra* nota 221, p. 65

administración pública del país se ha de presentar por escrito, sin que el texto constitucional mencione la obligación presidencial de darle lectura.

Es claro que el objetivo del mencionado informe es el de dar a conocer a los representantes populares, y a través de éstos a sus representados, la situación en la que se encuentra la administración pública federal, tratando de mostrar que, como Jefe de ésta, el Presidente ha de responder ante el órgano político al que está subordinada aquélla. Sin embargo consideramos que en la actualidad la ceremonia en la que es entregado el informe que ha de rendir el Presidente ante el Congreso tiene que ser, más que un simple acto informativo, la oportunidad para que el Jefe de Estado emita un mensaje político en el que se aprecie su opinión personal, sobre la situación nacional vigente, así como los planes que se tengan y, en su caso, se expresen los argumentos necesarios para dar sustento a la política seguida por el titular del Poder Ejecutivo. Ello no obsta para dejar de considerar esta obligación presidencial como un excelente medio de control político y administrativo.

La información que sobre la administración pública se ha de proporcionar al Congreso bien puede ser suministrada, de viva voz, como se ha venido haciendo, por los secretarios de Estado, existiendo la posibilidad de que en las entrevistas que los congresistas tengan con los servidores públicos señalados, la extensión y especificidad de los informes devengan en un mejor control. Por otra parte, el informe presidencial ha de convertirse en un verdadero mensaje del Jefe de Estado a todos los mexicanos, lo que hace innecesaria la interpelación de los congresistas.

Corroborando lo anterior, el artículo 93 de la Constitución establece la obligación de los secretarios de Estado y de los jefes de departamento administrativo de dar cuenta al

Congreso anualmente del estado que guarden sus respectivos ramos. Es de considerarse además que los mencionados servidores comparecen no ante el Pleno del Congreso, sino ante el Pleno de la comisión legislativa especializada en la materia o en las materias que correspondan, concurriendo casi siempre las de ambas cámaras. Esto necesariamente ha de propiciar un informe más completo y un margen más amplio para que el Congreso, o en este caso la comisión, pueda realizar más eficientemente su labor de control.

El siguiente párrafo del numeral 93 constitucional da a las Cámaras integrantes del Congreso la facultad para citar a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

El tercer párrafo y último del mismo precepto indicado da facultad a cada una de las Cámaras para integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los mencionados organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, a petición de una cuarta parte de sus miembros ( en el caso de la de diputados) o de la mitad de los mismos (en el de la de senadores). Los resultados que arrojen dichas investigaciones no tendrán otro fin que el de hacerlos del conocimiento del Presidente de la República.

En nuestra opinión todas la figuras contenidas en el dispositivo 93 constitucional son, por una parte, medios a través de los cuales el Congreso se informa sobre la situación en la que se encuentra la administración pública federal centralizada y descentralizada. Es decir, sólo obtiene datos, únicamente se informa y nada más, faltando a esta etapa la otra, complementaria, de realizar el contraste de la información obtenida con el parámetro de

calificación de la actuación de los controlados. Pero por la otra, consideramos que son auténticos medios de control político de los que nuestro órgano legislativo hecha mano, puesto que, como observamos antes, el simple hecho de que se ponga en movimiento el procedimiento de información e investigación sobre la actividad realizada por la administración pública lleva implícito un efecto "psicológico" muy fuerte, tanto sobre los órganos controlados como sobre la opinión pública general: el saber que más tarde o más temprano la conducta de los servidores públicos será examinada con la lupa de la responsabilidad, y la simple idea de la existencia de la posibilidad de ser investigado o cuestionado imprime en los servidores públicos y en la sociedad en su conjunto, la imagen necesaria de que los primeros tienen sobre su cabeza la damocliana espada del control del Congreso.

En adición a lo expresado, la LOCGEUM establece en sus artículos 42 y 89 la facultad de las comisiones legislativas, tanto de la Cámara de Diputados como de la de Senadores respectivamente, para solicitar, por conducto de su Presidente, a los archivos y oficinas de la Nación las informaciones y copias de documentos que obren en poder de éstas y requieran para el despacho de sus negocios. Tales informaciones y documentos deberán ser proporcionados en términos de Ley, en caso contrario la comisión respectiva podrá dirigirse en queja al titular de la dependencia o al Presidente de la República.

En nuestra opinión dentro del control político que el Congreso ejerce sobre el Ejecutivo Federal también puede incluirse la intervención del Senado de la República en el nombramiento de servidores públicos estatales, limitando de esta manera la facultad presidencial de nombramiento.



El artículo 76 de la Ley Fundamental señala que son facultades exclusivas del Senado, entre otras, la ratificación de:

- a) el Procurador General de la República,
- b) los ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales,
- c) empleados mayores de Hacienda (entendemos que Secretario, Subsecretarios, Oficial Mayor y Directores Generales de Área);
- d) coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.

Como salta a la vista los servidores públicos mencionados revisten especial importancia por el tipo de función que han de realizar:

- 1.- La persecución de los delitos federales y la representación de la sociedad.
- 2.- El manejo del dinero de la Nación, su adecuada distribución y aplicación, así como la planeación nacional del desarrollo y la rectoría de la economía mexicana.
- 3.- La representación de nuestro país en todos y cada uno de los demás países, con la infinita responsabilidad que de ello se deriva.
- 4.- La salvaguarda de la soberanía mexicana, la observancia y mantenimiento del Estado de Derecho y el apoyo total a la ciudadanía siempre que así se requiera.

Otro importante mecanismo de control del que puede hacer uso el Legislativo, en especial el Senado, para vigilar la actuación del Ejecutivo es el de analizar la política exterior desarrollada por éste, tomando como base los informes que anualmente el Presidente y el secretario de Relaciones Exteriores rindan al Congreso de la Unión, además de la necesidad de que los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el primero signe en nombre de nuestro país deben de ser aprobados por la Cámara de Senadores.

Inclusive hemos escrito ya que la fracción X del artículo 89 constitucional restringe la facultad presidencial de dirigir la política exterior mexicana y negociar tratados internacionales, puesto que al realizar tales actividades el Presidente ha de observar los principios establecidos en el precepto indicado, mismo que ya transcribimos en otra parte de este análisis.

Dentro de la genérica función de control que el Legislativo realiza sobre el Ejecutivo encontramos la específica de control financiero y contable. La primera "formalmente...se manifiesta a través de las leyes...Pero desde un punto de vista material...ha sido tradicionalmente diferenciada de la legislativa en razón de sus propias peculiaridades."<sup>225</sup>

"Los principales controles financieros a cargo del Legislativo son la aprobación de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos, así como la revisión de la cuenta pública."<sup>226</sup> Respecto de esto último es de tomarse en cuenta que corresponde al Presidente la obligación de hacer llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de ley de ingresos de la Federación, a más tardar el 15 de noviembre de cada año, o si fuese aquél en el que se inicia un nuevo periodo ordinario presidencial, a más tardar el 15 de diciembre de tal año. En este caso la citada Cámara siempre fungirá como la de origen, correspondiendo al Senado actuar como cámara revisora, y al Congreso de la Unión como órgano de aprobación de la mencionada ley de ingresos (artículo 73, fracción VII).

Por lo que toca al presupuesto de egresos de la Federación, éste debe hacerse llegar en las fechas arriba señaladas, junto con la iniciativa de ley de ingresos, a la Cámara de Diputados, la cual en este caso tendrá a su cargo de manera exclusiva la aprobación del mismo, en virtud de lo que dispone el párrafo H del artículo 72 de la Ley Fundamental. Para

---

<sup>225</sup> Santaolalla, Fernando, cit. *supra* nota 178, p. 237

tal efecto el Secretario de Hacienda y Crédito Público debe comparecer ante aquella con el fin de "dar cuenta" de las iniciativas presentadas, puesto que es a ésta secretaría a la que corresponde el despacho de asuntos tales como "proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales... proyectar y calcular los egresos del gobierno Federal y de la administración pública paraestatal."<sup>227</sup>

Respecto a la revisión de la Cuenta Pública, se entiende por ésta el "documento a través del cual el presidente presenta anualmente a la consideración de la Cámara de Diputados los resultados de la gestión financiera de su gobierno con el objeto de que se pueda comprobar que los recursos han sido gastados en los programas y en la forma aprobada en el presupuesto de egresos",<sup>228</sup> y su revisión tiene 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<sup>229</sup> correspondiendo tal acción a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Por tanto, la misma Constitución vigente establece un medio excelente de control financiero y contable de la administración pública federal, señalando al mismo tiempo los objetivos que se persiguen con el ejercicio de tal control.

En nuestra opinión, dentro de este ramo deben incluirse las facultades que tiene el Congreso de la Unión para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar dichos empréstitos y para reconocer

---

<sup>226</sup> Valadés, Diego. Constitución y Política, cit. *supra* nota 151, p. 195

<sup>227</sup> Según lo dicta el artículo 31 fracciones II y XIV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>228</sup> Carpizo, Jorge. "Cuenta Pública" en Diccionario Jurídico Mexicano. México. Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1995 p. 784

y mandar pagar la Deuda Nacional, según lo dicta la fracción VIII del artículo 73 constitucional. "Esta es una materia muy delicada para el país, pues no sólo lo compromete económica sino también políticamente..."<sup>229</sup> Hemos sido testigos del desastre al que nos ha conducido una política económica fundamentada en los préstamos monetarios extranjeros, y si por un lado hemos hablado de que la raíz del fracaso se ha localizado en una presidencia poderosa, no es correcto que esta institución cargue solitariamente con el costo de "los platos .rotos": el Congreso es conjuntamente responsable con aquél, puesto que es su obligación establecer los parámetros y las normas sobre las cuales el Presidente podrá contratar deuda en el exterior.

#### **D) Función de orientación del Congreso.**

Dos principios son básicos para entender la democracia a la que aspiramos: mayoría y pluralismo. Y es significativamente en el Congreso de la Unión donde encontraremos ambos, conjugados y puestos en práctica. En 1970 un escritor hizo una distinción de capital importancia: " A diferencia del diputado, que no es mas que un representante del pueblo...el Presidente es un gobernante, por lo que los planes de los respectivos candidatos son un elemento importantísimo en las elecciones."<sup>231</sup> A lo anterior debe agregarse lo que Berlín Valenzuela apunta, en el sentido de que los parlamentos "integrados por diversos partidos políticos, tienen en la actualidad la función de coadyuvar con el gobierno en la consecución de sus planes y programas."<sup>232</sup>

---

<sup>229</sup> Párrafo cuarto de la fracción IV del artículo 74 constitucional.

<sup>230</sup> Carpizo, *El Presidencialismo*, cit. *supra* nota 72, p. 141

<sup>231</sup> Ibarguengoitia, Jorge *Instrucciones para vivir en México*, México: Joaquín Mortiz, 1992, p. 118

<sup>232</sup> Berlín Valenzuela, cit. *supra* nota 191 p. 152

Podemos inferir de lo anterior que en nuestro país los congresistas han de ejercer la importantísima función de "orientar" la actividad gubernativa. Y esto se presenta porque, en virtud de la función representativa, de la que ya hablamos, los diputados y senadores se convierten en incorporadores de demandas políticas a los planes del gobierno. Idealmente serían éstos los más sensibles a los cambios en el clima político y la receptividad respecto de las nuevas demandas. El Congreso deviene así en un transmisor de demandas y exigencias populares. Pero no basta con esto.

Puesto que en la discusión de toda ley se presenta la libre intervención de los congresistas mexicanos, es ése el momento oportuno para determinar los objetivos de la política nacional así como los medios o instrumentos para alcanzarlos.

Así, el Congreso, (o la mayoría apoyadora del gobierno) no sólo coadyuva en la consecución de los planes y programas de éste, sino que asume, debe asumir, un papel activo en la formación de la voluntad estatal y no reducirse a servir como caja de resonancia de la voz presidencial. Según Andrea Manzela la función de orientación política de los órganos legislativos estatales "consiste en determinar los objetivos principales que propone el gobierno de un país y en seleccionar los instrumentos y acciones para hacerlos realidad."<sup>23</sup>

Esta función es de principalísima importancia y para su ejercicio no se necesita más que una sola cosa: *voluntad política*.

---

<sup>23</sup> citada en Berlin Valenzuela, cit. *supra* nota 191, pp. 153-154

## CAPITULO CUARTO

# EQUILIBRIOS ENTRE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO FEDERALES

**Sumario:** I. *Introducción.* II. *Equilibrios.* III. *Sistema de Gobierno.* IV. *Sistema de Partidos.*

### I. Introducción.

A lo largo de todo este trabajo hemos tratado de hacer un breve repaso tanto de la estructura como del funcionamiento de los órganos estatales políticos fundamentales, el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal. Seguramente muchos de los checks and balances entre ambos se han relatado ya. Por ello toca ahora hacer un breve resumen de los mismos, tratándolos conjuntamente.

Jorge Carpizo ha señalado que para permitir la mejor realización de los fines que persigue nuestro Estado se ha establecido en la Constitución un régimen flexible de separación de funciones, fundamentado en dos principios: a) el de colaboración y b) el de la noción de las funciones formales y materiales.<sup>214</sup> El primer principio nos informa de la

<sup>214</sup> Carpizo, Jorge, *La Constitución*...cit. *supra* nota 19, pp. 191 ss.

posibilidad de que dos o los tres órganos estatales "clásicos" realicen parte de una misma función. Por el segundo se entiende que no siempre han de coincidir las funciones formales asignadas con las materiales efectivamente realizadas.

Resultado de este sistema de coordinación podemos decir que puede incurrir en error de apreciación quien tenga la idea de que los órganos políticos principales del Estado mexicano están (o deben estar) totalmente separados. Ya vimos como el referido tratadista mexicano alude a la limitación de la separación de poderes, indicando que el Presidente y el Congreso de la Unión disponen de ciertos medios de acción recíprocos. Entre éstos encontramos los siguientes.

## II. Equilibrios.

### *A) Iniciativa de las leyes.*

Se ha indicado que el derecho de iniciar leyes o decretos corresponde, entre otros, al Presidente de la República, puesto que se le considera como uno de los funcionarios que la Constitución supone entre los más indicados para "interpretar las necesidades del país."<sup>235</sup> Y puede hacer esto por contar con todo el apoyo del aparato burocrático del Estado.

La importancia de esta atribución presidencial radica en que en nuestros días los programas políticos de gobierno casi siempre sólo se pueden llevar a cabo mediante la expedición de leyes, y es la iniciativa legislativa la herramienta para realizar un proyecto electoral. Se estima que es por esta atribución por la cual el Presidente ha desplazado

---

<sup>235</sup> Tena Ramírez, cit. *supra* nota 18, p. 285

prácticamente al Congreso de su tarea materialmente legislativa, hablándose de una total declinación del Poder Legislativo.

Sin embargo, en opinión de Orozco Henríquez<sup>236</sup> lo anterior es insostenible, puesto que mientras el Ejecutivo "no pretenda invadir [la] esfera de acción [del Poder Legislativo] hasta el punto de perturbar el derecho de los legisladores a deliberar libremente o impedir la introducción de las modificaciones que éstos estimen pertinentes a los programas o iniciativas del ejecutivo" éste, como líder de la acción legislativa, no lastima la independencia de aquél.

Algo parecido aduce Ruiz Massieu al escribir que "los priistas, implícitamente, han celebrado un pacto no escrito para que sea el Ejecutivo quien elabore el mayor número de iniciativas, en tanto que los legisladores se reservan, en el terreno específico de la tarea legislativa, la responsabilidad de perfeccionar los proyectos presidenciales, sobre todo a la luz de los factores políticos, y de presentar por excepción, iniciativas que recojan grandes demandas sociales que el aparato administrativo no ha hecho suyas con oportunidad."<sup>237</sup>

#### ***B) El veto.***

"En términos del artículo 72 incisos b) y c), se otorga al Presidente la facultad de vetar los proyectos aprobados por el Congreso "<sup>238</sup> El primer inciso indica que se entenderá aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de diez días útiles, salvo que, corriendo este término, el Congreso

---

<sup>236</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús. "Las legislaturas y sus funciones de control sobre la actividad gubernamental" en Política y Procesos Legislativos. México. UNAM-Miguel Ángel Porrúa. 1985. p. 32

<sup>237</sup> Cit. *supra* nota 206, p. 50

<sup>238</sup> Valadés, Diego. cit. *supra* nota 151, p. 192



hubiere cerrado o suspendido sus sesiones, debiéndose hacer la devolución el primer día útil en el que éste esté reunido

El siguiente inciso señala que 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. Se indica, además, que para vencer el veto presidencial es menester que el citado proyecto sea confirmado por las dos terceras partes del número total de votos de aquella, pasando así otra vez a la Cámara revisora, donde será necesaria una mayoría igual para aprobarlo, hecho esto se turnará el proyecto al Ejecutivo para su promulgación.

De lo anterior deriva que el Presidente mexicano cuenta con la facultad de vetar parcial o totalmente un proyecto legislativo aprobado ya en el Congreso. El primero, también denominado veto por párrafos o artículos, "es el que los presidentes más necesitan y más desean... porque les permite acabar con el intercambio de votos logroll" entre los legisladores para incluir en algunas leyes proyectos que les interesan personalmente, y que sólo benefician a los intereses de su electorado local."<sup>239</sup>

El veto global es menos efectivo ya que puede anularsele y a los presidentes se les obliga a decidir si abandonan toda la propuesta o si la aceptan con todos los añadidos que le hicieron los legisladores.

Según Tena Ramirez<sup>240</sup> el veto persigue dos finalidades

- asociar al Ejecutivo en la responsabilidad de la formación de la ley, y

---

\* Dícese de los votos conseguidos o logrados mediante contubernio o ayuda recíproca entre congresistas de diferentes partidos para estorbar o favorecer la aprobación de aquellos proyectos que interesan particularmente a cada uno. Diccionario Vox Inglés- Español, Español-Inglés España. 4a ed. 1979, pág. 406

<sup>239</sup> Sartori, Giovanni cit *supra* nota 86.p. 180

<sup>240</sup> Cit. *supra* nota 18, p. 265

- la de dotarlo de una defensa contra la invasión del Legislativo.

Es fundamental señalar que el Presidente sólo puede interponer el veto contra las resoluciones que el Congreso de la Unión emita en ejercicio de alguna función que le corresponde y que se ejerza separada y sucesivamente en cada una de las dos Cámaras. Por lo tanto "la facultad de vetar no existe respecto a las resoluciones exclusivas de cada una de las Cámaras, ni de las dos cuando se reúnen en asamblea única, ni de la Comisión Permanente."<sup>241</sup>

La preocupación de no pocos analistas se ha centrado en la posible respuesta a la pregunta ¿qué sucedería si el Presidente se llegase a negar a promulgar una ley ya aprobada por el Congreso, inclusive habiendo éste superado el veto? Consideramos que el asunto debería ser llevado a la Suprema Corte de Justicia para que, ejercitando el Congreso una acción de controversia constitucional, (artículo 105, fracción I, de la Constitución General de la República) ésta resolviera lo conducente y, apoyados en la fuerza de la ley y el Derecho, se obligue al Presidente a cumplir con su obligación constitucional; inclusive podría ser causal de procedencia de juicio político la negativa presidencial en este caso extremo. Recientemente existe la propuesta del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados para preveer una solución jurídica al respecto, misma que tiene la finalidad de fortalecer al órgano legislativo y crear "un procedimiento que dé certeza y asegure la eficacia" de la misma. se propone la adición de un párrafo final al artículo 72 de la Carta Magna a fin de que si el titular del Ejecutivo en un término de 15 días naturales después de vencido el plazo de que dispone para hacerle observaciones, no ordena la publicación de una ley o decreto, el Presidente de la Cámara revisora lo mandará hacer.

---

<sup>241</sup> Tena Ramírez, *op. cit.* pág. 266

### ***C) Facultad reglamentaria del Presidente.***

Ya vimos que la doctrina y la jurisprudencia mexicanas han hecho derivar de la segunda parte de la fracción I del artículo 89 de la Carta Magna la facultad del Ejecutivo para expedir reglamentos administrativos, y gracias a ésta, ejerce una importante actividad de carácter normativo. Recordemos que el ejercicio de esta atribución se ha de restringir al desarrollo, específico y técnico, de la ley emanada del Poder Legislativo.

Representa, pues, una de las denominadas "atribuciones legislativas" del Presidente<sup>242</sup>, mediante la cual éste despliega una enorme actividad reguladora, en cuyo ejercicio bien puede aquél expedir reglamentos que vayan más allá de lo que la ley que reglamentan señala, e incluso algunos abiertamente anticonstitucionales, pero los medios para atacar tales aberraciones jurídicas están previstos en nuestra Ley Fundamental: el juicio de amparo o las figuras que contempla el artículo 105.

### ***D) Informe presidencial.***

El artículo 69 constitucional dispone que a la apertura del primer período de sesiones ordinarias 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.

Ya antes expresamos nuestra opinión en el sentido de que la ceremonia del informe mencionado ha pasado de ser un acto informativo del presidente y de control del Congreso sobre éste como jefe de la Administración Pública, a una oportunidad excepcional con la que cuenta éste para dar un mensaje político, expresar sus futuros planes, justificar la política

implementada y mostrar su punto de vista sobre los asuntos de interés general, siempre en su carácter de Jefe del Estado mexicano.

***E) Comparecencia de los Secretarios de Estado.***

**1.-**Vimos ya que el numeral 93 de nuestra Máxima Ley contiene diversos mecanismos de control sobre los titulares de la administración pública centralizada y descentralizada, así como de las empresas públicas a nivel federal. El primero de ellos consiste en la obligación de los Secretarios de Despacho y Jefes de Departamentos Administrativos de dar cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

A partir del sexenio de Miguel de la Madrid se inició la práctica de que los Secretarios comparecieran ante las comisiones especializadas de ambas Cámaras, a efecto de ahondar en el informe que ya el Presidente entregó por escrito (a lo que se ha denominado la "glosa del informe") y, sobre todo, para responder a las preguntas que los congresistas les plantearen al respecto.

Es importante destacar que aún saliendo mal librado de este tipo de "interrogatorios" en los que se convierten las comparecencias, un Secretario de Estado no está obligado a renunciar a su cargo, ni siquiera el Presidente tiene obligación alguna de removerlo por haber sido reprobado en la comisión legislativa. Aunque es cierto que una presión política demasiado intensa bien podría mover al Ejecutivo a tomar medidas suficientes para canalizarla, y dejar que escape de alguna manera

---

<sup>242</sup> Cárdenas, Jaime. Una Constitución para la democracia. México. Universidad Nacional. 1996, p 62

**2.- Si el primer párrafo del mencionado precepto establece una obligación a cargo del Poder Ejecutivo, el segundo establece una facultad del Legislativo: la de citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta en una Cámara legislativa una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.**

Una importante diferencia entre las figuras en cuestión consiste en que la "glosa del informe presidencial" la realizan los Secretarios de Estado compareciendo ante las comisiones especializadas del Congreso de la Unión. En tanto que la facultad de citación a los funcionarios señalados (que tampoco son enteramente los mismos) corresponde a cada Cámara en particular.

En opinión de Tena Ramírez "la Constitución no autoriza a las Cámaras para llamar ante ellas al Presidente de la República...por el respeto debido a su investidura y en beneficio del equilibrio de poderes."<sup>243</sup> Seguimos al maestro en su opinión de que aunque el citatorio y el informe correspondan al Secretario es el Presidente el que propiamente informa, y es su política la que, en su caso, podrá ser cuestionada. Además, "el Secretario de Estado no va a defender ante las Cámaras mediante su informe, la política del gabinete, no va a provocar un voto de aprobación o de censura de que dependa la vida del gabinete...va simplemente a informar en nombre del Presidente, a ilustrar el criterio de las cámaras tocante a los hechos a que se refiere el informe."<sup>244</sup>

---

<sup>243</sup> Cit. *supra* nota 18, p. 261

<sup>244</sup> Cit. *supra* nota 18, p. 262

Hace dos décadas Daniel Cosío Villegas escribía que el artículo 93 constitucional "ha sido una bonita transacción, porque mantiene el derecho del Congreso a recibir informes verbales del Ejecutivo, pero limitándolo a que sean citados sólo los secretarios de estado...el Congreso, entonces, tiene ese derecho, y su ejercicio no está sujeto a la aprobación del Presidente, y ni siquiera a su conocimiento."<sup>245</sup>

***F) Comisiones de investigación.***

El último párrafo del artículo 93 de la Carta Magna establece la facultad de las Cámaras para, a solicitud de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de la de Diputados, y de la mitad, en el caso del Senado, integrar comisiones con el fin de investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria. Se menciona que los resultados de estas investigaciones se harán del conocimiento del Presidente de la República.

Son diversos los puntos de interés que sobresalen de lo expresado. Así:

a) La facultad señalada es, a estas alturas de la reforma salinista del Estado, merced a la cual el llamado sector empresarial, (paraestatal), de la administración pública se ha reducido increíblemente, poco operativa, puesto que, de hecho, los principales corporaciones dignas de investigación se cuentan con los dedos de la mano. Pemex, CFE, Conasupo ( esta última en proceso de investigación), Banobras, entre los principales.

b) Se excluye totalmente a la Administración Pública Federal Centralizada (Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, Procuraduría General de la

---

<sup>245</sup> Cosío Villegas, Daniel. El estilo personal de gobernar. México. Joaquín Mortiz. 1979. p. 74

República, etcétera.) de la posibilidad de ser objeto de investigación por las comisiones legislativas que para el efecto se integren, lo que es intolerable y antidemocrático. Según la opinión de Orozco Henríquez la facultad de integrar comisiones de investigación "...por mayoría de razón, también debe abarcar a las dependencias centralizadas.".<sup>246</sup>

c) Del último enunciado del párrafo del artículo 93 constitucional se infiere que el único que conocerá de la secuela de las indagaciones será el Presidente (y obvio, los miembros de la comisión legislativa respectiva). Lo que quiere decir que tales resultados no se harán públicos. Huelga señalar que esto atenta también contra la claridad con que deben estar rodeados los asuntos de interés público, como sucede en todo sistema democrático que se respete.

d) No se prevé consecuencia jurídica alguna en caso de que el proceso de investigación arrojaré anomalías, pero "aún cuando no se establezca expresamente, debe entenderse que si como resultado de la investigación se acredita que el titular de la dependencia en cuestión incurrió en alguna causal de juicio político... nada impide que dicho juicio se sustancie e, independientemente del parecer del Ejecutivo, se destituya y/o se inhabilite al responsable..."<sup>247</sup>

Nos parece que el último comentario bien pudiera valer para las otras figuras que contempla el artículo 93: la facultad de citar a los servidores públicos señalados expresamente en la Constitución y la obligación de los Secretarios de Estado de informar al Congreso sobre el estado general que guardan sus respectivos ramos.

---

<sup>246</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús. "Organización y funciones del Congreso.", en Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México. Universidad Nacional. 1988. Tomo II p. 1021

<sup>247</sup> Orozco Henríquez, *ibidem*.

e) "Los países...que pertenecen a la Commonwealth...han adoptado el paradigma escandinavo del Ombudsman como un comisionado parlamentario como una extensión de las facultades de investigación del Parlamento, pero con autonomía funcional y orgánica."<sup>248</sup>  
El Ombudsman "es un órgano parlamentario que comprueba la actividad de la administración pública...nunca es órgano de control político...está sujeto únicamente a las directrices de carácter general y nunca para casos específicos."<sup>249</sup>

De acuerdo con el mismo tratadista italiano, aquél es un órgano "que interviene en casos de disfunciones administrativas, señalándoselas al ejecutivo, pero, sobre todo, aparece como una instancia parajurisdiccional que integra las insuficiencias en la tutela de los intereses individuales expuestos a incidencias negativas de la acción administrativa..."<sup>250</sup>

En palabras del primer Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Ombudsman "es un organismo cuyo titular es un funcionario público de alto nivel, quien actúa con independencia pero es responsable ante el poder legislativo, recibe quejas en contra de autoridades y funcionarios, las investiga y emite recomendaciones y periódicamente rinde un informe público sobre el cumplimiento o no de sus recomendaciones y sugerencias."<sup>251</sup>

De lo dicho se desprende que la figura en cuestión es un instrumento de control del poder (específicamente de la administración pública), netamente democrático, producto de la necesidad de reemplazar o reforzar algunos de los controles tradicionales que se han

---

<sup>248</sup> Fix Zamudio, Héctor. "Función actual del Poder Legislativo", en El Poder Legislativo en la actualidad. México. Univerisidad Nacional-Cámara de Diputados. 1994. p. 24

<sup>249</sup> De Vergottini, Giuseppe, cit. *supra* nota 175, p. 412

<sup>250</sup> De Vergottini, *ibidem*.

<sup>251</sup> Carpizo, Jorge. Derechos Humanos y Ombudsman. México. Comisión Nacional de Derechos Humanos-Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1993. p. 15



debilitado o que ya no cumplen cabalmente con su finalidad o bien porque se crean nuevas competencias y formas del poder.

Es el apartado B del artículo 102 constitucional la base que sustenta la existencia del Ombudsman mexicano, tanto a nivel local como federal, denominándose en este caso, como ya quedó anotado, Comisión Nacional de Derechos Humanos. Esta Comisión originalmente se creó por decreto presidencial constituyéndose como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, siendo su titular nombrado directamente por el presidente de la República. Esta característica no efectó en ningún momento la actuación de la Comisión, beneficiándose, tenemos que decirlo, del desempeño de su primer presidente, Jorge Carpizo.

Sin embargo, por decreto del 27 de enero de 1992 se publica la reforma constitucional que modificaba la naturaleza del organismo, puesto que lo incorporaba a la Constitución como un órgano descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios cuyo principal objetivo es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos, previstos por el orden jurídico mexicano.<sup>252</sup> "lo que significa que están comprendidos tanto los establecidos por la carta federal, como por las leyes ordinarias y por los tratados internacionales, ratificados por el gobierno mexicano y aprobados por el Senado de la República, ya que éstos últimos se incorporan al orden jurídico interno de acuerdo con lo establecido por el artículo 133 constitucional."<sup>253</sup>

En opinión de éstos últimos autores citados, la función primordial de la CNDH consiste en el conocimiento de quejas en contra de actos u omisiones administrativos de

---

<sup>252</sup> Así lo dice el artículo 1 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de 29 de junio de 1992

<sup>253</sup> Fix Zamudio, Héctor y Fix Fierro, Héctor "Comentario" al artículo 102 en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada México. Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, p. 1012

cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación. De igual manera la CNDH no podrá conocer, según el artículo 7 de su ley, en congruencia con lo mencionado en el apartado B del artículo 102 constitucional, de asuntos relativos a actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales, resoluciones de carácter jurisdiccional, conflictos de carácter laboral, y consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

Según Carpizo, las siguientes son características que hacen de la CNDH un

Ombudsman:

- La presentación de las quejas.
- La facultad de investigación.
- El acceso directo del quejoso al órgano.
- La facultad de pedir toda la documentación relacionada con el caso.
- La informalidad y antiburocratismo de su actuación.
- Lo apolítico del cargo y de la función.
- La independencia en el desempeño de ésta.
- La gratuidad del servicio.
- La elaboración de informes periódicos y públicos.<sup>254</sup>

---

<sup>254</sup>Carpizo, Jorge, Derechos Humanos .. cit. *supra* nota 251, p. 18

**G) Ratificación de nombramientos.**

Expresamente la Constitución señala ciertas restricciones a la facultad presidencial de nombramiento de servidores públicos. En este caso específico corresponde prioritariamente a la Cámara de Senadores la ratificación del nombramiento que el Presidente 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. Por otra parte, el nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos será hecho por el Presidente de la República y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores.

"Mediante dicha intervención de uno de los órganos legislativos en la función administrativa, la separación de poderes se mitiga y resulta un acto mixto, en el que participan dos poderes."<sup>255</sup> Por no existir declaración expresa se infiere que la ratificación se realizará por el sistema de mayoría relativa de los votos emitidos.

Además, la última parte de la fracción II del artículo 89 constitucional limita aún más (o así pretende) la referida facultad presidencial, al determinar que el Ejecutivo puede nombrar o remover a los demás empleados de la Unión pero debiendo observar lo que al respecto se determine en la propia Ley Fundamental o en las leyes ordinarias. Hoy día el Presidente se ve restringido en lo que toca a la citada facultad por lo que dispone el apartado B del artículo 123, así como por lo que se establece en su Ley Reglamentaria, la Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Al fin y al cabo el Congreso "puede dictar leyes en que se establezca un procedimiento distinto para el nombramiento y remoción de una serie de funcionarios

---

<sup>255</sup> Tena Ramírez, cit. *supra* nota 18, p. 416

federales, substrayendo esta facultad o, por lo menos limitándola, al establecer ciertos requisitos para [la] designación."<sup>256</sup>Diferente a lo anterior, hay hipótesis en las que el Senado no sólo ratifica, sino que el nombramiento de los servidores públicos es un acto complejo, es decir de extrema colaboración, del Ejecutivo y el Legislativo. Tal es el caso de:

a) La designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Para llevarla a cabo el Presidente somete a consideración del Senado una terna de candidatos, de entre los cuales éste elegirá, uno por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

Y en lo que toca al nombramiento de quienes dirigirán los principales órganos electorales, la responsabilidad de aprobar o nombrar directamente a las personas que se harán cargo recae en la Cámara de Diputados Así:

- Los magistrados del Tribunal Federal Electoral serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de aquella, a propuesta del Presidente de la República.

- Los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral deben ser electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la mencionada Cámara de Diputados, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios existentes en la mencionada

---

<sup>256</sup> Orozco Henríquez, Jesús J. cit. *supra* nota 246, p. 1019

#### **H) Aprobación de tratados y convenciones diplomáticas.**

Los artículos 76-I, 89-X y 133 de la Carta Federal establecen el mecanismo consistente en la celebración de tratados internacionales y convenciones diplomáticas por parte del Ejecutivo de la Unión y su necesaria y posterior aprobación por parte del Senado de la República, con el objetivo de que aquellos, si están de acuerdo con la Constitución, pasen a formar parte de la Ley Suprema de toda la Unión, junto con la Carta Magna y las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de éste.

"Aún cuando la política internacional ha constituido una prerrogativa tradicional del Ejecutivo, ya que el Jefe del estado es el representante del país en la comunidad internacional, sin embargo se ha establecido de manera paulatina la intervención del órgano legislativo para fiscalizar dicha política."<sup>257</sup> El autor citado se refiere más adelante de manera específica a los principios de estricta observancia a los que se debe sujetar el Presidente en la conducción de la política exterior mexicana y la celebración de tratados internacionales y convenciones diplomáticas. Estos principios "*normativos*" se asientan en el artículo 89-X constitucional, siendo los de 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.

Recordemos la opinión del magistrado Orozco Henríquez en el sentido de que la intervención del Senado en el acto en cuestión se traduce en un importante mecanismo de control, mismo que le permite a éste deliberar y decidir sobre la orientación política del

---

<sup>257</sup> Fix Zamudio, Héctor, cit. *supra* nota 248, p. 28

Estado mexicano.<sup>258</sup> Sin embargo esta facultad de control del Senado se ve gravemente disminuida por la figura de los acuerdos interinstitucionales a los que hace mención la Ley sobre Celebración de Tratados, en sus artículos 1 y 2, a los cuales ya nos hemos referido anteriormente.

"La celebración de un tratado se integra en nuestro derecho público interno por la concurrencia de dos voluntades como son la del Presidente y la del Senado". Así, la intervención de éste, mediante la aprobación, "es un acto intermedio entre otros dos que pertenecen al derecho internacional, a saber: la conclusión del tratado por los plenipotenciarios y su ratificación por el Presidente."<sup>259</sup>

Es de hacer notar que la referida atribución del Senado es tan sólo para aprobar y no implica la de aconsejar (o "dar las bases", "fijar las condiciones", "fijar las reglas" para la negociación del tratado o la convención diplomática), esto a diferencia de lo que sucede en países como Estados Unidos o España en los que el Congreso tiene un papel activo en la negociación previa a la conclusión del tratado, ya sea asesorando directamente o bien dando las bases sobre las cuales ha de celebrarse el instrumento de derecho internacional.

### *1) Controles financieros.*

Ya vimos que entre los principales con los que cuenta nuestro Congreso son:

- 1.- Aprobación de la Ley de Ingresos.
- 2.- Aprobación del Presupuesto de la Federación.

---

<sup>258</sup> Cit. *supra* nota 246, p. 1018

<sup>259</sup> Tena Ramírez, cit. *supra* nota 18, p. 420

contribuir a una mejor comprensión de las proposiciones contenidas en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por lo que toca a la Cuenta Pública del Gobierno Federal, se entiende por tal la constituida por los "estados contables y financieros y demás información que muestran el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de las leyes de Ingresos y del ejercicio del [los] Presupuesto [s] de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, la incidencia de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Federal y de la del Departamento del Distrito Federal, y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, así como el resultado de las operaciones del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal y los estados detallados de la Deuda Pública Federal. Así mismo forman parte de la Cuenta Pública los estados presupuestales y financieros, comprendiendo el origen y aplicación de los recursos y el de resultados obtenidos en el ejercicio por las operaciones de los organismos de la Administración Pública Paraestatal, sujetos a control presupuestal, de acuerdo con las leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y General de Deuda Pública."<sup>263</sup>

El artículo 16 del mismo ordenamiento señala que las entidades pondrán a disposición de la Contaduría Mayor de Hacienda los datos, libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público que manejen, así como los programas y subprogramas correspondientes para la evaluación de su cumplimiento.

Por otra parte se establece, en el precepto I de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que ésta es un órgano técnico de la Cámara de Diputados, la cual tiene

---

<sup>262</sup> Artículo 1 de la ley referida. Salta a la vista lo anacrónico de la regulación jurídica de un tema tan escabroso y fundamental para controlar al Presidente.

<sup>263</sup> Así lo expresa el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

3.- Revisión de la Cuenta Pública.

4.- Dar las bases para que el Ejecutivo celebre empréstitos sobre el crédito de la Nación, así como la aprobación de los mismos.

Los dos primeros actos prevén situaciones futuras, en tanto que el tercero se refiere a una situación pasada. La cuarta facultad se bifurca puesto que implica aspectos previos y posteriores. En general puede decirse que las legislaturas al considerar "alguna iniciativa, [cualquiera que sea], examinan la administración en particular, utilizan la oportunidad de la legislación financiera para encontrar el uso por el gobierno del dinero asignado o lo que se propone hacer con lo solicitado."<sup>200</sup> Así queda claro que el Ejecutivo "está sujeto tanto a las reglas del presupuesto anual como a la vigilancia permanente del empleo de los recursos económicos y financieros, así como a la cuenta pública, para evitar extralimitaciones del manejo de los fondos públicos."<sup>261</sup>

El presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal se norman y regulan por lo dispuesto en la ley así denominada, misma que será aplicada por el Ejecutivo Federal a través de la ya inexistente Secretaría de Programación y Presupuesto.<sup>262</sup> Consideramos que merced a la desaparición de ésta última corresponde tal competencia a las Secretarías de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y a la de Hacienda y Crédito Público. Somos de la idea de que la legislación referida debe ser también ejecutada por la Contaduría Mayor de Hacienda de la cámara de Diputados. Inclusive el artículo 11 establece la obligación de la Secretaría de Programación y Presupuesto de proporcionar, a solicitud de los diputados al Congreso de la Unión, todos los datos estadísticos e información general que puedan

---

<sup>200</sup> Orozco Henríquez, cit *supra* nota 246, p. 1018

<sup>261</sup> Fix Zanudio, cit. *supra* nota 248, p. 22



a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal. Como autoridad ejecutiva de la CMH se encuentra un Contador Mayor, el cual es designado por la Cámara de Diputados de una terna propuesta por la Comisión de Vigilancia, la cual a su vez es el vehículo de comunicación entre la primera y la segunda. El Contador Mayor será inamovible durante el término de ocho años, pudiéndosele designar para otro periodo similar.

Entre las principales atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda se encuentran:

a) La de verificar si el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, la Procuraduría General de la República, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, o los últimos organismo mencionados, realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, con apego a la leyes de ingresos y a los presupuestos de egresos de la Federación (Artículo 3-I LOCMH).

b) Elaborar y rendir a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados informes previos y definitivos sobre el resultado del ejercicio de la facultad anterior. (artículo 3-II).

c) Fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal a los Estados, a los Organismos de la Administración Pública Paraestatal, a los Municipios, a las instituciones privadas o a los particulares, cualesquiera que sean los fines de su destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado. (precepto 3-III).

d) Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades que resultaren del ejercicio de sus atribuciones arriba mencionadas. (artículo 3-IX)

Como puede notarse claramente la Contaduría Mayor de Hacienda, formalmente, es, o debiera ser, un gran órgano de control que limitara el desmedido gasto, el faraónico derroche financiero de la administración pública federal

En lo referente a la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal es necesario señalar que el Estatuto de Gobierno del mismo concede a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en su artículo 42, fracción XII, la facultad de analizar los informes trimestrales que le envíe el Jefe del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados. Los resultados de dicho análisis se considerarán para la revisión de la Cuenta Pública que realice la Contaduría Mayor de Hacienda de la propia Asamblea. Expresamente el artículo 43 del señalado Estatuto de Gobierno, establece que para la revisión de la cuenta pública, la asamblea dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea. El segundo párrafo del referido precepto legal indica que la revisión de la cuenta pública respecto del gasto autorizado y el ejercido, tendrá por objeto conocer de manera general los resultados financieros de la gestión de gobierno del Distrito Federal

El 14 de junio fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en cuyo artículo quinto transitorio se determina que todos los asuntos que se encontraran en trámite en la CMH de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en la fecha en que entró en vigor la comentada ley, y que conforme a las disposiciones de la misma fueran de la competencia de la CMH de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, continuarían tramitándose en la misma Contaduría en que estuvieran radicados, hasta su resolución. El

sexto transitorio dicta que se derogan todas las disposiciones que se opongan a la presente ley.

***J) Responsabilidad de los servidores públicos.***

Según nuestra Constitución, en su numeral 108, se reputan como servidores públicos:

- los representantes de elección popular, (Senadores, Diputados, Asambleístas del Distrito Federal),
- los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal,
- los funcionarios y empleados y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.

Todos los enumerados serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. La Carta Magna contempla cuatro distintos tipos de responsabilidades de los servidores arriba anotados, además, en ejercicio de la facultad que le concede el preámbulo del artículo 109 constitucional, el Congreso de la Unión expidió el 30 de diciembre de 1982 la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, misma que se publicó el día siguiente en el Diario Oficial de la Federación, la cual regula las siguientes responsabilidades de los servidores públicos:

a) La penal - Expresamente el artículo 109-II indica que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal. En el numeral 111 se especifica que para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte, 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 (o sea el Jefe del mismo), el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados previamente tiene que declarar por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado. Si ésta declara que es adecuado el continuar con el procedimiento penal, es decir, si la Cámara suspende la inmunidad al servidor público, éste quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley. Pero si la resolución de la Cámara fuese negativa se habrá de suspender el procedimiento penal, sin que ello se convierta en un obstáculo para que la imputación de la comisión del delito continúe su curso cuando el inculcado haya concluido el ejercicio de su encargo, puesto que la declaración de procedencia que realiza la multicitada Cámara de Diputados no prejuzga los fundamentos de la imputación. Las declaraciones y resoluciones de ésta son inatacables.

En opinión de Tena Ramírez la Cámara de Diputados no absuelve ni condena "...sino que sólo lleva a cabo o no el acto indispensable para que el acusado quede a merced de la potestad judicial común, el acto consistente en separarlo de su encargo, único medio de suspender el fuero"<sup>264</sup> del que goza el servidor público como tal. Así, y en consonancia con la Constitución, "es el juez de orden común quien conocerá del proceso y aplicará en su caso la pena, una vez que el presunto responsable pierde la inmunidad por la resolución de la Cámara o por haber expirado el tiempo natural de su encargo."<sup>265</sup>

<sup>264</sup> Tena Ramírez, cit. *supra* nota 18, p. 562

<sup>265</sup> Tena Ramírez, cit. *supra* nota 18, p. 563

b) La administrativa - En la fracción III del artículo 109 se determina que 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. De igual manera el artículo 113 constitucional menciona que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar *la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia* en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones. Determina el mismo precepto que las sanciones aplicables a los servidores públicos que incurran en acciones u omisiones (y que redunden en el menoscabo de las características antes anotadas) consistirán, además de las que las leyes señalen, en suspensión, destitución, e inhabilitación, así como en sanciones económicas

Es el Capítulo II, del Título II, de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos el que se denomina "Sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas", correspondiendo su aplicación, por regla general, a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, cuyo titular es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

Respecto a la mencionada Ley pensamos que convendría hacer una brevísima anotación, ya que el artículo primero de la misma señala que es reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución, en materia de, entre otras: *las obligaciones en el servicio público, las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político*. En el siguiente artículo, el 2, se indica que son sujetos de la ley los servidores públicos que mencionados en el *párrafo primero y tercero del artículo 108* constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos

económicos federales. Nótese que el presidente de la República no es mencionado, como servidor público, en ninguno de los párrafos constitucionales indicados por la ley, sino en el segundo, el cual previene que, durante el tiempo de su encargo, el presidente sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común.

c) La política- Esta responsabilidad se exige mediante el denominado juicio político y está prevista en los artículos 108, 109 110 y 114 de la Constitución, así como en el Capítulo I del Título Segundo de la ley reglamentaria de la materia. Son 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 mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Procede el juicio político cuando alguno de los mencionados servidores públicos, 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, tales como:

- a) El ataque a las instituciones democráticas,
- b) El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal,
- c) Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales.

- d) El ataque a la libertad del sufragio;
- e) La usurpación de atribuciones;
- f) Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- g) Las omisiones de carácter grave en los términos del inciso anterior; y
- h) Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.<sup>266</sup>

El artículo 114 de la Carta Magna señala que el procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

Es lógico que se determine lo anterior puesto que lo que se busca con el juicio político es castigar el mal desempeño de un representante popular o de un servidor público de primer nivel. Esto se desprende de la lectura del tercer párrafo del numeral 110 constitucional, puesto que menciona que las sanciones del juicio político consistirán en:

- a) *la destitución del servidor público y*
- b) *su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.*

Se ve, pues, claramente, que el llamado juicio político tiene muy poco o nada de judicial, puesto que lo que se somete a juicio no es un acto delictivo o ilícito en sí mismo,

---

<sup>266</sup> Esto lo dispone el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 191

sino una actuación política desacertada o nociva para el país. Recordemos lo que antes escribimos referente al control político. De ahí que el inicio del juicio político dependa del momento histórico que se viva, de los conceptos políticos vigentes, de la relación de fuerzas políticas, de la presión popular, de la conveniencia del mismo para los principales actores políticos, etcétera. En otras palabras, el juicio o la exigencia de la responsabilidad políticos, depende enteramente de la oportunidad con que se presente, quedando en manos de los congresistas la total iniciativa para su comienzo.

***J) La responsabilidad del Presidente.***

Cuando leímos la expresión de Gabriel Zaid de que en nuestro país el Presidente de la República es "como Dios: creador de todo y responsable de nada", sinceramente la consideramos demasiado exagerada. Sin embargo ahora que hemos indagado un poco al respecto nos convencemos que no estaba tan equivocado el ensayista.

A pesar de que, como ya indicamos, se entiende por servidores públicos, entre otros, los representantes de elección popular, y que dentro de éstos es muy lógico que se incluya al Presidente, puesto que es electo directamente por el pueblo mediante sufragio universal, libre y secreto, resulta que no es así, y que el mismo es un caso especial de los que regula el Título Cuarto de la Constitución

En efecto, el segundo párrafo del numeral 108 dispone que el Ejecutivo Federal, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común. Por si fuera poco, al regular el procedimiento previo de suspensión de la inmunidad para proceder penalmente contra el presidente se establece de que a éste



"sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110"  
(Cuarto párrafo del artículo 111). Debemos analizar estos preceptos:

a) Durante el tiempo de su encargo, lo cual quiere decir que durante seis años, salvo que el Presidente cometa un terrible crimen y se dé la extraña circunstancia de que no cuente con una mayoría fiel en el Congreso, aquél gobernará inexcusablemente, para bien o para mal. O planteándolo diferente: ¿Cómo despedir a un Presidente inepto? En nuestro país esto, además de que puede resultar sacrilego e impensable, es imposible. Formalmente, constitucionalmente, no hay mecanismos que faciliten al pueblo la revocación del mandato sexenal que confirieron al candidato triunfador en la elecciones presidenciales.

b) Sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común. Mucho se especuló al respecto de cuáles podrían ser los delitos a los que hace referencia el transcrito enunciado constitucional. Hoy en día es el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales el que a la letra dice en su párrafo sexto: "se califican como delitos graves, *para todos los efectos legales*, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad, los previstos en los siguientes artículos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal..." y a continuación una larga lista de delitos, de entre los cuales destacan: homicidio por culpa grave (art. 60-3er parr.), traición a la Patria (arts. 123-127); genocidio (art. 149 bis); evasión de presos (art. 150 y 152), contra la salud (art. 194, 195 1er parr., 196 bis, 197 1er parr., 198 1a parte del 3er parr.), violación ( art. 265-266 bis); extorsión (art 390), tortura (art. 4 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura); y más.

Sin embargo queda la duda, ¿qué entendió el Constituyente Originario por "delitos graves del orden común"? Si atendemos a la evolución que tuvo el artículo 108

constitucional a lo largo de estos años nos daremos cuenta que aquél diferenció entre "delitos oficiales" y "delitos comunes" Los primeros son los que ahora podemos identificar como causales de la exigencia de la responsabilidad política o bien como actos u omisiones que realizan los servidores públicos señalados en el primer párrafo del artículo 108 y que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. De esta manera se absolvió a priori al Presidente mexicano de toda clase de responsabilidad política. Seguramente esto motivó la expresión de Don Raúl Cárdenas de que "un rey no se puede equivocar, ni el Presidente de México tampoco."<sup>267</sup>

c) Aunque el Presidente fuera acusado de cualquiera de los delitos graves que ya anotamos, esto no implica que deba ser desaforado como cualquier otro servidor público y puesto a disposición de la justicia común. De la lectura de los preceptos constitucionales se infiere que el Presidente, aún si hubiese sido acusado de una violación o de tráfico y posesión de estupefacientes o psicotrópicos o por homicidio por culpa grave, debe ser juzgado conforme al procedimiento previsto para el juicio político

1 - La Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión y después de haber sustanciado el procedimiento respectivo concediendo audiencia al inculpado

2 - Conociendo de la acusación el Senado, erigido en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado

---

<sup>267</sup> Cárdenas, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos Mexico Pormia 1982 p. 493 194

3.- Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras son inatacables.

4.- 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.

Se ve claramente que se disfraza de juicio político uno que debe de ser totalmente judicial, puesto que corresponde al Ministerio Público y a la Policía Judicial la persecución de los delitos y a la autoridad judicial la imposición de las penas que éstos merezcan. ¿Qué objeto tendría que, por la comisión del delito de violación, el Presidente fuera destituido? En otras palabras: debiera procederse primeramente al desafuero de éste, función a cargo de la Cámara de Diputados, con el fin de que "el sujeto [ el Presidente en este caso] quedara a disposición de las autoridades competentes [es decir las judiciales] para que actúen con arreglo a la ley.". Si resultado del juicio penal correspondiente se determinase que el sujeto que ocupó el cargo de Presidente de la República es inocente del delito que se le achaca, y si aún corriere el periodo para el cual fué electo, el mismo debe regresar a terminar de cumplir con su mandato, puesto que la separación del cargo se llevó a cabo únicamente para facilitar su juzgamiento, pero de ninguna manera se realizó como sanción a una conducta supuestamente delictiva.

Consideramos que la Constitución de 1857 fué menos desafortunada en este sentido, puesto que en su artículo 103 señalaba que durante el tiempo de su encargo el Presidente sólo podía ser acusado por los delitos de traición a la Patria, *violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral* y delitos graves del orden común. Tal vez en la actualidad y en medio de la tendencia a "judicializar a la política" pudiera operar la causal segunda de las indicadas, combinándola con los mecanismos de solución de controversias

constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad que se prevén en el actual artículo 105 de la Carta Magna.

*J) Rabasa o De la Supremacía del Poder Legislativo.*

En el libro clásico "La Constitución y la Dictadura" Don Emilio, al realizar un agudo exámen del funcionamiento de las instituciones políticas mexicanas del siglo pasado, contrastándolo con el dicho de la norma constitucional, señaló magistralmente lo siguiente: "...el Presidente reúne elementos de fuerza que le dan superioridad en la lucha con el Congreso; dispone materialmente de la fuerza pública, cuenta con el ejército de empleados que disponen de él, tiene de su parte el interés de los que esperan favores, y arrastra por lo común las simpatías populares, que sólo en momentos de agitación intensa gana la personalidad colectiva y casi anónima de una asamblea legislativa; pero dentro del orden constitucional...la superioridad del Congreso es indiscutible por su sola facultad de dictar las leyes a que la nación entera y el mismo Poder Ejecutivo tienen que someterse. El peligro, pues, de la invasión que altere la estabilidad de las instituciones, está principalmente en el abuso que el Congreso puede hacer de sus atribuciones legítimas, por más que esto parezca paradójico en nuestro país, porque nunca hemos vivido bajo el régimen constitucional y, por consiguiente, la preponderancia ha estado del lado del Ejecutivo."<sup>268</sup>

Aunque el chiapaneco haga referencia a una situación política y a una Constitución que no son actuales, el comentario, en nuestra opinión, bien puede ser aplicado de forma contemporánea.

<sup>268</sup> Rabasa, Emilio. La constitución y la dictadura cit. *supra* nota 56, p. 141

### III. SISTEMA DE GOBIERNO.

"Entendemos por sistema de gobierno la existencia de dos o más detentadores del poder, cada uno de ellos con competencia otorgada constitucionalmente y que al actuar tiene obligación de cooperar con el otro u otros en la constitución de la unidad estatal que se manifiesta en la real estructura del poder político de una sociedad."<sup>269</sup> Continúa diciendo el tratadista mexicano que serán las relaciones entabladas entre el poder ejecutivo y el poder legislativo las que determinarán el sistema de gobierno. Desde el segundo capítulo hemos definido al nuestro como un sistema presidencial.

Para Juan Linz el presidencialismo se caracteriza por "an executive with considerable powers in the constitution and generally with full control of the composition of his cabinet and the administration is elected by the people...for a fixed period of time and is not dependent on a formal vote of confidence by democratically elected representatives in a parliament; the president is not only the holder of executive power but the symbolic head of the state and cannot be dismissed, except in rare cases of impeachment, between elections."<sup>270</sup>

Para Sartori un sistema es presidencial si, y sólo si, the head of the state (president) (1) receives office by popular election, (2) during his preestablished tenure cannot be discharged by parliamentary vote, and (3) heads the government o governments, which he appoints."<sup>271</sup>

<sup>269</sup> Carpizo, Jorge, La Constitución...cit. *supra* nota 19, p.271

<sup>270</sup> Linz, Juan J. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?" en The Failure of Presidential Democracy. Estados Unidos. Johns Hopkins University Press. 1994 p. 6

<sup>271</sup> Sartori, Giovanni. "Neither Presidentialism nor Parliamentarism" en The Failure of Presidential Democracy... *op. cit.* ult. nota p. 106

Como salta a simple vista es obvio que el nuestro ha de ser considerado un sistema presidencial:

- Nuestro Presidente es Jefe de Estado y de Gobierno a la vez,
- es electo popularmente,
- para un periodo previamente establecido y "rígido",
- no puede ser obligado a dejar el cargo por un voto de censura o de no confianza del Congreso, cuyos miembros son electos igualmente de manera popular y directa,
- nombra y remueve libremente a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos.

A últimas fechas se ha abierto un interesante debate en torno a la conveniencia o inconveniencia del sistema en cuestión para los países latinoamericanos, como resultado de la teorización de los fenómenos políticos conocidos como "transiciones políticas", consistentes en el paso de un gobierno autoritario o descaradamente dictatorial a otro de naturaleza democrática. Generalmente este cambio de sistema político va aparejado de la refundación del Estado, que se traduce, casi siempre, en el establecimiento de una nueva constitución y el cambio de modelo de desarrollo económico.

En palabras de Jaime Cárdenas "la palabra transición, a partir de los años setenta se comenzó a usar con más frecuencia para significar los procesos de cambio de regimenes no democráticos a otros que pretendían transformarse en democráticos."<sup>272</sup> Así, se conocen como transiciones democráticas las mutaciones políticas, económicas y sociales que, a lo largo de más de quince años, se han presentado en países tan disímolos como España,

---

<sup>272</sup> Cárdenas, Jaime. Transición Política y Cambio Constitucional, cit. *supra* nota 160, p. 19

Portugal, Grecia, Polonia, Checoslovaquia, Corea del Sur, Brasil, Chile, Paraguay, Argentina, y otros.

Hemos dicho que resultado de las reflexiones teoricas sobre las transiciones a la democracia se presenta el debate: ¿qué sistema es el más conveniente para llevar a cabo una transición feliz, el presidencial o el parlamentario? ¿qué ventajas ofrece una y otro? ¿cuál es el más democrático? ¿cuál funciona mejor? y cuestiones parecidas.

Nuestro país inauguró en 1977 una etapa que no concluye aún: la modificación de su sistema político. Se ha hablado incluso de una "transición mexicana". Los debates y acuerdos partidistas referentes a la reforma del Estado, hoy en marcha, tienen como principal punto común el reconocimiento de los cambios que están sufriendo y deben sufrir las principales instituciones políticas nacionales. Tal vez sea esto lo que se ha denominado transición mexicana. No lo sabemos, no es punto de investigación de este trabajo. Pero lo que sí, es el debate que se está dando, ya no sólo a nivel académico, sobre la viabilidad del presidencialismo como sistema de gobierno más conveniente para nuestro país. De ahí el surgimiento de las dudas. ¿Es que México necesita, en verdad, un cambio total de sistema de gobierno? ¿Nos conviene más un sistema parlamentario? Intentaremos responder.

En primer lugar echemos un leve vistazo a las "desventajas del presidencialismo". Según Linz la más grave de éstas la constituye lo que él denomina "la rigidez del presidencialismo"<sup>273</sup>. Entiende por rigidez el hecho de que "both the president and the congress are elected for a fixed term, the president's tenure in office is independent of the legislature, and the survival of the legislature is independent of the president.". Además, y aunado a lo anterior, hay que tener en cuenta que tanto el presidente como el congreso son

---

<sup>273</sup> Linz, cit. *supra* nota 270, p. 8

electos directamente por el pueblo, gozando ambos de una legitimidad democrática tal que, en caso de que la mayoría del segundo represente una opción política diferente a la que apoya el presidente y surja un conflicto entre ambos, se plantea la pregunta ¿quién, bajo tales circunstancias, está mayor legitimado para hablar en nombre del pueblo: el presidente o la mayoría del congreso que se opone a su política?

Tomando el caso chileno como paradigma el autor deja en el aire una advertencia: en tal caso, y en virtud del impasse en el que cae la función gubernativa, sólo hay dos soluciones: el sometimiento del presidente o el golpe de Estado. Allende no se sometió y todos conocemos la historia.

Los argumentos de Linz contra el sistema presidencial son contundentes, tanto que consideramos que el objetivo principal de su trabajo citado constituye ese precisamente, el ataque total al sistema presidencial, olvidando casi la proposición del parlamentario como un sistema más adecuado, por más democrático y menos riesgoso.

Definitivamente, el debate sobre el tema es apasionantes y por demás fructífero. "La distinción en torno al tipo de régimen, presidencial o parlamentario, es más que una discusión académica. Se trata de saber si en una democracia el régimen presidencial posee mayores ventajas que el parlamentario..."<sup>274</sup>

Sin embargo es menester que a estas alturas reflexionemos y nos cuestionemos ¿cuál de las formas de gobierno es más democrática? Pero previa a esta pregunta trascendental debemos encontrar la teoría de la democracia con base en la cual habremos de juzgar las mencionadas formas de gobierno y a partir de ella aconsejar ( o desaconsejar) reformas o cambios.

---

<sup>274</sup> Cárdenas, cit. *supra* nota 160, p. 171



En necesario partir de la base de una definición de democracia para poder determinar qué sisema de gobierno es más apegado a las reglas democráticas y cuál es, en sí mismo, o puede llegar a serlo, más recomendable. Es por ello que debemos preguntarnos, ¿qué es la democracia?

Según Bobbio puede existir una definición mínima de la democracia: "conjunto de reglas...que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos." <sup>275</sup> Pero para esto se requieren de tres condiciones:

- 1.- El sufragio universal.(es decir la oportunidad de que todos los intereses sean presentados como legítimos y cada voto tenga el mismo valor)
- 2.- La observancia, en la modalidad de la toma de la decisión, de la regla de la mayoría.(o lo que es lo mismo, todas las opiniones se representan, las minorías son escuchadas pero corresponde a la opinión mayoritaria tomar la decisión.)
- 3.- La consistente en la indispensable existencia de alternativas distintas de elección y de selección.(en otras palabras, la democracia requiere de la existencia de distintos partidos políticos con oportunidad de ganar las elecciones similares, medios de comunicación diferentes y divergentes, de donde los electores puedan obtener la información necesaria para formarse una opinión política).

Cerroni, por su parte, nos menciona que la democracia es "un común denominador, un conjunto de reglas que permiten comparar, confrontar e incluso escoger, entre posiciones muy diversas." <sup>276</sup> Según Cerroni las principales "reglas del juego" son siete:

- 1.- La del consenso.

---

<sup>275</sup> Bobbio, Norberto. El Futuro de la Democracia cit. *supra* nota 205, p. 14

<sup>276</sup> Cerroni, Umberto. Reglas y Valores en la Democracia. cit. *supra* nota 201, p. 191

- 2.- La de la competencia.
- 3.- La de la mayoría.
- 4.- La de la minoría o regla de la alternancia.
- 5.- La del control .
- 6.- La de la legalidad.
- 7.- La fundamental: la de la responsabilidad (de todos los hombres, consistente en la comprensión de que la importancia de las otras seis radica en estar todas juntas, construyendo un sistema democrático).

En otra parte este último autor comentado establece que las mencionadas reglas forman parte de un "paquete" más amplio, constituyente histórico de la democracia.<sup>277</sup> Este paquete se complementa con el "énfasis sobre la soberanía popular" y "la igualdad de las condiciones de ejercicio y participación". Es factible reunir estos elementos en una fórmula que comprenda el Estado de Derecho, el sistema representativo y un sistema de valores igualitarios.

De los dos primeros se puede decir que son componentes "técnicos" de la llamada "ingeniería constitucional". Centremos nuestra atención, no obstante, en el tercer elemento, el sistema de valores igualitarios. Este "oscila entre un máximo de formalismo y un máximo de informalismo" y ésta oscilación "permite refluir la democracia moderna hacia formas de puro control jurídico de las decisiones sin prestar mucha atención a la construcción y el contenido de las decisiones, no sólo hacia formas de pura socialización económica que puede incluso resucitar la discriminación jurídico-política de los individuos."<sup>278</sup>

---

<sup>277</sup> Cerroni, Umberto. Política. Método, Teorías, Procesos, Sujetos, Instituciones y Categorías, cit. *supra* nota 211, p.47

<sup>278</sup> Cerroni, cit. *supra* nota 201, p.48

El debate parlamentarismo vs. presidencialismo se inscribe en lo que podríamos llamar "construcción de las decisiones" de la colectividad. Por lo que toca al contenido de las mismas, es claro que el mismo dependerá de las expectativas, objetivos o fines que persiga una sociedad y su Estado. Según Jellinek empíricamente es imposible establecer relación de causa a efecto entre los fines de un Estado y los actos realizados por el mismo. Sin embargo, consideramos que toda decisión que el Estado tome en ejercicio de las funciones que le son propias *deben* tener como parámetro de calificación (eficiencia/eficacia) los fines históricos del mismo. De lo contrario se corre el riesgo de concentrar cada vez más nuestra atención en los problemas de corto plazo, de la coyuntura y de las urgencias "técnicas", mismos que después se reducen a problemas de decisión, "y, por tanto, de despliegue: a problemas de poder puro."<sup>279</sup>

El hecho de examinar el sistema de la política como "sistema de puro procedimiento jurídico ("reglas del juego") o como sistema de técnicas para abatir al adversario e imponer decisiones...o bien para distribuir autoritariamente valores normativos o, en fin, como mercado entre fuerzas organizadas que cambian poderes propios contra consenso ajeno"<sup>280</sup> da por resultado la restricción de la atención, tanto de la acción política como del conocimiento político, "sobre el sistema de los medios, hasta invertir la relación entre aquellos típicos medios, en los que consiste la política, y el sistema de la reproducción social humana, en la que consiste el fin laico de la moderna vida asociada."<sup>281</sup>

En otras palabras: la política y la teoría política se han sumergido tanto en cuestiones meramente procedimentales que parecen perecer ahogadas por la increíble cantidad de

---

<sup>279</sup> Cerroni, cit. *supra* nota 201, p. 119

<sup>280</sup> Cerroni, cit. *supra* nota 201, p. 120

<sup>281</sup> Cerroni, cit. *supra* nota 201, p. 119

problemas "técnicos" que se le presenta al poder político, olvidando así la finalidad de la titularidad y ejercicio del mismo.

Se busca el sistema de gobierno más democrático. Pero ¿más democrático para qué? ¿En que sentido debemos entender esa mejoría democrática? Así debemos, de nuevo, preguntarnos, si la democracia es un conjunto de reglas técnicas para alcanzar fines, ¿cuáles deben ser los fines de la democracia mexicana? Para responder a esta interrogante no es menester ir a los grandes centros académicos del mundo. Nuestra actual Constitución, expresamente, indica los fines del proyecto nacional, mismos que determinarán los objetivos de la actividad estatal (artículo 26) la cual habrá de tener como objetivo principal el establecimiento de un "sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo." (numeral 3).

Cierto, no podemos sacrificar las principales "reglas del juego" democrático en aras de la efectividad del sistema. Esto ya se hizo y demostró su inaplicabilidad. No se puede olvidar la democracia para lograr la justicia social. En nuestra opinión, la democracia mexicana, a la que tantos tanto aspiramos, *debe* tener como finalidad, informándose directamente de lo que expresaron y continúan expresando "los sentimientos de la nación", el derecho del ser humano a crearse un vida propia de a acuerdo con su propio gusto y proyecto; sin embargo para llegar a este punto culminante de nuestra civilización es necesario resolver primero problemas tan apremiantes e impostergables, como la erradicación del hambre, la construcción de viviendas dignas y suficientes, la eliminación del analfabetismo o el establecimiento de salarios "suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos." En este sentido la cuestión del "cómo" es tomada la

decisión se torna un tanto superflua. Pero no caigamos en la posición contraria de justificar los medios en tanto la consecución del fin.

En la actualidad como testigos de la concentración, lo hemos dicho ya, de facultades y atribuciones estatales en el órgano ejecutivo del Estado. Lo mismo en los sistemas parlamentarios que en los presidenciales es el jefe de gobierno el que tiende a predominar sobre el congreso o parlamento. Las diferencias entre presidencialismo y parlamentarismo son cada vez menores, los rasgos esenciales de cada uno de estos sistemas empiezan a confundirse y mezclarse. Hoy, en gran parte de los Estados del mundo, el Ejecutivo gobierna y el Legislativo controla, sean regímenes presidenciales o parlamentarios.

En nuestro país es claro que el debate está por dar sus mejores frutos. No por ello debemos dejar llevarnos por modelos extraños a nuestra historia y nuestra realidad. Nuestro sistema de gobierno ha de continuar siendo presidencial, aunque con modificaciones encaminadas a reforzar el papel del Congreso de la Unión en el proceso político del Estado y controlar más y mejor los actos del Presidente. Razones para ello:

- a) A lo largo de la historia nuestro país ha contado siempre con sistemas de gobierno en los cuales el papel del ejecutivo es fundamental, nuestra historia ha sido marcada por la intervención de los prohombres que han ocupado la presidencia.
- b) Nuestra cultura política nos orilla a realzar la figura, un tanto cuanto paternal, del hombre *de* y *con* poder, no tenemos tradición alguna en las prácticas políticas del sistema parlamentario, que por otro lado, es un producto de la evolución política de los pueblos, esto no significa que constituya un estadio superior de organización política, sino que, simplemente, es una forma de organizar a las instituciones del Estado.

- c) El sistema de partidos con el que cuenta nuestro país es poco propicio al parlamentarismo, donde se requiere la existencia de partidos políticos disciplinados y altamente organizados, de los que carecemos en México.

Por estas razones es necesario conservar nuestro actual sistema de gobierno, que, teóricamente, todavía puede responder a las expectativas nacionales y cubrir la gran deuda con la sociedad. Al fin y al cabo, consideramos nosotros, lo importante para los mexicanos no es un tipo u otro de gobierno, sino simplemente mejor gobierno.

#### **IV. SISTEMA DE PARTIDOS.**

Hemos hecho un apretado resumen de los principales equilibrios entre el Presidente y el Congreso de la Unión. Aunque en la práctica es el primero el que ha dominado la escena política estatal y el que ha eclipsado en sus funciones al resto de los poderes públicos, en la teoría, según la letra de la Constitución, debiera ser menor la libertad de que goza en su actuar. Barreras a esta libertad, el texto constitucional establece varias, aunque no todas son llevadas a la realidad. Específicamente el Congreso, hemos visto, está suficientemente facultado como para marcar un alto al poder presidencial. Sin embargo no lo ha hecho, ¿por qué?

Evidentemente la estructura constitucional de nuestro Estado no es perfecta. Pero de esa imperfección no podemos derivar, por lo menos no directamente, el defectuoso funcionamiento del mismo. La Carta Magna establece un armazón estatal clásico, mismo que con el correr de los años ha ido sufriendo modificaciones necesarias. Pero tal armazón, tal

estructura se modifica sustancialmente al momento en que comienza a "funcionar". Dicho en palabras ya reconocidas: "El grado de separación de poderes depende mucho más del sistema de partidos que de las disposiciones previstas en las Constituciones."<sup>282</sup>

No debemos buscar, exclusivamente, en la estructura constitucional de nuestro Estado, la falla del mismo. No restringamos nuestro campo de diagnóstico. Como pueden haber notado los lectores a lo largo de este trabajo, las disposiciones constitucionales prevén, como alguien ya lo dijo, no un sistema de división o separación de poderes, sino uno de colaboración entre los mismos. Sin embargo tal colaboración se ha presentado en la práctica de manera deformada, puesto que colaboración implica respeto mutuo y, sobre todo, suficiente autonomía política entre los órganos colaborantes.

En nuestro sistema político la norma constitucional no ha sido la regla. Y no lo ha sido por un simple hecho: el fenómeno conocido como sistema de partido hegemónico. Este "fenómeno" no se ha presentado únicamente en nuestro país, pero es evidente que es aquí donde mayor continuidad ha tenido. Este sistema de partido hegemónico ha venido sufriendo una serie de modificaciones desde mediados de los años ochentas. Para algunos analistas está por demás hablar ahora de partido hegemónico, dados los últimos resultados electorales tanto a nivel federal como estatal; se opta por denominar al actual como sistema de partido dominante con un formato tripartidista<sup>283</sup> o, más gráficamente, como un "triple inestable".<sup>284</sup>

---

<sup>282</sup> Duverger, Maurice. Los Partidos Políticos. México. Fondo de Cultura Económica. 1972 p. 419

<sup>283</sup> Lujambio, Alonso. "La evolución del sistema de partidos, 1988-1994" en Elecciones, Diálogo y Reforma. México, tomo II, 1994. p. 72

<sup>284</sup> Silva-Herzog Márquez, Jesús J. "El sistema de partidos después del 21 de agosto" en Elecciones, Diálogo y Reforma. op. cit. ult. nota, pp.161 ss.

La existencia, a lo largo de más de sesenta años, de un casi-único partido político que dominaba (o era dominado desde) tanto las Cámaras como la Presidencia de la República, aunada a la casi-inexistencia de una oposición "real" que pusiera en peligro la simbiosis existente entre el partido y el Estado, modificó fatalmente el funcionamiento de la estructura constitucional del propio organismo estatal. Debe quedar bien claro que una cosa es colaboración y soporte recíproco entre un gobierno y una fracción parlamentaria, de preferencia la mayoritaria; pero lo que sucedió en nuestro país fué una total confusión entre el partido y el Estado, incluyendo al gobierno, la administración pública federal, las Cámaras del Congreso, y diversos órganos técnicos.

Debemos entender que la importancia de la oposición política, "como elemento integrante y conformador de la vida política"<sup>285</sup> radica precisamente en que ha de convertirse en la opinión divergente que, por un lado, "legitime" al sistema y al gobierno en tanto ganador "legal" de las elecciones, y, por el otro, sirva de contrapeso, controle, vigile el accionar de la mayoría y/o del gobierno, constituyéndose en un elemento esencial de la democracia. Se distinguen ya dos funciones principales de la oposición, una activa, "destinada a controlar y limitar la acción del gobierno, y otra pasiva, dirigida a la sustitución del equipo gobernante."<sup>286</sup>

Lamentablemente en nuestro país, hasta hace aproximadamente ocho años, las posibilidades de que la oposición cumpliera cabalmente con sus funciones (que son de interés público) de controlar y prepararse para gobernar, eran escasas, casi nulas. Una

---

<sup>285</sup> De Vega, Pedro. Estudios Político-Constitucionales. México. Universidad Nacional. 1987, p. 9

<sup>286</sup> Cárdenas, Jaime. "las Funciones de la Oposición y su Regulación Jurídica" en Memoria del Coloquio La Oposición Política en México. Anuario Jurídico XVIII. México. Universidad Nacional. 1991, p.61



legislación electoral defectuosa y, sobre todo, la inequidad en las condiciones en que se desarrollaban (y se siguen desarrollando) los comicios impedían una correcta representación en las Cámaras de la oposición, dando a nuestro Congreso la apariencia de ser una institución "soporífera".

No es poca la tinta que ha corrido en torno a la supuesta "debilidad" del Congreso. Por ejemplo, para Manuel González Oropeza las causas principales de la misma son:

- 1.- La disciplina de partido entre sus miembros.
- 2.- La precariedad de los recursos asignados.
- 3.- Prohibición para reelegirse en el periodo inmediato.
- 4.- Falta de ejercicio de sus atribuciones.<sup>287</sup>

En nuestra opinión el último punto más bien es resultado de la combinación de los otros tres. El debilitamiento del Congreso de la Unión obedece, precisamente, al no ejercicio de las facultades que la Constitución le otorga, puesto que la mayoría priista ha estado siempre al servicio de las indicaciones del "Señor Presidente", lo cual no deja de ser normal, pero combinado con la poca efectividad que habían tenido los partidos políticos de oposición redundaba en una total dislocación de nuestro régimen constitucional.

Lo anterior no es ninguna novedad. Ya antes, Daniel Cosío Villegas había escrito que "teóricamente la subordinación del poder legislativo al Presidente es explicable, pues la mayoría parlamentaria está compuesta por miembros del partido oficial, cuyo jefe supremo

---

<sup>287</sup> González Oropeza, Manuel. "¿Qué hacer con el Congreso de la Unión en México?" en Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México. Universidad Nacional. 1987 t. II p. 953

es el presidente de la República, aún cuando formal o abiertamente no aparezca como tal.”<sup>288</sup>

Utilizando una mejor técnica, reciénemente Alonso Lujambio nos ha ofrecido un razonamiento del origen de la precariedad funcional del Poder Legislativo. Según dicho autor ésta se explica por un conjunto de variables:

- a) Un solo partido político penetra las arenas constitucionales ejecutiva y legislativa.
- b) El liderazgo de dicho partido no reside en su bancáda parlamentaria, ni en su comité ejecutivo, sino en el Presidente de la República en turno.
- c) La prohibición de la reelección inmediata de los congresistas mexicanos.<sup>289</sup>

¿Cómo se entrelazan las variables? Sencillo: los diputados y senadores “desean en general hacer una carrera política, y como el principio de no reelección les impide ocupar el mismo lugar en el Congreso por mucho tiempo, se sienten obligados a distinguirse por su lealtad al Partido y al Presidente para que, después de servir tres años como diputados, puedan pasar en el senado otros seis, y de ahí, digamos, otros tantos de gobernadores de sus respectivos estados o alcanzar un puesto administrativo importante.”<sup>290</sup>

En opinión de José Francisco Ruiz Massieu, destacado militante priista, las relaciones institucionales entre el Congreso y el Presidente se ven modificadas por el hecho de que el Partido Revolucionario Institucional conserva la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, obtiene la casi totalidad de los escaños en la de Senadores y ha triunfado en

---

<sup>288</sup> Cosío Villegas, Daniel. El sistema político mexicano cit. *supra* nota 68, p. 29

<sup>289</sup> Lujambio, Alonso. Federalismo y Congreso en el cambio político en México. México. Universidad Nacional. 1994 p. 167

<sup>290</sup> Cosío Villegas, cit. *supra* nota 68, p. 29

todas las elecciones presidenciales. En su opinión este fenómeno "deja sentir su impacto en las funciones nominales del Congreso" por la introducción de dos ingredientes:

1.- *la disciplina del partido, y*

2.- *la solidaridad entre los funcionarios priistas aunque pertenezcan a poderes distintos.*<sup>291</sup>

Lo anterior se complementa, según el autor, con "la vigilancia que debe ejercer el partido mayoritario sobre los funcionarios priistas, a efecto de que se asegure la congruencia entre el ejercicio del poder público y la plataforma partidaria."<sup>292</sup>

Pero el hecho de que el gobierno y la mayoría en el Congreso pertenezcan al mismo partido no debe espantarnos, puesto que es lo normal en cualquier democracia electoral competitiva. Como también es normal que, como actualmente sucede en Estados Unidos, el Presidente y la mayoría del Congreso militen en partidos distintos. Es decir, cada uno de los órganos políticos estatales es independiente de los demás en lo que toca a sus decisiones. "Sin embargo, esta formulación, de indudable validez jurídica, no excluye la posibilidad política de que distintos poderes u órganos sean ocupados mayoritariamente por un mismo partido...y que, en tal eventualidad, la voluntad que promueve las decisiones atribuidas jurídicamente a tales órganos no radique en ellos mismos, sino en un centro decisivo institucionalmente extraño", o sea el partido.<sup>293</sup>

En otras palabras, la deformación de nuestro régimen constitucional no deriva tanto de la pertenencia a un mismo partido lo mismo de la mayoría en el Congreso como del Presidente de la República, sino que es consecuencia directa de sesenta años de existencia de un precario sistema de partidos, en el cual las funciones de la oposición no fueron realizadas

---

<sup>291</sup> Ruiz Massieu, José Francisco. *El Parlamento*... cit. *supra* nota 206, p. 50

<sup>292</sup> *Ibidem*

<sup>293</sup> García Pelayo, Manuel. *El Estado de Partidos*. Madrid. Alianza-Editorial. 1986 p. 186

porque prácticamente ¡no había oposición! Tomemos en cuenta que un congreso o parlamento vigorizado "y con operación eficiente facilita el desmontaje del autoritarismo de los Ejecutivos o de *los partidos únicos o hegemónicos* y evita su restauración..."<sup>294</sup>

Definitivamente Ruíz Massieu expresa de manera excelente la revaloración que debe hacerse sobre nuestro Congreso, puesto que escribió que "no se registra transición democrática duradera y auténtica que no haya reclamado la reevaluación de la institución parlamentaria y de los partidos que la conforman y le dan vida"<sup>295</sup> de los cuales son parte esencial los de oposición.

En el caso mexicano la influencia del sistema de partido hegemónico ha sido grandísima, pero no la única. Aunada a la "debilidad" del Congreso para limitar al Presidente, podemos encontrar, entre otras causas del "desequilibrio" del poder político en México, hechos como:

- a) Falta de un verdadero servicio civil de carrera en la administración pública.
- b) "Politización" de órganos de control "técnico" del Poder Ejecutivo, como la Contaduría Mayor de Hacienda, la Contraloría de la Federación, la Procuraduría de la República, entre algunos de éstos.
- c) El enorme y creciente centralismo político, administrativo, económico y social.
- d) La precariedad de los recursos financieros otorgados a las entidades federativas y a los municipios.
- e) Poca efectividad y legitimidad de la legislación electoral, que redundó en un descrédito del sistema de partidos.

---

<sup>294</sup> Ruíz Massieu, José Francisco. "La Construcción Democrática" en *Textos para el Cambio*, No. 15, México. Miguel Ángel Porrúa. 1994. p.22

<sup>295</sup> *Ibidem*

- f) Falta de voluntad política de los miembros de la mayoría del Congreso para ejercer plenamente sus facultades.
- g) Imposibilidad de que los diputados y senadores respondan políticamente frente al electorado, puesto que al no existir la posibilidad de que se presenten a la próxima elección, como dirían los laboristas, no gozan de "estabilidad en el empleo".
- h) El poco apoyo que reciben los representantes populares arriba mencionados, de manera institucional. Es decir la falta de personal permanente de asesoría técnica y legal que apoye la labor cotidiana de los diputados y senadores.

Como resalta, el sistema de partidos en nuestro país no ha contribuido a funcionalizar la "separación constitucional" de los poderes federales. El cambio radical que aquél está sufriendo en nuestros días modificará sin duda las relaciones que se presenten entre el Congreso y el Presidente. En este tenor, las elecciones federales del año venidero, donde las posibilidades de que sea la oposición la que domine las Cámaras del Congreso, serán no sólo una prueba definitiva para una legislación electoral aún no definida, sino también nos brindarán la oportunidad de poder experimentar un nuevo trato entre los principales órganos políticos del Estado mexicano. En efecto, podemos experimentar por primera vez como realmente "funciona" nuestro sistema, ya que las condiciones en las que esto ocurrió en el pasado imposibilitaron la adecuada aplicación de la norma constitucional a la realidad. Esperemos hasta que nuestro régimen demuestre su ineficacia por su incorrecto funcionamiento, pero dejémosle "funcionar", no lo asfixiemos. Si llegado el caso se comprueba que realmente nuestro diseño institucional es inadecuado seremos los primeros en clamar por el cambio, pero antes permitamos que nuestra Constitución se aplique.

## CONCLUSIONES.

**PRIMERA.-** La teoría de la división de poderes, cuyos orígenes se remontan a Locke y Montesquieu, fué resultado de un progresivo desarrollo de la política y el derecho. Se ideó como freno a la autoridad del Estado, teniendo como doctrina informadora la de la consagración y pretendida protección de los derechos inherentes a la persona humana. Dicha teoría se convirtió pronto, y gracias a la Revolución Francesa, en la piedra angular del constitucionalismo occidental "clásico". De hecho la teoría constitucional originalmente tiene su fuente en la aplicación, explicación y mejoramiento del mecanismo de los checks and balances.

**SEGUNDA.-** La división "clásica" de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) respondió a las expectativas históricas de muchos países. Pero la aparición de órganos estatales y sociales distintos a los indicados, modificaron de hecho la relación tradicional existente entre los mismos. Tanto el desenvolvimiento de la administración pública, con su muy específica y técnica función de "ejecutar" o "administrar", como el surgimiento de los modernos partidos políticos influyeron en la estructura y funcionamiento del aparato estatal. Paulatinamente el armazón del Estado, así como la manera en que actuaba, sufrió mutaciones casi imperceptibles. Actualmente somos testigos de una paulatina concentración de facultades constitucionales y metaconstitucionales en el órgano ejecutivo. Este fenómeno se presenta en todo el orbe y responde a causas muy variadas, entre las cuales podríamos mencionar la globalización económica, política y social, la tecnificación de la actividad administrativa y gubernativa, la necesaria rapidez y especificidad de la legislación, etc. Lo

anterior nos lleva necesariamente al replanteamiento de las funciones del Estado y su redistribución entre los distintos órganos constitucionales.

**TERCERA.-** Nuestro país, seguidor de la más rancia tradición de la Teoría de la Constitución, adoptó desde sus primeros documentos constitucionales, la división de poderes como un diseño institucional para prevenir y evitar los abusos del poder estatal. Aunque no sin algunas excepciones, el Estado mexicano siempre ha contado, para el ejercicio del poder público, con tres órganos, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. En nuestra actual Constitución, la de 1917, tal distribución está prevista en el artículo 39. Sin embargo en la práctica ha resultado que el Presidente de la República ha tenido, siempre, una influencia total sobre el resto de los órganos estatales, principalmente el Legislativo, lo cual ha derivado en la preponderancia del primero sobre el segundo.

**CUARTA.-** Sin embargo, esta preponderancia del Presidente no es resultado únicamente de los hechos cotidianos. El mismo Constituyente Originario tuvo en mente, al momento de hacer la actual Carta Magna, la existencia de un Poder Ejecutivo vigoroso, fuerte, predominante. Pero al diseñar un Estado en el cual el órgano políticamente más favorecido fué el Ejecutivo, lo que se pretendió fué convertirlo en el instrumento ejecutor de las distintas medidas protectoras de los sectores sociales mexicanos menos favorecidos. Si la Constitución resultó ser un gran programa de reformas sociales, quien las había de llevar a cabo sería el Presidente. Sin embargo la creciente burocracia estatal comenzó a hacer difícil tal labor. Y por otro lado, la fundación de un partido político dependiente directamente del Estado y cuyo principal objetivo era "racionalizar" la encarnizada lucha por el poder, fueron modificando sustancialmente nuestro régimen de gobierno.

**QUINTA.-** Nuestro régimen de gobierno establecido en la Constitución fué formalmente observado y respetado. Pero fácticamente hechos como la imposibilidad de reelección de los miembros del Congreso de la Unión, la falta de apoyo material y técnico a los mismos, la militancia de casi todos en un mismo partido político, al cual el Estado apoyaba y del cual era jefe supremo el Presidente de la República en turno, la casi inexistencia de los partidos políticos distintos al estatal, su precaria representación en la Cámara de Diputados, el establecimiento de un Estado paternalista y proteccionista, que a todos cobijaba bajo el manto gracioso del presupuesto federal, la buena marcha de la economía y el crecimiento de las expectativas de la sociedad, así como una incipiente pero prometedora justicia social, entre otras, fueron las bases sobre las cuales el sistema de gobierno de nuestro país se alteró totalmente: prácticamente quien gobernaba y decidía, quien administraba y legislaba, quien establecía las pautas a seguir en el país y la ejecutaba era una sola persona, el Presidente.

**SEXTA.-** Este sistema antidemocrático de gobierno se legitimó ante la sociedad mexicana por los avances logrados mediante el mismo: el establecimiento de una paz social, el continuo mejoramiento económico y social de la mayor parte del pueblo mexicano, la creación de apetitosas expectativas de desarrollo, etc. Casi nadie cuestionaba el defectuoso funcionamiento estatal, puesto que los resultados del mismo eran aceptables. Nuestra sociedad fué, pues, comodina y conformista. Aceptó deshonrosamente el sacrificio de una forma democrática de gobernarse por la consecución de una pretendida justicia social. Si en una frase se puede sintetizar la forma de pensar de millones de mexicanos de aquella época (1940-1968), sería en la de que el fin justifica los medios.



**SÉPTIMA.-** El reclamo democrático surge en el momento que el Estado mexicano empieza a verse imposibilitado para cumplir con múltiples compromisos que había adquirido con la sociedad. El agotamiento del modelo económico fué el comienzo del ocaso del presidencialismo mexicano. Las reiteradas crisis económicas que nuestro país ha sufrido desde mediados de la década de los setentas han dejado en claro para todos los mexicanos que varias de ellas bien pudieron haberse evitado si quien tuvo la responsabilidad de decidir no hubiera sido sólo uno: el Presidente. En 1982 se cierra una etapa en la historia de México, significativamente el entonces Presidente José López Portillo, en su histórico sexto informe de gobierno, pidió perdón a los millones de mexicanos damnificados por los errores de un sistema presidencialista de gobierno, el Estado no había podido cumplir con sus compromisos. Se comprobaba tajantemente que también los presidentes de este país se equivocan.

**OCTAVA.-** El creciente desprestigio de la institución presidencial no cesó en el mandato de Miguel de la Madrid. Sin embargo éste aún pudo contener las muestras de descontento y servirse del viejo sistema para gobernar y transmitir el poder a quien daría la puntilla al tradicional sistema político mexicano: Carlos Salinas. Durante su sexenio la Presidencia de la República sufrió un gran desgaste político, el cual se reflejó incluso en la relación con el partido de Estado. El desprestigio se convirtió en debilidad institucional, misma que fué hábilmente disfrazada, puesto que el prestigio y reconocimiento del que gozó Salinas durante buena parte de su mandato fué de él como individuo no del Presidente como órgano constitucional. Por si fuera poco los lamentables acontecimientos del fatídico año de 1994 influyeron en que el candidato ganador en las elecciones presidenciales de ese año,

Ernesto Zedillo, abanderado priista, se convirtiera en un Presidente sumamente débil, rehén de distintos grupúsculos políticos con grandes intereses económicos y políticos.

**NOVENA.** Desde los tiempos de Miguel de la Madrid se comienza a hablar en nuestro país de una reforma del Estado. Pero inicialmente se utiliza esta expresión para referirla a las modificaciones que en materia económica se comienzan a aplicar. Aunque la expresión comenzó a ser utilizada ya en materia política a mediados del sexenio salinista no es sino hasta enero del 94 que toma la dimensión que actualmente tiene. A partir de la suscripción de los llamados "20 Compromisos con la Democracia" por la casi totalidad de los candidatos presidenciales, la idea de que el Estado debía de ser modificado en su totalidad inundó la cabeza de los mexicanos. Desde entonces a la fecha los principales sujetos políticos nacionales se han dado a la tarea de llegar a puntos de acuerdo en la forma, los tiempos y la naturaleza de las modificaciones que se pretenden hacer al organismo estatal mexicano. Como punto principal de la agenda para la reforma se encuentra la cuestión del replanteamiento de las relaciones entre los distintos órganos estatales, principalmente entre el Ejecutivo y el Legislativo. Aquí se incluyen temas como el fortalecimiento de éste último, el control sobre el Presidente, el diseño de un adecuado sistema de partidos, entre otros.

**DÉCIMA.** La Constitución de 17, en efecto, establece un sistema de gobierno en el que el Ejecutivo es el órgano estatal que cuenta con mayores atribuciones y responsabilidades. Existen razones históricas para ello. Pero la Carta Magna no deja en entera libertad al Presidente para hacer su voluntad, para hacer y deshacer, los medios de control sobre éste están adecuadamente asentados en el texto constitucional y en algunos legales. El diseño del Estado que nos gobierna en la teoría está bien hecho. Y decimos en la teoría porque en la práctica ha fallado. Pero no ha fallado por defectos "estructurales" sino

por un funcionamiento "viciado". La existencia de un partido hegemónico dependiente del Estado y supeditado a las directrices que marque el Presidente en turno ha alienado totalmente la forma de gobierno en nuestro país. Si el Ejecutivo no ha encontrado límites a su ejercicio, ni controles a su actividad es porque quien está llamado, en primer lugar, a limitarlo y controlarlo, el Congreso de la Unión, ha estado dominado por una mayoría demasiado "servicial" para con quien es el jefe, no sólo del partido sino de todo el Estado. En otras palabras: no podemos decir que el diseño constitucional para evitar la concentración y abuso del poder público ha fallado, lo que sería más correcto afirmar es que el sistema de partidos en México ha desfigurado la Constitución. Mientras no se establezca un sistema competitivo de partidos la democracia mexicana tardará bastante en aparecer.

**DECIMOPRIMERA.**— Pero un adecuado y funcional sistema de partidos políticos no es la única medida que se debe esperar para reformar nuestro régimen presidencial. La administración pública federal debe dejar de ser considerada como botín de los políticos. Si algo ha de caracterizar a toda administración es su profesionalismo y especialidad. En nuestro país aún se considera como "buen político" a aquél que brinca de una Secretaría de Estado a otra, a aquél que nunca deja de "estar fuera del presupuesto" del Estado. Los políticos que reclama nuestra sociedad deben serlo de tiempo completo, no burócratas metidos a la política o políticos trabajando de burócratas. Se hace necesario, pues, el establecimiento y observancia estricta de un servicio profesional de carrera en la administración pública federal. De esta manera se evitaría en lo posible la existencia de "todólogos" que lo mismo dirigen un fideicomiso público que un banco estatal, o que en un sexenio son subsecretarios de energía y al siguiente encargados de la educación pública. Propondríamos que al frente de cada Secretaría de Estado estuviere un político designado

libremente por el Presidente, pero que a partir del nivel de subsecretario para abajo la carrera profesional en la dependencia correspondiente sería la base sobre la que se determinara a la persona que ocupe todo puesto en la administración pública.

**DECIMOSEGUNDA.-** Se deben modificar las condiciones bajo las cuales funcionan los principales controles técnicos del Estado, es decir se debe dar plena autonomía a la Contaduría Mayor de Hacienda, con el fin de que efectivamente contabilice y fiscalice la actividad de todos los órganos estatales. Bien se podría designar a su titular de manera parecida y bajo los mismos requisitos que la Constitución establece para el caso de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, gozando inclusive de las llamadas "garantías judiciales". La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo no desaparecería necesariamente puesto que es un control intraorgánico del Ejecutivo federal, por lo tanto tal vez la única propuesta sería la de que el nombramiento que para ocupar su titularidad hiciera el Presidente requiriera la ratificación de la Cámara de Diputados o del Senado.

**DECIMOTERCERA.-** En lo que se refiere al reforzamiento del Poder Legislativo, principalmente en su labor de control sobre el Ejecutivo, consideramos que la reforma constitucional que impidió la reelección inmediata de los legisladores bien pudo haber tenido una razón histórica, sin embargo esta ha dejado de existir; actualmente las condiciones socio-políticas nacionales están dadas para que los congresistas mexicanos tengan oportunidad de presentarse a una nueva elección inmediatamente después de que hayan concluido su mandato, es decir, es tiempo de dar la oportunidad a los ciudadanos para que califiquen directamente la actuación de sus representantes políticos. Obviamente que esto, como todo, conlleva riesgos. El primer paso para reducirlos en este caso sería la determinación de cuáles son los legisladores que pueden buscar la reelección, ¿caso todos?

¿únicamente los electos por el principio de mayoría relativa? Sinceramente consideramos que debiera, inicialmente, permitirse la reelección de los legisladores electos por el principio mencionado.

**DECIMOCUARTA-** El Congreso de la Unión debe dotarse de un conjunto de asesores jurídicos y técnicos permanentes que brinden apoyo institucional a sus miembros, independientemente del partido al que pertenezcan. De esta manera se pretende terminar con la pretendida "desventaja" del Poder Legislativo respecto del Ejecutivo en lo referente a los medios para cumplir adecuadamente con su función. Propondríamos el establecimiento del servicio civil de carrera en el Congreso, es decir, dentro del cuerpo legislativo se contemplaría la creación de un conjunto de servidores públicos dedicados al auxilio directo de los legisladores en las más diversas tareas, desde los asesores parlamentarios hasta los secretarios de oficina.

**DECIMOQUINTA-** El Congreso de la Unión debe darse una ley orgánica actualizada, contemporánea con la etapa histórica que se vive ahora, en la cual se establezca un capítulo específico dedicado a la disciplina parlamentaria que deben observar celosamente los congresistas mexicanos en el interior del recinto parlamentario y en el desarrollo de sus labores como legisladores.

**DECIMOSEXTA-** La obligación presidencial de informar anualmente al Congreso de la Unión del estado que guarda la administración pública así como la facultad del segundo tanto para citar a los secretarios de despacho como para formar comisiones de investigación son los mecanismos de control político y administrativo más representativos de nuestro sistema de gobierno presidencial. Sin embargo es necesario que los mismos sufran ciertas modificaciones en aras de incrementar su efectividad y acoplarlos a las nuevas costumbres

políticas y constitucionales que se está imponiendo. En primer lugar se debe considerar al informe presidencial más que una mera manera de que el Congreso obtenga información; su formato y desarrollo se ha configurado de tal manera que es necesario considerarlo como un acto en el cual el Presidente como Jefe de nuestro Estado concurre a la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso, siendo ésta una oportunidad especialísima para que, en tal carácter, el primero dirija al segundo y al pueblo en general un mensaje político, trace los lineamientos políticos y económicos a seguir en el siguiente año, justifique la política estatal del anterior y exprese su opinión sobre cuestiones de interés nacional. Bien pudieran los legisladores, al final de la intervención presidencial, manifestar la opinión que les merece a sus respectivos grupos parlamentarios, representantes en las Cámaras de los partidos políticos, lo dicho por el Ejecutivo.

**DECIMOSÉPTIMA-** La facultad del Congreso para citar a los secretarios de Estado o a los jefes de departamento administrativo debe ser perfeccionada con el establecimiento, sea a nivel constitucional o legal, de las consecuencias jurídicas que el desacato al citatorio acarrearía. Por lo que toca a las comisiones de investigación podemos decir que la poca efectividad de las mismas se debe más que nada a la falta de voluntad política de los legisladores. No es posible forzar su constitución y funcionamiento. Por lo que toca a los resultados tanto de la comparecencia de los servidores públicos arriba señalados como de las indagaciones realizadas por las comisiones parlamentarias, hemos de decir que el Congreso bien puede dar inicio a un juicio político, en cualquiera de los dos casos, si así lo considera oportuno.

**DECIMOCTAVA-** La función de control que realiza el Congreso de la Unión debe de orientar al campo de la administración pública, auxiliando en ello la labor del Presidente.

La actuación política de éste debe ser controlada también por el Congreso pero evitando incurrir en desviaciones inconstitucionales. El diseño de nuestro sistema de gobierno tiene serios defectos. Sin embargo no se puede afirmar que es inadecuado o que no sirve, simple y sencillamente porque nunca ha sido posible verificar su funcionamiento adecuado, ya que lo impidió el sistema político que nos gobernó por más de sesenta años. Por lo mismo es imposible hablar ahora de un necesario cambio del presidencialismo por un parlamentarismo, principalmente porque éste último implica una serie de presupuestos básicos, tales como un sistema acabado de partidos políticos, cierta disciplina en el interior de éstos, una cultura política por lo menos amplia y variada, tanto de los políticos "profesionales" como de los ciudadanos en general, cierta tradición histórica al respecto, entre otras.

**DECIMONOVENA.-** Nuestro país requiere de la conservación de su sistema de gobierno, es decir de un presidencialismo, pero de un presidencialismo nuevo, reformado, acotado. Y esto se logrará sin reducir facultades constitucionales o legales al Ejecutivo, sino incrementado las del Legislativo y fortaleciéndole las actuales. No experimentemos con "novedosas" "técnicas constitucionales"; busquemos antes que en el exterior, en la historia patria los modelos a seguir en el futuro. La reforma constitucional al artículo 105 de la Carta Magna es elocuente ejemplo de lo anterior. En un último caso nos inclinaríamos porque, gradualmente, nuestro sistema constitucional de gobierno se fuera asemejando al francés, denominado de semipresidencialismo o presidencialismo intermitente. En nuestra situación el Secretario de Gobernación, a pesar de que seguiría siendo nombrado libremente por el Presidente, dependería, para su sostenimiento en el cargo de la confianza del Congreso, es decir sería sostenido por la mayoría legislativa. Pero para proceder a su remoción se

requeriría de un "voto de censura constructivo", es decir, de la manifestación del Congreso de que ya no goza de su confianza y de que el mismo tiene ya preparado un relevo.

**VIGÉSIMA.-** Así como no requerimos de un nuevo diseño de gobierno no necesitamos, *jurídicamente* hablando, de un nuevo texto constitucional. Y no lo necesitamos porque el actual contiene casi todos los ingredientes necesarios para seguir rigiendo nuestra vida política. Lo que se necesita imperiosamente es que efectivamente se aplique, y que se haga correctamente. Ahora bien *políticamente* sería deseable que se promulgara una nueva Constitución. La razón es sencilla, tendría la importancia psicológica de significar el inicio de una nueva etapa histórica de nuestro país, además de que posiblemente la sociedad la vería como una refundación del Estado y una renovación de las esperanzas en él y en su futura actuación. En este punto se debe proceder con cautela y mucha visión histórica, pues no son recomendables las premuras o los caminos fáciles. En lo particular nos inclinamos por vigencia de la actual Ley Fundamental, con el añadido de que se incluya en la misma mecanismos de la democracia directa, es decir, la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito. Mediante éste se pudiera consultar al pueblo su opinión respecto a un cambio de Constitución, de esta manera los mexicanos efectivamente ejerceríamos la soberanía popular.

**VIGESIMAPRIMERA.-** En el contexto actual de la llamada reforma del Estado es primordial que los reformadores no se olviden ni por un momento de la gran deuda que tiene el mexicano para con su pueblo. Sea en un sentido o en otro, el Estado mexicano reformado no puede desentenderse de sus fines, irreformables por naturaleza. La justicia social y la democracia deben ser los puntos en el horizonte que sirvan de referencia al Estado mexicano en su diario funcionamiento.



## BIBLIOGRAFIA

**Acosta Romero, Miguel.** Teoría General del Derecho Administrativo. México. Porrúa. 5ª ed. 1983.

**Aragón Reyes, Manuel.** "La función legislativa de los parlamentos y sus problemas actuales" en El Parlamento y sus Transformaciones Actuales. Madrid. Tecnos. 1ª ed. 1990.  
- "El control parlamentario como control político" en Revista de Derecho Político, n.º 23, Madrid. 1986.

**Aristóteles.** Política. México. Porrúa. 13ª ed. 1992.

**Báez Martínez, Roberto.** Manual de Derecho Administrativo. México. Trillas. 1ª ed. 1990.  
- Derecho Constitucional. México. Cárdenas Ed. y Distrib. 1ª ed. 1978.

**Bertín Valenzuela, Francisco.** Derecho Parlamentario. México. Fondo de Cultura Económica. 1ª reimp. 1994.

**Biscaretti Di Ruffia, Paolo.** Derecho Constitucional. Madrid. Tecnos. 1ª reimp. 1973

**Bobbio, Norberto.** El Futuro de la Democracia. México. Fondo de Cultura Económica. 1ª reimp. 1992.  
- Liberalismo y Democracia. México. Fondo de Cultura Económica. 3ª reimp. 1994.  
- Estado, Gobierno y Sociedad. México. Fondo de Cultura Económica. 3ª reimp. 1994.

**Burdeau, George.** Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Madrid. Editora Nacional. 1981.  
- Tratado de Ciencia Política. México. Universidad Nacional-Escuela de Estudios Profesionales Acatlán. 3ª ed. 1980, Tomo I, Volúmen I.

**Burgoa Orihuela, Ignacio.** Derecho Constitucional Mexicano. México. Porrúa. 1ª ed. 1973.  
- Las Garantías Individuales. México. Porrúa. 24ª ed. 1992.

**Cárdenas, Jaime.** Transición Política y Cambio Constitucional en México. México. Universidad Nacional. 1ª ed. 1994.

- Una Constitución para la Democracia. México. Universidad Nacional. 1ª ed. 1996.

**Carpizo, Jorge.** El Presidencialismo Mexicano. México. Siglo XXI. 11ª ed. 1993.

- Derechos Humanos y Ombudsman. México. Comisión Nacional de Derechos Humanos-Universidad Nacional. 1ª ed. 1993.

- Estudios Constitucionales. México. Porrúa. 4ª ed. 1994.

- La Constitución Mexicana de 1917. México. Porrúa. 9ª ed. 1995.

- "Algunas reflexiones sobre los cambios en el presidencialismo mexicano (1978-1990)" en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie. Año XXIV, no. 70 Enero-Abril 1991.

**Carré de Malberg.** Teoría General del Estado. México. Fondo de Cultura Económica. 1ª ed. 1948.

**Cerrosi, Umberto.** Reglas y Valores en la Democracia. México. Alianza-Conaculta. 1ª ed. 1991.

- Política. Método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías. México. Siglo XXI. 1ª ed. 1992.

**Córdova, Arnaldo.** "La Constitución y la Democracia" en México: El Reclamo Democrático. México. Siglo XXI. 1ª ed. 1988.

- La Formación del Poder Político en México. Idem. Era. 17ª reimp. 1991.

**Costo Villegas, Daniel.** El sistema político mexicano. México. Joaquín Mortiz. 21ª reimp. 1992.

- El estilo personal de gobernar. México. Joaquín Mortiz. 2ª ed. 1979.

**De Vergottini, Giuseppe.** Derecho Constitucional Comparado. Madrid. Espasa-Calpe. 1ª ed. 1986.

**Duverger, Maurice.** Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. México. Ariel. 2ª reimp. 1992.

- Los Partidos Políticos. México. Fondo de Cultura Económica. 4ª reimp. 1972.

**Fix Zamudio, Héctor.** "Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución mexicana" en Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México. Universidad Nacional. 1ª ed. 1988.

- Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos. México. Comisión Nacional de Derechos Humanos. 1ª ed. 1993.

**La Segunda Muerte de la Revolución Mexicana.** México. Cal y Arena. 6ª ed. 1994.

- **Liberalismo Autoritario.** México. Océano. 1ª ed. 1995.

**Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín.** El Control Político. Madrid. Tecnos. 1ª ed. 1984.

**Montesqueu, Carlos Luis de Secondat, Barón de.** El Espíritu de las Leyes. Puerto Rico. Editorial Universitaria. 1ª ed. 1964.

**Orozco Henríquez, Jesús J.** "*El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior*" en El Sistema Presidencial Mexicano (Algunas Reflexiones). México. Universidad Nacional. 1ª ed. 1988.

- "*Las legislaturas y sus funciones de control sobre la actividad gubernamental*" en Política y Proceso Legislativos. México. Miguel Ángel Porrúa. 1ª ed. 1985.

**Pizzorusso, Alessandro.** Lecciones de Derecho Constitucional. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. 3ª ed. 1984.

**Rabasa, Emilio.** La Constitución y la Dictadura. México. Porrúa. 7ª ed. 1990.

**Ruiz Massieu, José Francisco.** El Parlamento. México. LVI Legislatura del H. Congreso del Estado de Guanajuato. 1ª ed. 1995.

- "*La construcción democrática*" en Textos para el Cambio. México. Miguel Ángel Porrúa. 1ª ed. 1995.

**Sánchez Agesta, Luis.** Principios de Teoría Política. Madrid. Editora Nacional. 1969.

**Santaolalla, Fernando.** Derecho Parlamentario Español. Madrid. Espasa-Universidad. 1ª ed. 1990.

**Schwartz, Bernard.** Los Poderes del Gobierno. México. Universidad Nacional. 1ª ed. 1966.

**Sartori, Giovanni.** ¿Qué es la democracia? México. Instituto Federal Electoral-Tribunal Federal Electoral. 1ª ed. 1993.

- "*Neither Presidentialism nor Parliamentarism*" en The Failure of the Presidential Democracy. Estados Unidos. Johns Hopkins University Press. 1ª ed. 1992.

- Ingeniería Constitucional Comparada. México. Fondo de Cultura Económica. 1ª ed. 1995.

- "Función Actual del Poder Legislativo" en El Poder Legislativo en la Actualidad. México. Cámara de Diputados-Universidad Nacional. 1º ed. 1994.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. México. Porrúa. 28ª y 33ª eds. 1989 y 1994

García Pelayo, Manuel. "La división de poderes y su control jurisdiccional" en Revista de Derecho Político. nos. 18-19. Madrid. Verano-otoño 1983.

- Las Transformaciones del Estado Contemporáneo. Madrid. Alianza Editorial. 4ª ed. 1985.

- El Estado de Partidos. Madrid. Alianza Editorial. 1986.

Hauriou, Maurice. Principios de Derecho Público y Constitucional. Madrid. Reus. 1927.

Heller, Herman. Teoría del Estado. México. Fondo de Cultura Económica. 12ª reimp. 1987.

Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. México. Universidad Nacional. 4ª reimp. 1988.

Linz, Juan J. "Los dos rostros de la democracia" en Facetas, nº 2, 1991. Washington D.C.

- "Presidential or Parliamentary Democracy. Does it make a difference?" en The Failure of the Presidential Democracy. Estados Unidos. Johns Hopkins University Press. 1ª ed. 1992.

Loewenstein, Karl. Teoría de la Constitución. Madrid. Ariel. 1976.

López Guerra, Luis, et al. Derecho Constitucional. Valencia. Tirant lo Blanch. 1ª ed. 1992.

Lujambio, Alonso. Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México. México. Universidad Nacional. 1ª ed. 1995.

- "La evolución del sistema de partidos, 1988-1994" en Elecciones, Diálogo y Reforma. México. Nuevo Horizonte-Centro de Estudios para un Proyecto Nacional. 1ª ed. 1995.

Meyer, Lorenzo. "Debilidad histórica de la democracia mexicana" en México: El Reclamo Democrático. México. Siglo XXI. 1ª ed. 1988.

- "El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo" en Revista Mexicana de Sociología. Año LV no. 2 Abril- Junio 1993.

**Valadés, Diego. Constitución y Política.** México. Universidad Nacional. 2ª ed. 1994.

**Xifra Heras, Jorge. Derecho Constitucional.** Madrid. Bosch. 1962.

**Zaid, Gabriel. Economía Presidencial.** México. Vuelta. 1ª ed. 1987.

**-Adiós al PRI.** México. Océano. 1ª ed. 1995.