

336
2 es.
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO

EL INFORME PRESIDENCIAL EN MÉXICO

(LOS INFORMES PRESIDENCIALES EN LOS SEXENIOS 1989-1994)



T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
RODRIGO CESAR GUZMAN OLIVARES
DIRECTOR DE TESIS: DR. EDUARDO ALFONSO GUERRERO MARTÍNEZ

TESIS CON MÉXICO, D.F.
FALLA DE ORIGEN

259855

MARZO 1998



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
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA UNAM

P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero RODRIGO CESAR GUZMAN OLIVARES inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "EL INFORME PRESIDENCIAL EN MEXICO" bajo la dirección del Dr. Eduardo A. Guerrero Martínez para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Dr. Guerrero Martínez en oficio de fecha 7 de octubre y el Dr. Juan José Mateos Santillán mediante dictamen de 6 de noviembre ambos de 1997 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 del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., febrero 4 de 1998.


DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

NOTA: Este documento tiene validez de seis meses para realizar el inicio de trámites tendientes al examen profesional.

'elsv.

259860

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

De la manera más atenta me dirijo a Usted para comunicarle que he leído con detenimiento y cuidado la tesis que presenta Rodrigo Cesar Guzmán Olivares para obtener el título de Licenciado en Derecho intitulada "El informe presidencial en México".

En mi opinión la tesis reúne los requisitos de forma y fondo que las normas aplicables previenen.

Me ha gustado el tema y el desarrollo que el sustentante le ha dado y creo que manifiesta el esfuerzo realizado, por lo que en mi opinión debe procederse a continuar los trámites tendientes para la realización del examen profesional

Atentamente

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, 6 de Noviembre de 1997


Dr. Juan José Mateos S.

Ciudad de México, 7 de octubre de 1997.

DR. FRANCISO VENEGAS TREJO

Director del Seminario de Derecho Constitucional

Facultad de Derecho de la U. N. A. M.,

Presente.

Por medio de la presente, me permito distraer su amable y siempre fina atención con el propósito de comunicarle que el alumno **RODRIGO CESAR GUZMAN OLIVARES**, en opinión del que suscribe, ha terminado la tesis denominada "**El Informe Presidencial en México**", que presenta para optar por el título en Licenciado en Derecho.

Al respecto, es de señalar que en mi concepto, el presente trabajo de tesis reúne los requisitos que la legislación universitaria prevé sobre el particular, por lo que atentamente suplico a usted gire sus apreciables instrucciones a quien corresponda a efecto de que el trabajo de referencia se turne al profesor que tenga a bien designar para su respectiva revisión.

Sin otro particular, agradezco de antemano la atención que se sirva prestar a la presente y aprovecho la ocasión para enviarle un cordial y atento saludo.

Atentamente



Dr. Eduardo Alfonso Guerrero Martínez

FALTA PAGINA

No. 89

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO

**DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL
FACULTAD DE DERECHO
U.N.A.M.**

**POR TENER A BIEN A ACEPTAR
LA PROPUESTA DE MI TEMA DE TESIS
Y SU APOYO PARA SU FINALIZACIÓN,
QUE ME PERMITIRÁ CONTINUAR CON
MI VIDA PROFESIONAL EN EL ÁMBITO
JURÍDICO,**

GRACIAS

DR. EDUARDO A. GUERRERO MARTÍNEZ

ASESOR DE MI TESIS PROFESIONAL

**PORQUE ME SIENTO AFORTUNADO Y
ORGULLOSO DE SER PRODUCTO DE SU
CONSTANTE ACTIVIDAD DOCENTE Y
ACADÉMICA EN NUESTRA UNIVERSIDAD
NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO TAN
QUERIDA;**

**POR SUS ENSEÑANZAS, CONSEJOS,
OPORTUNIDAD PROFESIONAL,
CONFIANZA, FE Y SOBRE TODO, POR SU
AMISTAD INVALUABLE...**

DOCTOR.. MUCHAS GRACIAS

A DIOS

**POR BRINDARME LA DICHA DE
ESTAR VIVO Y JUNTO A MI PADRE;
POR OTORGARME SALUD, AMOR Y
CAPACIDAD PARA DICERNIR;
POR DARME UN DÍA MÁS DE VIDA,**

GRACIAS

**A JUAN E ISABEL+
MIS PADRES**

**POR CONCEBIRME Y BRINDARME
SU CARIÑO Y AMOR;
POR SUS DESVELOS, LÁGRIMAS,
DOLOR Y CARENCIAS;
PORQUE CON SU EJEMPLO ME
ENSEÑARON A SER UN HOMBRE DE
BIEN, HUMILDE PERO
ORGULLOSAMENTE ÍNTEGRO Y
ENTREGADO EN LA CONSECUCIÓN
DE MIS METAS,**

ETERNAMENTE AGRADECIDO

**A ISABEL+
YA VÍCTOR+**

**PORQUE AUNQUE TERMINASTE
ANTICIPADAMENTE TU MISIÓN ENTRE
NOSOTROS, TUVE LA FORTUNA DE
COMPARTIR CONTIGO LA DICHA DE
HABER TERMINADO ESTE TRABAJO, Y SÉ
ESTARÁS CONMIGO ESE DÍA.**

**POR EL AMOR ETERNO PROFESADO A
TU HERMANA;
POR EL APOYO INCONDICIONAL A MIS
PADRES;
POR EL CARIÑO BRINDADO A MIS
HERMANOS Y A MI MISMO... TU FAMILIA,
DONDE ESTÉS...**

MUCHAS GRACIAS

A MIS HERMANOS

*JUAN ALBERTO; FERNANDO;
MARCO ANTONIO; CARMEN;
CLAUDIA Y FELIPE,*

*POR SU APOYO, CARIÑO,
COMPRESIÓN Y PACIENCIA,*

GRACIAS

A LULÚ Y A RODOLFO B.

*POR HABERME BRINDADO LA
PRIMERA OPORTUNIDAD PARA
DESARROLLARME
PROFESIONALMENTE,*

MUCHAS GRACIAS

*A MELCHOR, MIGUEL, PORFIRIO,
JOSÉ ANTONIO Y JUAN MANUEL*

*POR SU MUESTRA DE CONFIANZA
AL BRINDARME LA OPORTUNIDAD
DE DESARROLLAR MI CAPACIDAD
PROFESIONAL.*

AGRADECIDO

A YOLANDA

**MI AMOR Y MI ETERNA
COMPAÑERA;
PORQUE SÓLO TÚ CONOCES MIS
SUEÑOS Y ANHELOS;
PORQUE SÓLO TÚ SABES CUÁNTO
TE NECESITO;
PORQUE TÚ ERES PARTE DE ESTA
REALIDAD,**

VIDA, MIL GRACIAS

**A LUIS ANTONIO
MI AMIGO, MI HERMANO...**

**POR TU APOYO INCONDICIONAL;
POR TUS VALIOSOS CONSEJOS
PROFESIONALES;
POR TU INVALUABLE AMISTAD**

MUCHAS GRACIAS

A MIS AMIGOS

**ULISES Y ESTHELA; JUAN Y MARISSA;
JUAN Y LAURA; SUSANA Y FERNANDO;
GABRIELA Y ELEAZAR; RUBEN Y ANA
LAURA; ARNULFO Y PATRICIA;
GABRIELA Y GUSTAVO; MANUEL U.,
VÍCTOR O. Y MANUEL S.; MARGARITA M,
CARLOS RAMÍREZ, ENEDINO ZEPETA,
JOSÉ VILCHIS Y ROBERTO FERRUSQUÍA;
GABRIEL BARROSO, ADRIANA RAMÍREZ,
GUILLERMO ESTEVEZ, ALEJANDRO
VIESCA, ANABEL, BLANCA Y MARTÍN,**

**POR SUS MUESTRAS DE AFECTO Y
APOYO...**

MUCHAS GRACIAS

CONTENIDO

	<i>Pag.</i>
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO PRIMERO El Estado	
1.1 <i>Breves comentarios sobre la evolución histórica de la organización política denominada Estado</i>	2
1.2 <i>Conceptos de Estado</i>	4
1.3 <i>Teorías sobre el Origen del Estado</i>	6
a) <i>Origen familiar</i>	
b) <i>Origen violento</i>	7
c) <i>Origen convencional o contractual</i>	8
d) <i>Constitución espontánea y necesaria</i>	9
1.4 <i>El Estado como organización Política</i>	11
a) <i>El Estado en Grecia</i>	
b) <i>El Estado en Roma</i>	13
c) <i>El Estado en la Edad Media</i>	14
1.5 <i>El Estado Moderno (Siglo XVIII)</i>	16
<i>-Del Renacimiento a la Revolución Francesa-</i>	
1.6 <i>Elementos del Estado Mexicano</i>	19
a) <i>Población</i>	
b) <i>Territorio</i>	20
c) <i>Forma de Gobierno</i>	22
d) <i>Fines concretos</i>	24
e) <i>Sistema Jurídico</i>	
1.7 <i>Formas de Gobierno; clasificación aspectos Importantes</i>	25
1.8 <i>División de Poderes (Funciones)</i>	30

CONTENIDO

	Pag.
CAPÍTULO SEGUNDO <i>El Sistema Presidencial</i>	
2.1 <i>Antecedentes y aspectos importantes del Sistema Presidencial</i>	41
2.2 <i>El Presidencialismo Mexicano</i>	45
a) <i>Características</i>	53
b) <i>Requisitos para ser Presidente de la República</i>	61
c) <i>Facultades del Presidente</i>	65
– <i>Tipo de Facultades del Presidente</i>	
– <i>Clasificación de las Facultades del Presidente</i>	
CAPÍTULO TERCERO <i>El Informe Presidencial</i>	
3.1 <i>Definiciones y conceptos</i>	90
3.2 <i>Fundamento Constitucional</i>	93
<i>(Evolución histórica desde la Constitución de Cádiz hasta la Constitución de 1857)</i>	
3.3 <i>El Informe Presidencial en México desde la Constitución de 1857 hasta la Constitución de 1917</i>	97
3.4 <i>El Informe Presidencial en la Constitución vigente</i>	100
– <i>Del Renacimiento a la Revolución Francesa-</i>	

CONTENIDO

Pag.

CAPÍTULO CUARTO

Los Informes Presidenciales en el Sexenio 1989-1994

4.1	<i>Antecedentes sobre la elaboración del Informe Presidencial</i>	105
	a) <i>La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y sus reformas</i>	
	b) <i>Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado de 1939, 1946 y 1958</i>	107
	c) <i>Ley Orgánica de la Administración Pública Federal De 1976 y sus reformas</i>	110
	d) <i>Cuenta de la Hacienda Pública Federal</i>	112
	e) <i>Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal</i>	113
	f) <i>Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda</i>	114
4.2	<i>Formalidades sobre la presentación del Informe Presidencial</i>	
	a) <i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus reformas</i>	116
	b) <i>Ley de Planeación</i>	118
	c) <i>Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos</i>	119
	d) <i>Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos</i>	120
	e) <i>La Costumbre como fuente del Gobierno</i>	121
4.3	<i>Generalidades de los Informes Presidenciales en el Sexenio 1989-1994</i>	125
	a) <i>Primer Informe de Gobierno, 1989</i>	126
	b) <i>Segundo Informe de Gobierno, 1990</i>	135
	c) <i>Tercer Informe de Gobierno, 1991</i>	142
	d) <i>Cuarto Informe de Gobierno, 1992</i>	153
	e) <i>Quinto Informe de Gobierno, 1993</i>	163
	f) <i>Sexto Informe de Gobierno, 1994</i>	174
4.4	<i>Saldos de la Modernidad del Sexenio Salinista</i>	186

CONTENIDO

	<i>Pag.</i>
CONCLUSIONES	197
BIBLIOGRAFÍA	220

INTRODUCCION

El Presidente de la República asistirá a la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso de la Unión para presentar un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Informe de Gobierno referido, es el documento que utiliza el Titular del Poder Ejecutivo Federal para informar al Congreso de la Unión y al pueblo de México en general, de la situación económica, política y social alcanzada en cada año de su gestión en los diversos ámbitos de la administración pública como la educación, salud, política económica interior y exterior, política fiscal y tributaria, pesca, turismo, vivienda, entre otros.

La presentación del Informe Presidencial se ha convertido en una ceremonia tradicional que se celebra el primer día de septiembre de cada año, aunque es de mencionar que durante el periodo de Miguel de la Madrid en 1986, la disposición constitucional se modificó para establecer que ésta se llevaría a cabo el primer día de noviembre. No obstante lo anterior, en 1993, a finales del Sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari, el ordenamiento constitucional nuevamente se reformó y desde entonces la ceremonia de presentación del informe en cuestión se realiza el primero de septiembre de cada año.

Las ceremonias de los Informes Presidenciales han dejado de ser largas y tediosas, recientemente, los legisladores han procurado mediante Acuerdos Parlamentarios, que el evento sea una locución sucinta, breve y concreta, que le permita al Ejecutivo Federal abundar en los temas que por su importancia requieran de un tratamiento especial, enfatizando las acciones más relevantes realizadas por el

gobierno federal y, asimismo, enumerar en su mensaje político, las estratégicas y acciones que el gobierno implementará durante el siguiente año.

Posterior a la presentación del informe de gobierno, el Presidente de la Cámara de Diputados electo para el periodo correspondiente, de conformidad con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y su Reglamento, deberá dar respuesta, en términos generales de los aspectos más relevantes expuestos por el Presidente de la República, la cual deberá realizarse de manera responsable y respetuosa de las formalidades que para el efecto dichos ordenamientos establezcan.

Por otra parte, es de mencionar que el Estado Mexicano ha sufrido, invariablemente, y con posterioridad a la sucesión presidencial, repercusiones de índole económicas y financieras, principalmente, situación que en los últimos años se ha convertido en una práctica común y reiterada que provoca situaciones de inestabilidad en el país. El cambio de administración Salinista no fue la excepción, toda vez que a finales del año de 1994, México experimentó la crisis económica más severa de su historia en virtud de que además de los aspectos antes mencionados, afectó otras actividades productivas del país como las laborales, industriales, turismo, salud y vivienda. El milagro económico del Presidente Salinas se vino abajo sin ninguna explicación y sin haberse deslindado responsabilidad alguna en contra de los funcionarios y colaboradores tanto del Presidente Salinas como del electo Zedillo, por el conocido "El Error de Diciembre", evento que provocó una vez más que el Estado Mexicano viviera la peor crisis económica de su historia, incluso a nivel de América Latina.

Es evidente que durante el Sexenio Salinista, México aspiró con gran posibilidad a llegar a ser una nación próspera, con un futuro comercial de primer mundo y con posibilidades para avanzar de manera importante en materia de deuda

externa, es decir, se pensó que con fundamento en la política económica neoliberal implementada por el Presidente de la República, el Estado Mexicano alcanzaría un nivel de superávit comercial que le permitiría competir con auténticas potencias económicas y comerciales de Europa, Asia y Norteamérica; Latinoamérica pasó a un segundo término.

Dentro de la política de modernización de las instituciones mexicanas, el Presidente Salinas promovió la venta de diversas empresas paraestatales como TELMEX, Mexicana de Aviación, IMEVISIÓN, El Periódico El Nacional, El Instituto Mexicano de la Radio, entre otras, así como la reprivatización de la Banca, situación que provocó que los inversionistas mexicanos y extranjeros invirtieran sus capitales en los mercados mexicanos; las concesiones otorgadas para la construcción de diversos tramos carreteros, también provocaron que el interés de los inversionistas en general acudieran a esos mercados.

Es pertinente mencionar, que a pesar de que el Primer Mandatario anunciara en su Tercer Informe de Gobierno que los mercados a nivel mundial sufrían una clara recesión, los inversionistas continuaban confiando en los mensajes políticos del Presidente Salinas y, por lo tanto, el auge económico hacia los mercados mexicanos continuó. Por su parte, la política interior señalaba que los avances en materia de salarios, salud, educación, vivienda, principalmente, habían sido significativos y que se continuarían canalizando recursos a los diversos programas sectoriales implementados por el gobierno.

No obstante lo anterior, para el cuarto año de su gobierno, el Presidente Salinas, en una muestra clara de retroceso económico y financiero, implementó la utilización de una unidad monetaria nueva, quizá eran los preludios de un desenlace sin precedentes, sin embargo, la iniciativa de Decreto por el que se implementa una nueva unidad del Sistema Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, que no fue

revisada de manera responsable por el Poder Legislativo, aprobándose por mayoría, de tal suerte que la unidad monetaria denominada "Nuevo Peso" comenzó su circulación de manera indiscriminadamente pero conservando la paridad con el dólar.

En el Sexto y último Informe de Gobierno, el Presidente Salinas enumeró los logros, metas y alcances de su administración y el mensaje político consistió en reiterar la importancia de dar continuidad a los esfuerzos emprendidos en los mismos términos, es decir, que la política económica de modernización del Estado Mexicano había dado inicio y que México estaba preparado para iniciar una nueva etapa a nivel mundial. Los resultados fueron contrarios a lo esperado, la crisis económica y financiera estalló y México quedó, una vez más, sumido en una de las crisis más severas y sin precedente alguno.

Por lo anterior, es imprescindible e impostergable efectuar una rigurosa revisión a la legislación mexicana con el propósito de evitar en lo futuro una nueva crisis económica; procurar que el cambio de poderes o de administración se someta a programas de fiscalización y comprobación serios y responsables respecto de las gestiones de los funcionarios públicos encargados de la política económica del país y, en su caso, deslindar responsabilidades penales y sancionar verdaderamente a los funcionarios que defrauden sus encargos. Asimismo, se vuelve necesario que las tareas de revisión por parte del Poder Legislativo respecto de los Informes Presidenciales y su Glosa, se realicen con mayor eficacia y eficiencia con el propósito de evitar las incongruencias entre lo que se informa con lo se vive en realidad, situación que será posible hasta que exista una verdadera división de poderes donde el Poder Legislativo no dependa más del Poder Ejecutivo, y se respete el ámbito de sus respectivas competencias.

Sin lugar a dudas el periodo presidencial 1988-1994, ha sido el Sexenio más catastrófico de la historia económica y financiera del país y de la política nacional; como política económica el gobierno practicó el liberalismo económico, privatizó áreas estratégicas, la banca, el agro, las comunicaciones y transportes, principalmente, con el propósito de alcanzar un nivel competitivo en el ámbito internacional, sin embargo, México cuenta actualmente con menos áreas estratégicas, sin reservas económicas, un fondo de contingencia desaparecido, una monarquía "demócrata-absolutista", una moneda devaluada, un desempleo sin precedentes y en aumento, y principalmente, con la desconfianza generalizada de los inversionistas extranjeros para invertir en el país.

Por todo lo anterior y por otros motivos, el Informe Presidencial no puede continuar siendo sólo el documento oficial que se limite a "informar", de la situación que guarda el país en un año de gestión, incuestionable e intocable por el hecho de su procedencia su procedencia y donde los partidos políticos con representación en el Congreso sólo cuestionaban para justificar su presencia y en ejercicio de la democracia política existente en el Congreso de la Unión. Es para que la Cámara de Diputados asuma con responsabilidad su papel y haga valer su peso político, con el propósito de lograr una auténtica politización de la vida democracia del país y un verdadero contrapeso a los poderes de la Unión. Se debe realizar una "revisión" seria a los Informes de Gobierno, a su Glosa, así como a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, a efecto de que, en su caso, se cuestionen y califiquen las incongruencias que pudieran presentarse con los datos, cifras, programas, objetivos, entre otros, solicitando cuando fuera necesario la comparecencia de sus colaboradores del Presidente encargados de las distintas dependencias y entidades, para evitar, en la medida de lo posible, el fomento y consentimiento de los incontables enriquecimientos ilícitos, "los exilios políticos" consentidos y la eterna impunidad de la que hasta hoy gozan esos funcionarios.

El Autor

CAPÍTULO PRIMERO

EL ESTADO

- 1.1 Breves comentarios sobre la evolución histórica de la Organización política denominada Estado*
- 1.2 Conceptos de Estado*
- 1.3 Teorías sobre el origen del Estado*
 - a) Origen familiar*
 - b) Origen violento*
 - c) Origen convencional*
 - d) Constitución espontánea y necesaria*
- 1.4 El Estado como organización política*
 - a) El Estado en Grecia*
 - b) El Estado en Roma*
 - c) El Estado en la Edad Media*
- 1.5 El Estado Moderno (Siglo XVIII)*
-Del Renacimiento a la Revolución Francesa-
- 1.6 Elementos del Estado Mexicano*
 - a) Territorio*
 - b) Población*
 - c) Formas de Gobierno*
 - d) Sistema Jurídico*
 - e) Fines Concretos*
- 1.7 Formas de Gobierno; clasificación y aspectos relevantes*
- 1.8 División de Poderes (Funciones)*

CAPÍTULO PRIMERO EL ESTADO

1.1 Breves comentarios sobre la evolución histórica de la organización política denominada Estado

Desde la más remota antigüedad se ha identificado al hombre agrupado, interactuando en busca de su establecimiento y organización, procurando una convivencia y subsistencia armónica. La agrupación del hombre es un sentimiento gregario, un proceso natural incuestionable cuya organización se presenta de manera necesaria y requiere de un consenso que les permita interrelacionarse y convivir de manera cordial y pacífica. El establecimiento y organización de un grupo requiere de un territorio y de un sujeto que sea reconocido como líder y capaz de gobernarlos y representarlos frente a otras agrupaciones sociales reconocidos.

La historia recoge las primeras formaciones sociales permanentes en Egipto, aproximadamente en el año 6000 a. C., pero los primeros indicios de agrupaciones organizadas establecidas fueron los pueblos pastoreros en Europa, Africa y Asia, más tarde, las incipientes formas políticas de organización llamadas Hordas, Clanes, Tribus, Fátrias. posteriormente, la polis en Grecia, y finalmente, las ciudades, los imperios y las repúblicas en Roma, respectivamente. Todas las agrupaciones, se encuentran debidamente asentadas en un territorio, con una incipiente organización social, con actividades definidas y con fines concretos muy elementales.

Del Estado nacen las diversas estructuras e instituciones que permiten un desarrollo social, económico, político, jurídico, incluso cultural, asimismo, se presenta la necesidad de crear ordenamientos que permitan regular las actividades implementadas por el "gobierno incipiente" así como los necesarios que planifiquen sus actividades, proyectos y metas que se pretenden alcanzar.

En este sentido, los grupos primitivos van desapareciendo paulatinamente, los preludios del Estado cada vez son más inminentes y es en el siglo XVIII cuando el Estado es reconocido como forma de organización de un pueblo, con jerarquía, derechos y sistema de leyes propios. Es el siglo XVIII la época de mayor importancia para la historia de la humanidad, es el siglo de las luces, la época de los descubrimientos, de la libertad de ideas y su expresión; es el fin del oscurantismo de la Edad Media.

Diversas son las concepciones que respecto de las etapas del Estado se tienen, sin embargo, conviene señalar que existen ciertas características que convergen y determinan que éste es formal, dinámico y actual, elementos indispensables para el estudio y comprensión del Estado Moderno.

- a) El Estado nacional y patrimonial.- Contribuye en la formación de las naciones europeas, el Estado es patrimonio del monarca que posteriormente hereda.*
- b) El Estado policía o gendarme.- Encuentra su fundamento en los principios del liberalismo; el gobernante no gobierna en nombre propio sino mediante un órgano del Estado y asume la representación política discrecional que justifica la satisfacción del interés general.*
- c) El Estado de derecho.- Gobierna bajo el principio de que tanto el gobernante como los particulares deben someterse al derecho; encuentra en la ley la limitación a la acción y quehacer gubernamental.*
- d) El Estado de bienestar general (WELFARE STATE). Es la organización donde el Estado tiene el control de la política social y económica para procurar el bienestar general, es decir, busca*

satisfacer las necesidades más apremiantes de una sociedad implementando la infraestructura que requiere la sociedad, eliminando la opresión económica existente a través del reconocimiento de los derechos sociales de sus habitantes.

e) *Las formas estatales.- Aquélla donde el Estado norma el subdesarrollo y su forma; es el Estado autoritario, militar y monárquico.*

Del estudio de las concepciones antes señaladas se desprende que entre los objetivos primordiales del Estado se encuentra la procuración del bienestar general de la sociedad a través del establecimiento de un régimen de seguridad civilizado considerando la participación de la población. Lo cierto es que el Estado como realidad social ha evolucionado y sus objetivos, fines y metas deben atender las necesidades que la sociedad le demande y congruentes con sus propias características.

1.2 Conceptos de Estado

Estado.- "Implica una multitud de acciones y pasiones humanas difusas y discretas, de relaciones fáctica y jurídicamente ordenadas, en parte de carácter único y en parte que se repiten según ciertas reglas, todas las cuales se mantienen unidas mediante una idea, la creencia en normas que valen o que deben valer y en relaciones de poder de hombres sobre hombres".¹

Estado.- "Identifica como ninguna de las acciones que constituyen el objeto de la sociología, ni con la suma de las mismas. No es el Estado una acción o una suma de acciones, ni es tampoco un ser humano o un conjunto de seres humanos. El Estado

¹ Herman Heller. Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica. México, 1987. Ed. decimasegunda. p. 79.

es el orden de la conducta humana que llamamos orden jurídico, el orden hacia el cual se orientan ciertas acciones del hombre, o la idea a la cual los individuos ciñen su comportamiento".²

Estado.- Es el "Grupo de individuos establecidos sobre un territorio determinado y sujetos a la autoridad de un mismo gobierno. Los juristas le atribuyen por lo común personalidad jurídica".³

Estado.- "Es el que interviene como gestor y administrador de los servicios públicos más importantes. Es un órgano de defensa y protección del régimen económico que prevalece".⁴

Estado.- "Es una persona jurídica con finalidades de orden político y la característica de persona moral capaz de ejercer derechos y obligaciones. El Estado ha abandonado su fisonomía del siglo XVIII y principios del siglo XIX que consistía en ser un simple espectador de las relaciones entre los particulares, ahora se procuran los derechos de los particulares en aquellas actividades en las cuales depende el interés colectivo".⁵

Estado.- "Sociedad jurídicamente organizada, con un territorio y un pueblo determinados. Permite y favorece la convivencia pacífica y la realización de la totalidad de los fines humanos. Fue Maquiavelo en los inicios de su obra El Príncipe, quien usó la palabra por primera vez con el sentido moderno. Designa también, cualquier organización política superior. El Estado moderno cuenta con

² Raúl Cardiel Reyes. Curso de Ciencia Política. Porrúa. México, 1978. Ed. primera. p. 104.

³ Henri Capitant. Vocabulario Jurídico. Depalma. Buenos Aires, 1979. Ed. séptima. p. 262.

⁴ Roberto Atwood. Diccionario Jurídico. Lex. México, 1978. Ed. decimaprimer. p. 103.

⁵ Idem. p. 103.

tres poderes cuyas funciones están claramente especificadas: Legislativo, Ejecutivo y Judicial".⁶

Estado.- "Es la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en un determinado territorio".⁷

Estado.- "Es una superestructura que aparece como la culminación de una estructura social. El Estado es un orden que aparece como la consecuencia, disposición o arreglo de un orden social, un encadenamiento de propósitos o elementos sin ninguna relación de jerarquías".⁸

El concepto del Estado ha sido estudiado por diversos filósofos, teólogos, sociólogos, políticos, incluso juristas, con el propósito de determinar su naturaleza jurídica y los elementos que lo componen; Aristóteles, Platón, San Agustín, Tomás Hobbes, John Locke, Montesquieu, Juan Jacobo. Rousseau, Marx, Hegel, Kelsen, Heller, entre otros, han expuesto sus teorías sobre el particular, las cuales son consideradas, a la fecha, como las acepciones más cercanas a explicar el origen del Estado.

1.3 Teorías sobre el Origen del Estado

a) Origen Familiar

Juan Bodino sostuvo que la familia es la verdadera fuente y origen de toda la República y miembro principal de ella. La familia y su necesidad reproductiva permiten establecer los vínculos consanguíneos de sus integrantes.

⁶ Daniel Moreno. Diccionario de Política. Porrúa. México, 1980. Ed. primera. p. 95.

⁷ Eduardo García Maynez. Introducción al Estudio del Derecho. Porrúa. México, 1980. Ed. trigésimaprimer. p. 98.

⁸ Andrés Serra Rojas. Ciencia Política. Porrúa. México, 1983. Ed. séptima. p. 459.

Las teorías patriarcales y matriarcales fueron las formas de organización de las primeras familias con la categoría de núcleo primitivo y en considerarlas como los antecedente más primitivos del origen del Estado toda vez que el PATER FAMILIAS era considerado el centro de las actividades del grupo primitivo, quien se encargaba de las tareas de dirección, guía y jefe de familia, así como representar y proteger a la comunidad en cualquier momento.

Por su parte, las teorías matriarcales representan las organizaciones más rudimentarias y promiscuas de los grupos en donde el elemento importante era la madre, quien se encargaba de las tareas de dirección y organización del grupo social.

Es posible que las primeras agrupaciones se formaran por razones de consanguinidad y que al crecer en forma de familia, adoptaran matices de una institución cuya organización dependiera de la autoridad del matriarcado o patriarcado, según el caso, sin embargo, sería "importante considerar los eventuales problemas que pudieron enfrentar los parientes consanguíneos y los sujetos, que por diversas razones, no tuvieran figuras maternas o paternas propias y que debieron integrarse a un grupo determinado".⁹

b) Origen violento

El Estado encuentra su nacimiento en la guerra; en cuanto a su origen y naturaleza, el Estado es "una organización social impuesta por un grupo vencedor a otro denominado vencido; organización cuyo único fin es el de reglamentar su dominación sobre el segundo vencido, imponer su autoridad contra las revueltas interiores y ataques exteriores para que de esta forma, esta denominación no ha

⁹ Andrés Serra Rojas. op. cit. p. 462.

tenido jamás otro fin que el de la explotación económica del vencido por el vencedor".¹⁰

Esta teoría establece que el Estado surge de conquistas sangrientas; su civilización es consecuencia de la lucha de clases; su prosperidad es impuesta y su desarrollo depende del Estado dominante.

c) Origen convencional o contractual

La teoría contractual del Estado encuentra su máximo exponente en Juan Jacobo Rousseau, quien señala que "antes de examinar el acto por el cual un pueblo elige a un Rey, sería bueno se examinara el acto por el cual un pueblo es un pueblo, porque ese acto siendo necesariamente anterior a otro, es el verdadero fundamento de la sociedad".¹¹

Rousseau sostiene que la sociedad se encontraba en un estado natural y salvaje en la que al no existir ningún ordenamiento ni reglas que normaran la conducta de la población, predominaba por lo tanto, la voluntad de quien se lograba imponer, es decir, se imponía la Ley del más fuerte.

La teoría contractual de Rousseau establece que con el propósito de terminar con el estado natural, salvaje y de guerra, donde predominan la violencia, la intolerancia y la injusticia, la sociedad celebra un contrato social para reconocer la existencia de un poder supremo que gobierne a los grupos antagónicos y ordene la convivencia social y pacífica del Estado. El poder supremo establece que los integrantes de la sociedad tendrán que sacrificar la libertad de aceptar o rechazar beneficios individuales para perfeccionar el beneficio colectivo.

¹⁰ *Ibidem*, p. 60.

¹¹ Juan J. Rousseau. *El Contrato Social*. Porrúa, México, 1983. Ed. vigesimatercera. p. 123.

"La esencia del contrato social radica en que cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la supremacía y dirección de la voluntad general y nosotros recibimos a cada miembro como parte indivisible de un todo".¹²

El contrato social originó a la sociedad civil, a las formas políticas y al Estado organizado, es decir, existe la figura del gobernante, un sistemas de gobierno, ordenamientos jurídicos que regulan a la sociedad y, como institución política organizada, el Estado es reconocido en el ámbito del Derecho Internacional.

d) Constitución espontánea y necesaria

La vida en sociedad es compleja por la diversidad de integrantes que la conforman; las divergencias generalmente se presentan por la lucha del poder y por los intereses que se persiguen, sin embargo, se ha demostrado que las coincidencias en las necesidades de los pueblos los acerca, los une, situación que permite la evolución de los pueblos a sociedades.

El profesor Gropau explica que la evolución de los grupos sociales se debe a los rasgos que los caracterizan; el cambio de metas y objetivos se convierten en un proceso normal, lógico y constante que deben experimentar los Estados para alcanzar su evolución, por ejemplo:

- a) **La Horda Primitiva;** *se caracterizó porque sus relaciones sociales fueron promiscuas, su desorganización estructural provocó la insatisfacción de sus necesidades y sus funciones de defensa y de protección, simplemente no existían.*

¹² *Ibidem. p. 130.*

- b) *Los Gens o Clanes; se integraron por individuos ligados por vínculos de parentesco ficticio, fundado en la creencia de que derivaban de un mismo tótem.*
- c) *Las Tribus; se componían de familias en las que el parentesco en línea recta, preferentemente, era lo primordial; el aspecto materno adopta cierta importancia.*
- d) *La Familia Patriarcal; se caracterizó porque el PATER FAMILIA es quien organiza, protege y procura los intereses de la misma; Roma fue la precursora de esta forma de organización, y posteriormente, diversos pueblos de la Europa Moderna la adoptaron.*

La teoría de la constitución espontánea y necesaria del Estado señala que la evolución del mismo fue un fenómeno complejo que se explica desde un punto de vista sociológico, sin embargo, las teorías del origen del Estado señaladas limitan su explicación a un simple fenómeno social.

El Estado es una creación colectiva que da origen a las organizaciones políticas, para Platón, el Estado es la consecuencia del nacimiento de la sociedad civil que responde a la necesidad de asociación existente entre los hombres.

El Estado es una realidad como la propia sociedad, es dinámico y cambiante que alcanza su perfeccionamiento en virtud de los elementos que lo conforman que llegan a presentarse en cada época, por lo que el estudio de su origen debe contener, además del aspecto sociológico, diversos conceptos de las materias que se interrelacionan con dicha institución.

1.4 El Estado como organización política

a) El Estado en Grecia

Con anterioridad a la época de las grandes migraciones y cuando la cultura universal estaba influida por las culturas egipcias, persas e hindúes, principalmente, es cuando se asientan las primeras civilizaciones griegas cuya evolución se dividió en tres etapas:

Primera.- La nación griega se organiza en pequeños y cerrados reinos; su forma de gobierno es la monárquica en la que el Rey gobierna las ciudades reales y cuenta con facultades para declarar la guerra, administrar justicia y presidir ceremonias. La autoridad se coordina para atender intereses materiales y espirituales comunes para las gens.

Segunda.- Representa la transformación de la vida social y económica de la comunidad en virtud de que aparece la vida urbana y naviera donde el comercio, como una profesión libre, es la actividad que aproxima a Grecia con otros países de Europa, que permite la incipiente interrelación entre los pueblos. Asimismo, la tierra cambia de régimen, la propiedad colectiva pasa a ser propiedad privada, permitiendo con ello el surgimiento de la aristocracia griega quien, además de poseer riquezas materiales como tierras, joyas, entre otras, se reservan la gloria militar.

Tercera.- Grecia se caracterizó por su desarrollo demográfico, su reducida extensión territorial, su economía y su sistema monetario y de cambio, sin embargo, con la victoria de los atenienses sobre los persas, se abrió la puerta para que Atenas se convirtiera en el centro intelectual del mundo griego.

La estructura social y política de la nueva Ciudad-Estado contiene vertientes democráticas en la que los elementos del gobierno ateniense reflejan la necesidad de la participación del pueblo en la dirección de los asuntos políticos de la comunidad, de tal forma que Atenas registró el nacimiento de la conciencia política y del hombre. Grecia adquiere valores formales y materiales del ser humano que plasmó en su Constitución Política cuyo contenido estableció normas consuetudinarias de conducta; el régimen social de la antigua Grecia mantuvo como base el régimen patriarcal y el aspecto religioso permitió que los reyes obedecieran los mandatos divinos.

Los filósofos griegos del siglo V, sostuvieron que el Estado es producto de un pacto social y prepara el campo para las doctrinas Socráticas, Platónicas y Aristotélicas, principalmente.

Sócrates (469-399 a.C.), afirmó que las cuestiones jurídicas tienen que ser estudiadas por la razón humana sin ningún tipo de influencia religiosa o costumbrista y señala además, "que los principios fundamentales de la justicia y el derecho podían descubrirse mediante un adecuado examen; que el hombre sostuvo que los principios fundamentales de la justicia y el derecho dependen necesariamente de nuestras aspiraciones y de las leyes, en cuanto a la expresión de la sabiduría se refiere, y que corresponde a la razón general".¹³

Platón (428-348 a.C.), sostuvo que el Estado se divide en tres clases sociales: los labradores, a quienes se les confiaban las necesidades materiales; los guerreros, encargados de proteger a la comunidad, y los magistrados, a quienes se les depositaba el poder para procurar el bienestar general. Esta concepción establece los antecedentes de la incipiente división de clases sociales y sienta las primeras bases económicas del Estado y de la división del trabajo.

¹³ Raymond Gettel. Historia de las Ideas Políticas Nacional. México, 1959. p. 66.

La clase de los gobernantes, según Platón, le debe corresponder a hombres selectos, adultos y con conocimientos filosóficos. En su libro "La República", afirma que la autoridad debe depositarse en hombres seleccionados y estudiosos de la aristocracia, en virtud de que la autoridad se debe asociar con la cultura y con el conocimiento en general de las cosas.

Aristóteles (483-322 a.C.), estableció "el principio del orden estatal" consistente en la coordinación de esfuerzos individuales para satisfacer necesidades colectivas. Asimismo, señaló la importancia de procurar la existencia de la sociedad entre el varón y la mujer para la perpetuación de la especie, y del amo y el esclavo para la producción de alimentos, factores que dan origen a las familias o comunidades domésticas.

Cuando los grupos anhelaron una vida mejor se precisó de reunir a las comunidades domésticas existentes para elevarlas a una categoría superior de organización denominada Ciudad-Estado, como la forma perfecta de asociación necesaria para que el hombre, atendiendo a su propia naturaleza como es la de "zoon-politikon", alcance sus fines dentro de un orden o Estado.

b) El Estado en Roma

A Roma se le considera la precursora de la sociedad política, sus incipientes asociaciones familiares desarrollan aspectos de organización y planeación, mismas que originaron los derechos civiles y deberes políticos de las personas al conferirle categorías a los ciudadanos romanos al denominarlos "Patricios" (hijos de padre romano); las "Gens" o familias romanas crean un Estado con derechos civiles y deberes políticos.

La forma de gobierno en Roma fue la monárquica, aunque existía una asamblea y un senado encargado de elegir al Rey, sin embargo, el derecho divino

formó parte importante en la comunidad romana al grado de considerar que los designios divinos señalaban que el Rey debía asumir el papel de dictador y maestro (magister populi) y constituirse en el jefe de la gran familia política romana.

El Rey como representante del Estado tenía dentro de sus atribuciones las de celebrar acuerdos y tratados con los extranjeros; procurar la Corona y el Imperio en tiempos de paz y de guerra; ejercer el derecho a comparecer en público; conservar las llaves del tesoro; juzgar e imponer penas civiles y criminales; condenar a muerte o decretar la pérdida de la libertad del criminal, deudor o ciudadano común, así como la venta al extranjero del sujeto en calidad de esclavo.

c) El Estado en la Edad Media

El periodo de la Edad Media ha sido la etapa que más ha perdurado en la historia de la humanidad, con cerca de diez siglos, ha presenciado diversidad de acontecimientos; el oscurantismo caracterizado por la explicación divina de las cosas; los intelectuales, enciclopedistas o pensadores, que explican la importancia de crear un Estado independiente de la Iglesia, y los contractualistas que justifican el origen del Estado como un contrato social. Lo cierto es que las ideas de los intelectuales evolucionaron los conceptos que se tenían de sociedad, política y Estado que permitió concebir al Estado Moderno. La Edad Media se dividió en tres etapas:

Primera.- La Edad Media Primitiva, comprendió el periodo de las invasiones a los Estados que terminaron en el siglo X con el Imperio de Carlomagno quien intentó revivir el Imperio Romano.

Segunda.- La Edad Media Alta, comprendió los siglos XI al XIII, periodo en la que aparece la formación real de las instituciones con características medievales, como el Feudalismo, la escolástica con Santo Tomás como su representante, las

universidades, las corporaciones y, especialmente, la supremacía papal, es decir, el Estado-Iglesia.

En el evento de que se presentara una controversia entre el poder espiritual y el temporal, la teoría de que el poder divino descendía de Dios prevalecía, por lo que a la Iglesia le correspondía confirmar emperadores y reyes, además de declarar cuándo perdían su poder por violar las leyes divinas.

Tercera.- La Edad Media Baja, comprendió los siglos XIV y XV, periodo conocido como la decadencia del orden medieval. Con el nacimiento de las clases burguesas, los municipios o ciudades libres, el surgimiento de la doctrina de los derechos populares, los movimientos disidentes escolásticos y la derrota del poder papal, el conciliarismo intentó reformar la Constitución en perjuicio de la Iglesia, se anuncian los preludios de los tiempos modernos.

Por otra parte, Thomás Hobbes concibe al Estado como un monstruo de poderes inquisitivos y un fenómeno político de poder público que se explica por el grupo social mismo; John Locke, por su parte, en su obra "Ensayo sobre el Gobierno Civil", crea un Estado de naturaleza, de libertad y de igualdad, que se rige por la razón y las por reglas de convivencia, concepto que con posterioridad derivaría en el contractualismo de Rousseau.

Una de las características más importantes en la Edad Media consistió en que el Rey debía respetar las leyes y por ningún motivo podría modificarlas, sin embargo, en el supuesto de que se presentaran situaciones no previstas por esos ordenamientos, éste podría dictar decretos o en su caso, interpretar las existentes para aplicarlas a las situaciones análogas con el propósito de no atentar con los lineamientos divinos.

"Los fines fundamentales de la monarquía medieval eran la justicia, es decir, el escrupuloso cumplimiento de las leyes de su reino, para proteger a los débiles, a los pobres, a las viudas y a los impedidos; y la paz, la protección de la vida, las propiedades y la seguridad de sus súbditos contra invasiones extranjeras o contra autoridades arbitrarias e injustas".¹⁴

La decadencia de la Edad Media se debió al surgimiento del nacionalismo, de las clases sociales, a la aparición de intelectuales universitarios y, sobre todo, al advenimiento del Rey como poder supremo y soberano frente a otras organizaciones sociales, situación que conlleva al nacimiento del Estado político, es decir, el Estado Moderno.

1.5 El Estado Moderno (Siglo XVIII)

- Del Renacimiento a la Revolución Francesa -

Europa y el Renacimiento concibieron al Estado Moderno como un ente soberano con facultades para establecer un régimen jurídico, así como sus políticas interiores y exteriores; el Renacimiento fue la etapa histórica de los descubrimientos y de las ideas filosóficas revolucionarias que terminarían con la Edad Media y el oscurantismo social.

*La palabra Estado proviene del latín *stato, stare, status*, cuyo significado es la situación de permanencia, orden permanente o que no cambian de las cosas; para otros, es un estado de naturaleza, de libertad y de igualdad, que se rige por la razón y por las reglas de la convivencia, concepciones que con posterioridad adoptaría el contractualismo de Rousseau.*

¹⁴ Raúl Cardiel Reyes. *op. cit.* p. 52.

A fines de los siglos XVIII y XIX aparecen como forma de organización política los Estados nacionalistas y absolutistas monárquicos, que aunados con el colonialismo y a la idea que se pretendía del Estado hegemónico, establecen los principios de los grandes movimientos sociales como la revolución industrial, la revolución francesa de 1789, y los movimientos de independencia de los Estados Unidos de América y de las colonias latinoamericanas, formando las Repúblicas en América.

El advenimiento del siglo XIX trae consigo el nacimiento de las Instituciones y las nuevas etapas del Estado nacionalista, la revolución industrial y el colonialismo europeo sobre América, Asia y Africa, así como las nuevas ideas sociales sobre la lucha de clases en europa, fundamentalmente la clase trabajadora que consolidaron el Estado socialista del siglo XX.

George Jellinek concibe al Estado Moderno como "la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio"¹⁵, y Herman Heller establece que "el Estado es una conexión social de quehaceres".¹⁶

Adolfo Posada, por su parte, señala que atendiendo a las condiciones que concurren en toda sociedad, "para que la política considere al Estado, éste deberá observar las siguientes características:

1º Agrupación de seres racionales.

2º Un territorio determinado, variable o fijo, dentro del cual la agrupación se contiene.

¹⁵ George Jellinek. Teoría General del Estado. Compañía Continental. México, 1956. p. 145.

¹⁶ Herman Heller. op. cit. p. 259.

3° *Cooperación universal en cuanto a los fines que motivan la reunión de las personas en el territorio.*

4° *Independencia de la agrupación frente a entes o frente a la naturaleza misma.*

5° *Organización adecuada a la agrupación y a sus circunstancias.*

6° *Autonomía para dirigir su vida interior y exterior".* ¹¹

La definición que describe al Estado Moderno, es la que expone Miguel Acosta Romero al señalar que es la "organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas." ¹²

El Estado es la organización política de una sociedad en un tiempo y espacio determinados; su realidad está constituida por una agrupación social que representa a la población; un territorio que es la realidad físico-geográfica del mismo; un orden jurídico que regula la conducta humana al interior y al exterior del territorio; una soberanía que representa la independencia y autodeterminación frente a otros pueblos, y una forma de gobierno que no es más que la organización del Estado. Es importante establecer que dentro de los propósitos y estrategias del Estado se encuentran los fines concretos, que aunque no son considerados elementos que lo conforman, forman parte importante como instrumentos de beneficio y justicia social para la sociedad.

¹¹ *Adolfo Posada. Tratado de Derecho Político, T. I. Librería de Victoriano Suárez. Madrid, 1935. Ed. Quinta. p. 89.*

¹² *Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo. Porrúa. México, 1979. Ed. Tercera. p. 36.*

El siglo XIX convulsionó la historia de la humanidad en virtud de que en esta etapa se suscitaron acontecimientos que provocaron importantes cambios sociales, como la creación de las instituciones y organizaciones sociales para el establecimiento del nuevo nacionalismo que provocó el advenimiento de la Revolución Industrial, se consolida la colonización europea sobre los Estados de América, Asia y África, se conciben las nuevas ideas sobre la lucha social por parte de las clases débiles como la trabajadora y obrera, con el propósito de procurar que los patrones dieran un trato igualitario y justo, acontecimientos que posteriormente concibieron al Estado socialista del siglo XX.

1.6 Elementos del Estado Mexicano

Las ciencias políticas se han encargado de estudiar al Estado con el propósito de determinar sus orígenes, sus diversas formas de agrupación, organización y de la estructura de sus elementos. Al efecto, se han presentado diversas etapas del pensamiento ontológico, sociológico, jurídico, político y constitucional, que sobre el particular se han expuesto. Conviene mencionar, que la doctrina clásica del Estado coincide en establecer que los elementos del Estado son tres: territorio, población y forma de gobierno.

Conviene destacar la importancia de que el Estado cuente además con un sistema u orden jurídico que regule la conducta externa de sus integrantes, así como los fines concretos que garanticen una adecuada organización y planeación de su desarrollo social y político.

a) Población

Es el conglomerado humano que radica en un territorio determinado, su concepto es eminentemente cuantitativo toda vez que "expresa el total de los seres humanos que viven en el territorio de un Estado" y se le considera como el centro de imputación normativa o bien, como el sujeto sobre el cual éste ejerce su imperio.

Es importante establecer las diferencias entre los conceptos de población, nación y pueblo, aunque la sociología los considera equivalentes.

La nación y pueblo son comunidades humanas cuyos grupos o individuos presentan una unidad cultural formada por diferentes vínculos o factores surgidos de su misma existencia histórica como son el idioma, las costumbres, la religión, las concepciones éticas, valorativas y teleológicas sobre la vida, la raza que concurren e influyen en intensidad variable para la integración de la nación.

La población, por su parte, comprende a la nación o al pueblo como el elemento humano mayoritario, también puede aceptar a grupos extranacionales o extrapopulares minoritarios, los cuales en el proceso lógico de formación del Estado no tienen ninguna relación.

El Estado surge para la nación como un medio de unidad política y jurídica de la población que permite a la nación realizar sus propósitos y fines, con el propósito de satisfacer sus necesidades sociales, y procurar la solución de sus problemas y carencias procurando un mejoramiento en los distintos órdenes de su vida. "El Estado se creó para el hombre y no el hombre para el Estado".¹⁹

b) Territorio

Eduardo García Máynez señala que "el territorio se define como la porción de espacio en el que el Estado ejercita su poder, siendo este último de naturaleza jurídica, el cual sólo debe ejercitarse de acuerdo a normas creadas o reconocidas por el propio Estado. El ámbito espacial de validez de tales normas es precisamente el territorio en sentido político".²⁰

¹⁹ Ignacio Burgoa. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Porrúa. México, 1984. Ed. primera. pp. 147-150.

²⁰ Eduardo García Máynez. op. cit. p 47.

El territorio es aquella parte de la esfera terrestre sobre la cual ejerce su autoridad el Estado y constituye el ámbito de validez de su orden jurídico. No puede referirse únicamente a "la corteza terrestre" porque no se limita a las tierras, sino también a los mares y al espacio que se extiende sobre el territorio. Tampoco debe entenderse como un territorio continuo, pues en muchas ocasiones se encuentra fragmentado y partes de él "enclavadas" en otros territorios.

Entre el Estado y el territorio existe una relación de "imperium" o de poder público estatal a través de las función legislativa, administrativa, ejecutiva, judicial o jurisdiccional mas no de "dominium", es decir, la autoridad estatal no es propietaria del territorio continental, del espacio aéreo, ni del mar territorial, por lo que está impedido para ejercer sobre éste un "derecho real". Se destaca, que las extensiones territoriales del Estado se establecen a través de normas de Derecho Internacional Público y por los Tratados Internacionales.

El territorio es la porción de tierra, aire o mar donde el Estado ejercita sus derechos de policía y sobrevigilancia, en el cual no podrá impedir el libre tránsito de aeronaves extranjeras turísticas, comerciales, delegacionales, entre otras, excepto cuando se trate de maniobras de cualquier tipo que a juicio de éste, ponga en riesgo su soberanía. (vrg. Estados Unidos-Cuba, mayo 1996)

En el Estado existen dos tipos de dominio o propiedad, el estatal donde el Estado es el propietario original de la propiedad de la nación y el privado, que comprenden los bienes que pertenecen a las personas físicas o morales de carácter privado y los de las entidades sociales o socio-económicos que operen dentro del mismo. El patrimonio del Estado se conforma por los bienes que imputa su dominio, distintos a los que conforman la esfera jurídico-económica de los particulares físicos o morales que coexisten en el mismo territorio.

c) Forma de Gobierno

Alude a las diversas maneras de organización de un Estado o al Ejercicio del poder. Históricamente se confundieron los conceptos de Estado y Gobierno que revistieron formas diversas como la autocracia, la monarquía, la república, la democracia y la dictadura.

La sociología política estudia los diversos factores que caracterizan al Estado. Existe un orden sobre los elementos materiales, sociales y que intervienen en la formación de las instituciones políticas. La ciencia política, por su parte, estudia la estructura o el sistema de los órganos fundamentales del Estado, el proceso político y jurídico que les da origen y define las relaciones que mantienen con los elementos del Estado.

El Estado aparece como una persona jurídica titular de derechos y obligaciones, de acciones internas y de índole internacional; es una organización constituida por un conjunto de órganos; es "la totalidad del orden jurídico sobre un territorio determinado, en la unidad de todos sus poderes y como el titular del ejercicio del derecho soberano".²¹

El gobierno es la encarnación personal del Estado que se manifiesta por la acción de los titulares de los órganos; el gobierno se refiere al funcionamiento general del Estado a través del funcionamiento del conjunto de titulares de sus poderes. La diferencia entre gobierno y las formas de gobierno son las siguientes:

²¹ Andrés Serra Rojas. *op. cit.* p. 576.

GOBIERNO	FORMA DE GOBIERNO
<p>a) <i>El gobierno puede cambiar sin alterar su forma de gobierno;</i></p> <p><i>Acción de gobernar o gobernarse; modo de regir una nación o provincia, jurisdicción del gobernador, y</i></p> <p><i>Tiempo que dura el mando o autoridad del gobernador.</i></p>	<p>a) <i>Una revolución puede derrocar un gobierno y asumir la forma de gobierno existente u otra.</i></p>
<p>b) <i>La función más elevada del Poder Ejecutivo, que encarna la dirección suprema de los asuntos públicos y determina la orientación general de la política de un país, y</i></p> <p><i>Es el conjunto de órganos encargados de esa función.</i></p>	<p>b) <i>La forma de gobierno es la estructura que adopta un país, los órganos encargados de ejercer las funciones soberanas y el mutuo enlace entre los gobiernos, deben procurar y estrechar las relaciones.</i></p>
<p>c) <i>Concentra los regimenes donde existe separación de poderes; el conjunto de los representantes del Poder Ejecutivo, se sujetan a lo que éste establece.</i></p>	<p>c) <i>Las formas de gobierno son las distintas formas que una nación puede adoptar, no por la diversa estructura y engranaje de sus órganos soberanos, sino por la división y competencias que estructura de manera general la organización política de un país.</i></p>

d) Fines Concretos

La palabra fin puede utilizarse como sinónimo de meta, plan o programa por conseguir, un propósito útil o indispensable que es necesario perseguir, algo por alcanzar que justifique nuestra acción o que constituya una aspiración individual o colectiva. El fin es el propósito por el cual se hace una cosa.

Concebir una sociedad sin fines concretos es poco probable, toda vez que son indispensables para su desarrollo, de tal suerte que se deben plantear como una acción del gobierno para procurar la atención de las necesidades que se presenten, considerando sus condiciones culturales, económicas y políticas propias. Todos los pueblos del mundo de cualquier época, se esfuerzan para la consecución de sus metas, es la transición del bien social al público.

Al incorporarlos a sus atribuciones, el Estado les otorga una categoría superior, de modo que los fines concretos se convierten en los objetivos y metas del gobierno cuya realización dependen de la planeación, programas, asignación de recursos, estrategias, proyectos, dictámenes, avances programáticos, informes, y otros instrumentos que se implementan, sin embargo, en la gran mayoría de las ocasiones, no llegan a su conclusión.

Los fines de la sociedad tiene y deben ser reflejo de las propias necesidades sociales. El Estado, como órgano supremo de la sociedad, debe incorporarlos dentro de sus atribuciones y establecer los objetivos y metas, además de las estrategias, planes e instrumentos a implementar para la consecución pacífica de los mismos.

e) Sistema Jurídico

Al sistema jurídico también se le conoce como "orden jurídico". El Estado como una creación humana presenta fallas y limitaciones, aunque pretenda abarcar

la vida social del Estado. El Estado como un orden jurídico limitado es insuficiente para abarcar la grandeza de la vida social de la cual él mismo es una creación.

El orden jurídico es el instrumento más eficaz para realizar los fines o propósitos sociales en virtud de que es el ordenamiento normativo que regula la conducta externa de los hombres que permite su convivencia pacífica en la sociedad. La norma jurídica está revestida de una formalidad que la justifica y donde el derecho, como la política, surgen como producto de la cultura de esa sociedad.

Es evidente que dentro de los objetivos y metas del Estado se encuentra el establecimiento categórico de su imperio a través de un régimen jurídico jerárquicamente establecido, por lo que la estrategia en este renglón consiste en crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales cuyo destinatario es el elemento humano que deberá sujetarse a la normatividad aplicable.

1.7 Formas de Gobierno; clasificación y aspectos relevantes

Formas de Gobierno

La forma de gobierno es el "cómo se ejerce el gobierno de un Estado y en quién se deposita su ejercicio"; no se refiere al Estado como institución pública sino al gobierno estatal como estructura que atiende a su aspecto orgánico, funcional y dinámico.

Por su parte, Gobierno es el conjunto de órganos del Estado encargados de realizar las funciones que permiten el desarrollo del poder público, y la forma de gobierno, es la estructuración u organización interdependiente y sistematizada para la realización de dichas funciones.

Las formas de gobierno tienen un doble contenido, orgánicas y funcionales, las cuales pueden combinarse dentro del régimen jurídico fundamental de un Estado. Las formas de gobierno orgánicas se clasifican en Repúblicas y Monarquías, mientras que las formas de gobierno funcional son la democracia, aristocracia y autocracia.

Es de mencionar que a Herodoto, Platón, Aristóteles y Rousseau, se les considera como los precursores de las teorías puras e impuras de las formas de gobierno en virtud de que en sus obras aluden a las monarquías, aristocracias y democracias, por ejemplo, en "La República" de Platón, éste realiza un bosquejo de las formas de gobierno existentes en la época de los filósofos como la timocracia, la oligarquía y la tiranía, sin embargo, su pensamiento consistía en establecer que "Hasta que los filósofos sean reyes o los reyes y príncipes de este mundo tengan el espíritu y el poder de la filosofía y hasta que la grandeza o sabiduría y sabiduría política se junte en una sola... las ciudades descansarán de sus males".²²

Clasificación

Aristóteles divide a las formas de gobierno en dos grupos, las formas puras o perfectas cuyo propósito consiste en alcanzar el bien de la comunidad, en tanto que las formas impuras, degeneradas o corrompidas, son aquellas que aprovechan la necesidad de atender los fines del Estado para convertirlos en satisfactores de ciertos miembros de la población.

Las formas puras o perfectas de gobierno son aquellas que practican rigurosamente la justicia; éstas se clasifican de la siguiente manera.

²² Platón. La República. Cía. Editorial Continental. Traducción Patricio de Ascarate. México, 1957. p. 132.

a) *Monarquía.- Es el gobierno ejercido por una sola persona denominada monarca o Rey. El monarca comparte sus privilegios y consideraciones con las personas que conforman su Estado; tradicionalmente sus decisiones se apoyan en la divinidad, para que de este modo, justifique sus actos y asimismo, asegure su estabilidad o permanencia en el mismo.*

En los Estados monárquicos sus autoridades son nombradas por el monarca quien concentra el control de las funciones legislativas, administrativas y judiciales sustentando su posición en el principio teológico-filosófico: "todo poder dimanaba de Dios" y que como el Rey, este es considerado como el representante divino en asuntos terrenales o temporales donde su voluntad y actuación no se sometían a ninguna Ley humana; el monarca se encargaba de crear las normas jurídicas que regían las relaciones sociales del Estado imponiendo obligaciones ético-políticas con el propósito de conducirlos hacia su felicidad espiritual y material.

La última forma de monarquía es la constitucional que concibe al monarca como un símbolo de unidad nacional y de reconocimiento a las tradiciones imperantes. Las monarquías constitucionales son el resultado de las luchas populares que pretendían subordinar la acción del monarca a un orden jurídico determinado, sin embargo, la Constitución como norma suprema, no acepta que la voluntad divina prevalezca y entrega al monarca el ejercicio pleno del poder en los marcos determinados por la propia Constitución. En las monarquías parlamentarias, el ejercicio del poder le corresponde al parlamento dentro de un sistema de responsabilidad ministerial en el que el

monarca se convierte en un símbolo de unión y sin el ejercicio efectivo del poder.

b) Aristocracia.- Es el gobierno ejercido por una minoría selecta; es el gobierno de los mejores. Es el régimen político en el cual la autoridad es ejercida de manera exclusiva por una categoría de ciudadanos considerados como lo más selecto de la sociedad en razón de su nacimiento, su instrucción, talento o fortuna, que de un sentido derivado, es el grupo de ciudadanos más sobresaliente o clase noble.

c) Democracia.- Es el gobierno ejercido por la multitud o la mayoría de los ciudadanos. La democracia es una palabra que proviene del griego: "demos, pueblo y Kratos, poder", cuyo significado es "el gobierno del pueblo", el cual desde su concepción, la auténtica y supuesta selección de los gobernantes se da por el voto eventual de las mayorías que forman el cuerpo electoral. La institucionalización de la democracia es el camino mas firme de la vida política de una Nación.

La Democracia es una forma de gobierno en la que el pueblo es el origen, el sostén y la justificación del poder público, en la que el pueblo dispone de los medios idóneos y eficaces para determinar su destino y la integración de sus órganos fundamentales o para expresar la orientación ideológica y dar sustento a sus instituciones. La participación del pueblo en las funciones públicas constituyen las instituciones democráticas que, por otra parte, se establecen para beneficio del propio pueblo. La democracia es el medio más poderoso y eficaz para la legitimación del poder.

Juan J. Rousseau, señaló que las democracias mayoritarias y representativas son negociaciones evidentes de la misma democracia, sin embargo, establece que la democracia jamás ha existido y que jamás existirá en virtud de que, atendiendo al orden natural de los individuos, es casi imposible concebir que la mayoría gobierne a la minoría, y lo que realidad se presenta como formas de gobierno son verdaderas oligarquías donde pequeños grupos se adueñan del poder para imponer criterios en beneficio de éstos y no de las grandes mayorías.

El Estado Mexicano a través de la historia ha adoptado diversas formas de gobierno como resultado de su crecimiento, desde las monarquías de principio de siglo XIX hasta la actual República democrática prevista en el artículo 40 Constitucional al establecer que "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".²³

Etimológicamente, "República" proviene de la palabras latinas "res" "publica", cuyo significado en conjunto es "cosa pública", de tal modo que ésta es una forma de gobierno en la que el Estado ejerce el dominio y administra a la cosa pública.

Aristóteles expresa que la monarquía es la forma de gobierno en la que el ejercicio del poder se dirige al interés común y se deposita en una sola persona; aristocracia, pretende satisfacer las necesidades del pueblo para lo cual el ejercicio del poder se confía a más de una persona, y la democracia, aquella donde la multitud es quien gobierna, ejerciendo el poder para procurar la utilidad pública. Igualmente, expuso que la tiranía, oligarquía y demagogia, son las formas impuras de gobierno

²³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Gobernación. México, 1996. p. 45. (art. 40)

las cuales únicamente consideran los intereses de los gobernantes, desvirtúan sus finalidades sirviendo a intereses o propósitos particulares, y convierten al poder público en el instrumento que permite la satisfacción de los intereses egoístas de los gobernantes.

1.8 División de Poderes (Funciones)

El principio de división de poderes consiste en establecer que las funciones que realicen los órganos estatales se ejerzan separadamente, es decir, que su desempeño no se concentre en uno solo, tal y como sucede en los regímenes monárquicos absolutistas o en los autocráticos o dictatoriales.

La división de poderes implica la separación del ejercicio de gobierno en tres ámbitos diferentes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, procurando la interdependencia y actuación conjunta en beneficio del desarrollo y del ejercicio del poder público del Estado. Los poderes deben ser independientes en cuanto a sus atribuciones y facultades e interdependientes respecto de la formulación y formalización de sus actos, sin embargo, concebir una independencia total de cada uno de los poderes es imposible en virtud de que debe existir una vinculación, de lo contrario se estaría en presencia de tres poderes o soberanías diferentes, situación que rompería con la unidad y la indivisibilidad de la soberanía del Estado Mexicano.

“El principio de división de poderes entraña, consiguientemente, la imputación de la capacidad jurídica para realizar esos distintos tipos de actos de autoridad a diversos órganos del Estado, o sea, la distribución de las tres funciones de imperio entre ellos, sin que su ejercicio pueda reunirse o contraerse en un solo órgano estatal.”²⁴

²⁴ Ignacio Burgoa. *op. cit.* p. 126.

En el Derecho Positivo Mexicano, el principio de la división de poderes se encuentra consagrado en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al señalar que "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

*No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en las facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en los artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".*²⁵

*a) Poder Legislativo.- El artículo 50 Constitucional establece que "el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores".*²⁶ *La primera se integrará de 300 diputados electos por el principio de votación de mayoría mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 electos por el principio de representación proporcional a través de listas regionales votadas en cinco circunscripciones plurinominales demarcadas en el territorial nacional, y la segunda, por 128 senadores, cuatro por cada Estado y en el Distrito Federal, de los cuales tres serán electos por el principio de votación de mayoría relativa y uno más será asignado a la primera minoría.*

Es de mencionar, que de conformidad con lo dispuesto en el Decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se aumentó el número de senadores al Congreso de la Unión de 64 a 128 al establecer que "Para integrar la Cámara de Senadores, en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores, de los cuales tres serán electos según

²⁵ *Ibidem.* p. 53. (art. 49)

²⁶ *Idem.* p. 53 (art. 50)

el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría... ”²⁷

Al efecto, el Congreso de la Unión se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 15 de marzo de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias. “Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año ”.²⁸

De lo anterior, se desprende que “toda resolución del Congreso de la Unión tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán de la siguiente forma: “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)”²⁹

Conviene mencionar, que en atención a los principios de interrelación e interdependencia existentes entre los poderes de la Unión, se establecen las bases del Sistema Presidencial Mexicano, entre las que se destacan las siguientes:

²⁷ Diario Oficial de la Federación. *Secretaría de Gobernación. México, viernes 3 de septiembre de 1993.* pp. 2-4.

²⁸ *Idem.* p. 2.

²⁹ *Ibidem.* 61. (art. 70)

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

VIII.- Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismo empréstitos y para reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades del sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la Cuenta Pública;

XII.- Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo;

XXV.- Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere dichas instituciones; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios

correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República.

Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República;

XXVI.- Para conceder licencias al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;

XXVII.- Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República;

XXIX-D.- Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social;

XXIX-E.- Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto, y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios".³⁰

b) Poder Ejecutivo.- La Constitución General de la República, establece 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".³¹

La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la Ley Electoral que se denomina Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. (COFIPE)

³⁰ *Ibidem. pp. 64-70. (art. 73)*

³¹ *Ibidem. p. 75. (art. 80)*

*El Poder Ejecutivo Federal es unitario, electo directamente por el pueblo para ejercer su gobierno durante el periodo de seis años sin que en ningún caso pueda ser reelecto; "el Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en el seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto".*³²

"El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien o prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande"."³³

*Por su parte, el Ejecutivo Federal es el encargado de organizar la Administración Pública centralizada y paraestatal que comprenden, "la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de República y, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones de seguros y fianzas y los fideicomisos componen la administración pública paraestatal".*³⁴

Asimismo, se encargará de distribuir los negocios del orden administrativo de la Federación entre las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y de

³² *Ibidem.* p. 76. (art. 83)

³³ *Ibidem.* pp. 77 y 78. (art. 87)

³⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Porrúa, México. 1995. Ed. trigésimatercera. p. 8.

fideicomisos, de las que se auxiliará para su ejercicio público, en su carácter de dependencias del Ejecutivo Federal.

Cabe destacar, que con motivo de la reforma a la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 25 de octubre de 1993, el Departamento del Distrito Federal dejará de ser parte de la administración pública centralizada y se constituirá el Gobierno del Distrito Federal que estará a cargo de los Poderes de la Unión quienes lo ejercerán a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal, es decir, "El Jefe del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por si mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes",³⁵ cuya designación no dependerá del Ejecutivo Federal.

El Jefe del Distrito Federal podrá durar en su encargo hasta seis años a partir de que rinda su protesta ante la Asamblea de Representantes, o en su caso, ante el Senado de la República, y hasta el 2 de diciembre del año en que concluya el periodo constitucional del Presidente de la República.

Es conveniente destacar, que el artículo Quinto Transitorio del Decreto de reformas antes referido, dispone que "el primer nombramiento para el cargo de Jefe del Distrito Federal, en los términos de este Decreto, se verificará en el mes de diciembre de 1997 y el periodo constitucional respectivo concluirá el 2 de diciembre del año 2000".³⁶

³⁵ Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación. México, lunes 25 de octubre de 1993. p. 6.

³⁶ *Idem.* p. 7.

"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".³⁷

c) Poder Judicial.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que "se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal".³⁸

La locución "poder judicial" puede emplearse en dos sentidos, el orgánico y el funcional. El orgánico se utiliza de manera impropia, el poder judicial denota la judicatura misma, es decir, es el conjunto de tribunales federales o locales estructurado jerárquicamente y dotados de distinta competencia, en tanto, desde el punto de vista funcional, implica la función o actividad que los órganos judiciales del Estado desempeñan, sin que sea total y necesariamente jurisdiccional, puesto que su ejercicio también comprende, por excepción, actos administrativos.

La función jurisdiccional no sólo la desempeña los órganos judiciales formalmente considerados ya que es susceptible de ejercitarse por órganos que, desde el mismo punto de vista, son administrativos o legislativos. Al respecto, conviene señalar que el Presidente de la República y el Congreso de la Unión, a través de sus Cámaras desempeñan la función jurisdiccional sin que ninguno de los órganos del Estado sea de carácter judicial.

Dentro de los órganos administrativos existen entidades autoritarias cuya competencia se integra por las facultades jurisdiccionales tales como los tribunales del Trabajo y los tribunales contenciosos administrativos que no forman parte orgánica del Poder Judicial desde el punto de vista clásico y tradicional.

³⁷ *Ibidem.* p 77. (art. 86)

³⁸ *Ibidem.* p. 81. (art. 94)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compone de once Ministros y funcionará en Pleno cuando se reúnan el Presidente de la misma, los Ministros y las Cuatro Salas, y resolverán asuntos penales, administrativos, civiles -que incluyan los mercantiles- y laborales de su competencia, y la ley dispondrá si las sesiones de Pleno o Salas serán o no públicas, excepto aquéllas que por excepción deberán de llevarse a cabo de forma secretas procurando siempre los principios de moral o de interés público.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito, desarrollan distintas funciones jurisdiccionales, la judicial y la de control constitucional.

La función jurisdiccional se encamina esencialmente a resolver controversias jurídicas de diferente naturaleza (Juicios Federales), esencialmente distintos del amparo y que son civiles "lato sensu" (juicios mercantiles y civiles) y "estricto sensu" (penales, administrativos), conociendo de ellos en primera instancia los Jueces de Distrito.

Los juicios civiles en sentido estricto (ordinarios, ejecutivos, concursales, sucesorios, familiares, mercantiles etc.), se aplican leyes federales y únicamente se afectan intereses particulares; el interesado podrá ocurrir a los Tribunales Federales o a los jueces del orden común en competencia concurrente.

En los juicios administrativos se presentan controversias entre un particular y la federación (juicios revocatorios), aquéllos podrán ocurrir a los Tribunales Contencioso-Administrativo para dirimir con plena autonomía de las controversias suscitadas entre las autoridades de la Administración Pública Federal y los particulares.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene competencia, por su parte, en asuntos jurisdiccionales en los que se desempeña la "competencia originaria", es

decir, única instancia. Procuran la correcta aplicación de los preceptos constitucionales y la constitucionalidad de las leyes del Poder Legislativo, dentro del supuesto establecido por los artículos 105 y 106 Constitucionales en relación con el 104.

Su intervención y funcionamiento será en Pleno y en Salas, determinará la competencia de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, y las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación.

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial, y en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, no podrá ser disminuida durante su encargo. "Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, quienes podrán ser removidos solamente cuando incurran en responsabilidad como servidor público y al vencimiento de su periodo; asimismo, tendrán derecho a un haber por retiro".³⁹

La tesis mexicana señala que no existe la división de poderes y que existe un solo poder, el Supremo Poder de la Federación representado por el Ejecutivo Federal, el cual subordina y predomina sobre el legislativo y el judicial que comprenden la división de poderes del Estado Mexicano, por lo que las facultades y la esfera de competencia de éstos últimos no son debidamente respetados.

³⁹ *Ibidem.* p. 82. (art. 94)

CAPÍTULO SEGUNDO

EL SISTEMA PRESIDENCIAL

2.1 Antecedentes y aspectos importantes del Sistema Presidencial

2.2 El Presidencialismo Mexicano

a) Características

b) Requisitos para ser Presidente de la República

c) Facultades del Presidente

- Tipos

- Clasificación

d) Obligaciones constitucionales del Presidente

CAPÍTULO SEGUNDO EL SISTEMA PRESIDENCIAL

2.1 Antecedentes y aspectos importantes del Sistema Presidencial

El primer sistema presidencial encuentra su antecedente en la Constitución Norteamericana de 1787 la cual configuró un nuevo tipo de relaciones entre los poderes del ejecutivo de la unión americana la cual, a la fecha, es considerada como el ordenamiento que sentó los precedentes estructurales del Sistema Presidencial clásico, puro y por antonomasia.

Las fuentes de los constituyentes norteamericanos fueron el derecho público inglés, las Constituciones de Nueva York de 1777 y de Massachusetts de 1780, las obras de Locke, Montesquieu y Blakstone, principalmente.

- a) El derecho público inglés; los norteamericanos intentaron imitar el sistema monárquico de Inglaterra, modificando su estructura al proponer que en lugar de erigir a un jefe de estado mediante un legado o a través de una herencia, se eligiera uno a través de una elección popular, con funciones y tiempo de gestión limitados.*

- b) Las Constituciones de Nueva York de 1777 y de Massachusetts de 1780, configuraron ejecutivos independientes con el propósito de estructurar una imagen norteamericana innovadora, descartando los modelos de las Constituciones de Carolina del Norte y Rhode Island cuya estructura era legislativa y sin freno alguno.*

- c) Las obras de Locke, Montesquieu y Blakstone, por su parte, sostenían que "el poder ejecutivo no está delineado en términos de suspicacias o aversiones".*

Estos elementos fueron los que ayudaron a crear el sistema presidencial que se presentó de forma completamente casual, dando origen a la nueva forma de gobierno presidencial, aunque no puede ignorarse que los constituyentes de Filadelfia deseaban alejarse del sistema monárquico inglés, a pesar de su predominio e influencia natural por ser considerado como el país más poderoso del mundo de aquella época.

América Latina

En América Latina, los sistemas presidenciales han tomado como modelo el norteamericano en virtud de que en ese país ha funcionado, sin embargo, se debe considerar que el régimen presidencial es sólo una pieza dentro del sistema político de un país y se tienen que considerar otros elementos como la relación existente entre los poderes de la Unión, sus condiciones sociales, culturales, además de su riqueza natural.

El éxito del régimen presidencial norteamericano se debe, principalmente, a la importancia que tienen los factores extrajurídicos como son la abundancia de recursos naturales, la influencia de la opinión pública respecto a la toma de decisiones, el alto nivel de educación cultural y político de sus habitantes, entre otros. Sorprende que el presidencialismo norteamericano haya resistido crisis importantes como las guerras civiles, las depresiones económicas, dos guerras mundiales, a pesar de lo cual ha alcanzado un crecimiento y una estabilidad económica y política incuestionable, sin embargo, el mismo sistema trasladado a un escenario diferente sus resultados han sido distintos a los obtenidos en Norteamérica.

Los sistemas presidenciales en América Latina se diferencian del norteamericano, porque uno es un país rico y desarrollado y los otros se encuentran

en vías de desarrollo y consecuentemente su evolución, realidad y condiciones son totalmente diferente. En América Latina no existe una verdadera separación de poderes, incluso, en la mayoría de los países que la integran, los poderes legislativos se encuentran subordinados al Ejecutivo de la Unión.

En América Latina existen diversos factores que provocan el retraso en su desarrollo, dos de los más comunes son el predominio del Presidente sobre las otras esferas de poder y el papel político que asume el ejército, situación que se conoce como el neopresidencialismo, cuyos rasgos relevantes son la existencia de un gobierno autoritario, la concentración de las atribuciones legislativas y ejecutivas en el Presidente; no obstante, conviene mencionar que las características señaladas no se presentan con la misma intensidad en todos los países latinoamericanos porque entre ellos existen diferencias económicas, políticas y sociales como educación, salud, entre otros.

La doctrina clasifica al Presidencialismo en tres clases:

- 1. **Presidencialismo Puro**.- Donde el Jefe del Poder Ejecutivo de la Federación es la pieza más importante de la organización política del país y que somete a su voluntad a los Poderes Legislativo y Judicial. (México)*
- 2. **Presidencialismo Atenuado**.- Cuando el poder se ejerce conjuntamente por el Presidente y sus ministros, quienes están organizados como gabinete. (Chile)*
- 3. **Presidencialismo Diminuido**.- Aquél que intenta disminuir la influencia del Jefe del Poder Ejecutivo mediante la incorporación de elementos parlamentarios o, en su caso, admitiéndose un Poder Ejecutivo Colegiado. (Ecuador y Venezuela)*

*Otra de las clasificaciones que la doctrina realiza a los sistemas presidenciales en América Latina la realiza Robert A. Gómez, al señalar que los ejecutivos latinoamericanos se dividen en: "a) el presidente constitucional; b) el caudillo demagógico; c) el guardián militar y, d) el caudillo paternalista"*⁴⁰.

Es evidente que existen diferencias entre los sistemas presidenciales de América Latina, sin embargo, se destaca que la similitud que se presenta entre ellos consiste en el predominio del Ejecutivo en la colaboración de los poderes cuyas pautas principales las señala él mismo, a lo cual André Hauriou afirma que el régimen de tipo presidencial permite un encuadramiento más autoritario del país.

Conviene señalar, que los sistemas políticos contemporáneos se caracterizan por presentar un predominio del poder ejecutivo sobre los otros poderes y sobre los mecanismos de decisión política en el Estado; la existencia de un ejecutivo fuerte o muy fuerte, es decir, el ejecutivo debe ser fuerte y enérgico, pero al mismo tiempo, debe procurar la seguridad necesaria que les permite a los ciudadanos convivir tranquilamente y pacífica, toda vez que el propio Ejecutivo depende del pueblo y debe ser responsable de sus actos.

La hipertrofia del poder ejecutivo en relación con los otros poderes ha originado la supremacía contemporánea; Héctor Fix-Zamudio señala que los elementos que fortalecen la supremacía del ejecutivo son: a) los factores técnicos que se manifiestan en la planeación de los aspectos económicos, financieros y de seguridad social, y b) los factores sociopolíticos que se manifiestan en la necesidad de asegurar la estabilidad política y la concentración de facultades para resolver con energía y diligencia los problemas nacionales.

⁴⁰ Robert A. Gómez. *Government and politics in Latin América*. Random House. Nueva York, 1966. pp. 90-98.

Se hace necesario que la supremacía del poder ejecutivo no sólo se presente a través de los procesos constitucionales sino que se debe atender a la naturaleza de la sociedad y a los problemas políticos que enfrentan, en virtud de que en América Latina como en México, son los factores económicos y políticos de gran envergadura que son quienes se colocan por encima de todos los poderes o grupos con poder.

2.2 El Presidencialismo Mexicano

Hace 125 años México logró su independencia y concibió su primera Constitución en 1824, que aún cuando tomó como modelo la de los Estados Unidos de América, la superó en su contenido toda vez que consagró el principio fundamental del sufragio universal, desde entonces, México ha cambiado cinco veces su forma de gobierno y durante el tiempo del proceso de desarrollo político, los regímenes sucesivos han actuado dentro de un marco constitucional semejante al establecido en 1824.

Las Constituciones de 1857 y de 1917, intentaron plasmar sistemas de gobierno con tendencias de liberalismo y democracia contenidos en las constituciones contemporáneas europeas y americanas considerando la realidad política, económica y social existentes además de los preceptos jurídicos previstos en las leyes fundamentales mexicanas. En los primeros años de vida independiente, el Gobierno de México experimentó diversos cambios provenientes de luchas sangrientas y revoluciones, con motivo de la defensa de los derechos e intereses de los grupos sociales, por lo que se hizo preponderante el establecimiento de un ordenamiento que contuviera las aspiraciones de libertad y respeto por las que el pueblo mexicano había luchado.

Durante los 30 años del Gobierno del General Porfirio Díaz, el país disfrutó de una paz y estabilidad relativas, no obstante, durante dicho periodo, el gobierno no fue democrático ni constitucional. Los 10 años que siguieron a la abdicación de

Díaz, se caracterizaron por ser una época de movimientos sociales, luchas, revoluciones, sufrimientos y desesperación; en ese periodo se presentaron en el Gobierno Mexicano 3 presidentes electos y 6 interinos o provisionales de los cuales 2 fueron asesinados. En el lapso de 1920 a 1946, el pueblo esperaba disfrutar de los beneficios de la Revolución y de la nueva Constitución promulgada en 1917, sin embargo, no ha sido así, se ha mancillado el espíritu de la misma permanentemente, incluso, se ha hecho escarnio del grito de combate revolucionario y uno de los principios fundamentales que consagra la Carta Magna, el "Sufragio Efectivo. No Reelección".

Los Presidentes que han conformado la historia de México han sido los siguientes:

NOMBRE	PERIODO
1. <i>Guadalupe Victoria</i>	<i>(10/oct/1824-01/abr/1829)</i>
2. <i>Vicente Guerrero</i>	<i>(01/abr/-17/dic/1829)</i>
3. <i>María Bocanegra</i>	<i>(18-23/dic/1829)</i>
4. <i>Pedro Vélez, Lucas Alamán y Luis Quintanar</i>	<i>(23-31/dic/1829)</i>
5. <i>Anastasio Bustamante</i>	<i>(01/ene/1830-13/ago/1832)</i> <i>(19/abr/1837-17/mar/1839)</i> <i>(11/jul/1839-22/sept/1841)</i>
6. <i>Melchor Múzquiz</i>	<i>(14/ago/-26/dic/1832)</i>
7. <i>Manuel Gómez Pedraza</i>	<i>(24/dic/1832-31/mar/1833)</i>
8. <i>Valentín Gómez Farías</i>	<i>(01/abr/-15/may/1833)</i> <i>(02-17/jun/1833)</i> <i>(06/jul-27/oct/1833)</i> <i>(05/dic/1833-23/abr/1834)</i> <i>(24/dic/1846-20/mar/1847)</i>
9. <i>Antonio López de Santa Anna</i>	<i>(16/may/-02/jun/1833)</i>

	<p>(18/jun/1833-06/jul/1833)</p> <p>(28/oct/-04/dic/1833)</p> <p>(24-abr/1834-27/ene/1835)</p> <p>(18/mar/-09/jul/1839)</p> <p>(10/oct/1841-25/oct/1842)</p> <p>(05/mar/-03/oct/1843)</p> <p>(04/jun/-12/sept/1844)</p> <p>(21-31/mar/1847)</p> <p>(20/may/-15/sept/1847)</p> <p>(20/abr/1853-09/ago/1855)</p>
10. Miguel Barragán	<p>(28/ene/-02/nov/1835)</p> <p>(03/nov/-01/mar/1836)</p>
11. José Justo Corro	(01/mar/1836-18/abr/1837)
12. Nicolás Bravo	<p>(10-17/jul/1839)</p> <p>(26/oct/1842-05/mar/1843)</p> <p>(29/jul/-06/ago/1846)</p>
13. Franciso Javier Echeverría	(22/sept/-10/oct/1841)
14. Valentin Canalizo	(04/oct/1843-03/jun/1844)
15. José Joaquin de Herrera	<p>(12-20/sept/1844)</p> <p>(06/dic/1844-30/dic/1845)</p> <p>02/jun/1848-15/ene/1851)</p>
16. Mariano Pared de Arrillaga	(03/ene/-29/jul/1846)
17. José Mariano Salas	(06/ago/-23/dic/1846)
18. Pedro María Anaya	<p>(02/abr/-20/may/1847)</p> <p>(14/nov/1847-07/ene/1848)</p>
19. Manuel de la Peña y Peña	<p>(22/sept/1847-12/nov/1847)</p> <p>(08/ene/1848-03/jun/1848)</p>
20. Mariano Arista	(15/ene/1851-04/ene/1853)
21. Juan Bautista Cevallos	(05/ene/-07/feb/1853)
22. Manuel M. Lombardini	(07/feb/-20/abr/1853)
23. Martín Carrera	(14/ago/-12/sept/1855)

24. <i>Rómulo Díaz de la Vega</i>	<i>(12/sept/1855-03/oct/1855)</i>
25. <i>Juan Alvarez</i>	<i>(04/oct/-10/dic/1855)</i>
26. <i>Ignacio Comonfort</i>	<i>(11/dic/1855-30/nov/1857)</i> <i>(01/dic/1857-20/ene/1858)</i>
27. <i>Benito Juárez</i>	<i>(19/ene/1858-18/jul/1872)</i>
28. <i>Felix Zuloaga</i>	<i>(21/ene/-24/dic/1858)</i> <i>(24/ene/-02/feb/1860)</i> <i>(09-10/may/1860)</i>
29. <i>Manuel Robles Pezuela</i>	<i>(23/dic/1858-21/ene/1859)</i>
30. <i>Miguel Miramón</i>	<i>(02/feb/1859-12/ene-1860)</i> <i>(15/ago/1860-24/dic/1860)</i>
31. <i>J. Ignacio Pavón</i>	<i>(13-14/ago/1860)</i>
32. <i>Sebastián Lerdo de Tejada</i>	<i>(19/jul/1872-20/nov/1876)</i>
33. <i>José María Iglesias</i>	<i>(28/oct/-22/nov/1876)</i>
34. <i>Porfirio Díaz</i>	<i>(23/nov/-11/dic/1876)</i> <i>(16/feb/-04/may/1877)</i> <i>(05/mav/1877-30/nov/1880)</i> <i>(01/dic/1884-25/may/1911)</i>
35. <i>Juan N. Méndez</i>	<i>(06/dic/1876-17/feb/1877)</i>
36. <i>Manuel González</i>	<i>(01/dic/1880-30/nov/1884)</i>
37. <i>Francisco León de la Barra</i>	<i>(25/may/-06/nov/1911)</i>
38. <i>Francisco I. Madero</i>	<i>(06/nov/1911-19/feb/1913)</i>
39. <i>Pedro Lascuráin</i>	<i>(19/feb/1913-15/jul/1914)</i>
40. <i>Victoriano Huerta</i>	<i>(19/feb/1913-15/jul/1914)</i>
41. <i>Venustiano Carranza</i>	<i>(26/mar/1913-30/abr/1917)</i> <i>(01/may/1917-21/may/1920)</i>
42. <i>Francisco Carbajal</i>	<i>(15/jul/-13/ago/1914)</i>
43. <i>Eulalio Gutiérrez</i>	<i>(03/nov/1914-16/ene/1915)</i>
44. <i>Roque González Garza</i>	<i>(16/ene/-10/jun/1915)</i>
45. <i>Francisco Lagos Cházaro</i>	<i>(10/jun/-14/oct/1915)</i>

46. Adolfo de la Huerta	(01/jun-30/nov/1920)
47. Alvaro Obregón	(01/nov/1920-30/nov/1924)
48. Plutarco Elías Calles	(01/dic/1924-30/nov/1928)
49. Emilio Portes Gil	(01/dic/1928-05/feb/1930)
50. Pascual Ortiz Rubio	(05/feb/1930-02/sept/1932)
51. Abelardo L. Rodríguez	(03/sept/1932-30/nov/1934)
52. Lázaro Cárdenas	(01/12/1934-30/nov/1940)
53. Manuel Avila Camacho	(01/dic/1940-30/nov/1946)
54. Miguel Alemán Valdés	(01/dic/1946-30/nov/1952)
55. Adolfo Ruiz Cortines	(01/dic/1952-30/nov/1958)
56. Adolfo López Mateos	(01/dic/1958-30/nov/1964)
57. Gustavo Díaz Ordaz	(01/dic/1964-30/nov/1970)
58. Luis Echevarría Álvarez	(01/dic/1970-30/nov/1976)
59. José López Portillo	(01/dic/1976-30/nov/1982)
60. Miguel de la Madrid Hurtado	(01/dic/1982-30/nov/1988)
61. Carlos Salinas de Gortari	(01/dic/1988-30/nov/1994)
62. Ernesto Zedillo Ponce de León	(01/dic/1994-30/nov/2000)

En México el Gobierno es el Presidente. Su posición dominante en la vida del país no puede comprenderse a la luz de las disposiciones constitucionales y a pesar de ellas. Desde la independencia, México ha tenido siempre un sistema presidencial de gobierno basado en una estricta separación de poderes y casi siempre ha sido federal. No obstante, el Ejecutivo es algo más que el foco de un sistema presidencial, desde el punto de vista constitucional o de cualquier otro, su control sobre las demás ramas del Gobierno, así como sobre la vida social y económica de la nación, resulta difícil de equipararse con el de cualquier otro sistema actual republicano fuera de América Latina.

El Presidencialismo es un "Sistema de organización política en el que el Presidente de la República es también jefe de gobierno, sin depender de la confianza de las Cámaras".⁴¹

En México, el Presidente de la República es el personaje más representativo del sistema político el cual tiene un enorme predominio sobre los otros elementos que constituyen el Estado Mexicano y en los aspectos económico-social-Iglesia que le confiere el propio sistema.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala las generalidades del sistema presidencial mexicano al sentar las bases para su estructura y de un Presidencialismo puro que no contenga ningún matiz parlamentario: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"⁴² cuya elección será directa y en los términos que disponga la Ley Electoral, es decir, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), y entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en el seis años.

El COFIPE establece que "El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos electo cada seis años por mayoría relativa y voto directo en toda la República".⁴³ Asimismo, este ordenamiento señala los tiempos y formalidades mediante las cuales se deberá llevar la elección para la Presidencia de la República.

⁴¹ Diccionario de la Lengua Española. Espasa-Calpe. Madrid, 1989. Ed. vigésima. p. 1100.

⁴² *Ibidem*. p. 75. (art. 80)

⁴³ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Instituto Federal Electoral. México. 1996. p. 12 (art. 97)

Es de mencionar, que previo registro del candidato a la Presidencia de la República, los partidos políticos postulantes deberán obtener el registro de la plataforma electoral que su candidato sostendrá en su campaña política y posteriormente, solicitar su registro ante el Consejo Electoral del Instituto del 1º al 15 de enero del año de la elección.

Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé los supuestos y las formalidades de los procesos electorales que podrían presentarse en caso de una eventual ausencia del Presidente electo.

*“Artículo 84.- En caso de falta absoluta del presidente de la república ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá de manera inmediata el Colegio Electoral, y recurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un **Presidente Interino**; El mismo Congreso expedirá dentro de los diez días siguientes al de la designación del Presidente Interino, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el periodo respectivo; debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho*

*Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un **Presidente Provisional** y convocará en sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez, designe al **Presidente Interino** y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior.*

*Cuando la falta del Presidente ocurriera en los cuatro últimos años del periodo respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al **Presidente Sustituto** que deberá concluir el periodo; si el Congreso no estuviere*

*reunido, la Comisión Permanente nombrará un Presidente Provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del Presidente sustituto”.*⁴⁴

“Si al comenzar un periodo constitucional no se presentare el Presidente electo, o la elección no hubiera hecho la declaración el 1o. de diciembre, cesará, sin embargo, el Presidente cuyo periodo haya concluido y se encargará desde luego el Poder Ejecutivo, en calidad de Presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta, con el carácter de provisional, el que designe la Comisión Permanente, procediéndose conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

Cuando la falta del Presidente fuese temporal, el Congreso de la Unión, si estuviere reunido, o en su defecto la Comisión Permanente, designará un Presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta.

*Cuando la falta del Presidente sea por más de treinta días y el Congreso de la Unión no estuviere reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias del Congreso para que éste resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso, al Presidente Interino”.*⁴⁵

El Presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o Comisión Permanente, en su caso. En este sentido, cuando la falta de Presidente fuera temporal, si el Congreso de la Unión estuviera reunido, si no la Comisión Permanente, designará un Presidente Interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta, sin embargo, cuando la falta del presidente sea por más de treinta días y el Congreso de la Unión reunido, o la Comisión Permanente, en su caso, convocará a sesiones extraordinarias para que

⁴⁴ *Ibidem.* pp. 76 y 77. (art. 84)

⁴⁵ *Idem.* p. 77. (art. 85)

el Congreso resuelva sobre la licencia respectiva y nombre, en su caso, al Presidente Interino. Si la falta, de temporal se convierte en absoluta, se estará a lo anteriormente citado.

Al tomar posesión de su cargo el 1º de diciembre, el Presidente prestará ante el Congreso de la Unión, o ante la Comisión Permanente, en los recesos del primero, la siguiente protesta: "Protesto guarda y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande".⁶

Conviene señalar, que el cargo de Presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión; dicha renuncia deberá presentarse ante el propio Congreso.

a) Características

El régimen presidencial se caracteriza porque el Presidente es el jefe de estado y jefe de gobierno al mismo tiempo, y porque se auxilia por un gabinete con funciones consultivas, sin embargo, es de señalar, que ni el Presidente ni sus auxiliares de gobierno son responsables ante el poder legislativo, al que ni siquiera comparecen.

Sobre el particular, Maurice Duverger opina que el sistema Presidencialista se caracteriza, principalmente, por la separación de poderes en donde el Presidente es designado por sufragio universal, nombra y remueve a sus ministros y éstos no son responsables ante el parlamento.

⁶ *Ibidem*. pp.77 y 78. (art. 87)

El Doctor Jorge Carpizo opina que la manera más clara de captar las características que configuran el sistema presidencial es contrastando sus notas con las del sistema parlamentario, es decir, las características de éste sistema son las siguientes:

- 1. Los miembros del gabinete (gobierno, poder ejecutivo) son también miembros del parlamento (poder legislativo).*
- 2. El gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria.*
- 3. El poder ejecutivo es doble, existe un jefe de estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un jefe de gobierno que es quien lleva la administración y el gobierno mismo.*
- 4. En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se le suele denominar primer ministro.*
- 5. El gabinete subsistirá, siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria.*
- 6. La administración pública está encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento.*
- 7. Existe entre parlamento y gobierno un mutuo control. El parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno, ya sea a uno de sus miembros o al gabinete como unidad. Además el parlamento puede negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al gabinete, con lo que éste se ve obligado a dimitir; pero el gobierno no se encuentra desarmado frente al parlamento, pues tiene la atribución de pedirle al jefe de estado, quien generalmente accederá, que disuelva*

el parlamento. Y en las nuevas elecciones es el pueblo quien decide quién poseía la razón, si el parlamento o el gobierno.

Causas del Presidencialismo. - Las causas que provocan el fortalecimiento del sistema presidencial son, entre otras, las innumerables atribuciones, facultades y/o "poderes" que le confiere la Constitución, además de las prerrogativas, consideraciones y otros aspectos relevantes que no prevé ningún otro ordenamiento legal (atribuciones mega y supraconstitucionales), entre las que destacan las siguientes:

- a) Aspectos tradicionales de gran autoritarismo;*
- b) Cuenta con facultades extraconstitucionales, y*
- c) Permanencia y antonomasia durante años del partido oficial.*

La vida política de México que gira al rededor del Presidente, se caracteriza por la ineficacia del poder judicial para oponerse a las violaciones a la ley de administración pública, por la concentración y centralización de asuntos y problemas de relevancia nacional, en el Poder Ejecutivo así como de la toma de decisiones que invariablemente realiza el Presidente que se traducen en actos que van más allá de lo señalado y permitido por la Constitución Mexicana que inciden de manera directa en la vida del Estado.

Se destaca que las funciones que convierten al Presidente en un personaje tan poderoso se centran básicamente en que ejerce sus poderes constitucionales y los megaconstitucionales, que sin estar previstos en dicho ordenamiento, por costumbre y de facto, están implícitos en su función; continua siendo el jefe de la clase política, árbitro de las pugnas mayores de todas las fuerzas que participan en la contienda política, es el vértice de la transmisión del poder y tiene un amplio dominio sobre el proceso de distribución de acciones que inciden en la vida del Estado.

Otra de las causas del presidencialismo mexicano se presenta cuando el Ejecutivo Federal siendo el jefe del partido predominante, está al frente de las grandes confederaciones y agrupaciones obreras, campesinas, trabajadoras, burocráticas e incluso profesionistas, y cuenta con el sometimiento de los poderes legislativo y judicial en virtud de que la gran mayoría de sus integrantes son miembros del partido oficial y conocen que de oponerse al presidente, las posibilidades de éxito político son casi nulas ya que seguramente frustrarían su carrera política.

La institucionalización del ejército mexicano es otra causa del presidencialismo en virtud de que es un factor que incide en su favor en razón de que el nombramiento de sus altos funcionarios dependen de la designación presidencial, además de la influencia que realiza sobre los medios de comunicación en su difusión.

Igualmente, se debe puntualizar que la concentración de recursos económicos de la federación redundando especialmente en el Poder Ejecutivo que cuenta con amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales para designar al sucesor presidencial, a los gobernadores de las entidades federativas y de algunos titulares de órganos y entidades de la administración pública; asimismo, se encarga de la política internacional de México sin que exista freno por parte del Senado, convirtiéndose en el responsable directo de la vida político-social del país.

"El Presidencialismo es causa de crisis recurrentes. El régimen político mexicano, caracterizado por el Presidencialismo autoritario, está agotado, y la concreción de la reforma política será un paso fundamental para alcanzar un sistema democrático nacional. Las crisis recurrentes que ha vivido el país ha sido consecuencia, ante todo, del Presidencialismo vigente".⁴⁷

⁴⁷ "El Universal". Presidencialismo, causas de crisis recurrentes. Juan Sánchez Navarro. Sábado 28 de junio de 1996. p. 20. Primera Sección.

Finalmente, se puede señalar que por ser una conducta reiterada por tanto tiempo, durante tantos años, la conducta que observar el pueblo de México es de sometimiento y aceptación implícita, es decir, tal vez sea ya conducta psicológica y sociológica de conformismo y aceptación del papel predominante del Ejecutivo Federal como figura jurídica, política, económica y social incuestionable e intocable, circunstancia que forma parte arraigada de la conciencia y cultura del pueblo de México.

Conviene mencionar, que la diferencia que existe entre los representantes del Congreso de los Estados Unidos de América y los miembros de la Cámara de los Comunes Inglesa con los miembros del Congreso de la Unión mexicana es que se procuran los intereses del Estado, anteponen los intereses de la nación ante los del propio Presidente y Primer Ministro, en su caso, y constituyen una verdadera fuerza opositora, en tanto que el Poder Legislativo Mexicano constituye una verdadera y real sumisión al sistema presidencial, su oposición es ridícula y en otros casos meramente interesada.

***La No Reelección.** - La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé un principio para que el Presidente, en cualquiera de sus modalidades, por ningún motivo, pueda desempeñar de nueva cuenta su gestión al establecer "que el ciudadano que haya desempeñado el cargo del 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"⁴⁸; esta disposición consagra el principio de No Reelección.*

Es conveniente mencionar, que el texto constitucional anterior señalaba que "El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre, durará en él cuatro años y nunca podrá ser reelecto. El ciudadano que sustituyere al Presidente

⁴⁸ *Ibidem.* p. 73. (art. 83)

constitucional, en caso de falta absoluta de éste, no podrá ser reelecto 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”.

La Constitución de 1857 permitía la reelección indefinida del Presidente de la República, al efecto. Díaz se sublevó contra Lerdo de Tejada y contra el Plan de Tuxtepec que contenía el principio de No reelección, sin embargo, cuando Díaz llega a la presidencia y a fin de cumplir con la promesa de Tuxtepec, reforma la Constitución el 5 de mayo de 1878, asentando que el Presidente no podría ser reelecto para el periodo inmediato, pero si en un periodo posterior.

El 21 de octubre de 1887 se reforma el artículo 78 de la Constitución para permitir al Presidente ser reelecto para el periodo inmediato pero se le prohíbe la reelección para un tercer periodo si antes no hubiesen transcurrido cuatro años, contados al momento en que hubiere terminado sus funciones, sin embargo, el 20 de diciembre de 1890, se modifica nuevamente dicha disposición para regresar a la disposición de la reelección indefinida.

El Plan de San Luis del 28 de noviembre de 1911, Francisco I. Madero promulgó la reforma a la Constitución de 1857 en la que se establece que ni el Presidente ni el vicepresidente podrían ser reelectos. El Congreso Constituyente de 1916-1917 fue antimaximalista motivado por la experiencia de los últimos decenios y apoyado en el espíritu del movimiento de Madero; la ambición personal se antepuso al marco constitucional y en 1924 el General Obregón impuso al General Calles como sucesor en la presidencia, con el deseo de sustituirlo al término de su gestión. (cuatro años)

En octubre de 1925 el partido agrarista propuso modificar la Constitución que permitiría la reelección de Obregón, sin embargo, no tuvo éxito por la posición del partido laboral, pero en enero de 1926 el Congreso aprobó la reforma y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 22 de enero de 1927. La redacción del segundo párrafo del artículo 83 quedó de la siguiente manera: "No podrá ser electo para el periodo inmediato. Pasado éste, podrá desempeñar nuevamente el cargo de presidente sólo por un periodo más. Terminado el segundo periodo de ejercicio, quedará definitivamente incapacitado para ser electo y desempeñar el cargo de Presidente en cualquier tiempo".⁹

En junio de 1927, Obregón manifestó que aceptaba su candidatura a la Presidencia de la República, y los candidatos de oposición, Arnulfo Gómez y el General Francisco Serrano, fueron asesinados; México ya lo sabía.

El 24 de enero de 1928 se reforma de nueva cuenta el citado artículo 83 para señalar que "El presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre, durará en él seis años y nunca podrá ser reelecto para el periodo inmediato". Se entrevé la disposición para que el Presidente fuera reelecto en varias ocasiones, es decir, cada tercer periodo. Después de las elecciones y antes de ser declarado Presidente de la República, Obregón fue asesinado, acto que salvó a México de un nuevo periodo Porfirista.

La muerte de Obregón provocó que el 29 de abril de 1933 se publicara en el Diario Oficial de la Federación una nueva reforma al artículo 83, texto actual, el cual señala que "El presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o

⁹ Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación. México, sábado 22 de enero de 1927. p. 1.

sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto”.

Los términos de la reforma de 1933 son más severos que en 1917 ya que entonces los presidentes con el carácter de interinos, provisionales y sustitutos, no podían ser electos para el periodo inmediato, pero si después. A partir de 1933, el Presidente, sin importar el carácter que hubiere tenido, nunca podrá volver a ocupar la presidencia.

No obstante lo anterior, conviene mencionar que en diversas ocasiones y en su momento histórico, en México se han presentado diversos rumores sobre una posible reelección del Presidente de la República en turno, desde Manuel Avila Camacho, Miguel Alemán Velasco, Luis Echevarría Alvarez y, a fines del Sexenio pasado, Carlos Salinas de Gortari.

Dentro del contexto político de México, el principio de No Reelección es una de las principales argumentos del sistema presidente mexicano. la limitación del Presidente en el tiempo, y de presentarse se modificaría el equilibrio sobre el cual se sustentan las bases constitucionales y extraconstitucionales de nuestro sistema político, siendo muy difícil precisar sus consecuencias y efectos.

Estos principios no son absolutos para todos los sistemas presidenciales, sin embargo, pueden servir para precisar si un sistema es presidencial o parlamentario, o si es predominantemente presidencial con matices de parlamento o viceversa. En principio, en un sistema presidencial la separación de poderes debe ser clara, diáfana y profunda, ya que se trata de realizar un deslinde real y no político a los poderes ejecutivo y legislativo con el propósito de procurar la independencia en el ejercicio del poder público.

b) Requisitos para ser Presidente de la República

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los requisitos y condiciones que el candidato ciudadano a la Presidencia de la República, deberá cubrir, con independencia de la fuerza, corriente o ideología política que represente, los siguientes requisitos:

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

Conviene señalar, que con motivo de la reforma al artículo 82 del 1° de julio de 1994, se suprimió el requisito de ser hijo de padre y madre mexicanos que dispuso el Constituyente de 1917 sustentados en el sentido nacionalista, arraigo, identificación, amor y cariño a la patria que solamente los mexicanos sienten por su país y únicamente un mexicano nacido de mexicanos puede sentir y expresar. El espíritu del Constituyente de 1917 consiste en evitar que una persona extranjerizante pudiera llegar a la Presidencia de la República, como sucedió con José Ives Limantour, hijo de madre francesa, quien estuvo a punto de alcanzar la silla presidencial, sin embargo, este requisito lo impidió.

Al respecto, el constitucionalista Tena Ramírez critica esta posición al argumentar que se trata de un nacionalismo excesivo e injustificable ya que a la fecha no se ha presentado el caso de que a través de la presidencia el hijo de padres extranjeros ejerza influencia en los destinos de México en beneficio del país de origen de los padres.

*Por su parte, el Doctor Carpizo señala en su *Presidencialismo Mexicano*, que "una reforma constitucional para suprimir el requisito de ser hijo de padres mexicanos por nacimiento, sólo debería presentarse si existe consenso nacional y*

únicamente al principio de un Sexenio para evitar cualquier tipo de duda, comentario o suspicacia, respecto de que se trata de una razón personalizada".⁵⁰

Al respecto, conviene mencionar que la modificación al texto constitucional se negoció a finales del Sexenio pasado en beneficio de dos de los personajes más destacados de la política nacional, Vicente Fox Quezada, y de Josep Marie Córdova Montoya, próximos candidato de los Partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional, respectivamente, éste último con el propósito de continuar con las bases del mismo gobierno y una vez que el Presidente Salinas renunciará al proyecto de reforma al artículo 83 Constitucional relativo al principio de "No Reelección", toda vez que no era viable y que representaba convocar a sesiones extraordinarias al Congreso de la Unión situación que despertaría sospechas.

Al respecto, conviene mencionar, destacar que desde Alemán Valdés, Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echevarría Álvarez, José López Portillo, Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y actualmente Ernesto Zedillo Ponce de León, todos los Presidentes "mexicanos" de nacimiento, en pleno goce de sus derechos y de padres mexicanos, han conducido a México a la peor de las crisis "defendiendo el patrimonio nacional", sin embargo, considerando que los mexicanos tienen amor por su patria, podríamos asegurar que los extranjerizables, por no tener el sentimiento patriótico como los mexicanos por nacimiento, ¿podrían colapsar aún más al país?.

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

Se exige una edad en la cual se supone que la persona ha alcanzado la madurez de criterio suficientes para poder conducir la vida de todo un país. Este criterio es muy subjetivo porque el Presidente no es quien toma las decisiones

⁵⁰ Jorge Carpizo. El Presidencialismo Mexicanos. Siglo XXI. México, 1984. Ed. décima. p. 51.

importantes, sólo las ejecuta, son los asesores quienes diseñan el programa presidencial por lo que considero que este requisito no influye en nada.

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

Este requisito se refiere a que el candidato a la presidencia deberá tener conocimiento pleno y amplio de la realidad del país y de todos los problemas nacionales. La Constitución mexicana reduce a un año la permanencia del candidato en México a diferencia de la norteamericana que requiere de un mínimo de catorce años de residencia previa en el país.

Conviene destacar, que el General Pascual Ortiz Rubio, fue candidato a la Presidencia de la República sin haber residido en el país el año anterior al día de las elecciones, ya que en ese año anterior desempeñaba el cargo de embajador de México en Brasil y había estado ausente del país por ocho años. Para justificar la ausencia y cubrir el requisito constitucional se adujo la ficción de la extraterritorialidad la cual no debió operar porque requiere necesariamente de la previsión expresa de la Constitución, por otra parte, no puede realizarse la analogía en cuanto a la vecindad-residencia; la interpretación indebida y la violación constitucional del artículo fue tolerado, una vez más, por un compromiso político.

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

Esta prevención encuentra su fundamento en el principio de la separación del Estado, Iglesias y demás agrupaciones religiosas, sin embargo, "En los términos de la ley reglamentaria, los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos, como ciudadano tendrán derecho a votar, pero no a ser votados y quienes hubieren

*dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados”.*¹⁴

La prohibición es porque los sacerdotes dependen de un estado extraño y obedecen a un jefe de un Estado extranjero al mexicano. Conviene recordar que en 1857, al promulgarse la Constitución, el clero acató el mandato del papel que declaró nula la Ley Fundamental mexicana de tal suerte que el clero pagó y sostuvo la guerra contra ella, por lo que el arzobispado de México se declaró por el Plan de Tacubaya y el prebistero Valdovinos lo bendecía.

V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, seis meses antes del día de la elección.

VI. No ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección.

En ambos casos, lo que se persigue es evitar la posible influencia que el funcionario pudieran tener sobre los activos, empleados y/o subordinados, respecto de la emisión de su voto que eventualmente infiriera una manipulación en la elección que terminara por inclinar la elección a su favor, es decir, se busca la imparcialidad de las elecciones.

VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83, disposición prevé el principio de la “No Reección”.

¹⁴ *Ibidem*. p. 144 (art. 130)

c) Facultades del Presidente

Dentro de la dinámica político-social de los Estados no es posible adoptar rígidamente el principio de división de poderes o que se deposite en tres categorías diferentes de órganos de autoridad que de modo absoluto agoten su ejercicio con independencia. Es inconcebible que el órgano ejecutivo no pueda desempeñar la función legislativa ni la judicial, o que el órgano legislativo sólo deba crear leyes o que los órganos judiciales únicamente puedan desempeñar la función jurisdiccional en virtud de que entre los órganos estatales, existen múltiples relaciones jurídico-políticas que se denominan de supraordenación, regidas primordialmente por el ordenamiento constitucional, que se presentan cuando existe una interdependencia entre ellos, fenómenos sin los cuales no podría desarrollarse la vida institucional de ningún estado.

En el Estado mexicano, el jefe del Ejecutivo Federal tiene diversas facultades y atribuciones que utiliza para procurar el desarrollo eficiente desempeño de su encargo, éstas son constitucionales, legislativas, administrativas y de sistema político.

- Tipo de facultades del Presidente

a) Facultades y obligaciones constitucionales

"I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la unión, cuyo nombramiento o remoción no esta determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;

IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda;

V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes;

VI. Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanentemente del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión;

IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de la política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones

internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;

XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación;

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;

XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII. Derogada.

XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;

XLX. Derogada.

XX. Las demás que confiere expresamente esta Constitución."⁴²

b) Facultades Legislativas

El Ejecutivo Federal tiene injerencia para crear normas jurídicas abstractas, generales, impersonales y obligatorias. Esta facultad se pueden clasificar en dos grupos; la de creación normativa, que se presentan cuando el Presidente es el legislador y la de colaboración en el proceso legislativo, cuando auxilia al Congreso de la Unión en sus tareas constitucionales de expedir leyes en las materias de su competencia.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé los casos en los que el titular del Poder Ejecutivo Federal podrá ejercitar las facultades extraordinarias para legislar, otorgadas por el Congreso de la Unión.

a) Situaciones de Emergencia.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, "solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado,

⁴² *Ibidem.* pp. 78-80. (art. 89)

por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde."³³

b) Medidas de Salubridad.- Dentro de las facultades que tiene para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración y salubridad general de la República.

"1ª. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

*2ª. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud (Departamento de Salubridad) tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República".*³⁴

*c) Facultad Reglamentaria.- De conformidad con el texto constitucional, el Ejecutivo Federal tiene la facultad reglamentaria al establecer que podrá "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".*³⁵

³³ *Ibidem.* p. 39 (art. 29)

³⁴ *Ibidem.* pp. 66 y 67 (art. 73)

³⁵ *Ibidem.* p. 78. (art. 89)

Sobre el particular, el maestro Gabino Fraga señala que el sentido gramatical de la palabra "proveer" es el proporcionar los medios adecuados para lograr un fin, y en este caso, el fin es facilitar la ejecución de las leyes, pero no consiste en la ejecución misma porque esta facultad ya está concedida en la propia disposición.

Por su parte, Fernando Tena Ramírez establece que la facultad del Ejecutivo Federal de "proveer en la esfera administrativa" es una facultad diferente y autónoma a las previstas en esa fracción, sin embargo, conviene mencionar que la Constitución no utiliza el infinitivo "proveer" sino el gerundio "proveyendo", que en el idioma castellano se refiere al verbo principal que expresa modo, condición, motivo o circunstancia, y concluye al señalar que la redacción de la fracción I del artículo 89 se refiere a la facultad de ejecución de las leyes.

*Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que "todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos", * disposición que salvaguarda los principios de legalidad y seguridad jurídica.*

Al reglamento lo podemos definir como una norma de carácter general, abstracto e impersonal, expedida por el Presidente de la República en uso de sus facultades constitucionales, y que tiene como finalidad la mejor aplicación de la ley a la cual está subordinado, es decir, el reglamento deberá respetar lo que disponga la ley existente y no podrá modificarla, reformarla, contravenirla y sus alcances se limitarán a lo que aquélla disponga; "La Ley es al Reglamento lo que la Constitución a la Ley".

* *Ibidem.* p. 80. (art. 92)

Esta facultad que tiene el presidente no interfiere con las del Congreso de la Unión, el Presidente puede reglamentar la extracción y aprovechamiento de las aguas del subsuelo "de terrenos particulares" y establecer zonas vedadas, - facultad constitucional-, en tanto que el Congreso de la Unión está facultado para expedir leyes de toda clase sobre "aguas de jurisdicción federal", es decir, distintas de las que broten en predios particulares.

La facultad reglamentaria del Presidente de la República es un mandato constitucional, es una facultad indelegable, es decir, que ningún secretario de estado o funcionario homólogo, podrá expedir reglamentos en nombre de aquél.

d) Facultades Económicas.- En el mes de marzo de 1951 se adicionó el artículo 49 Constitucional para señalar que en ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias al Presidente para legislar.

En este sentido, el texto constitucional establece que "el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear 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 cualquiera 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".⁵⁷

El Presidente, cada año, someterá a la aprobación del Congreso de la Unión el uso que de estas facultades, sin embargo, si esa soberanía no estuviera de acuerdo en

⁵⁷ *Ibidem*. pp. 145 y 146 (art. 131)

la forma en que utilizó esas atribuciones, no podrá hacer nada al respecto, pues se trata de hechos consumados; pero bien pudiera influir -aunque sólo sea especulación teórica- con la renovación de la concesión de las facultades a que se refieren dicho artículo, toda vez que el Congreso podrá especificar las reglas que para el efecto el Presidente deberá seguir en el ejercicio de las mencionadas facultades, ya que quien puede lo más, puede también lo menos.

- Clasificación de las facultades del Presidente

a) Colaborador en el proceso legislativo

I. Iniciativa.- El Presidente de la República tiene el derecho de iniciar leyes y decretos, en realidad es quien envía al Congreso de la Unión la mayoría de las iniciativas que posteriormente se convierten en Ley.

El Ejecutivo Federal es quien propone las modificaciones al marco jurídico mexicano vigente, formula las iniciativas de reformas y adiciones con la aprobación del Congreso de la Unión para lo cual deberá votar por la afirmativa de las dos terceras partes de los diputados presentes . En el caso de las entidades federativas, el Congreso Local deberá revisar del proyecto de iniciativa y posteriormente realizar el cómputo de los votos de los legisladores para en caso de la afirmativa, se ordene la promulgación de la iniciativa correspondiente.

Al respecto, conviene mencionar que en 1935, 1937 y 1941, las iniciativas enviadas por el Ejecutivo Federal se aprobaron por unanimidad en un 100%; durante la gestión del General Alvaro Obregón, más del 98% de las leyes aprobadas por el Congreso fueron iniciativas presidenciales. Este hecho no es una situación única de México, en Gran Bretaña durante el periodo de 1959-1963, el 90% de las leyes fueron iniciativas de los ministros y en Francia, durante el periodo de 1962-1967, el 80% de las iniciativas legislativas les correspondió al gobierno.

La situación ha cambiando en los últimos años, actualmente en el Congreso de la Unión prevalece el principio de la pluralidad parlamentaria en virtud de que convergen las cinco fuerzas políticas más importantes de México, Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido del Trabajo (PT), cuyo compromiso es representar un verdadero contrapeso frente al Poder Ejecutivo con el propósito de equilibrando el quehacer político y procurar el principio de la división de poderes.

II. El Veto.- Proviene del verbo latino "vetare" que significa prohibir, vedar o impedir que el Presidente de la República promulgue las iniciativas que, para el efecto, le remita el Congreso de la Unión. El Veto presidencial no es absoluto sino suspensivo, su ejercicio no significa la prohibición o el impedimento insuperable o ineludible para que una ley o decreto entren en vigor, sino la mera formulación de objeciones a fin de que, conforme a ellas, vuelvan a ser discutidas por ambas Cámaras, las cuales, en el caso particular, se pueden considerar inoperantes.

De conformidad con la disposición presidencial, "se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez útiles; a no ser que, corriendo este término el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido."³⁴ A esta figura se le ha denominado "Veto" que consiste en la acción de prohibir y cuyas finalidades son las siguientes:

- a) "Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales.*

³⁴ *Ibidem.* p. 62. (art. 72)

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".*⁹⁹

El Veto es una institución en el derecho mexicano toda vez que ha sido prevista desde la Constitución de Cádiz hasta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, sin embargo los efectos no siempre han sido los mismos, en virtud de que en la Constitución de 1857, el Presidente no contaba con esta facultad limitando su actuación a emitir simples opiniones del proceso legislativo. Por su parte, la Constitución de 1879, estableció que el Veto podía ser superado por la mayoría de los votos de los legisladores presentes en el Congreso y, finalmente, en la Carta Magna de 1917, cuyo texto continúa vigente, y prevé como facultad exclusiva del Ejecutivo Federal, prohibir la procedencia de las iniciativas enviadas por el propio Congreso de la Unión por su promulgación.

El Veto en México puede ser total o parcial en virtud de que el proyecto de ley o decreto puede ser desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, situación que lo coloca por encima de los sistemas que sólo prevén la figura del voto total. No obstante lo anterior, conviene señalar que el Veto presenta limitaciones en cuanto su aplicación, "el Presidente no tiene facultad de Veto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras; cuando el Congreso o alguna de las Cámaras ejerzan funciones de cuerpo electoral, de jurado o ejercite alguna acusación en contra de altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales; cuando el Congreso se encuentre reunido en Asamblea única, ni al decreto del Congreso que convoque a sesiones extraordinarias a la Comisión Permanente. El Presidente no posee la facultad de Veto respecto de las reformas constitucionales porque el precepto

⁹⁹ *Jorge Carpizo. op. cit. p. 85.*

constitucional se refiere únicamente a las leyes o decretos de carácter federal, es decir, aquellas en que interviene el Congreso de la Unión, por lo que no podría prohibir la resolución de un órgano superior.

Conviene mencionar, que en atención a los antecedentes del artículo 72 de la Constitución, las dos terceras partes de los diputados y senadores presentes votos de los miembros del Congreso de la Unión podían superar el Veto presidencial, situación que en la actualidad se cuestiona en virtud de que la redacción del precepto es poco afortunada al establecer 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. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al ejecutivo para su promulgación".⁶⁰

En realidad, el Veto en México no ha jugado el papel que tiene reservado en el procedimiento legislativo en virtud de que "en México es más bien el Presidente quien realmente legisla, y el poder legislativo ejerce una especie de derecho respecto a las reformas que, sin ser importantes, realiza a los proyectos presidenciales. Empero el Presidente si ha ejercido su facultad de Veto en múltiples ocasiones".⁶¹

III. La Promulgación.- *Es obligación del Presidente de la República "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". La promulgación es el acto en virtud del cual el Presidente de la República ordena la publicación de una ley o un decreto previamente aprobado por el Congreso de la Unión o por alguna de sus Cámaras. "Promulgar" es sinónimo de "Publicar".*

⁶⁰ *Ibidem.* p. 62. (art. 72)

⁶¹ *Instituto de Investigaciones Jurídicas.* Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo VIII. U.N.A.M. México, 1984. Ed. primera. p.394.

La promulgación o publicación de las leyes generalmente se realiza a través del Diario Oficial de la Federación, órgano informativo del gobierno federal.

Es importante destacar que las leyes, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente, previo a su promulgación, deben ser refrendados por el Secretario de Estado o jefe del departamento administrativo del asunto que corresponda para que adquieran vigencia, obligatoriedad y validez. El refrendo es un requisito constitucional y formal del acto promulgatorio sin el cual los ordenamientos publicados serían inconstitucionales.

En este orden de ideas, es evidente que el Presidente de la República debe ordenar la promulgación o publicación de la Ley aprobada por el Congreso de la Unión, sin embargo, ¿existe disposición expresa que lo obligue a hacerlo dentro de un término determinado? o bien, ¿podría el Congreso de la Unión promulgarlas en caso de que aquél se rehusare o simplemente omitiera la obligación constitucional?.

Sobre el particular el maestro Burgoa expone que "ante la negativa o rehusamiento del Presidente para efectuar el acto promulgatorio o de publicación de la ley o decreto, puede asumirse por el Congreso de la Unión obviando al Ejecutivo de conformidad con el procedimiento establecido por el artículo 72 Constitucional. Una ley o decreto se estiman aprobados al agotarse éste, aunque el Presidente no los promulgue. Pues bien, si dicho Congreso tiene la facultad de expedir leyes o decretos en las materias que expresamente la Constitución coloca dentro de su órbita competencial debe concluirse que tiene también la de hacerlas publicar para su observancia, si el Presidente no lo hace. Suponer que el organismo carece de ella, sería tanto como supeditar su actuación a la voluntad del Ejecutivo quien por el sólo hecho de rehusarse a realizar el acto promulgatorio, haría inútil toda función legislativa, rompiendo el principio de división de poderes y reduciendo al Congreso a la inutilidad.

La afirmación de que el Congreso no puede ordenar la publicación de las leyes o decretos que éste hubiere aprobado y donde el Ejecutivo Federal incumpla la obligación promulgatoria, es verdaderamente ridícula y absurda, situación que además entrañaría el peligro de la inmovilidad legislativa. Se destaca que en la hipótesis de que el Congreso ordene la publicación de referencia, no se requiere refrendo alguno, pues éste solo significa un requisito de observancia de los actos presidenciales conforme al artículo 92 constitucional”.⁶²

Se considera oportuno precisar que “aprobado un proyecto en la Cámara de origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente”, es decir, existe la orden implícita del Congreso de la Unión al Ejecutivo para que el éste publique inmediatamente la ley aprobada, sin embargo, el Presidente en uso de la facultad de Veto, podrá o no ordenar su promulgación, es decir, el Ejecutivo Federal es la vía constitucional para la publicación de las leyes.

En este orden de ideas, es claro que la Constitución no prevé que el Congreso de la Unión pueda suplir la facultad promulgatoria de las leyes del Presidente, excepto en tratándose de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la cual podrá promulgarse con total independencia de éste.

Es grave que la Constitución permita el monopolio de la publicidad legislativa, por lo que es necesario evitar se continúen violentando los principios de la división de poderes y se considera imprescindible iniciar la elaboración de un ordenamiento o una disposición jurídica que prevea sanciones administrativas contra el Ejecutivo Federal por omisiones de los mandatos constitucionales o por violaciones claras a la misma.

⁶² Ignacio Burgoa. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. México, 1976. Ed. Segunda. pp. 730 y 731.

Carpizo comparte la tesis de Burgoa sobre la facultad indirecta del Congreso de la Unión de promulgar leyes y abunda al señalar que "en el caso de que el Presidente no publique una ley, incumple una obligación Constitucional, atenta contra el principio de la división de poderes, anula al poder legislativo y en consecuencia, rompe con el orden jurídico. Con esa omisión, el presidente viola claramente la Constitución por lo que incurre en responsabilidad política, conducta que se encuadra en el último párrafo de su artículo 108 de la Ley Fundamental".⁶³

Al respecto la propia Constitucional clasifica a los Servidores Públicos y establece los supuestos en que pueden incurrir "Responsabilidad" y establece los criterios, instancias y elementos para la declaración del juicio de procedencia, así como las sanciones administrativas aplicables al caso concreto.

Sobre el particular, se entiende que el Presidente de la República únicamente podrá ser responsable por "traición a la patria" y "delitos graves del orden común" pero no por omisión de un mandato constitucional, disposición que se considera como un candado constitucional que beneficia y da vigencia al Sistema Presidencial Mexicano.

Es importante destacar que la Constitución de 1857, estableció como causa de responsabilidad del Presidente, además de los antes señalados, "la violación expresa de la Constitución" y los "ataques a la libertad electoral", supuestos que fueran suprimidos por Venustiano Carranza sin que expusiera los motivos verdaderos, lo que ocasionó que el texto actual no contenga los supuestos antes mencionados.

Por su parte, los delitos de "traición a la Patria" y "graves del orden común" se encuentran previstos en los Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, y Federal de

⁶³ Jorge Carpizo. *op. cit.* p. 94.

Procedimientos Penales, sin embargo, dichos ordenamientos omiten los supuestos respecto de las violaciones Constitucionales del Presidente de la República, es decir, "nullum crime sine lege", no hay pena sin ley.

El Código Federal de Procedimientos Penales clasifica como delitos graves: "cuando se afecte de manera importante valores fundamentales de la sociedad; el homicidio por culpa grave; traición a la Patria; espionaje; terrorismo; sabotaje; piratería; genocidio; evasión de presos; ataques a las vías de comunicación; uso ilícito de instalaciones destinadas al tránsito aéreo; contra la salud; corrupción de menores; trato de personas; explotación del cuerpo de un menor de edad por medio del comercio carnal; falsificación y alteración de moneda; asalto en carreteras o caminos; homicidio; secuestro; robo calificado; robo; extorsión; operaciones con recursos de procedencia ilícita; tráfico de indocumentados; y los previstos en el los artículos 104 fracciones II y III, último párrafo y 105, fracción IV del Código Fiscal de la Federación".⁴⁴

De la clasificación anterior, no se desprenden los delitos graves del orden común ni la violación Constitucional por parte del Presidente, sin embargo, la conducta existe, se incumple el mandato supremo de obligar al Ejecutivo Federal de promulgar las leyes o decretos aprobados por el Congreso pero no existe sanción aplicable.

No obstante, es importante destacar que la conducta de contravenir la Constitución así como las sanciones aplicables, sí prevé la norma jurídica, sin embargo, no se dirige al Ejecutivo Federal sino a sus colaboradores al señalar que serán responsables por violaciones a la Constitución "los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales

⁴⁴ *Revista Bitacorpaf* 43. Normatividad fiscal; Reformas penales y al Código Fiscal. *Diario Oficial de la Federación* del 13 de mayo de 1996. 1a. Quincena, Junio 1996. p. 27.

*Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los Miembros de los Consejos de la Judicaturas Locales”.*⁶⁵

*Asimismo, podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución, además de los anteriores, “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 de Representantes 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 Directores Generales o sus equivalentes de sus organismos descentralizados, empresas de participación estatal, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos”.*⁶⁶

Es evidente que los servidores públicos pueden ser susceptibles de responsabilidad penal y, en su caso, juicio político, a excepción del Presidente de la República, sin embargo, es importante destacar que si existe una norma jurídica que prevé la conducta respecto de las violaciones constitucionales y las sanciona, pero el sistema presidencial mexicano es inmune contra el marco jurídico mexicano establecido. Tena Ramírez señala que la disposición a la conducta es omisa y argumenta que si en la ley reglamentaria no se enumeran los “delitos graves del orden común por los que puede ser acusado el Presidente”, la calificación de los casos de gravedad de los delitos queda a discreción del Congreso de la Unión. Burgoa por su parte, considera que es el Senado de la República quien interprete y

⁶⁵ *Ibidem.* p. 103. (art. 108)

⁶⁶ *Ibidem.* p. 105. (art. 110)

califique la gravedad de los mismos para que, en su caso, responsabilizarlo penalmente, a efecto de hacer prevalecer los principios de legalidad y retroactividad.

Carpizo señala que la disposición de "delitos graves del orden común" es una "protección presidencial" que evita una eventual destitución del Congreso de la Unión incluso por faltas leves, sin embargo, agrega, que como aún no se ha presentado este supuesto en México no existe interpretación al respecto y por lo tanto no hay antecedente que permita crear un criterio definido en el país.

IV.- La Ejecución.- Esta facultad es tan importante que le dio nombre al poder que la realiza, es decir, es el poder ejecutivo quien ejecuta la Ley, quien la pone en vigor, quien tiene la decisión ejecutoria y quien realiza los actos materiales conducentes a su ejecución.

La ejecución de una ley consiste en realizar los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos, la ley expedida por el poder legislativo. Al respecto, ¿puede el Ejecutivo Federal dejar de aplicar y ejecutar una Ley por considerarla anticonstitucional? La jurisprudencia de la Suprema Corte establece que la constitucionalidad de una Ley sólo puede examinarla el poder judicial a través del Juicio de Amparo.

Fraga, por su parte, afirma que no es posible; es cierto que el Ejecutivo Federal está obligado a ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, sin embargo, sería absurdo pensar, primero, que dicha obligación se refiera a leyes inconstitucionales y, segundo, porque para poder desobedecer la Ley Fundamental vía ley secundaria opuesta a ella, se requiere que en la Constitución existiera un texto expreso que lo permitiera, lo que sería tanto como afirmar que ese orden jurídico no existe y que el único poder que está obligado a respetar a la Constitución

es el legislativo, de tal suerte que si éste no cumple, lo otros poderes automáticamente quedaría exonerados de dicha obligación.

La valoración para determinar la inconstitucionalidad de una Ley, corresponde al Presidente de la República, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia, atendiendo los siguientes puntos de vista constitucionales:

- I. Que no exista controversia constitucional, es decir, que no se haya iniciado Juicio de Amparo;*
- II. Que no se pretenda regular los actos de los otros poderes;*
- III. Que la interpretación prevea la posibilidad legal de ser revisada por el poder judicial federal, y*
- IV. Que tengan facultades de decisión.*

Al respecto, Antonio Martínez Báez, declaró que el Ejecutivo Federal no puede realizar el examen de constitucionalidad de las leyes, toda vez que el titular de ese poder es un Magistrado que, por ende, entraría en conflicto con el poder legislativo y por tanto la decisión sería política.

Por otra parte, Antonio Carrillo Flores, sostiene que el Ejecutivo no puede dejar de aplicar una ley por considerarla anticonstitucional toda vez que tuvo su oportunidad para calificarla y en su caso vetarla, sin embargo, con la mayoría del Congreso se superaría ese Veto y el Ejecutivo no podría detener la Ley inconstitucional y por tanto no estaría obligado a cumplirla. Esta interpretación es incorrecta pues el Ejecutivo, a pesar de considerar la ley inconstitucional, tendría que publicarla y no tendría objeto promulgarla sin proveer su exacta observancia.

b) Facultades Administrativas

Las facultades administrativas del Presidente equivalen a la función pública del Estado, la cual lleva a cabo mediante la aplicación o ejecución estricta y discrecional de las normas jurídicas previstas en el marco jurídico vigente mediante la aplicación de actos administrativos.

Esta aplicación o ejecución de los actos administrativos que son los que constituyen los medios para producir actos jurisdiccionales que son los que resuelven cuestiones contenciosas, por lo que no tienen porqué identificarse con los actos de la función administrativa. Desde el punto de vista lógico-jurídico-práctico, es preferible hacer la locución "facultades administrativas del presidente" sobre las "facultades ejecutivas del propio funcionario", aunque la terminología clásica jurídica así lo permite.

Todos los actos que constitucional o legalmente pueda realizar el Presidente, distintos de los que como legislador excepcional o como colaborador en el proceso legislativo desempeña, además de los jurisdiccionales, son actos administrativos de contenido distinto, pero que en su conjunto desarrollan la función administrativa, que deben traducirse en el ejercicio de alguna facultad que tenga injerencia de una competencia constitucional o legal del presidente.

Las facultades administrativas constitucionales del Presidente no están clasificadas sistemáticamente en virtud de que dichas disposiciones pertenecen a distintas órbitas competenciales en las que él interviene, sin embargo, sería conveniente que se realizara un aglutinado de facultades para facilitar la comprensión y determinación respecto de la injerencia del Ejecutivo Federal.

1. *Facultades de Nombramiento.*- El Presidente tiene la facultad de nombrar, designar y remover libremente a sus colaboradores durante el tiempo de sus gestión, es decir, puede designar a los Secretario de Estado, al Procurador General de la República, a los Procuradores Generales de la República y de Justicia del Distrito Federal, a los oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales. Conviene señalar que con motivo de la reforma constitucional, el Jefe del Departamento del Distrito Federal dejó de serlo para pasar a ser el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien será electo a través de un proceso electoral y por votación directa.

También podrá nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al cuerpo diplomático del Servicio Exterior Mexicano, a los coroneles y oficiales superiores de los cuerpos armados, así como a los empleados superiores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin embargo, para que dicho nombramiento surta sus efectos se requerirá de la aprobación del Senado de la República o de la Comisión Permanente, en su caso. Por lo que respecta a la designación de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, necesitará de la aprobación de la Cámara de Diputados.

Igualmente, "el Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de los Organismos Descentralizados; Empresas de Participación Estatal; Instituciones Auxiliares de Crédito; Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, y Fideicomisos".⁶⁷

⁶⁷ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Porrúa, México 1996. Ed. trigesimatercera. p. 9.

2. Facultad de Remoción.- Esta atribución la puede ejercitar libremente sobre los Secretarios de Estado, a los Procuradores Generales de la República y de Justicia del Distrito Federal, a los Agentes Diplomáticos y a los empleados superiores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El ejercicio de esta atribución se ejercerá por causa justificada.

3. Facultades de Defensa y Seguridad Nacionales.- Como Jefe del Ejército, Guardia Nacional, Armada y Fuerza Aérea, le incumbe el mando supremo de estos cuerpos para hacer frente a la grave responsabilidad de defender al Estado mexicano, su territorio y población contra eventuales agresiones exteriores, además de asegurar el mantenimiento de las instituciones del país ante trastornos interiores.

Congruentemente con estas facultades, el Presidente también está investido con la facultad de declarar la guerra en nombre de México, previa Ley del Congreso de la Unión.

4. Facultades en Materia Diplomática.- El Presidente de la República es el encargado de dirigir la política internacional de México, en este sentido, le corresponde definirla a través del establecimiento de las estrategias que le permitan procurar y mantener las relaciones de nuestro país con todas las naciones del orbe internacional, con base en el respeto recíproco de su independencia, libertad y dignidad, así como las que pretendan fomentar el intercambio comercial mediante la celebración de Acuerdos, Convenios o Tratados cuya aprobación le corresponde al Congreso de la Unión y su ratificación al Senado de la República.

*5. **Facultades de Relación Política.**- Se refiere a la situación constitucional consistente en la interdependencia y colaboración que ocupa frente al Congreso de la Unión, es decir, se refiere a que el Presidente se encuentra en constante relación con dicho órgano de gobierno, relación que la doctrina conoce como relación política, sin embargo, esa terminología por ser incorrecta debe sustituirse por "relaciones de supraordenación".*

El Ejecutivo Federal puede solicitar a la Cámara de Diputados la destitución de los titulares de los órganos judiciales del Estado por mala conducta.

*6. **Facultades en Relación con la Justicia.**- Es obligación del Presidente facilitarle al poder judicial el apoyo y proveerlo de lo necesario para el expedito ejercicio de sus funciones, incluso mediante la autorización de utilizar la fuerza pública necesaria a efecto de que los jueces y tribunales puedan hacer cumplir coactivamente sus determinaciones en los casos que así lo requieran.*

Además, le corresponde al Presidente "conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal". El indulto a que se refiere la Constitución se le conoce como "por gracia", es decir, el que puede otorgar en los casos en que el interesado "hubiese prestado importantes servicios a la Nación".

*7. **Facultades Generales de Administración Pública.**- El Presidente tendrá las facultades y obligaciones que expresamente le confiera la*

propia Constitución como la que faculta al funcionario a proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Este es el último supuesto donde se encuentra el siempre amplio ámbito de competencia constitucional del Presidente, en virtud de que el desempeño de las facultades que lo componen abarca todos los ramos de la administración del Estado susceptible de ser legislado por el Congreso de la Unión en los términos de establece la propia Constitución.

- 8. Facultad para Expulsar Extranjeros.-** *“El Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.*

*Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país”.*⁴⁴

- 9. Facultad Expropiatoria.-** *La expropiación de inmuebles por parte del Estado únicamente procede en tratándose de una verdadera causa de utilidad pública y mediante indemnización, declaración que deberá realizar la autoridad administrativa, quien además, señalará o fijará el precio del bien expropiado.*

La ley de expropiación señala que sólo procederá la misma cuando exista una causas de utilidad pública y mediante indemnización, al efecto, el mismo ordenamiento faculta al Presidente de la República

⁴⁴ *Ibidem.* p. 33 (art. 41)

como el único con atribuciones para declararla, pudiéndose extender esta última, para la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o interés de la colectividad.

10. Facultades Jurisdiccionales.- *El acto jurisdiccional se distingue del administrativo cuya finalidad es la resolución de algún conflicto o controversia jurídica o la decisión de cualquier punto contencioso, las facultades jurisdiccionales se entienden como las que son conferidas por el derecho con el propósito de dirimir controversias judiciales.*

CAPÍTULO TERCERO EL INFORME PRESIDENCIAL

3.1 Definiciones y conceptos

Definiciones

Informar: *Dar noticia de una cosa./ Dar forma sustancial./ Emitir su dictamen un cuerpo consultivo o persona competente.*

"Informe: *Informe que se da acerca de una persona./ Acción de informar./ Exposición oral que hace el letrado o el fiscal.*"⁶⁹

Informar: *(Del latín informare) Enterar, dar noticia de una cosa./ Formar, perfeccionar a uno por medio de la instrucción y buena crianza./ Dar forma sustancial a una cosa./ Dictaminar un cuerpo consultivo, un funcionario o cualquier persona perita, en asunto de su respectiva competencia./ Hablar los fiscales o los abogados.*

"Informe: *Noticia o instrucción que se da de un negocio o suceso, o bien acerca de una persona./ Acción y efecto de informar o dictaminar./ Exposición total que hace el letrado o el fiscal ante el tribunal que ha de fallar el proceso*".⁷⁰

Informar: *Hablar en estrados los fiscales y abogados en cumplimiento de su deber profesional.*

⁶⁹ Martín Alonso. Diccionario del Español Moderno. Aguilar. Madrid, 1979. Ed. Sexta. p. 588.

⁷⁰ Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española, Tomo II. Madrid, 1989. Ed. vigésima. pp. 771 y 772.

"Informe: Discurso de abogado o fiscal pronunciando en estrados; noticia o instrucción sobre alguna cosa".⁷¹

"Informe: Exposición escrito u oral sobre un asunto.

De perito: Exposición por medio de la cual el perito da a conocer al tribunal sus comprobaciones y su opinión respecto de las cuestiones sometidas a su dictamen".⁷²

Concepto

"En México, en el informe presidencial se resumen las principales actividades de los diversos ramos de la administración pública. se justifican medidas importantes tomadas durante el año, se anuncian los principales proyectos que el ejecutivo presentará a la consideración del congreso y se reserva una parte al mensaje político, que es muy importante porque en él se trazan las líneas generales de la política del Presidente, conectadas con la situación general del país".⁷³

"En el Informe Presidencial, el Ejecutivo Federal formula mensajes que dirige al pueblo por conducto de la representación general que ostenta el Congreso de la Unión, anuncia medidas administrativas de diferente indole y evalúa críticamente las adoptadas durante su gestión gubernativa anual. La opinión pública del país siempre espera con gran interés la rendición de dicho informe no únicamente por los datos que éste contenga, sino por el delineamiento de la política administrativa que el presidente asuma en el futuro".⁷⁴

⁷¹ Roberto Atwood. *op. cit.* p. 128.

⁷² Henri Capitant. *op. cit.* p. 319.

⁷³ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo V. U.N.A.M. México, 1984. Ed. primera. p. 103.

⁷⁴ Ignacio Burgoa. *op. cit.* p. 236.

El Informe Presidencial es el documento que contiene las principales actividades realizadas por el Gobierno Federal en el periodo de un año por conducto de las Secretarías de Estado, las Procuradurías Generales de la República y de Justicia del Distrito Federal en su carácter de dependencias de la administración pública federal centralizada, así como y por los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito y de Seguros y Fianzas y Fideicomisos, como dependencias de la administración pública descentralizada.

El Informe Presidencial expone de manera amplia y demagógica la forma en que el Ejecutivo Federal ha llevado su gestión a lo largo de un año; se refiere a los proyectos, programas, expectativas, condiciones en que en ese momento vive el país, y justifica, el mayor número de ocasiones, sus estrategias, directrices y políticas de gobierno, que inciden de manera importante en la vida del país.

Igualmente, el foro le permite al Ejecutivo Federal anunciar los proyectos de reformas, empréstitos y en general, las estrategias para combatir los aspectos de mayor importancia del país tales como la pobreza, el desempleo, la corrupción, entre otros, así como los medios que se proponen para su implementación, los cuales se presentará a la consideración y, en su caso, aprobación del Congreso de la Unión, propuestas que pueden representar estrategias significativas respecto de los aspectos político-económicos del Estado mexicano.

Asimismo, explica el análisis realizado a los aspectos económicos, financieros, políticos, sociales y culturales que privan en ese momento en México, y busca además, explicar los motivos de la toma de las decisiones que inciden directamente a los intereses nacionales; finalmente, procura un espacio para dirigir el mensaje

político a los inversionistas e intereses extranjeros principalmente y al pueblo mexicano.

3.2 Fundamento Constitucional.

(Evolución histórica desde la Constitución de Cádiz hasta la Constitución de 1857)

Los principales antecedentes constitucionales e históricos del artículo 69 se encuentran previstos en los artículos 121, 122 y 123 de la Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812.

“Artículo 121.- El Rey asistirá por si mismo a la apertura de las Cortes, y si tuviere impedimento, la hará el presidente el día señalado, sin que por ningún motivo pueda diferirse para otro. Las mismas formalidades se observarán para el acto de cerrarse las Cortes.

Artículo 122.- En las salas de las Cortes entrará el Rey sin guardia, y sólo le acompañarán las personas que determine el ceremonial para el recibimiento y despedida del Rey, que se prescriba en el reglamento del gobierno interior de las Cortes.

*Artículo 123.- El Rey hará un discurso, en el que propondrá a las Cortes lo que crea conveniente, y al que el presidente contestará en términos generales. Si no asistiere el Rey, remitirá su discurso al presidente, para que por éste se lea en las Cortes”.*¹⁵

Asimismo, los primeros cambios previstos para las disposiciones del artículo 69, los establecieron los diversos 67 y 68 de la Constitución Federal de los Estados

¹⁵ *L Legislatura de la H. Cámara de Diputados. Los Derechos del Pueblo Mexicano (México a través de sus Constituciones) Manuel Porrúa. México, 1978. Ed. segunda. p. 506.*

Unidos Mexicanos, sancionados por el Congreso General Constituyente del 4 de octubre de 1824 al disponer lo siguiente:

“Artículo 67.- El Congreso General se reunirá todos los años el día 1o. de enero en el lugar que se designará por una ley. En el reglamento de gobierno interior del mismo, se prescribirán las operaciones previas a la apertura de sesiones, y las formalidades que se han de observar en su instalación”.⁷⁶

“Artículo 68.- A esta asistirá el presidente de la federación, quien pronunciará un discurso análogo a este acto tan importante; y el que presida al Congreso contestará en términos generales”.⁷⁷

Igualmente, el artículo 43 del Proyecto de reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la Ciudad de México el 30 de junio de 1840, modificó lo dispuesto con anterioridad al señalar que: Las sesiones del Congreso serán diarias, exceptuándose únicamente los días de solemnidad eclesiástica o civil. La apertura y clausura de cada periodo se verificará con asistencia del presidente y de todas las autoridades residentes en la capital; y para cerrar las prorrogadas y extraordinarias, se expediría formal Decreto.

Asimismo, el artículo 62 del Primer Proyecto de la Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la Ciudad de México el 25 de agosto de 1842, modificar lo anterior al disponer que: A la apertura y clausura de cada periodo de sesiones, se verificará con las solemnidades que prescriba el Reglamento del Congreso, y con la asistencia del Presidente de la República.

⁷⁶ *Ibidem*. pp. 506 y 507.

⁷⁷ *Idem*. p. 507.

Un quinto antecedente al artículo 69 Constitucional vigente, lo contempló el artículo 48 del Voto Particular de la Minoría de la Comisión Constituyente de 1842, fechado en la Ciudad de México el 26 de agosto del mismo año, al establecer que: Todo lo relativo a las justas preparatorias, a la solemnidad de la clausura o apertura de sesiones, al orden de los debates, a la organización de las oficinas, y a todo lo demás relativo al régimen y gobierno interior del Congreso y de cada una de las Cámaras, se fijarán por el Reglamento.

El artículo 52 del Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la Ciudad de México el 2 de noviembre de 1842, es otro de los antecedentes del citado artículo 69, el cual señaló que: La apertura y clausura de cada periodo de sesiones, se verificará con las solemnidades que prescriba el Reglamento del Congreso.

Es conveniente señalar, que "El 10. de septiembre de 1944, el Diputado Herminio Ahumada consideró que tenía algo más que decir sobre el cuarto informe de Manuel Avila Camacho. En su contestación, criticó ácremente lo que llamó farsa electoral, así como la participación del partido único en las elecciones; cuando el Presidente se retiró, el entonces Diputado Carlos Madrazo, censuró la respuesta de Ahumada y solicitó que se le destituyera de la presidencia de la Cámara de Diputados. El 10. de septiembre de 1923, el Diputado Jorge Prieto Laurens también utilizó la contestación al informe presidencial de Obregón para aludir a los efectos negativos de la imposición del presidente de su sucesor, Calles. Ello formalizó el rompimiento del partido cooperativista que Prieto jefaturaba con Obregón".⁷⁴

⁷⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, U.N.A.M. México, 1985. Ed. primera. p. 160.

En este orden de ideas, fue La Convocatoria y Circular para la elección de los Supremos Poderes anteriormente citadas, expedidas por el Gobierno de la República en la Ciudad de México el 14 de agosto de 1867, el siguiente antecedente al disponer, en el Artículo 9º, inciso tercero, que: En el acto de votar los ciudadanos para nombrar electores en las elecciones primarias, expresarán además su voluntad, acerca de si podrá el próximo Congreso de la Unión, sin necesidad de observar los requisitos establecidos en el artículo 127 de la Constitución Federal, retomaría o adicionaría sobre los puntos siguientes:

Tercero. Que las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo, o los informes que el segundo tenga que dar al primero, no sean verbales, sino por escrito; fijándose si serán directamente el Presidente de la República, o de los secretarios del despacho.

“Vigesimoprimer párrafo de la Circular.- En el tercer punto se propone que las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo, o los informes que tenga que dar el segundo al primero, no sean verbales, sino por escrito; reservando que se fije, si debería ser directamente del presidente o de los secretarios del despacho”.⁷⁹

*El artículo 72 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la Ciudad de México el 16 de junio de 1856, es el antecedente que más se aproxima a la redacción vigente al establecer que: “A la apertura de sesiones del Congreso asistirá el Presidente de la Unión y pronunciará un discurso en el que manifieste el estado que guarda el país. El presidente del Congreso contestará en términos generales”.*⁸⁰

⁷⁹ *Ibidem*. p. 508.

⁸⁰ *Ibidem*. p. 507.

3.3 El Informe Presidencial en México desde la Constitución de 1857 hasta la Constitución de 1917.

El antecedente del periodo de referencia lo consignó el artículo 63 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857 al señalar lo siguiente:

“A la apertura de sesiones del Congreso asistirá el Presidente de la Unión, y pronunciará un discurso en que manifieste el estado que guarda el país. El Presidente del Congreso contestará en términos generales”.⁴¹

La naturaleza de dicha presencia cambió con esta Constitución ya que, con gran similitud a la redacción de la Constitución americana (artículo II, sección 3), especificó que el discurso pronunciado por el Presidente debería contener un informe sobre “el estado que guarda el país”. De esta manera, la presencia presidencial además de protocolaria se tornaba en informativa.

Se destaca que los constituyentes de 1856-1857, pretendieron otorgar el predominio político del Legislativo sobre el Ejecutivo, considerando que al marcar la obligación del Presidente de informar, el Congreso seguramente asumiría la función de controlar y sancionar las funciones del Ejecutivo, sin embargo, la responsabilidad del Presidente no operó en los términos formales previstos en virtud de que la respuesta que se le dio al Informe Presidencial, era fundamentalmente laudatoria o complementaria de la información y no un vehículo de crítica o supervisión.

Conviene señalar, que la respuesta al Informe de Gobierno en términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que para el efecto, será el diputado electo por el partido predominante el encargado de llevar a cabo dicha formalidad, sin embargo, en los últimos años los partidos de

⁴¹ *Idem.* p.507.

oposición han avanzado de manera importante hasta lograr que fuera un diputado de oposición quien diera contestación al acto legislativo del Presidente. Lo anterior, no se realiza con el propósito de provocar una confrontación sino para avanzar en la apertura democrática del Congreso de la Unión y en lograr una cultura política que tanto necesita el país.

Por otra parte, la oralidad en la comparecencia del Presidente en la apertura de sesiones del Congreso de la Unión, predominó durante el siglo pasado, particularidad que se transformó con la Constitución de 1917 por la obligación de presentar un informe por escrito. La idea proviene de la singular convocatoria para la elección de los Supremos Poderes del 14 de agosto de 1867, por la cual Benito Juárez pretendió reformar la Constitución de 1857 en varias instituciones fundamentales, para lo cual, el punto tercero de la circular, proponía que los informes fueran escritos, introduciendo por primera vez la posibilidad de que los secretarios informaran en defecto del Presidente

El décimo antecedente lo estableció el Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la Ciudad de Querétaro el 10. de diciembre de 1916, al establecer lo siguiente:

“Artículo 69 del Proyecto.- A la apertura de sesiones del Congreso, sean ordinarias o extraordinarias, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el primer caso, sobre el estado general que guarda la administración pública del país, y en el segundo caso, para exponer al Congreso o a la Cámara de que se trate, las razones o causas que hicieron necesaria su convocación y el asunto o asuntos que ameriten una resolución perentoria.”⁷²

⁷² *Ibidem.* p. 508.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 5 de febrero de 1917, estableció en su artículo 69 que "A la apertura de sesiones del Congreso sean ordinarias o extraordinarias, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito. En el primer caso sobre el estado general que guarda la administración pública del país; y en el segundo, para exponer al Congreso o a la Cámara de que se trate, las razones o causas que hicieron necesaria su conocimiento del asunto o asuntos que ameriten una resolución perentoria".¹³

Es de señalar que el texto original ha sido modificado en dos ocasiones, el 24 de noviembre de 1923 y el 7 de abril de 1986. En el primer caso, la modificación consistió en establecer que "A la apertura de sesiones ordinarias del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifiesta el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso o de una sola de sus Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron su convocatoria", es decir, los periodos de sesiones se dividen en ordinarios y extraordinarios y omite, asimismo, el tratamiento de los asuntos de resolución perentoria.

En el segundo caso, el artículo 69 Constitucional señaló que "A la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo del Congreso, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente, informará acerca de los motivos y razones que originaron la convocatoria"¹⁴, modificación que precisa que serán dos los

¹³ *Secretaría de Programación y Presupuesto. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al través de los Regímenes Revolucionarios, 1917-1990 p. 175.*

¹⁴ *Idem. p. 175.*

periodos ordinarios de sesiones del Congreso de la Unión y en el primero será cuando el Ejecutivo Federal deba presentar el informe de gobierno por escrito, disposición que conforma el texto constitucional vigente.

3.4 El Informe Presidencial en la Constitución vigente

Como se ha señalado, el Presidente de la República tiene la obligación de presentar por escrito el Informe Presidencial del año que corresponda de conformidad con lo que establece el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, que "A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el presidente de la Comisión Permanente, informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria".⁴⁵

Actualmente, el "Informe Presidencial" se ha convertido en un suceso toda vez que por su importancia se transmite por radio y televisión en cadena nacional e internacional y para los mexicanos, es el evento político del año, después del proceso electoral y del mismo cambio de poderes, y muy en especial en Tercer Informe de Gobierno del Presidente Zedillo levanto una gran expectación en virtud de que con la nueva configuración y por los problemas presentados para la instauración del Congreso de la Unión, la incertidumbre y el morbo creció de forma inusitada.

El día 1º de septiembre de todos los años, los mexicanos estamos acostumbrados a celebrar la presentación que el Presidente de la República realiza del Informe de Gobierno. En un ambiente de fiesta, el Ejecutivo Federal asiste al

⁴⁵ *Ibidem*. pp. 60 y 61. (art. 69)

Palacio Legislativo de San Lázaro, sede del Congreso de la Unión y tradicional para dar cumplimiento al mandato constitucional consistente en "Informar del estado que guarda la administración pública del país". La exposición del informe, por tradición, abarcaba de entre seis a nueve horas, formato que en los últimos doce años se ha modificado para procurar que esa exposición sea breve y suscita cuya duración se exceda de tres horas. Los últimos informes de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y los que lleva Ernesto Zedillo, han sido breves, aún y cuando las interpelaciones e interrupciones constantes y en ocasiones violentas por parte de los partidos de oposición representados en el recinto legislativo. Una vez leído el informe, el presidente de la Cámara de Diputados y de la Mesa Directiva, en uso de la voz contesta el informe de manera breve, resaltando los asuntos más relevantes enunciados en el mensaje político, sin dejar pasar la ocasión para adornarlo con cualquier cantidad de elogios.

Conviene destacar, que en los últimos años, en los Estados de Chihuahua, Baja California, Coahuila y, recientemente Guanajuato, donde la representación parlamentaria corresponde al Partido Acción Nacional (PAN), sus Gobernadores se han limitado a presentar sus Informes de Gobierno por escrito ante el Congreso Local, correspondiendo al Presidente del mismo realizar su lectura.

En este sentido, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), en su momento manifestó su inconformidad con dicho acto calificando a los Informes presentados por los Gobernadores Panistas de inconstitucionales, sin embargo, de conformidad con las Constituciones Locales, no existe contravención alguna a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que dicho ordenamiento establece como la obligación del Jefe del Ejecutivo de presentar el Informe por escrito y no de manera oral.

Por otra parte, se ha comprobado que el Informe oral es superior al escrito - este último fue el que se acostumbró en Norteamérica desde Jefferson a Wilson- en virtud de que, además de que su contenido puede interpretarse, logra fijar la atención del pueblo en la ceremonia y permite observar la forma de expresarlo y sentirlo por parte del Presidente. En este orden de ideas y atendiendo a la importancia que revisten los asuntos que se tratan en las comperacencias de los Secretarios de Hacienda y Crédito Público, Trabajo y Previsión Social, Gobernación y de Contraloría y Desarrollo Administrativo, principalmente, sería conveniente que su transmisión se realizara tanto por radio como por la televisión de manera directa, sin otro propósito mas que de mantener informado al pueblo de México de la situación que guarda cada dependencia del Ejecutivo Federal y de la nación en general.

Conviene señalar, que el Presidente de la República había acostumbrado asistir a la clausura de las sesiones del Congreso, sin embargo, el mismo Congreso acordó, de conformidad con el precepto constitucional de 1874, que únicamente debía ocurrir a la apertura de las mismas, situación que continúa vigente en virtud de que la Constitución de 1917 así lo consideró.

Asimismo, conviene mencionar, que era una costumbre observar al Ejecutivo Federal, posterior a la presentación y lectura del Informe de Gobierno, saludar al pueblo asistente durante su paseo triunfal con dirección a Palacio Nacional, a efecto de recibir a todos sus colaboradores en una ceremonia conocida como el "Besamanos", en la que éstos le rendían sus respetos y pleitesías, además de las felicitaciones por los distinguidos invitados por tan brillante exposición. Posteriormente, se brindaba, por supuesto, con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Cabe señalar, que con motivo de la crisis suscitada en el año de 1994, y en una muestra de madurez política y de solidaridad con el pueblo de México, el Presidente Zedillo anunció, previo a la presentación de su Primer Informe de Gobierno, que la ceremonia de referencia quedaba suspendida en virtud de que la situación financiera del país no era la más sana.

CAPÍTULO CUARTO

LOS INFORMES PRESIDENCIALES EN EL SEXENIO 1989-1994

- 4.1 *Antecedentes sobre la elaboración del Informe Presidencial*
 - a) *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y sus reformas*
 - b) *Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado de 1939, 1946 y 1958*
 - c) *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 y sus reformas*
 - d) *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*
 - e) *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*
 - f) *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*

- 4.2 *Formalidades sobre la presentación del Informe Presidencial*
 - a) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus reformas*
 - b) *Ley de Planeación*
 - c) *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y su Reglamento*
 - d) *La Costumbre como fuente del derecho*

- 4.3 *Generalidades de los Informes Presidenciales en el Sexenio 1989-1994*
 - a) *Primer Informe de Gobierno, 1989.*
 - b) *Segundo Informe de Gobierno, 1990.*
 - c) *Tercer Informe de Gobierno, 1991.*
 - d) *Cuarto Informe de Gobierno, 1992.*
 - e) *Quinto Informe de Gobierno, 1993.*
 - f) *Sexto Informe de Gobierno, 1994*

- 4.4 *Saldos de la Modernidad del Sexenio Salinista*

CAPÍTULO CUARTO LOS INFORMES PRESIDENCIALES EN EL SEXENIO 1989-1994

4.1 Antecedentes sobre la elaboración del Informe Presidencial

a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y sus reformas

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en la Ciudad de Querétaro y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, es el ordenamiento jerárquico más importante que rige al Estado Mexicano; en ella se plasman los principios de legalidad, igualdad, libertad y soberanía; los derechos a la salud, vivienda, educación y trabajo; la organización social, política y administrativa del país; la forma de gobierno, la procuración de justicia, así como las directrices financieras y económicas, a través de las cuales el Gobierno Mexicano sustentã su desarrollo político, económico, social y cultural con el propósito de alcanzar la plenitud como Nación.

El desarrollo de una Nación se refleja en su economía, infraestructura y organización, su riqueza es proporcional al crecimiento de sus sectores productivos, financieros, de inversión, educativos, culturales, salud, empleo, seguridad social, obra pública e infraestructura, entre otros. Al efecto, el Gobierno Federal tiene a su cargo la elaboración y coordinación de las acciones encaminadas a realizar los programas de contenido social en los que se prevean las estrategias, directrices, objetivos y metas a alcanzar que constituyan la planeación nacional del desarrollo.

Al respecto, para el ejercicio de las atribuciones y despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Ejecutivo de la Unión, este auxiliarã de las Secretarías, Procuradurías Generales de la República y de Justicia del Distrito Federal, Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal,

Instituciones Nacionales de Crédito, Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y Fideicomisos, que constituyen la administración pública.

En este sentido, las entidades federativas, dependencias y entidades de la administración pública federal, se coordinarán para llevar a cabo los programas y acciones que formule el Ejecutivo Federal de conformidad con lo programado y presupuestado, así como el estado de los avances y metas alcanzados.

Al respecto, el Constituyente de Querétaro de 1917, dispuso que "A la apertura de sesiones del Congreso, sean ordinarias o extraordinarias, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito; en el primer caso, sobre el estado general que guarde la administración pública del país; y en el segundo, para exponer al Congreso o a la Cámara de que se trate, las razones o causas que hicieron necesaria su convocación, y el asunto o asuntos que ameriten una resolución perentoria".⁶⁶

Es de mencionar que ni el ordenamiento constitucional original, ni las reformas posteriores del 24 de noviembre de 1923 y el 7 de abril de 1986, señalan de manera expresa la obligación de alguna dependencia de elaborar el citado Informe de Gobierno.

Con la posterior publicación de las Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado de 1939, 1946 y 1958, se establecieron las atribuciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal, sin embargo, a ninguna de ellas se le asignó la atribución para la elaboración del Informe Presidencial.

⁶⁶ *Secretaría de Programación y Presupuesto. op. cit. p. 175.*

b) Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado de 1939, 1946 y 1958

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1939.- Promulgada y publicada en el Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de ese año. Es el primer ordenamiento que el Gobierno Federal utilizó para establecer que el Ejecutivo Federal se auxiliaría de las Secretarías y Departamentos Administrativos necesarios para el despacho de los asuntos del orden administrativo, sin embargo, omite señalar la dependencia encargada de establecer los criterios y formalidades para la integración del Informe Presidencial, sin embargo, dicho ordenamiento señala que a la Secretaría de Gobernación le correspondería la "Reunión de los datos para la redacción del informe que el ciudadano Presidente de la República debe rendir ante el Congreso Nacional, de acuerdo con el artículo 66 del Pacto Federal".⁹⁷

Asimismo, el citado ordenamiento señaló en su artículo 23 que "Los Secretarios y Jefes de Departamento deberán presentar al Presidente de la República a más tardar el día primero de diciembre de cada año, el programa a desarrollar en el siguiente, a efecto de que el Jefe del Poder Ejecutivo dé a conocer a la nación, el primero de enero, los trabajos que realizará la administración pública federal". situación que por los tiempos no corresponden a la obligación prevista en el artículo 69 Constitucional.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946.- Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 13 de diciembre de ese año, la cual deroga a la anterior de 1939, y entra en vigor el 1o. de enero de 1947, remitiendo asimismo al Reglamento de la propia Ley del 2 de enero de 1947 para determinar la competencia de las dependencias.

⁹⁷ *Diario Oficial de la Federación. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Secretaría de Gobernación. México, sábado 30 de diciembre de 1939, p. 2.*

El Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946, establece por primera vez de manera expresa que es atribución de la Secretaría de Gobernación la de "Reunir los datos para la formación del informe que el Presidente de la República debe rendir en los términos del artículo 66 Constitucional ante el Congreso"⁴⁴, el cual se refiere al periodo de sesiones ordinarias, en el que se debe presentar el Informe de Gobierno.

El artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 señalaba que "El periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar de todos los asuntos mencionados en el artículo anterior; pero no podrá prolongarse más que hasta el treinta y uno de diciembre del mismo año. Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner términos a las sesiones antes de la fecha indicada, resolverá el Presidente de la República".

"El Congreso se reunirá el día 1o. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:

- I. Revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la Cámara de Diputados, dentro de los 10 primeros días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del Presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar.*

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter, en el mismo Presupuesto; las

⁴⁴. *Diario Oficial de la Federación. Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Secretaría de Gobernación. México, Jueves 2 de enero de 1947. p. 3.*

que emplearán los Secretarios, por acuerdo escrito del Presidente de la República.

II. Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente, y decretar los impuestos necesarios para cubrirlos; y

III. Estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley que se presenten, y resolver los demás asuntos que le correspondan, conforme a esta Constitución”.

*El texto del artículo 65 Constitucional se ha modificado en diversas ocasiones; el Constituyente de 1917 estableció que la fecha para celebrar el Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Congreso de la Unión sería el 1º. de septiembre de cada año, sin embargo, durante del Sexenio de Miguel de la Madrid en el año de 1986, la fecha se recorrió al 1º. de noviembre, y en 1993, a finales del Sexenio de Carlos Salinas de Gortari, la fecha para la presentación del Informe de Gobierno regresa al tradicional 1º. de septiembre de cada año; desde entonces, el texto Constitucional establece que “El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 15 de marzo de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias”.*⁹⁹

En ambos periodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las Iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a la Constitución. En cada periodo de sesiones ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica.

⁹⁹ *Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación. México, viernes 3 de septiembre de 1993. p. 2.*

Es importante destacar, que las disposiciones transitorias del Decreto que reforma el artículo 65 Constitucional antes citado estableció que el periodo correspondiente a noviembre y diciembre de 1993 y los periodos ordinarios correspondientes a 1994, se celebrarán de acuerdo con las fechas que han venido rigiendo en los términos del Decreto del 7 de abril de 1986, pero a partir del 15 de marzo de 1995 los períodos de sesiones ordinarias se celebrarán el 1o. de septiembre de cada año.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958.- Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de diciembre de ese año, deroga la diversa del 7 de diciembre de 1946 y su Reglamento del 2 de enero de 1947. Esta Ley omite señalar la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de recopilar los documentos para la elaboración del informe de Gobierno, situación que representó un retroceso para el marco legal del Estado Mexicano.

c) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 y sus reformas

Este ordenamiento se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de ese año y abrogó a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 24 de diciembre de 1958 y demás disposiciones legales aplicables, sin embargo, al igual que las leyes que antecedieron, no previó disposición expresa para la elaboración y formulación del informe presidencial.

Es de mencionar, que Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que a la Secretaría de Gobernación corresponde rendir las informaciones oficiales del Ejecutivo de la Unión e intervenir en la política interior que compete al ejecutivo y no se atribuya expresamente a otra dependencia, disposición similar a la dispuesta por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1939, disposición cuya interpretación LATU-SENSU, podría referirse, entre otros, a la elaboración del Informe Presidencial.

Es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 4 de enero de 1982, la que señala de manera expresa en el artículo 32, fracción XI, que es atribución de la Secretaría de Programación y Presupuesto, "Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la Documentación necesaria para la formulación del Informe Presidencial e integrar dicha documentación".⁹⁰

Asimismo, de conformidad con el artículo 18 del Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, le correspondía a la Dirección General de Documentación y Evaluación, "integrar y difundir la información estadística y documental sobre los avances del Plan Nacional de Desarrollo y a los programas sectoriales que se generen del Sistema Nacional de Planeación Democrática, así como la correspondiente al Informe de Gobierno".⁹¹

Por su parte, el Manual de Organización de esa Secretaría establece que la Dirección de Documentación y Análisis de la Subsecretaría de Evaluación "establecerá las normas a que deberán sujetarse las dependencias y entidades en la preparación de las cifras y datos que deberán considerarse en la formulación del Informe Presidencial, así como en las autoevaluaciones sectoriales y de programas nacionales".⁹²

Con motivo del decreto de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del 21 de febrero de 1992, se deroga el artículo 32 relativo a la Secretaría de Programación y Presupuesto y de conformidad con las disposiciones transitorias, la organización, administración y funciones, pasaron a formar parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En este sentido, el artículo 31, fracción

⁹⁰ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación. México, lunes 4 de enero de 1982. p. 4.*

⁹¹ *Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1983. pp. 16-17.*

⁹² *Manual de Organización del Gobierno Federal, 1982. Presidencia de la República. México, 1983. p. 389.*

XX, correspondiente a la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde, entre otros asuntos, "Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del Informe Presidencial e integrar dicha documentación".⁹³

Por su parte, el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, establece como competencia de la Dirección General de Planeación Hacendaria "Reunir la Documentación y los datos para la preparación del informe presidencial en las materias de competencia de la Secretaría, preparar el informe de labores de la misma y editar el Boletín de Información Hacendaria".⁹⁴

El Manual de Organización General de esta Secretaría del 30 de diciembre de 1996, señala que entre las funciones correspondientes a la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, está la de "dirigir la preparación del informe presidencial en las materias competencia de la Secretaría y la preparación del Informe de Labores."⁹⁵

d) Cuenta de la Hacienda Pública Federal

De conformidad con el artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados revisar la Cuenta Pública del año anterior con el objeto de conocer los resultados de la gestión financiera, y comprobar si se ajustó a los criterios establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, y si se cumplieron los objetivos programados.

⁹³ Diario Oficial de la Federación *Secretaría de Gobernación. México, viernes 21 de febrero de 1992. pp. 2 y 3.*

⁹⁴ Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 1997. *Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1997. pp. 30 y 31. art. 16, frac. XXII*

⁹⁵ Manual de Organización General de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación. México, lunes 30 de diciembre de 1996.*

El Ejecutivo Federal deberá presentar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días de junio, fecha que podrá ampliarse mediante solicitud que el Presidente realice suficientemente justificada a juicio de la propia Comisión Permanente debiendo comparecer, en su caso, el Secretario del Ramo responsable a exponer las razones que la motivaron.

Generalmente, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal representa un panorama general del resultado económico y de finanzas públicas del país; contiene el análisis de los resultados de las políticas de ingresos, de gasto y de pobreza; plantea la orientación sectorial de los recursos, los estados financieros y presupuestarios básicos, la deuda pública, los avances programático-presupuestales del ejercicio fiscal correspondiente, la información de las finanzas y de los recursos programados y asignados a las dependencias de la administración pública federal contenidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El estudio y análisis de la Cuenta Pública le corresponde a un órgano técnico administrativo dependiente de la Cámara de Diputados denominado Contaduría Mayor de Hacienda, quien de encontrar alguna discrepancia entre el gasto y el presupuesto, o inexactitud o justificación de los gastos hechos, determinará la responsabilidad en términos de la ley de la materia.

e) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal dispone que "Los estados financieros y demás información financiera, presupuestal y contable que emanen de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación serán consolidados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que será responsable de formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal y someterla a la consideración del Presidente de la

República para su presentación en los términos del párrafo sexto de la fracción IV del artículo 74 Constitucional.

Los órganos competentes de las Cámara de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, así como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, remitirán oportunamente los estados e información a que se refiere el párrafo anterior al Presidente de la República para que éste ordene su incorporación a la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal.

El Departamento del Distrito Federal formulará su cuenta pública anual, la que se someterá al Presidente de la República por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto para los fines señalados en el primer párrafo.”⁹⁶

f) Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda establece que “La Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal que el Presidente de la República presente a la Cámara de Diputados a través de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, serán turnadas por conducto de la Comisión de Vigilancia, a la Contaduría Mayor de Hacienda para su revisión.”⁹⁷

4.2 Formalidades sobre la presentación del Informe Presidencial

La formalidad sobre la presentación del Informe Presidencial, además de encontrar su fundamento jurídico en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Orgánica, y en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, atiende a otros elementos que

⁹⁶ Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Porrúa, México, 1996. pp. 307 y 308.

⁹⁷ Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda *Diario Oficial de la Federación*. Secretaría de Gobernación, México, viernes 29 de diciembre de 1978, Segunda Sección. p. 44.

si bien no constituyen una norma, forman parte del protocolo de su celebración, es decir, se trata de los preparativos que se llevan a cabo para que el Primer Mandatario cumpla con la obligación constitucional sin contratiempo alguno.

En Palacio Nacional se dispone lo necesario para que, posterior a la entrega del Informe de Gobierno, se lleve a cabo la recepción acostumbrada que realiza el Ejecutivo Federal de sus colaboradores, miembros que integran el Servicio Exterior Mexicano, así como de los diplomáticos e invitados extranjeros que asistieron a la presentación y lectura del Informe de Gobierno respectivo, ceremonia que se conoce como "El Besamanos". Para el Presidente de la República, el 1o. de septiembre de cada año es un día diferente, el arreglo personal, el convivio con su familia previo al evento, abordar el autobús oficial que lo conducirá de la Casa Oficial de los Pinos hasta el Recinto de la Cámara de Diputados; la organización de la comitiva que lo espera para dirigirse posteriormente al Salón de Sesiones cuyas puertas se abren a su paso; la recepción entre aplausos, gritos, reclamos estruendos, que provocan un ambiente de tensión; una vez en la tribuna, el titular del Poder Ejecutivo Federal de conformidad con el protocolo parlamentario, se dirige al Presidente de la Mesa Directiva y al Congreso de la Unión para manifestar lo siguiente:

"Señoras y señores diputados y senadores del Honorable Congreso de la Unión, con el respeto que es propio entre los Poderes de la Unión, asisto a la Apertura del Primer Periodo Ordinario de Sesiones del Congreso y entrego en este acto el informe por escrito que describe el estado general que guarda la administración pública del país, cumpliendo así con el mandato constitucional"; acto seguido, inicia su exposición.

Anteriormente, las exposiciones de los Informe de Gobierno se prolongaban a lo largo de varias horas, las interrupciones asimismo eran numerosas provocando que el Presidente de la República detuviera su lectura, al mismo tiempo que el Presidente de la Mesa conminaba constantemente a los ciudadanos diputados,

generalmente de oposición, a guardar el orden para que se prosiguiera con la lectura, recordando que de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento Interior del Congreso General, no se permiten las interpelaciones.

En la actualidad el Informe Presidencial es más breve, aproximadamente dura en su exposición hasta dos horas y media, y posteriormente, al Presidente de la Mesa Directiva le corresponde contestar dicho informe. Es de mencionar que por su relevancia, la ceremonia del Informe de Gobierno es transmitida en televisión abierta y en cadena nacional a todo el país, por así disponerlo la Comisión de Comunicación Social de la Cámara de Diputados en coordinación con la Secretaría de Gobernación y la Cámara de Radio, Televisión y Cinematografía, y posteriormente, las cadenas televisivas que cubrieron el evento, realicen el estudio y análisis de manera sucinta de los asuntos más relevantes referidos en esa exposición.

Asimismo, conviene señalar que durante el Sexenio del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, por razones de mesura y de concordancia con la situación de crisis que vivió el pueblo de México en el año de 1994, posterior a la entrega del Primer Informe de Gobierno, decidió no practicar la ceremonia de recepción acostumbrada en Palacio Nacional, como muestra de solidaridad y austeridad e invitó a sus colaboradores a seguir trabajando en beneficio del pueblo de México.

a) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus reformas*

El artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, estableció por primera vez de manera expresa, la obligación del titular del Poder Ejecutivo de la Unión de asistir "a la apertura de sesiones del Congreso, sean ordinarias o extraordinarias, a presentar un informe por escrito sobre el estado general que guarda la administración pública del país, y expondrá al Congreso o a

la Cámara de que se trate, las razones o causas que hicieron necesaria su convocación, y el asunto o asuntos que ameriten una resolución perentoria”.⁹⁸

*Es importante mencionar, que la disposición que prevé el artículo 69 en relación con el 65 Constitucionales, han sido modificados en diversas ocasiones con el objeto de ordenar los periodos de sesiones que deberá celebrar el Congreso de la Unión, asimismo, la fecha en que el Presidente de la República deba presentar su Informe de Gobierno. En este sentido, el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se modificó el 24 de noviembre de 1923 para señalar que “A la apertura de sesiones ordinarias del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarde la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión o de una sola de las Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente, será quien manifieste los motivos o razones que originaron la convocatoria”.*⁹⁹

*La segunda modificación al artículo 69 Constitucional del 7 de abril de 1986, no representó un cambio significativo respecto de la obligación del titular del Ejecutivo para rendir su informe, únicamente precisa que “A la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente, informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria”.*¹⁰⁰

⁹⁸ Secretaría de Programación y Presupuesto. op. cit. p. 175.

⁹⁹ Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación. México, lunes 7 de abril de 1986. p. 2.

¹⁰⁰ Secretaría de Programación y Presupuesto. op. cit. p. 175.

b) Ley de Planeación

Este ordenamiento tiene íntima relación con el Plan Nacional de Desarrollo que constituye el instrumento estratégico a que se sujetará el gobierno federal mediante el cual se llevará a cabo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados. En este sentido, "El Presidente de la República, al informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país, hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y sus Programas Sectoriales.

En el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan y los programas a que se refiere el párrafo anterior,

El contenido de las cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal, deberán relacionarse, en lo conducente, con la información a que aluden los dos párrafos que anteceden, a fin de permitir a la Cámara de Diputados el análisis de las cuentas, con relación a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional referentes a las materias objeto de dichos documentos".¹⁰¹

¹⁰¹ Ley de Planeación. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Porrúa, México, 1996. p. 267.

c) Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

El presente ordenamiento establece que el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se reunirá a partir del primer día de septiembre de cada año para celebrar el primer periodo de sesiones ordinarias al que "asistirá el Presidente de la República y presentará un informe de conformidad con el artículo 69 de la Constitución.

Antes del arribo del Presidente de la República hará uso de la palabra un legislador federal por cada uno de los partidos políticos que concurren, representados en el Congreso. Estas intervenciones se realizarán en orden creciente, en razón del número de diputados de cada grupo partidista y cada una de ellas no excederá de quince minutos.

El Presidente del Congreso contestará el informe en términos concisos y generales, con las formalidades que correspondan al acto. Esta sesión no tendrá más objeto que celebrar la apertura del periodo de sesiones y que el Presidente de la República presente su informe; en tal virtud, durante ella no procederán intervenciones o interrupciones por parte de los legisladores.

Las Cámaras analizarán el informe presentado por el Presidente de la República. El análisis se desarrollará clasificándose por materias en política interior, política económica, política social y política exterior.

Las versiones estenográficas de las sesiones serán remitidas al Presidente de la República para su conocimiento."¹⁰²

¹⁰² LVI Legislatura, Cámara de Diputados. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 1995, p. 3.

e) Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Este ordenamiento establece que el día 1° de septiembre, a las 17:00 horas, se reunirán las dos Cámaras en el Salón de Sesiones de la de Diputados, para el solo efecto de la apertura del Congreso. Antes de que se presente el Presidente de la República, el Presidente de la Cámara de Diputados, que ese acto lo es también del Congreso, hará en alta voz, la siguiente declaración El Congreso (aquí el número que corresponda) de los Estados Unidos Mexicanos, abre hoy (aquí la fecha), el periodo de sesiones de un año, y después de declarar que la Cámara queda legítimamente constituida para funcionar durante el periodo que corresponda, así como la instalación de las Comisiones que integran el Congreso.

“Cuando el Presidente de la República asista al Congreso a hacer la protesta que previene la Constitución, saldrá a recibirlo hasta la puerta del salón, una Comisión compuesta de seis diputados e igual número de senadores, incluso un secretario de cada Cámara. Dicha comisión lo acompañará hasta su asiento y después, a su salida, hasta la misma puerta. Asimismo, se nombrarán comisiones para acompañarlo de su residencia a la Cámara y de ésta a su residencia.

Al entrar y salir del salón el Presidente de la República, se pondrán de pie todos los asistentes a las galerías y los miembros del Congreso, a excepción de su Presidente, que solamente lo verificará a la entrada del primero, cuando éste haya llegado a la mitad del salón.

El Presidente de la República hará la protesta de pie ante el Presidente del Congreso, y concluido este acto, se retirará, con el mismo ceremonial. Cuando el

*Presidente de la República asista a la apertura de las sesiones, tomará asiento al lado izquierdo del Presidente del Congreso".*¹⁰³

Es conveniente mencionar, que con motivo del Tercer Informe de Gobierno del Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, por primera vez en 65 años, correspondió a los Partidos de la Revolución Democrática, Acción Nacional, Verde Ecologista de México y del Trabajo, designar al Presidente de la Cámara de Diputados, encargado de contestar el citado informe, quien se encargó de dar cumplimiento de las formalidades que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos y su Reglamento, situación que provocó una audiencia sin precedentes para los distintos medios de comunicación que cubrieron el evento.

e) La Costumbre como fuente del derecho

*Para la Real Academia Española, el concepto de costumbre proviene del latín "consuetumen, consuetudo" que significa hábito, modo habitual de proceder o conducirse; es la práctica muy usada y recibida que ha adquirido fuerza de precepto".*¹⁰⁴

*Roberto Atwood establece que la costumbre proviene de la derivación latina "Diuurna, inveterata consuetudo", la fuente siempre viva de derecho. Es la repetición de actos uniformes. El derecho consuetudinario es el formato por la costumbre, se aplica en defecto de la ley escrita como fuente supletoria. La costumbre puede ser, según la ley, fuera de la ley o contra la ley. "Estas costumbres se llaman hábitos cuando son individuales, reflejan la naturaleza social y las comunes ideas y tendencias de los asociados".*¹⁰⁵

¹⁰³ Reglamento para el Gobierno Interior de la Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 1995. LVI Legislatura, Cámara de Diputados. p. 61.

¹⁰⁴ Diccionario de la Lengua Española, Tomo. I. op. cit. p. 392.

¹⁰⁵ Roberto Atwood. op. cit. p. 71.

Henri Capitant establece que la costumbre proviene del latín consuetudo que es la "Regla de derecho que funda su valor en la tradición y no en la autoridad del legislador. Se opone al derecho escrito".¹⁰⁶

El Diccionario Jurídico Mexicano señala que la Costumbre proviene del latín Consuetudo, derivado del verbo consuescere, que significa acostumbrar. "La Costumbre se define como el hábito adquirido por la repetición de actos de la misma especie".¹⁰⁷

Para efectos de derecho, la costumbre se divide en convencional y jurídica. La costumbre convencional se encuentra formada por aquellas conductas sociales que al no realizarse producen una represión de la sociedad a aquél que las transgrede. García Máñez señala al respecto que "Los convencionalismos son pues manifestación de prácticas colectivas a las que la sociedad les atribuye fuerza vinculante". También forma parte de la costumbre convencional aquellas conductas cuya inobservancia no produce reacción alguna por ser indiferentes a la sociedad.

La costumbre jurídica es aquella conducta social cuya falta de observancia produce la aplicación de una sanción determinada, prescrita por una norma anteriormente establecida o estipulada, por un tribunal como es el caso del Derecho común (common law). La doctrina acepta generalmente que existen tres formas de integración de la costumbre al ordenamiento jurídico:

- 1. Cuando el ordenamiento jurídico ha integrado, por medio de una norma, determinada costumbre, sancionándose por este hecho su inobservancia. Esta es la forma más común de integración de la*

¹⁰⁶ *Henri Capitant. op. cit. p. 171.*

¹⁰⁷ *Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo II. op. cit. p. 349.*

costumbre al sistema jurídico, en los ordenamientos pertenecientes a la familia romano-germánica.

2. *Cuando el ordenamiento jurídico concede en forma expresa que tal o cual se deberá regular de acuerdo con la costumbre.*
3. *Cuando el Derecho emite sus normas teniendo como base fundamental, y en ocasiones única, la costumbre. Es el caso de los ordenamientos pertenecientes a la familia del Derecho común (common law).*

Desde el punto de vista doctrinario jurídico, la Costumbre forma parte de las "Fuentes Formales del Derecho". En nuestro medio la costumbre desempeña un papel totalmente secundario, a diferencia de lo que acontece en otros países de derecho consuetudinario, donde a falta de disposición expresa de la Ley, la jurisprudencia y la costumbre ocupan una posición preponderante en su orden jurídico.

*Francisco Peniche Bolio señala que "La costumbre es el uso implantado a una colectividad y considerado por ésta como jurídicamente obligatorio", dicho en otros términos, "es el uso inveterado de una práctica hasta que la llegamos a considerar jurídicamente obligatoria".*¹⁰⁸

El papel de la costumbre en México ocupa un papel secundario, es decir, se atiende de manera especial a la legislación y a la jurisprudencia, entendida ésta como la tesis obligatoria que sienta el Pleno, las Salas de la Corte y los Tribunales de Circuito, aunque es de mencionar, que la jurisprudencia de la Corte adquiere relevancia en muchos casos sobre la Ley escrita toda vez que dichas disposiciones

¹⁰⁸ *Francisco J. Peniche Bolio. Introducción al Estudio del Derecho. Porrúa. México, 1982. Ed. sexta. p. 65.*

establece la interpretación que debe darse a los preceptos escritos y, en ausencia de éstos, la jurisprudencia realiza un verdadero proceso de integración, colmando las lagunas de la Ley.

Para el maestro García Máynez, "la costumbre es un uso implantado en una colectividad y considerado por ésta como jurídicamente obligatorio; es el derecho nacido consuetudinariamente, el *jus moribus constitutum*".¹⁰⁹

El Derecho consuetudinario presenta dos características: el conjunto de reglas sociales derivadas de un uso más o menos largo, y que esas reglas se transforman en derecho positivo cuando los individuos que las practican les reconocen obligatoriedad, cual si se tratara de una Ley.

"De acuerdo con la llamada teoría "romano canónica", la costumbre tiene dos elementos, uno subjetivo y otro objetivo. El primero consiste en la idea de que el uso en cuestión es jurídicamente obligatorio y debe, por tanto, aplicarse; el segundo, en la práctica, suficientemente prolongada, de un determinado proceder".¹¹⁰

La convicción de la obligatoriedad de la costumbre implica que el poder público pueda aplicarla, inclusive de manera coactiva, como ocurre con los preceptos formulados por el legislador. Los dos elementos del derecho consuetudinario quedan expresados en la siguiente fórmula: *inveterata consuetudo et opinio juris seu necessitatis*. Abunda al decir que "la costumbre desempeña en nuestro derecho un papel muy secundario. Sólo es jurídicamente obligatoria cuando la ley le otorga tal carácter. No es, por ende, fuente inmediata, sino mediata o supletoria del orden positivo."¹¹¹

¹⁰⁹ García Máynez, Eduardo, *op. cit.* p. 61.

¹¹⁰ *Ibidem.* p. 62.

¹¹¹ *Ibidem.* *op. cit.* p. 66.

4.3 Generalidades de los Informes Presidenciales en el Sexenio de 1989-1994

Los Informes Presidenciales del Sexenio 1989-1994, comprenden una de las etapas más cuestionadas de las últimas administraciones públicas en México, en virtud que sus programas, proyectos, objetivos, logros y metas alcanzadas durante la gestión de gobierno salinista, resultaron ser incongruentes con la realidad actual del país debido a que dicha gestión provocó que el Estado Mexicano experimentara la crisis más grave y profunda de los últimos años.

El propósito de estudiar los Informes Presidenciales del Sexenio 1989-1994, pretende llevar a cabo una reflexión respecto de la conveniencia de que el jefe del Poder Ejecutivo Federal, continúe siendo la figura Sexenal suprema por antonomasia del Estado Mexicano. La experiencia ha demostrado que es necesario para beneficio del país, exista una verdadera división de poderes y que las Comisiones que integran la Cámara de Diputados superen los alcances hasta hoy logrados respecto de sus tareas de revisión, estudio y análisis de dichos Informes Presidenciales y, en su caso, deslindar responsabilidades en contra de los funcionarios que se hubieran valido del cargo para enriquecerse, así como institucionalizar las coberturas televisivas y radiofónicas de las comparecencias de los Secretarios de Estado colaboradores del Presidente con el objeto de exponer, asimismo, los asuntos de sus competencias.

De esta forma se podría enfrentar el atraso que presenta el pueblo de México en materia de cultura política, es tiempo de dejar atrás la demagogia y los compromisos políticos existentes, con miras a elevar el nivel de nuestros representantes en el Congreso, es tiempo de cambiar por un México mejor.

4.2.1 Primer Informe de Gobierno 1989

Con motivo de la reforma al artículo 65 Constitucional se dispuso ampliar el tiempo efectivo de los trabajos de la Legislatura del Congreso que, por primera vez en la historia de México, se iniciarían el 1º de noviembre modificando la fecha tradicional del 1º de septiembre.

En este sentido, el Palacio de Bellas Artes de la Ciudad de México se habilitó como recinto oficial para que el 1º de noviembre de 1989, el Presidente de la República presentara su Primer Informe de Gobierno del Sexenio, toda vez que a consecuencia del incendio del 5 de mayo pasado, el Palacio Legislativo, sede tradicional, no se encontraba en condiciones para celebrar dicho evento.

Para lograr lo anterior, México tuvo que experimentar diversos cambios estructurales en su política económica, financiera y comercial tanto interna como externa; el objetivo era el configurar una estrategia que propiciara el cambio hacia la modernización del país a través de tres Acuerdos Nacionales que constituyeron la estrategia del gobierno para su desarrollo nacional denominados: "Para la Ampliación de la Vida Democrática"; "Para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios", y "Para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida de la Población", documentos que formaron parte fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo del periodo de 1989-1994; y que constituyeron los medios para modernizar a México, reformar el Estado, así como sus relaciones con la sociedad y los ciudadanos.

En primer término, el Presidente de la República se refirió a la "Defensa de la Soberanía y la Promoción de los Intereses Nacionales"; los principios tradicionales de la política exterior mexicana tomaron vigencia a raíz de las entrevistas de trabajo

sostenidas con 29 jefes de Estado y de Gobierno que permitieron comprobar la buena imagen internacional de México.

Para México, las relaciones internacionales se hicieron indispensables. Con los Estados Unidos de América se inició una etapa de cordialidad toda vez que ambos Estados atienden asuntos de interés común como los comerciales, la renegociación de la deuda externa y la lucha contra el narcotráfico, aclarando que todas las acciones a realizar dentro del territorio nacional, corresponderían exclusivamente a México.

La relación con América Latina se consideró como un asunto de alta prioridad para lo cual México participó en la Reunión del Grupo del Río en Ica, Perú, y procuró la cooperación bilateral establecida con Colombia y Venezuela.

Hacia Europa, el Presidente se entrevistó con jefes de Estado de naciones industrializadas lo cual facilitó el acuerdo final de la negociación de la deuda externa mexicana y, en particular, a reducir el endeudamiento con España. También se significaron por su importancia las relaciones con los países de la Cuenca del Pacífico, en especial con Japón. En todos los casos, se enfatizó la soberanía nacional.

El primer Acuerdo denominado "Para la Ampliación de la Vida Democrática", orientó la acción política del gobierno para concebir una sociedad organizada, democrática y moderna, consciente de la realidad mundial. Al efecto, se propuso una reforma del Estado capaz de proporcionar justicia y garantizar el principio de legalidad para conducir al país con estricto cumplimiento de la ley.

La profesionalización de las corporaciones policiacas encargadas de la seguridad pública, la implementación de las medidas preventivas de los delitos, la

promoción del manejo adecuado de los recursos de la administración pública y los esfuerzos para dismantelar y combatir las organizaciones de narcotraficantes, fueron algunas de las estrategias que el gobierno implementó en materia de procuración de justicia, la cual debía impartirse sin distinciones.

La reforma del Estado en materia de procuración de justicia reformó diversos artículos constitucionales que consagran las libertades de opinión, culto, asociación y manifestación de las ideas, con el propósito de crear instancias de respeto de los derechos humanos contra los abusos de autoridad que violenten la dignidad de las personas. Sobre el particular, dentro de la vertiente de coordinación con las entidades federativas prevista en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el Ejecutivo Federal suscribió acuerdos y convenios de colaboración en materia de procuración de justicia.

"Frente a dimensiones que no tienen precedente en la historia, gobernar la ciudad manteniendo los consensos y mejorando la capacidad de respuesta a los problemas, implica necesariamente ir construyendo esta modernización institucional es la relación que se ha establecido entre sus habitantes, la Asamblea de Representantes y el Departamento del Distrito Federal".¹¹²

El acuerdo para la Ampliación de la Vida Democrática promovió la lucha frontal contra la corrupción en el gobierno y conminó a la sociedad que con responsabilidad denunciara hechos que la promovieran; el control, fiscalización y evaluación del quehacer público así como del manejo honesto y eficiente de los recursos del Estado.

¹¹² Carlos Salinas de Gortari. Primer Informe de Gobierno, 1989. Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República. p.48.

En materia electoral y como muestra de la capacidad de diálogo y concertación que existía entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, se propició el clima adecuado para llevar a cabo elecciones en diez entidades federativas, sin embargo, el Ejecutivo Federal convocó a los partidos políticos a dialogar para reformar la legislación electoral.

Al efecto, los partidos de oposición presentaron al Congreso de la Unión diversas iniciativas en diversas materias aunque sin éxito, sin embargo, durante el Periodo Extraordinario de Sesiones de 1989, esa Soberanía aprobó la reforma Constitucional que concibe una organización electoral más imparcial, un sistema de representación más equitativo y un proceso de calificación más certero que daría lugar a un proceso electoral federal transparente.

El Estado Moderno según el Presidente Salinas, "es el que garantiza la seguridad de la nación y de sus ciudadanos, el que respeta y hace respetar la ley, reconoce la pluralidad política, recoge la crítica y evita la exacerbación de los conflictos"; es el que mantiene con transparencia y modernidad "su relación con los partidos políticos, con los sindicatos, con los grupos empresariales, con la Iglesia, con las nuevas organizaciones en el campo y en las ciudades".¹¹³

El segundo Acuerdo "Para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios", implicó tres líneas de acción; la consolidación de la estabilidad económica; la ampliación de recursos para la inversión y la modernización de la planta productiva.

La consolidación de la estabilidad económica de los mexicanos significaba alcanzar el crecimiento de forma permanente con estabilidad de precios y evitar por

¹¹³ *Presidencia de la República. Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, Antecedentes 1987-1988. Fondo de Cultura Económica. México, 1992. p. 734.*

todos los medios la presencia de una inflación elevada, la solución se encontró a través de la suscripción del Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE) en el que convergieron representantes de los grupos empresariales, patronales y del gobierno federal en llevar a cabo una política de concertación social con disciplina fiscal.

Con el PECE, se redujo el incremento de los índices nacionales de precios al consumidor de un 200% en diciembre de 1987 a un 17.3% en septiembre de 1989, el nivel más bajo de la década. Con los logros del Pacto era previsible se superara la meta estimada de crecimiento de la producción para 1989.

La recaudación de impuestos y el buen orden de las finanzas públicas provocaron que el déficit gubernamental se redujera en 60% y las reservas internacionales del Banco de México ascendieran a más de 7 mil millones de dólares, situación que influyó favorablemente para la negociación de la deuda externa. En una muestra de confianza, la banca internacional aportó recursos frescos y redujo su interés, situación que provocó un descenso en las tasas de interés nacionales en 20 puntos; la repatriación de capitales se acercó a 3 mil millones de dólares y confirmó compromisos de proyectos de inversión extranjera por casi 2 mil millones de dólares.

La Política Fiscal del gobierno del Presidente Salinas promovió la disminución de los impuestos al sector poblacional que menos percibía y aumentó para los que ingresaron más, de conformidad con el principio constitucional de proporcionalidad y equitatividad; la recaudación de impuestos provocó que en el periodo de enero a junio de 1989, el Impuesto Sobre la Renta aumentara en un 23% real en relación con 1988. Conviene mencionar, que con la reducción de las tasas marginales de gravamen, la simplificación tributaria y la mejora en sistemas de recaudación, se promovió el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias de los

mexicanos, sin terrorismo fiscal, pero para quienes incurrieron en fraude fiscal, serían castigados con todo el peso de la ley.

La política cambiaria logró disminuir la inflación debido a la competitividad del peso con el dólar norteamericano cuyo deslizamiento acumulado fue del 13% en el periodo de enero a septiembre de 1989; el precio internacional del petróleo se fortaleció y provocó que las exportaciones no petroleras crecieran a más del 8% y las importaciones se redujeran en un 50%, el superávit comercial alcanzó el monto de 380 millones de dólares en dicho periodo.

Como resultado del comportamiento de los componentes de la balanza de pagos permitió que las reservas internacionales del país reportadas al Banco de México, ascendieron a 7 mil 324 millones de dólares, por lo que el peso mantuvo un sólido respaldo en los mercados cambiarios, situación que favoreció la renegociación de la deuda externa bajo cuatro premisas que a continuación se señalan:

- 1. Abatir la transferencia de recursos;*
- 2. Disminuir la deuda acumulada;*
- 3. Asegurar los recursos por un periodo que permitiera eliminar la incertidumbre de las negociaciones anuales, y*
- 4. Reducir el valor de la deuda y su relación con el producto nacional.*

Por otra parte, el campo mexicano constituyó el mayor obstáculo para la modernización económica del país debido al estancamiento de la productividad y la absorción de una parte importante de subsidios federales que afectó directamente en el presupuesto federal, en deterioro de este sector estratégico para la Nación, a pesar de que las importaciones de básicos alcanzaron 9.5% millones de toneladas en 1989 y se preveía un monto similar en 1990. La grave situación del campo mexicano no sólo se debió a la escasez de recursos sino también a la falta de organización, a la

ineficiencia, e incluso, a la corrupción de algunos funcionarios, por lo que se consideró urgente fomentar la agricultura conjuntamente entre el gobierno y las propias organizaciones campesinas involucradas directamente en el problema. El reparto masivo de tierras aún continuaba en proceso.

En materia de Comunicaciones, distintas compañías del sector privado participaron en los concursos de 15 proyectos para adicionar 1,000 kilómetros de autopistas, destacandose los proyectos de Cuernavaca-Acapulco; Colima; Monterrey-Nuevo Laredo; Tijuana-Tecate-Mexicali; Los Altos de Jalisco y la de Torreón-Cuencamé, en la Laguna, entre otros, las cuales modernizaría el sistema carretero nacional.

El informe se refirió a la desincorporación de Mexicana de Aviación, la venta de Teléfonos de México (TELMEX) y señaló que Ferrocarriles Nacionales de México (FERRONALES) continuaba en proceso de modernización al igual que el sistema marítimo portuario del país con los trabajos para mejorar la infraestructura de los Puertos de Progreso en Yucatán, Altamira en Tamaulipas, Topolobampo en Sinaloa, que podrían despuntar como los más importantes del Pacífico, además de la reconstrucción del muelle de Cozumel en Quintana Roo.

Asimismo, se refirió a la importancia de regular las etapas de la exploración, explotación, transformación y distribución de Petróleos Mexicanos (PEMEX) en su carácter de actividad estratégica, así como la reclasificación de los derivados de la petroquímica básica y secundaria, con el propósito de liberar recursos públicos en beneficio de la producción nacional.

Se fomentó la competencia en los servicios de telefonía celular y en materia de comunicación satelital incrementando el uso del Morelos I de 45 a 100%, y anunció la puesta en operaciones del Morelos II.

El Acuerdo "Para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida", previó acciones políticas de beneficio popular, abordando temas laborales y de previsión social considerados prioritarios; el aumento de los salarios mínimos al 2% en el periodo de enero a julio, destacando que las huelgas de Cananea y Sicartsa se habían resuelto a satisfacción de los obreros y conforme a derecho.

En el ámbito social, propuso a la Compañía de Subsistencias Populares (CONASUPO) como el organismo para atender a las capas más desprotegidas del país implementando nuevos sistemas de distribución de granos, la descentralización de tiendas y almacenes, y la aplicación de medidas para verificar que los subsidios llegaran efectivamente a quienes estaban destinados.

Por otro lado, el gobierno implementó el "Programa Nacional de Solidaridad", a través del cual se coordinaron más de 44 mil obras encaminadas a satisfacer las urgentes demandas de grupos indígenas y campesinos, así como de los habitantes de colonias populares en materia de educación, abasto, servicios, infraestructura de apoyos y proyectos productivos.

En materia de Salubridad, el Sistema de Salud realizó esfuerzos para elevar la calidad y ampliar la cobertura de los servicios de asistencia especialmente en materia de prevención de enfermedades, se implementaron los Días Nacionales de Vacunación, los Programas de Fomento al Cuidado de la Salud en beneficio de las madres y de los niños; se pusieron en marcha programas para erradicar enfermedades, para planificar la familia especialmente en el medio rural y se procuró la dotación del instrumental indispensable para que médicos y enfermeras pudieran realizar su labor eficientemente.

El Seguro Social, por su parte, concertó con el gobierno, obreros y empresarios, las condiciones necesarias para ampliar la cobertura y calidad de sus servicios manteniendo un equilibrio financiero respecto a sus prestaciones. Por su

parte el ISSSTE se fortaleció financieramente e impulsó su desconcentración para mejorar su operacionalidad.

En lo referente a vivienda, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT); el Fondo de la Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE), y el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), implementaron programas para otorgar créditos habitacionales y para simplificar trámites en beneficio de los trabajadores de bajos y medianos ingresos, y procuró la inyección de recursos federales por la cantidad de 5 billones de pesos.

La parte final del Primer Informe de Gobierno, a manera de recapitulación, el Presidente Salinas inició su mensaje político al señalar que la transformación del país era evidente y que el pueblo mexicano había reaccionado a la altura de los desafíos de ese momento con un nuevo optimismo social: "...nos hemos probado a nosotros mismos que cuando nos decidimos, México sí puede...". Destacó la reforma constitucional en materia electoral, el reconocimiento de la pluralidad ideológica y los triunfos de la oposición; resaltó las acciones realizadas tendientes a la renegociación de la deuda externa y la recuperación del crecimiento económico interno; conminó a todas las personas y grupos sociales a identificarse con el interés de la nación a efecto de facilitar las tareas y para fortalecer el respeto ganado dentro de la comunidad internacional en virtud de nuestros avances y medidas que México había emprendido.

Conviene mencionar, que con motivo de los resultados del proceso electoral de 1988, el Congreso de la Unión se integró por las fuerzas políticas PAN, PRD, PPS, PFCRN y PRI, situación que propició que la ceremonia del Primer Informe Presidencial fuera constantemente interrumpida y fuera de orden, a pesar de que el día previo al evento, el Presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados,

anunció que todos los partidos políticos, excepto el PPS, habían firmado un convenio que permitiría exponer a los representantes de los partidos políticos, previo al Primer Informe de Gobierno, su punto de vista sobre el momento político que vivía el país, comprometiéndose en consecuencia a guardar orden durante la ceremonia, sin embargo, los miembros del PRD, ignorando dicho compromiso, interrumpieron en repetidas ocasiones la lectura del mismo.

4.2.2 Segundo Informe de Gobierno 1990

El Presidente Carlos Salinas de Gortari rindió su Segundo Informe de Gobierno en el Palacio de Bellas Artes, convertido por segunda ocasión consecutiva, como el recinto parlamentario. En su exposición se refirió de forma breve y directa, la determinación del gobierno en avanzar en la reforma del Estado para adecuar la realidad nacional de las instituciones mexicanas a la nueva situación del mundo contemporáneo.

El primer punto del Informe de Gobierno, se refirió al Acuerdo "Para la Defensa de la Soberanía y la Promoción de los Intereses Nacionales", en el cual el Presidente de la República destacó la necesidad de diversificar las relaciones exteriores y de emprender un acercamiento con los tres grandes centros rectores del mundo, Europa, el Pacífico Asiático y Norteamérica, países que concentran la capacidad de transformación financiera, comercial, científica y tecnológica a nivel mundial, pero siempre respetando y defendiendo su respectiva soberanía; "la defensa moderna de la soberanía, requiere de un Estado que se vincule a los centros de desarrollo en el mundo y extienda la justicia entre sus ciudadanos. Debe ser un Estado promotor del crecimiento y que exprese mejor a la sociedad, lo que implica una reforma política y una reforma económica de igual magnitud".¹¹⁴

¹¹⁴ Carlos Salinas de Gortari. Segundo Informe de Gobierno, 1990. Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República. p. 15.

En materia de política exterior con los Estados Unidos de América, el gobierno de Salinas implementó un Programa para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero con el propósito de que los inmigrantes mexicanos indocumentados recibieran un trato justo y humano en ese país, destacándose al efecto que las pláticas para la suscripción de un Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos de América y Canadá, se encontraban en la etapa de análisis y consulta, cuyas negociaciones formales se iniciarían en el primer semestre de 1991. Es importante mencionar, que el contenido del convenio abarcaría asuntos estrictamente comerciales en los que México mantendría la propiedad y el dominio pleno sobre sus hidrocarburos y sus áreas estratégicas.

Por otra parte, se fortalecieron las relaciones con los países de la frontera sur, principalmente con Guatemala y Belice; se concretaron proyectos de intercambio comercial con el caribe y se suscribieron, acuerdos diversos con países de América Latina, destacándose por su importancia, la IV Reunión de Presidentes del Grupo de Río. (Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú, Uruguay y Venezuela)

El Presidente de la República hizo referencia a la visita de trabajo realizada a Japón, Australia y Singapur, cuyo objetivo fue participar del avance tecnológico y financiero de los países pertenecientes a la Cuenca del Pacífico a efecto incrementar el comercio con ellas y atraer mayores inversiones a México. El Ejecutivo Federal, en visita como Jefe de Estado, acudió a países como Portugal, Reino Unido, República Federal de Alemania, Suiza y Bélgica, destacándose la firma de significativos acuerdos bilaterales con España e Italia.

Por su parte, el Estado Mexicano lo visitaron distinguidas personalidades como los Reyes de España, el Presidente del Consejo de Ministros de Italia, el Presidente de la República Federal Checa y Eslovaca, así como la del Papa, Juan Pablo II.

Respecto de la política interior, se afirmó que México vivía un ambiente de mayor libertad resaltándose los trabajos realizados para adecuar las instituciones y las prácticas políticas para conducir ordenadamente nuestras propias transformaciones, toda vez que el cambio propuesto no tenía como propósito quebrantar la paz ni destruir las instituciones, sino generalizar el respeto de la ley y alentar, al mismo tiempo, la participación ciudadana e implementar un ejercicio moderno de la acción gubernamental.

Por otra parte, el Acuerdo "Para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática", se destacó la labor de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), institución creada para la atención de las denuncias por presuntos atropellos a los derechos de los mexicanos. Asimismo, el país contaba con una Policía Judicial Federal "profesional, ética y ejemplar", sin embargo, a fin de garantizar y lograr un mayor respeto a los derechos de los detenidos, particularmente, durante la investigación y averiguación previa por parte de la autoridad, el jefe del Poder Ejecutivo, envió una iniciativa al Congreso para modificar el Código de Procedimientos Penales.

En materia de narcotráfico, se realizó el balance de las acciones emprendidas señalando las cifras en cuanto a la destrucción de plantíos, aprehensión de presuntos responsables de delitos contra la salud y de decomiso de heroína y cocaína base y se reiteró que las acciones se continuarían realizando sin cooperación alguna de los Estados Unidos de América para evitar, so pretexto de ayuda, los excesos de cuerpos de investigadores de ese país como ya ha sucedido en el pasado.

En materia electoral, por primera vez en la historia moderna de México y en un ejercicio de altura, los legisladores de los distintos signos ideológicos aprobaron el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), cuyos

avances se referían a la elaboración de un padrón electoral completamente nuevo y con base en él, se expedirían nuevas credenciales para votar.

En cuanto al Acuerdo "Para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios", la estrategia económica enfrentó como objetivo principal elevar el nivel de vida de mexicanos a través de mantener la estabilidad e incremento de la producción a través del PECE, instrumento que ayudaría a consolidar la estabilización de precios y confirmar la estrategia económica emprendida al inicio de la gestión.

En 1990, el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) había sido menor que el año anterior en un 3%, sin embargo, continuaría siendo superior al aumento de la población. Asimismo, el incremento de precios se mantendría en un nivel sensiblemente inferior a años anteriores, la inflación sería mayor a la proyectada en virtud de que se decidió corregir los rezagos de precios que perjudicaban el desempeño fiscal colocando en peligro el abasto de los bienes indispensables.

La política tributaria adoptó medidas impositivas como la eliminación de los grupos de contribuyentes que gozaban de tratos privilegiados y exenciones; se procuró la simplificación de diversas disposiciones fiscales para facilitar a los contribuyentes el pago de sus obligaciones y se agilizó el despacho de mercancías en las aduanas que representaban en su conjunto un crecimiento significativo de los ingresos provenientes del Impuesto al Valor Agregado.

Con el fin de consolidar un sistema financiero más moderno, el Presidente de la República envió al Congreso de la Unión la iniciativa de reformas a los artículos 28 y 123 Constitucionales mediante la cual se establecía que el Estado dejaba de ser propietario mayoritario en las instituciones de la banca comercial y sin detrimento de la rectoría del mismo.

Por su parte, el margen entre los tipos del libre cambio y controlado se mantuvieron sin variación importante durante 1989 y 1990, situación que provocó aumentar la certidumbre y estabilidad en el mercado de divisas, situación que influyó favorablemente para la promoción del intercambio comercial y de la renegociación de la deuda externa. Asimismo, la positiva evolución de la balanza de pagos se debió, entre otros aspectos, a los incrementos registrados en los montos de la inversión extranjera, el crédito externo, la repatriación de capitales y los ingresos de exportación que se favorecieron por el alza en el precio y volumen de petróleo exportado a otras naciones por el conflicto militar en el Golfo Pérsico, ingresos que serían canalizados para consolidar la situación fiscal y financiera de PEMEX, así como para iniciar programas de perforación y desarrollo de la paraestatal.

Una de las principales estrategias de la reforma del Estado se destinó a eliminar diversas leyes, reglamentos y disposiciones obsoletas acumuladas en el transcurso del tiempo que constituían verdaderas barreras a la modernización del desarrollo de la actividad económica. En este sentido, se modificó la Ley Aduanera para que los importadores y exportadores agilizaran sus operaciones; se abrogaron los decretos que sobreregulaban las actividades industriales y comerciales de la masa y la tortilla que limitaban su oferta, y se eliminaron varias disposiciones de la industria salinera, cerillera y henequenera con el propósito principal de destruir oligopolios.

Se destacó que para 1990, por primera vez en los últimos veinte años en la historia del agro mexicano; el producto de las cosechas sería superior a la del año de 1989 y que la autosuficiencia en la producción de maíz y frijol se aproximaba. Asimismo, se señaló que las empresas como TABAMEX, INCAFE, PRONASE y AZÚCAR, S.A., se encontraban en proceso de reestructuración, liquidación y transferencias a las organizaciones de productores para elevar el rendimiento de ese sector, además de que anunció próximas reformas a los sistema de créditos al campo.

Dentro de la vertiente del Acuerdo "Para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida" se estableció que la reforma del Estado no sólo era una responsabilidad política y un compromiso ético del gobierno encaminado a lograr la transformación social, sino que también era una obligación de los mexicanos integrarse en el proceso del cambio de un México más moderno.

Se destacó que el Censo General de Población y Vivienda levantado hasta el mes de junio de 1990, considerando el más preciso de la historia del país, mostró marcadas reducciones en las tasas de crecimiento de la población a pesar de que el movimiento poblacional continuaba siendo elevado.

En materia laboral, se señaló que el empleo no era suficiente y que los salarios todavía no recuperaban en lo general sus niveles anteriores a la crisis, sin embargo, en términos reales se mostró un avance en relación con 1989 y 1990. Otro aspecto importante al que se refirió el Presidente Salinas, fue el relativo a la disminución del índice inflacionario que se había convertido en un objetivo económico y en una obligación social por parte del gobierno, con el propósito de responder a las demandas de los trabajadores del magisterio, de los médicos y enfermeras, principalmente, que representaban uno de los grupos con mayor deterioro salarial.

En el renglón educativo, se mencionó la participación de los maestros, padres de familia, profesionales, intelectuales y diversos sectores de la sociedad, en el Programa para la Modernización Educativa en todas las entidades federativas, además de la extensión y diversificación alcanzada de los servicios del Sistema Educativo Nacional. En este sentido, se anunció el aumento del presupuesto a las labores de investigación científica, arte y cultura.

Se amplió la cobertura de los servicios de salud y seguridad social con la inauguración de hospitales y centros de primer nivel de la Secretaría de Salubridad y

Asistencia (SSA), del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), y se enfatizó que a pesar de los esfuerzos para intensificar la actividad del INFONAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO y FOVI, existían importantes limitantes en la dotación de vivienda, aspecto de fundamental prioridad de la población.

Por otra parte, el Ejecutivo Federal dedicó singular importancia al Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), en virtud del cual se canalizaron más recursos que cualquier otro, con el propósito de afrontar la pobreza y erradicar la desigualdad entre los mexicanos. En este orden de ideas, en materia de salud se canalizaron recursos para la alimentación y abasto; regularización de la tenencia de la tierra y equipamiento urbano consistente en la introducción de agua potable, drenaje, electricidad y servicio telefónico, así como en la atención para la niñez y a las mujeres, en especial las amas de casa, a los indígenas y sobre todo a los campesinos más desprotegidos.

En la parte final del Segundo Informe de Gobierno, el Presidente Salinas señaló que "México es un país más saludable, más esperanzado y con una posición más respetada y de mayor prestigio en el marco mundial; los temas más graves de la crisis y de mayor preocupación social habían sido superados; conservándose el orden interno a pesar de todas las presiones y cuestionamientos del sistema político adoptado; que se contaba con un nuevo marco legislativo en el terreno de la competencia electoral y que el nacionalismo mexicano había adoptado nuevas vías, acordes con la creciente globalización de las relaciones comerciales en el mundo".¹¹⁵

Finalizó ofreciendo que su gobierno se empeñaría en el mejoramiento del quehacer en materia de procuración de justicia con el propósito de garantizar el respeto a los derechos humanos; que el gasto público se orientaría progresivamente

¹¹⁵ Carlos Salinas de Gortari. *op. cit.* p. 65

hacia el beneficio social y que se intensificarían las tareas en busca de un diálogo cada vez más maduro con todas las corrientes políticas para reducir confrontaciones procurando la consolidación de un ambiente de respeto en el país.

Conviene destacar, que con el objeto de evitar los desórdenes presentados en la toma de posesión y en la lectura del Primer Informe de Gobierno, se acordó de nueva cuenta con los distintos representantes de las fuerzas políticas representadas en la Cámara de Diputados que podrían expresar su postura frente al Congreso con anterioridad al arribo del Ejecutivo Federal arribara al recinto camarl, tal y como se realizó en la informe anterior, por lo que en esta ocasión se citó más temprano a los Secretarios de Estado, a los representantes de la Suprema Corte de Justicia, incluso a los Gobernadores para estar presentes cuando los oradores de los partidos políticos dieran a conocer su punto de vista.

No obstante lo anterior, las fracciones parlamentarias del PAN y PRD, anunciaron a la prensa que dejarían en libertad a sus respectivos diputados y senadores para manifestarse de la manera que lo consideraran conveniente en el momento en el que el Presidente Salinas diera lectura a su Tercer Informe de Gobierno, por lo que durante la comparecencia, los diputados de dichos partidos interrumpieron la lectura en varias ocasiones.

4.2.3 Tercer Informe de Gobierno 1991

El 1° de noviembre de 1991, el Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, en cumplimiento de la obligación constitucional, asistió a la apertura del Primer Periodo Ordinario de Sesiones del Congreso de la Unión para informar por escrito del estado general que guardaba la administración pública. En este Tercer Informe de Gobierno se recapituló las transformaciones realizadas hacia la mitad de

su Sexenio, ratificó las políticas y las líneas de acción de su régimen y anunció nuevos ajustes y cambios en su gobierno tanto administrativos como legislativos.

En materia de la Reforma del Estado, el Presidente anunció reformas de artículos fundamentales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como fue el caso del 3o., relativo a la educación, el 27 que norma las formas de propiedad de las tierras y aguas en la Nación, el 130 que regula las relaciones entre el Estado y la Iglesia, y exhortó a las fuerzas políticas a seguir perfeccionando el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

Como era ya costumbre, el día anterior al Informe, todos los grupos parlamentarios, con excepción del PRD, acordaron verbalmente no interpelar al Presidente durante su Tercer Informe de Gobierno, de tal forma que, previo al Informe de Gobierno, los representantes de las diversas fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados intervinieron para exponer sus puntos de vista sobre la gestión de su gobierno coincidiendo todos los oradores de los partidos de oposición sobre la necesidad de profundizar la reforma política en México.

En virtud de que continuaban los trabajos de reconstrucción en el Palacio Legislativo de San Lázaro, en esta ocasión fue la Unidad de Congreso del Centro Médico Nacional quien dio la bienvenida al Presidente Carlos Salinas de Gortari para realizar el acto político.

El Presidente Salinas abrió su exposición afirmando que todos los cambios que había emprendido su gobierno tenían como propósito esencial el fortalecimiento y modernización de la nación, ya que la modernización es una estrategia para cambiar, en respuesta a nuestras necesidades y al ritmo del pulso del mundo cuyo objetivo superior es el de asegurar la permanencia soberana de México; el cambio a la modernidad debía ser, según el Presidente, esencialmente nacionalista; "el

*nacionalismo mexicano en nuestros tiempos y de cara al siglo XXI, heredero de principios derivados de la historia, tiene que modificar sus expresiones para asegurar el logro de cuatro principios fundamentales: la defensa de nuestra soberanía, el respeto a la libertad, la firme promoción de la justicia en el ámbito de una prosperidad general, cada vez mayor, y el desarrollo de la democracia".*¹¹⁶

El significado del nacionalismo fue ubicado en distintas facetas del quehacer gubernamental. En la política exterior, México contaba con un enorme legado de principios y prácticas que reituaban en el respeto conseguido en los diversos foros multilaterales y en asuntos internacionales.

En lo económico, se volvió necesario participar en la interrelación económica mundial para crecer más rápido, por lo que si la economía nacional no generaba más empleos de manera permanente y mayor bienestar para la población, el debilitamiento sería inminente y afectaría la capacidad soberana, pero esa interrelación no significaba de ninguna manera dependencia o integración política alguna.

Acto seguido, el Ejecutivo Federal esquematizó los principales sucesos del primer trienio de su mandato; en primer término se refirió a la política exterior, posteriormente, a los asuntos de la política interior, para finalizar con la política social.

En materia de política exterior, México dejó de ser un país aislado de las tendencias europeas, ausente de los foros de cooperación de la Cuenca del Pacífico, relativamente integrado con Latinoamérica, distanciado de los Estados Unidos, y sobre todo, uno de los países más endeudados del mundo; actualmente, señaló el

¹¹⁶ Carlos Salinas de Gortari. Tercer Informe de Gobierno, 1991. Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República. pp. 5 y 6.

Presidente de la República, su presencia y capacidad de acción se comenzó a reconocer en los foros comerciales internacionales en virtud de que la estrategia de transformación y diversificación de las relaciones exteriores se habían emprendido de manera decidida.

En los últimos tres años, el Presidente de la República sostuvo más de 143 encuentros al exterior y en México, con más de 50 jefes de Estado y de Gobierno, que permitió establecer un nuevo diálogo político, es decir, tan sólo en el año de 1991, el jefe del Ejecutivo recibió a 29 mandatarios y realizó visitas a ocho países de Europa y del continente americano.

La Ciudad de Guadalajara organizó la Primera Conferencia Iberoamericana a la que asistieron, entre otros jefes de Estado y de Gobierno, los de España y Portugal, evento que permitió fortalecer las negociaciones con otras naciones y estrechar las relaciones existentes con América Latina y otros países de Europa con el propósito de fortalecer las relaciones comerciales a través de la suscripción de diversos Acuerdos de Cooperación y complementación con Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica y Nicaragua, países que representaban para México un gran mercado en materia de exportaciones. Asimismo, con Europa se suscribieron diversos Acuerdos Bilaterales dentro del marco comercial de la Comunidad Económica Europea (CEE), que facilitarían a México el acceso a esos mercados, así como la promoción de la inversión en nuestro país.

Por otra parte, la perspectiva de la zona de libre comercio en América del Norte, representaba para las empresas asiáticas un mercado sumamente alentador, por lo que México contaba con el apoyo de los gobiernos de esa zona para vincularnos con los sistemas de distribución de estos países y derribar las barreras que dificultaban el acceso a sus mercados. Las relaciones con Canadá y Estados Unidos estaban avanzadas en todas las áreas de beneficio mutuo mediante el

mecanismo de la Comisión Binacional en la cooperación respecto al ambiente y al narcotráfico, en el comercio y las finanzas, en la cultura y en los problemas migratorios.

En cuanto al nacionalismo en materia de política interior, el Presidente Salinas señaló que México era un país que vivía en paz en virtud de que su gobierno no permitió ninguna forma de impunidad porque nadie estaría por encima de la ley ni tendría, en su aplicación, prebenda alguna violar los derechos humanos. La Comisión Nacional de Derechos Humanos era una institución activa y respetada, que vigilaba y atendía las quejas por presuntas violaciones a los derechos de los mexicanos por parte de la autoridad.

Respecto del narcotráfico el Primer Mandatario informó que se combatía sin cuartel, desmantelando organizaciones, decomisando estupefacientes y castigando a culpables en grados y niveles sin precedente en la historia moderna de México. Así, en tres años se decomisaron 1,500 toneladas de marihuana, más de 122 toneladas de cocaína pura, cerca de 10 mil vehículos y más de 20 mil armas y, en ese mismo periodo, se detuvieron a más de 45 mil personas. Tan sólo el valor de lo incautado en 1991, a precio mercado, era equivalente a la deuda externa del país, por lo que los responsables serían severamente castigados.

En materia electoral, las elecciones del 18 de agosto de ese año, fueron las elecciones más concurridas de los tiempos recientes, 24 millones de mexicanos, mostrando su alto nivel cívico, acudiendo a las urnas a emitir su voto para elegir a 285 a legisladores estatales en 13 entidades federativas y a 7 gobernadores, sin embargo, se reconoció que algunas disposiciones del COFIPE debían perfeccionarse, tales como las relativas al padrón electoral, al sistema de cómputo y de la información de resultados, situación que motivó la interrupción a la lectura del Informe por parte de los legisladores del PRD al levantarse de sus asientos gritando

consignas y levantando pancartas; Fernando Ortiz Arana en su calidad de presidente de la Cámara en turno, hizo sonar la campanilla y solicitó enérgicamente guardar el orden.

*Al efecto, el Presidente Salinas, con la mano extendida hacia los legisladores y en un tono mesurado dijo: "...Convoco a los partidos políticos a estudiar y proponer las modificaciones apropiadas para perfeccionar el marco electoral y adoptar métodos análogos a los que utilizan muchos países avanzados con el fin de proporcionar los resultados el mismo día de la jornada electoral. Además tenemos que cumplir la exigencia legal de establecer la credencial con fotografía y la cédula de identificación ciudadana...".*¹¹⁷

En lo que se refiere a la economía mexicana, se señaló que se había recuperado la estabilidad conjuntamente con la transformación de sus estructuras debido al estricto control del gasto público, un sistema fiscal competitivo, la reducción de la deuda, la apertura comercial y la desregulación y promoción de la inversión nacional extranjera y el aumento de las exportaciones.

Entre los principales logros en materia económica el Presidente Salinas destacó el crecimiento económico de un 5% anual, el índice más alto de los últimos diez años; la inflación acumulada en los primeros nueve meses había sido la más baja y controlada de los últimos 16 años por lo que primera vez en la historia del país alcanzó un superávit fiscal de 10 billones de pesos, ingreso acumulado principalmente por la venta de TELMEX y de la Banca, sin embargo, independientemente de estos dos renglones, el resultado fiscal del primer semestre mostró un importante saneamiento de las finanzas públicas.

¹¹⁷ Carlos Salinas de Gortari, *op. cit.* p.21.

Por otra parte, el gasto presupuestal se redujo un 16% en términos reales en relación con el primer semestre de 1990 destacándose la reducción real de casi un 50% al presupuesto destinado al servicio de la deuda pública. Con la estricta disciplina fiscal se incrementó el gasto social que cual se destinó a los sectores de salud, educación, desarrollo urbano y regional en el que el PRONASOL canalizó el 44% del presupuesto programado para 1991.

En materia de balanza de pagos, el Ejecutivo Federal explicó que cuando la cuenta corriente mostraba déficit, no se obtenían empréstitos del exterior y por consecuencia las reservas disminuían; en esta ocasión, el déficit en cuenta corriente creció y "las reservas internacionales avanzaron en 16 mil 710 millones de dólares, el nivel más alto en la historia de México".¹¹⁸ El fortalecimiento financiero de la economía mexicana se reflejó en una reducción del endeudamiento público interno y externo por lo que la deuda externa disminuyó del 54% del PIB en 1987 al 23% en 1991, y la deuda interna ocupó el 15% en el mismo lapso.

El desendeudamiento del país fue posible gracias al prudente manejo de los recursos adicionales y a la oportuna forma de enfrentar factores externos adversos. A finales del año de 1990 el precio del petróleo se elevó rápidamente por la incertidumbre de la Guerra del Golfo Pérsico, sin embargo, la estrategia del gobierno anticipó la disminución del hidrocarburo, situación que no hubiera repercusiones de ningún tipo. En ese sentido se tomaron tres importantes previsiones para 1991; se estimó un precio promedio del petróleo equivalente a la mitad del que se observaba en el mercado; se adquirieron opciones en futuros de petróleo para garantizar los ingresos proyectados, y se decidió canalizar casi la totalidad de los recursos provenientes de la privatización de empresas públicas al Fondo de Contingencia; todas estas medidas resultaron acertadas.

¹¹⁸ *Ibidem.* p.34

Por otra parte, los recursos derivados de las privatizaciones, se canalizaron al Fondo de Contingencia con el propósito de cancelar pasivos por 20 billones de pesos que el gobierno federal tenía con el Banco de México, operación que permitió incorporar a las reservas del país los recursos en dólares que se encontraban en dicho Fondo. Asimismo, el hecho de destinar recursos del Fondo a la reducción de la deuda interna tendría como consecuencia un ahorro permanente de intereses que se pagaban del erario federal en beneficio del gasto social.

Respecto de los acuerdos comerciales, se suscribió y formalizó en el mes de septiembre el Tratado de Libre Comercio con Chile, con el que se garantizaba la apertura de los mercados latinoamericanos y el otorgamiento de plazos de transición para evitar desbalances comerciales. Asimismo, se suscribió el Tratado Trilateral de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá, cuyas negociaciones y reuniones de trabajo se intensificaron, para lo cual se establecieron 18 grupos integrados por empresarios, obreros, campesinos, investigadores y académicos, además de un grupo de abogados y tratadistas, con el propósito de garantizar que las contraprestaciones fueran favorables.

El Presidente Salinas explicó que en virtud de que se trataba de una negociación para obtener acceso a otros mercados, se tendría que facilitar el acceso al nuestro, pero reiteró que en el caso del petróleo y la electricidad, no se modificarían las disposiciones constitucionales que reservan al Estado la propiedad y el control sobre dichos energéticos.

En los tres años anteriores, la reestructuración del sector paraestatal concluyó con 266 procesos para desincorporar empresas públicas consideradas no estratégicas, por los cuales el gobierno federal recibió cerca de 40 billones de pesos. De igual modo, en 1991, mediante un sistema transparente de subasta pública con

previa calificación de los grupos interesados, se realizó la enajenación de 8 bancos de un total de 18.

Sobre el programa para impulsar y ampliar el sistema carretero, se destinaron cuantiosos recursos privados para la realización de las obras y el establecimiento de la infraestructura, por lo que entre 1989 y 1991 se operaron 1,800 kilómetros adicionales de autopistas de cuota, mientras que durante los 36 años anteriores, únicamente se avanzó en la operación de 1,000 kilómetros.

En el sector de Comunicaciones y Transportes, se destacaron los trabajos de modernización en el Sistema Portuario Nacional, tales como el Puerto de Veracruz, uno de los más importantes de México, procurando en todo momento eliminar las prácticas de ineficiencia y corrupción que lo aquejaron por decenios, se sentaron las bases para lograr su modernización a corto plazo, y con la construcción de los Puertos de Pichilingue en Baja California Sur y de Topolobampo en Sinaloa, el país contaría con dos de los puertos más importantes del pacífico.

En los últimos tres años, el Turismo captó más de 19 millones de extranjeros que representó una derrama de divisas superior a los 10 mil millones de dólares, cifra sin precedentes en este renglón, la cual se estimó sería superada una vez puestos en operación los proyectos turísticos en todos los litorales del país.

En el ámbito laboral, se puso especial empeño en la vigilancia de las normas laborales y el respeto a los derechos de los trabajadores que garantizaran su seguridad laboral, estimularon la productividad y fomentaron las relaciones obrero-patronales más sólidas. La procuración de justicia laboral, dio prioridad a la conciliación, por lo que de los 5 mil emplazamientos recibidos por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, únicamente en dos casos se llegó a la huelga.

En materia de salud y seguridad social, se extendió la cobertura de las acciones y programas para controlar la problemática de salud pública y de carácter

epidemiológico. En este sentido, en más de un año, México no registró un sólo caso de poliomielitis, disminuyó el sarampión y la tosferina en un 96 y un 84%, respectivamente, y el Programa de Vacunación Universal consistente en la aplicación de todas las vacunas a todos los niños concluiría a finales de 1991 en 14 entidades federativas y en el Distrito Federal. La propagación del cólera proveniente de América Latina, se previno mediante la extensión de los sistemas de agua potable y su tratamiento con cloro.

En materia de desarrollo urbano, más del 60% de la población vivía en zonas urbanas, y para el año 2000 según estimaciones, la proporción aumentaría al 80%, perspectiva que originó la consolidación de un sistema de ciudades que permitiera aprovechar el potencial económico y la disponibilidad del suelo, agua e infraestructura de los 80 centros de población más importantes del territorio. Para atacar el problema del ambiente, se obligó a diversas dependencias y empresas federales a integrar el criterio ambiental en todos sus proyectos y actividades para lo cual el gobierno determinó cerrar la Refinería 18 de Marzo en Azcapotzalco en cuyo lugar se asentaría un parque que permitiera un espacio de esparcimiento y recreación para los habitantes de la zona y al mismo tiempo convertirlo en un nuevo pulmón para la Ciudad de México.

En materia de política social, en el marco del PRONASOL, el Ejecutivo Federal destacó que más de 64 mil Comités de Solidaridad se establecieron en colonias populares, comunidades rurales y pueblos indígenas de todo el país, los cuales habían realizado más de 150 mil acciones a tres años de haberse puesto en marcha; se rehabilitaron 50 mil escuelas con la cooperación de padres de familias y maestros a través del Programa Escuela Digna; 250 mil niños recibieron una beca en efectivo para apoyarlos a terminar su educación primaria y así evitar la deserción por falta de recursos; 350 mil jóvenes prestadores de servicio social participaron en el desarrollo de sus comunidades; se duplicó el número de lecherías populares y casi

7 millones de niños tenían acceso a este alimento básico; los Fondos Municipales de Solidaridad operaron en un 76% de los municipios del país; se entregaron más de 1.2 millones de escrituras a igual número de familias en colonias populares y sólo en tres días se entregaron más escrituras que en una década.

En la última parte del Tercer Informe de Gobierno, el Presidente Salinas presentó la agenda para los tres años siguientes; los anuncios más importantes se refirieron a cambios que se realizarían en las nuevas relaciones Estado-Iglesia; la legislación que normaría la propiedad en el campo, y la administración del sector educativo.

La historia de México ha demostrado que la situación jurídica actual de las iglesias son producto de razones políticas y económicas y no de disputas doctrinarias sobre las creencias religiosas porque, por la experiencia vivida, el pueblo mexicano no quiere que el clero participe en política, ni que acumule bienes materiales, pero tampoco quiere vivir en la simulación, por lo que se convocó a promover una nueva situación jurídica de las iglesias bajo las premisas de institucionalizar la separación entre éstas y el Estado, así como procurar el respeto de las creencias de cada mexicano y del mantenimiento de la educación laica en las escuelas públicas.

En cuanto a los cambios estructurales que requería el campo, señaló que actualmente la mayoría de los ejidatarios o de los pequeños propietarios eran minifundistas, dos terceras partes de los campesinos que sembraban maíz tenían menos de tres hectáreas de tierra de temporal por familia; muchos poseían surcos, por lo que el reparto llevado a cabo hace 50 años se justificó en su época, sin embargo, "continuar con esas ideas se traicionaría el espíritu de la revolución y se acabaría con los sueños de los hombres y mujeres campesinos; por eso, llegó el tiempo de cambiar la estrategia en el campo por lo que se promovería un programa integral de apoyo al campo, así como reformas a la legislación agraria que ratifique y de vigencia a las tres formas de propiedad que establece la Constitución para el

campo: la ejidal, la privada y la comunal. El ejido permanecería pero se promovería su transformación".¹¹⁹

En cuanto a la Educación los cambios anunciados mantendrían el sistema educativo nacional cerca de la autoridad educativa a las escuelas, mejorando la administración.

Conviene destacar que el Tercer Informe de Gobierno fue el más comentado por la prensa que consensó la importancia de los temas abordados y los cambios propuestos situación que provocó una amplia reflexión sobre el concepto de nacionalismo expuesto por el Presidente, así como de las ideas para mejorar la situación jurídica de las Iglesias.

4.2.4 Cuarto Informe de Gobierno 1992

El 1º de noviembre de 1992, el primer mandatario Carlos Salinas de Gortari, en cumplimiento de la obligación constitucional prevista en el artículo 69, acudió a presentar el Cuarto Informe de Gobierno ante el pleno del Congreso de la Unión en la sede del Palacio Legislativo de San Lázaro, que después de tres años de trabajos, reabrió nuevamente sus puertas para permitir la realización de la tradicional ceremonia.

Al igual que los años anteriores, antes de la ceremonia del Informe Presidencial, el Poder Legislativo escuchó a los coordinadores de las distintas fracciones parlamentarias quienes expusieron las posiciones de sus respectivos partidos y PPS, PARM, PFCRN, PRD, PAN y del PRI, concensaron al establecer que aún existían serios rezagos en materia electoral que, con frecuencia, conducían a

¹¹⁹ *Ibidem.* p. 67

encrucijadas, anarquía y violencia que ponían en riesgo los lentos y costosos avances hacia la democracia, por lo que exigieron una nueva ley electoral "justa y sencilla".

El Presidente Salinas comenzó su exposición mencionando las circunstancias y condiciones mundiales se habían provocado la desaparición de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en diciembre de 1991, uno de los acontecimientos más trascendentes por su importancia política, económica, financiera y social; a nivel mundial fin de la guerra fría arrojó como resultado el predominio militar de una sola potencia, Estados Unidos, situación que provocó inestabilidad en los mercados a nivel mundial, la recesión era franca, los desequilibrios se traducían en altas tasas de interés e inestabilidad en los mercados financieros internacionales.

En virtud de que México procuró abrir espacios comerciales en atención a la política exterior implementada al inicio de su gestión, los Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, hacia el Norte, con Chile hacia el Sur, principalmente, México avanzó en materia de exportaciones e importaciones y la suscripción de los Acuerdos comerciales similares con Colombia, Venezuela, Bolivia y otros países centroamericanos, favoreciendo su balanza comercial.

En el ámbito de la política exterior, el Presidente destacó la consolidación de la Conferencia Iberoamericana entre los mandatarios de América Latina, España y Portugal y la participación de México en la Quinta Reunión Cumbre del Grupo de Río celebrada en Cartagena de Indias, Colombia, en la que se trataron temas relacionados con las facilidades la suscripción de nuevos acuerdos comerciales.

Asimismo, como resultado de la Cumbre de Tuxtla Gutiérrez en 1991, en agosto de 1992, se suscribió conjuntamente con países Centroamericanos el Acuerdo Marco para el Programa de Liberalización Comercial, y con el caribe se estrecharon relaciones con la República Dominicana y Cuba. Asimismo, destacó el hecho que

México sirvió de sede para la firma de los Acuerdos de Paz en El Salvador, para los diálogos de paz entre los gobiernos de Guatemala y la Unión Nacional Revolucionaria Guatemalteca, así como entre las autoridades de Colombia y la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar.

Las relaciones con Estados Unidos fueron amplias, complejas y diversas. En las cuatro visitas de trabajo realizadas por el Presidente de México a esa Nación, éste se entrevistó con el Presidente Bush para revisar la agenda bilateral y con los representantes de distintos sectores de la sociedad de ese país, señalando que en todo momento, los gobiernos procuraron conducirse con respeto, dignidad y amistad.

En el mes de julio pasado, el Primer Mandatario realizó una gira de trabajo por Gran Bretaña, Francia, España y Hungría a fin de ampliar la presencia de México en Europa; con Francia se participó en la reunión de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que agrupan a las economías más avanzadas del mundo y con la cual México intensificó su vinculación.

Como resultado de la actualización jurídica de las relaciones entre el Estado y las iglesias, el gobierno de la República decidió que para el mes de septiembre, se restablecerían las relaciones diplomáticas con la Santa Sede y con la Comunidad de Estados Independientes (CEI), esta última, para fortalecer la presencia y el diálogo político en Europa del Este y con países de la región central.

Otros foros internacionales en los que México participó fueron la Cumbre sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro; la Segunda Cumbre Regional Antidrogas, en la que también participaron el Presidente de los Estados Unidos y otros mandatarios de varias naciones sudamericanas; la XLVI Asamblea General de las Naciones Unidas en la que México promovió, conjuntamente con otras naciones, la reforma de la Organización sobre las bases de

mayor equilibrio entre sus órganos y una participación más democrática en la conformación de la agenda internacional, además de la XXII Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), en la cual México logró la aprobación de una resolución relativa a la Cooperación en la Lucha contra la Pobreza Extrema.

En materia de narcotráfico, el Presidente destacó la consolidación del Programa Nacional y del Centro de Planeación para el Control de Drogas, cuyo resultado arrojó la detención de más de 68 mil personas y que en 1992, se logró la captura de una docena de los grandes personajes que encabezan a importantes bandas que operaban en el país. Además, se aseguraron casi 2 mil toneladas de marihuana, una tonelada de goma de opio, 600 kilogramos de heroína y 24 mil armas de uso restringido para el ejército, es decir, en cuatro años de gobierno se habían decomisado y destruido 167 toneladas de cocaína pura con un valor equivalente al triple de la deuda externa del país.

En materia del federalismo, se procuró el fortalecimiento del principio constitucional a través de una serie de iniciativas que establecieran una fórmula para la distribución de las participaciones fiscales, así como la ampliación de la participación de la intervención de los gobiernos estatales en programas sociales federales, en particular el de Solidaridad para transferirles el manejo de recursos federales por un monto de 6 billones de pesos para 1992. Asimismo, en la desincorporación de entidades paraestatales, se dio preferencia a los gobiernos de los Estados para transferirles las que resultaran de su interés; también la política de autopistas de cuatro carriles intentó corregir la centralización excesiva otorgando a cada entidad federativa la infraestructura para eficientar las comunicaciones además de un programa especial de mantenimiento de la red carretera existente.

En materia de política interior tal y como lo mencionó al final del Tercer Infome de Gobierno, el Ejecutivo Federal destacó la creación de un nuevo

ordenamiento jurídico que normaba las relaciones entre el Estado y las iglesias con las cuales se garantizaba la libertad de creencias, la educación pública laica y el respeto de las convicciones de los mexicanos en cuanto a la no participación política y económica de las iglesias.

En lo económico, se logró por cuarto año consecutivo, la estabilidad y crecimiento a pesar de que la situación mundial de estancamiento era generalizado, sin embargo, el dinamismo de la economía no sería igual al de 1991, a pesar de todo, el crecimiento económico del país se sustentó en las tasas de interés muy atractivas que muchos países altamente industrializados hubieran deseado igualar, de tal forma que por cuarto año consecutivo, el crecimiento económico interno superó a los índices inflacionarios. La meta para 1992 consistió en tener una inflación similar a la de nuestros principales socios comerciales.

*En el Cuarto Informe de Gobierno, el jefe del Ejecutivo señaló que la inflación anual se estimaba en un 10%, porcentaje que no se registraba en casi 20 años. Con la firma de la nueva etapa del Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE), en el mes de octubre, los sectores que lo suscribieron se comprometieron a abatir la inflación en 1993 para que ésta fuera de un solo dígito y dentro de un marco de certidumbre que alentara la productividad, inversión y empleo, sin embargo, advirtió que "...la tarea prioritaria es consolidar las condiciones que permitan mantener hoy la permanencia del crecimiento económico y expandir mañana sus bases y su dinámica. Estamos inmersos en un proceso de cambio económico, en el que ni la inflación ni la competitividad alcanzan todavía la exigente norma que nos hemos fijado...".*¹²⁰

¹²⁰ Carlos Salinas de Gortari. Cuarto Informe de Gobierno, 1992. Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República. p. 16.

El déficit fiscal desapareció en 1992 y por primera vez en la historia económica reciente, México obtuvo un superávit; "la deuda pública no pesaba ya más, excesivamente, sobre los hombros de los mexicanos". Los ingresos del sector público mostraron un crecimiento anual real de 3.8% durante el primer semestre del año, resultado de las constantes medidas de simplificación administrativa y de la vigilancia del correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales considerando el sacrificio fiscal por la reducción de las tasas del IVA del 15 y 20% al 10%, así como la reducción del ISR para quienes percibían hasta 5 salarios mínimos y los menores ingresos por la venta del petróleo.

Los avances alcanzados en la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios fueron las bases para introducir, a partir de 1993, otra unidad monetaria que se llamaría nuevo peso el cual sería el equivalente a 1,000 pesos actuales, situación que no alteraría en nada las decisiones económicas y permitiría simplificar procedimientos facilitando las transacciones.

La creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), le otorgaba una cuenta individual a más de 10 millones de trabajadores cuando el mejor cumplimiento de las obligaciones legales patronales. En su primera etapa de operación, 10.2 millones de trabajadores obtuvieron sus cuentas individuales y que en conjunto representaban recursos por 2.9 billones de pesos en agosto de 1992.

Por otra parte, el Presidente explicó que los recursos provenientes de las desincorporaciones de entidades públicas se canalizaron principalmente a la reducción del saldo de la deuda interna y aclaró que pudieron destinarse a gastos normales del presupuesto, sin embargo, hubiera sido contraproducente porque como se trataba de ingresos de una sola vez, ese gasto no hubiera tenido respaldo más adelante; en ese orden de ideas, para junio de 1992 se cancelaron pasivos por casi 7,200 millones de dólares con cargo a los recursos en divisas del Fondo de Contingencia y la deuda externa alcanzó el 16.6% del PIB.

Dentro del proceso de desincorporación de entidades paraestatales, se concluyó con la venta de los bancos la cual se caracterizó por la transparencia de las subastas públicas, que se llevaron a cabo con estricto apego a los principios rectores propuestos para dicho proceso, el precio por la venta de los 18 bancos representó un valor tres veces mayor al calculado y 15 veces al precio-utilidad, lo que reflejó la solvencia de las instituciones incorporadas, democratizando su capital porque, mientras que en 1982 los bancos tenían solo 8 mil accionistas, en la actualidad contaban con más de 130 mil, sin incluir los fondos de inversión.

El control de los bancos quedó en manos de los mexicanos, garantizando el manejo responsable y eficiente de los recursos por administradores experimentados quienes se sujetarían a las bases establecidas para conformar un sistema financiero más competitivo y útil para la Nación.

Los volúmenes de capital que ingresaron al país fueron cuantiosos y permitieron el financiamiento para la importación de bienes intermedios y de capital para enfrentar el proceso de reconversión que representaba el 85% de todas las importaciones; el aumento dinámico de las exportaciones de productos manufacturados y la venta de la industria maquiladora crecieron a un ritmo de tres y seis veces superior al de la economía nacional, de tal suerte que por cuarto año consecutivo las reservas internacionales en el Banco de México crecieron al orden de 18,258 millones de dólares.

En materia de inversión extranjera, con las modificaciones a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y a las leyes Generales de Sociedades Mercantiles y de Bienes Nacionales aumentaron los flujos de inversión extranjera alcanzándose la meta de los 24 mil millones de dólares establecida para todo el Sexenio, los empresarios mexicanos no fueron desplazados y los capitales foráneos fueron complementarios de la inversión nacional.

Por otra parte, las negociaciones para la suscripción del Tratado Comercial de Libre Comercio suscrito entre los Estados Unidos, Canadá y México, después de dos años y medio llegaron a su fin, y la formalización, señaló el Presidente, se realizaría próximamente. Asimismo, El Presidente reiteró que el Tratado era plenamente congruente con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y subrayó que en materia de petróleo no se habían aceptado obligación alguna que pudiera representar agravio a este ordenamiento. El Presidente Salinas señaló que había sido un buen Tratado para México, las exportaciones a Canadá y a Estados Unidos crecerían, se eliminarían cuotas y aranceles, algunos de manera inmediata y otros en forma paulatina. Por su parte, México abriría su mercado pero de manera paulatina, comenzando por aquellos productos que no se producen, o bien, los que no son competitivos; en estos sectores menos eficientes se lograron plazos de apertura más largos, entre 5 y 15 años, con el propósito de dar tiempo suficiente para la modernización de dichos sectores.

Con la reforma del artículo 27 constitucional y la expedición de una nueva Ley Agraria, se reconocieron y consagraron de manera explícita la propiedad ejidal y comunal, otorgándoles a los campesinos la libertad para decidir el destino de sus tierras y se concedió la protección de los núcleos de población y la vida en comunidad, principalmente. Se destacó que parte de la reforma al artículo 27 referido, revertirían el estímulo que alguna vez se otorgaron a los ganaderos.

Asimismo, con la reforma del campo, se reestructuraron cerca de 3.2 billones de pesos de cartera vencida de 350 mil ejidatarios con BANRURAL y se transfirieron a Solidaridad carteras vencidas de 600 mil campesinos por casi 1 billón de pesos, con el propósito de quitar el peso de la deuda permanente que gravaba el trabajo de los productores rurales. Igualmente, se informó que para la defensa e impartición de justicia a los campesinos, se creó la Procuraduría y los Tribunales Agrarios, que operaban ya en todo el territorio nacional.

En materia de energéticos, a partir de la reforma aprobada por el Congreso de la Unión para la modernización de Petróleos Mexicanos, esta empresa paraestatal se encontraba en reorganización y desconcentrando sus actividades en cuatro áreas básicas: Pemex-Exploración y producción; Pemex-Refinación; Pemex-Gas y Petroquímica Básica y Pemex-Petroquímica Secundaria. En cuanto a la energía eléctrica, se aplicaron recursos complementarios para financiar la construcción de nueve unidades y fortalecer la realización de proyectos de cogeneración, concesiones mediante las cuales y con recursos privados, se construyeron nuevas plantas incorporando electricidad a la Red de la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

Por su parte, la importancia de la nueva Ley Minera, consistió en otorgar mayor seguridad jurídica al régimen de concesiones de explotación al ampliar su vigencia de 25 a 50 años. En virtud de las concertaciones con inversionistas privados y con los gobiernos de los estados, entre 1989 y 1992, se realizaron las construcciones de nuevas autopistas que representaron la incorporación de 3,160 kilómetros de nuevas carreteras a las vías de comunicación del país.

En cuanto al renglón del empleo y en virtud del proceso de su modernización, la menor inflación y la mayor producción permitieron, por cuarto año consecutivo, una recuperación real de los salarios contractuales. Los salarios promedio de la economía, si bien partieron de niveles muy bajos, éstos aumentaron en términos reales a 4.5% en 1989, 1% en 1990, 6.7% en 1991 y, en lo que iba de 1992 el 6.8%.

En materia de salud, se recogieron los Programas destinados a los niños como estratégicos de gobierno toda vez que en la Cumbre Mundial sobre la Infancia celebrada en septiembre de 1990, se acordaron compromisos concretos a celebrarse hasta el año 2000, muchos de los cuales en México ya se habían cumplimentado logrando que el 95% de los niños mexicanos menores de 5 años estuvieran cubiertos con el esquema completo de vacunas, una de las coberturas más amplias a nivel

mundial. Al respecto, la UNICEF y la Agencia de Naciones Unidas para la Niñez, por su parte, declararon recientemente que México era el país que había reducido con mayor rapidez la mortalidad infantil en el mundo occidental

Asimismo, se destacaron los trabajos realizados en los últimos años por el gobierno de la Ciudad de México que, sin endeudarse, se logró llevar a cabo muchas obras públicas, desde el metro, el periférico, el drenaje, los puentes y la mejoría de su equipamiento hasta una inversión social muy importante. Igualmente, se fortalecieron sus políticas frente a la ecología y el agua; se emprendieron proyectos de gran significado cultural como fueron el rescate del Centro Histórico y Xochimilco.

*En la última parte del Cuarto Informe de Gobierno, como ya era tradición, dirigió su Mensaje Político y señaló que de cara al último trienio de su gobierno, éste demandaría un esfuerzo similar al de años anteriores para consolidar los cambios hasta ahora realizados sustentados en la doctrina de liberalismo social que ofrece un balance moral entre libertad y justicia social. "...Libertad y justicia son y seguirán siendo los temas fundamentales del pensamiento político. En México siempre los hemos reconocido, los hemos reflexionado, y sobre todo, los hemos armonizado uno con el otro..."*¹²¹

En el terreno de la política económica señaló que había que consolidar la apertura hacia el exterior para lo que se ratificaría el Tratado Comercial de Libre Comercio de América del Norte en los respectivos ámbitos legislativos.

"...No hay propósito superior ni valor más entrañable, íntimo o fundamental entre los mexicanos, que tener una patria soberana. Para eso trabaja, día con día, el Presidente de la República..." a lo que el senador perredista Porfirio Muñoz Ledo

¹²¹ Carlos Salinas de Gortari, *op. cit.* p. 44.

intentó interrumpir al Ejecutivo, sin embargo, la Presidenta de la Cámara de Diputados, Licenciada María de los Angeles Moreno, recordó al senador la no procedencia de su intervención.

*El Presidente Carlos Salinas de Gortari finalizó el Cuarto Informe de Gobierno señalando que "...No somos un pueblo que ponga su fe en una quimera. Somos una nación, una gran nación en el mundo, porque siempre, desde nuestras raíces, ponemos la mirada en fines superiores, en lo importante para nuestras familias y, sobre todo, en lo esencial para México, el de ayer y el de siempre, renovado en la justicia, en la libertad, en la democracia y en su soberanía fortalecida... México es nuestra gran y única pasión. ¡Viva México!".*¹²²

4.2.5 Quinto Informe de Gobierno 1993

El 1º de noviembre de 1993 y en cumplimiento al mandato 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente Carlos Salinas de Gortari acudió a la apertura del primer periodo ordinario de sesiones a rendir su Quinto Informe de Gobierno, penúltimo de su Sexenio.

En un ambiente marcado por las especulaciones sobre los posibles candidatos del PRI a ocupar la Presidencia de la República, el Primer Mandatario afirmó que garantizaría una transición caracterizada por la paz social y la estabilidad política y convocó a todos los partidos políticos y grupos sociales para que se unieran en un esfuerzo comprometido a fin de realizar, en 1994, elecciones claras, transparentes y ejemplares. Convocó a los mexicanos a un Pacto de Civilidad Política que permitiría arribar al siglo XXI con la certeza de una nación renovada, segura de sí misma, en

¹²² Carlos Salinas de Gortari. *op. cit.* p. 53.

un ámbito democrático que asegurara la incorporación de todos en el proyecto nacional.

Al igual que los años anteriores, los seis partidos representados en la Cámara de Diputados tuvieron la oportunidad de fijar sus posiciones en torno al balance anual del gobierno, antes de la lectura del documento presidencial, de tal forma que el PRI, el PAN y el PRD, manifestaron su decisión de apearse a la legalidad y practicar la cultura de la tolerancia en el próximo proceso electoral federal.

El Presidente Salinas inició su exposición señalando que en el año de 1993 existieron circunstancias internacionales difíciles en la mayor parte de los países europeos que vivían la peor recesión económica de los últimos 50 años, situación que se reflejó en la disminución de los mercados para nuestras exportaciones y en consecuencia una baja en los precios de los productos mexicanos, de tal suerte que México vivió en 1993 uno de los niveles más bajos en los precios internacionales del petróleo de los últimos 25 años, los precios más bajos del siglo del café, producto que representaba la principal exportación agrícola; algo similar sucedió con el azúcar, los cítricos, granos y metales preciosos, por lo que los sectores productivos con la suscripción del Pacto se comprometieron a fortalecer el mercado interno para recuperar al año entrante el crecimiento económico.

En cuanto a la política exterior señaló el Ejecutivo, que México mantuvo relaciones con 175 países, 29 más que al principio de la administración, en los últimos cinco años se sostuvieron más de 350 encuentros con jefes de Estado y de Gobierno y en 1993, se dialogó con 45 de ellos en 87 encuentros destinados a intensificar las relaciones de amistad, elevar los intercambios con México y promover la paz.

Hacia Latinoamérica, México desplegó una acción sostenida sin precedente mediante la cual se suscribieron 70 convenios y tratados, además de 115 acuerdos interinstitucionales con los países latinoamericanos y caribeños. Así también, se señaló que cuando se requirió la mediación para apoyar los esfuerzos de paz en El Salvador, Guatemala, Colombia y Haití, se llevó a cabo de conformidad con los principios constitucionales de no intervención y autodeterminación de los pueblos. México era ya una realidad, un país fuerte, respetado y apreciado en América Latina.

Con Estados Unidos se construyó un clima de cooperación y respeto mutuo que buscó modificar las dificultades del pasado, de tal forma que las relaciones entre ambos países tenían el más alto nivel de atención gubernamental. "Lo más destacado en los cinco años anteriores, fueron sin duda los acuerdos financieros y la renegociación de nuestra deuda, y desde luego, la conclusión de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC), firmado también con Canadá." ¹³³ Existía ya una nueva cooperación en la lucha contra el narcotráfico, en materia ambiental y laboral, en educación y cultura, y las acciones para mejorar la relación fronteriza.

Hacia Europa, como consecuencia de la firma del TLC con Estados Unidos y Canadá, se contribuyó a transformar la curiosidad de los mercados en inversiones e intercambios con México, de modo que con la CEE se firmaron acuerdos de complementación económica que jamás habían suscrito países latinoamericanos; las inversiones de la Comunidad en México aumentaron en un 50% y el comercio en casi 100%, además de que con Italia y Francia se suscribieron acuerdos similares.

México formó parte de los fundadores del Banco de Reconstrucción y Desarrollo para Europa del Este y fue invitado a incorporarse como miembro de pleno derecho de la OCDE. El Presidente igualmente destacó la Exposición

¹³³ Carlos Salinas de Gortari. Quinto Informe de Gobierno, 1993. Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, p.15.

Europalia-México 1993, feria dedicada por primera vez a un país latinoamericano, y también fue objeto de la mención especial la visita a Yucatán del Papa Juan Pablo II, en el marco de las restablecidas relaciones diplomáticas.

El Pacífico Asiático también manifestó su reconocimiento hacia México al catalogarlo como el pionero latinoamericano en los foros multilaterales económicos de la región; en 1992 con Israel se implementaron mecanismo que facilitaron el intercambio comercial y la inversión extranjera; asimismo, se estrecharon relaciones con los mercados árabes y se reiniciaron las relaciones con Sudáfrica.

Por su parte, en materia de política interior, se resaltó el apoyo brindado por el Ejército en los últimos cinco años a casi 800 poblaciones que vivían en condiciones de desastres naturales, su participación en 62 programas de salud en todo el país, así como en la lucha contra el narcotráfico, erradicando más de 73 mil hectáreas sembradas de marihuana y amapola.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos y las 32 comisiones estatales constituían el sistema de OMBUDSMAN más grande del mundo que operaba a su totalidad en la cual, a casi tres años y medio de iniciados los trabajos, se habían recibido más de 23 mil quejas y se concluyeron totalmente más de 20 mil de las mismas; el esfuerzo en la lucha contra la impunidad significó el ejercicio de acciones penales y sanciones administrativas, muchas de la cuales implicaron destituciones e inhabilitaciones.

Respecto de la Seguridad Pública y Procuración de Justicia, el Primer Mandatario evocó el trágico incidente registrado en la Ciudad de Guadalajara cuando en medio de la lucha entre dos bandas de narcotraficantes pereció el Cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo, y aseguró que su memoria permanecería siempre entre los mexicanos por su generosidad y bondad.

En este sentido, se creó el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, organismo dependiente de la Procuraduría General de la República para realizar, con ayuda de la alta tecnología y los métodos más modernos, la detección y detención de los involucrados cuyo triunfo dependía de la cooperación internacional, en virtud de que su consumo produce utilidades y ganancias estratosféricas que representan costos altísimos para la sociedad.

*“El gobierno de la República considera de vital importancia guardar y hacer guardar la ley para afianzar el orden público y la tranquilidad social. En coordinación con los titulares de los gobiernos de los estados se emprendieron acciones para modernizar y ampliar el equipo de sus cuerpos de procuración de justicia y de seguridad. Con ese fin, durante el último año, se transfirieron a las entidades federativas casi 100 millones de nuevos pesos. Redoblabamos los esfuerzos para lograr que todos los mexicanos tenga efectiva seguridad en una persona y en su patrimonio.”*¹²⁴

Se iniciaron los trabajos para la construcción de 12 centros de readaptación social que significarían un incremento de 16 mil nuevos espacios; se encontraban en estudio diversas iniciativas de reformas de leyes y disposiciones administrativas para que el sistema penitenciario operara de manera racional y atinada, recluyendo por más tiempo y con mayores medidas de seguridad a los individuos que más dañaban a la sociedad y liberando con prontitud a aquellos otros en cuyos casos existían atenuantes de la culpa.

En materia electoral, se reformaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con el propósito de que el Senado acogiera en su seno a la primera minoría y se eliminó la llamada cláusula de gobernabilidad en la Cámara

¹²⁴ Carlos Salinas de Gortari, op. cit. p. 23.

de Diputados evitando que un partido por sí solo pudiera reformar la Constitución. También se eliminó el proceso de autocalificación para sustituirlo por la decisión del organismo electoral, y en caso de controversia, por un tribunal de plena jurisdicción y autonomía. Las reformas ampliaron las condiciones de elegibilidad del Presidente de la República y normaron, por primera vez en nuestra historia, el financiamiento de los partidos. Se establecieron topes de gasto de la campaña y se reguló el acceso a los medios de comunicación, para hacer más equitativa la competencia entre partidos.

En materia económica, se abatió la inflación de niveles de casi 200% a menos de 10% anual, comparada con la inflación de los países desarrollados en un contexto de liberalización de precios y de abasto. Igualmente, se redujo la deuda externa a través de un crecimiento económico congruente con el incremento poblacional; las finanzas públicas registraron un balance de superávit donde, mientras en otros países se incrementaron los impuestos en México se redujeron las tasas de interés pasando en un lapso relativamente corto de una economía cerrada a una economía abierta.

Entre 1988 y 1992 la inversión como proporción del PIB pasó de 17 a 22% y en aumento, concentrándose en mayor medida en maquinaria y equipo. De 1990 a la fecha, el número de establecimientos manufactureros se incrementaron en alrededor de 24 mil para llegar a cerca de 127 mil. Asimismo, durante el primer semestre de 1993 la economía registró una tasa de crecimiento del 1.3% que representó un ritmo inferior al de los pasados cuatro años.

En el punto de vista sectorial, la desaceleración de la actividad económica no fue uniforme, el sector de servicios y el industrial crecieron a tasas de 1.9% y 1.2%, respectivamente, mientras que las actividades agropecuarias, silvícolas y pesqueras registraron un descenso de 1.5%.

En la lucha contra la inflación, se promovieron cambios a los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución mediante las cuales se concedió autonomía al Banco de México y se le fijó como prioridad la estabilidad del poder de compra de la moneda. De acuerdo con esta reforma, ninguna autoridad podía exigirle la emisión de dinero para financiar los programas burocráticos. A partir de 1993, se comenzó la utilización de la nueva moneda denominada transitoriamente "nuevo peso" que contribuía a una mejor expresión del valor de los bienes y servicios, y facilitaban las transacciones.

Durante la administración Salinista se desincorporaron 390 entidades, que representaban 63% de las existentes en un inicio. "En diciembre de 1990 a junio de 1993, el Fondo de Contingencia recibió 55,700 millones de nuevos pesos, provenientes del proceso de privatización. Con estos recursos se había pagado la deuda interna. Cuando el mercado secundario de la deuda externa ha ofrecido descuentos atractivos, los hemos aprovechado. como resultado de estas operaciones el saldo remanente en el Fondo de Contingencia al cierre del primer semestre de este año fue de 4 mil 300 millones de nuevos pesos. Esta información ha sido proporcionada con detalle a esta Soberanía en los informes trimestrales correspondientes." ¹²⁵

Los avances en materia de estabilización, sumados a la intensificación del cambio estructural, habían hecho de México un lugar atractivo para la inversión extranjera, tanto financiera como directa. La inversión extranjera acumulada a lo largo de la administración Salinista superaba en pesos los 34 mil millones de dólares, cantidad que excedía ya en un 40% la meta para todo el Sexenio.

Con la expedición de la nueva Ley Federal de Competencia Económica y su Comisión, se fijaron las normas para prevenir y eliminar monopolios, sancionar

¹²⁵ *Ibidem.* p. 36.

prácticas indebidas y suprimir barreras de entrada al mercado en beneficio de los consumidores. Además, para aumentar la competitividad de las empresas, se apoyó con asistencia técnica y financiera alrededor de 250 mil empresas micro, pequeñas y medianas a través de Nacional Financiera (NAFIN) y los bancos de Comercio Interior y Exterior para procurar las exportaciones.

En el mes de diciembre de 1992 los jefes de gobierno canadiense, norteamericano y mexicano suscribieron el Tratado de Libre Comercio de América del Norte en la ciudad de Austin, Texas, y en septiembre de 1993, signaron Acuerdos paralelos en materia ecológica, laboral y de salvaguardas con los que se ampliaron la cooperación entre los tres países en el marco del TLC y con pleno respeto de las soberanías. Se hizo referencia a que la ratificación del Tratado y de los Acuerdos Paralelos dependía de los poderes legislativos.

Conviene mencionar, que el control estatal de los hidrocarburos y el suministro suficiente y oportuno de energéticos, fue principio y prioridad para su gobierno por lo que la descentralización de funciones y responsabilidades de PEMEX tenía como propósito establecer una industria petrolera más eficiente, de tal suerte que los cuatro organismos subsidiarios y el corporativo de la paraestatal, superaron los obstáculos derivados de una compleja estructura administrativa que había operado sin cambios durante 55 años.

Para impulsar la expansión del sector eléctrico el Congreso aprobó las reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y su reglamento, con el propósito de permitir la participación corresponsable de los particulares. La energía eléctrica producida por las empresas privadas se vendería en forma exclusiva a la Comisión Federal de Electricidad, única entidad autorizada para proporcionar el servicio público y la recientemente creada Comisión Reguladora de Energía supervisaría estas operaciones.

En materia de comunicaciones y transportes, la red troncal se había terminado con la construcción de 735 kilómetros de nuevas carreteras federales, la ampliación de 1,300 kilómetros y la reconstrucción de 10,000 más, destacando por su importancia económica y de integración regional las Autopistas del Sol Cuernavaca-Acapulco, de Mérida-Cancún, de Guadalajara-La Barca, de Guadalajara-Lagos de Moreno, con las que se llegó a los 4 mil kilómetros de autopistas de cuotas construidas previstas para todo el Sexenio.

Con la nueva Ley de Puertos se promovió la descentralización administrativa que permitió incorporar a la iniciativa privada y al sector social, tanto en los aspectos de operación como en el desarrollo de la infraestructura. La red de aeropuertos funcionaba adecuadamente incrementando el movimiento de pasajeros y las operaciones aéreas entre el 42% y 61% durante los últimos cinco años, respectivamente.

“De la reforma legal nacieron a la vida jurídica nuevas instituciones para el campo; la Procuraduría y los Tribunales Agrarios, que estaban ya en pleno funcionamiento, además, dos programas de enorme magnitud y complejidad, uno para abatir el rezago agrario que se había cumplido en 19 estados de la República, y el otro, para titular los derechos particulares y colectivos de ejidatarios y comuneros. La cuarta parte de los ejidos ya está inscrita en el programa, por decisión de las asambleas; sus derechos están en proceso de certificación, con la conformidad de sus integrantes y colindantes. En este año se expedirán cerca de 240 mil certificados parcelarios, derechos sobre tierras de uso común y solares. Por su alcance, este programa denominado PROCEDE, no tiene precedente en el mundo. Con el trabajo y la voluntad de los ejidatarios vamos a consolidarlo.”¹²⁶

¹²⁶ *Ibidem.* p.47.

A principios del mes de octubre se puso en marcha un innovador programa rural de apoyos directos denominado PROCAMPO el cual implicó la erogación de más de 11,700 millones de nuevos pesos en 1994, 80% más que en 1993, que beneficiaron a 3.3 millones de campesinos y productores de básicos que trabajaban el 70% de la superficie cultivada en el país.

En el marco de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del PECE en su carácter de consejo nacional de concertación económica, se presentaron estudios y acuerdos entre autoridades, empresas, trabajadores y campesinos, para dar directrices concretas en esta materia. En este sentido, el 80% de las empresas más grandes del país se adaptaron a esquemas de productividad y a través de la capacitación, se beneficiaron 5 millones de personas.

La educación recibió un extraordinario impulso en los últimos 5 años, tanto a través de la vía presupuestal como por reformas legales, una profunda reforma administrativa y curricular que acumuló un incremento del casi 90% real en el gasto educativo federal, por lo que el gasto educativo nacional, público y privado, pasó del 3.5% del PIB en 1988 al 5.7 en 1993, el nivel más alto del siglo.

Con la reforma a los artículos 3o. y 31 constitucionales, se precisó el derecho de los mexicanos a recibir una educación y la obligación del Estado de impartirla; se extendió, asimismo, la escolaridad obligatoria a secundaria y se terminó con la indefensión jurídica que afectaba a los particulares que la impartían; con la Ley General de Educación se precisó el federalismo educativo y se puntualizó la responsabilidad del Estado de dar una atención educativa especial a las regiones y a los grupos con mayor rezago.

En el ámbito de la salud se pusieron en funcionamiento 88 nuevos hospitales de especialidades y generales, y más de 2,300 clínicas de primer nivel. Con las recientes reformas a la Ley del Seguro Social se fortalecieron las finanzas del Instituto. En

relación con los pensionados se señaló que no se habían tomado previsiones adecuadas para el momento de su retiro, por lo que se emprendieron acciones complementarias para apoyarlos, además de incrementarles sus pensiones.

Por otro lado, los programas de abasto social de productos básicos como el de Leche a través de CONASUPO, cubría casi el 62% de los municipios en beneficio directo de 7 millones de niños menores de 12 años y a través del sistema DICONSA, en 1993 se abasteció con productos de primera necesidad alrededor de 30 millones de mexicanos que obtuvieron un ahorro superior al 15% en la compra de productos básicos.

El gobierno federal emprendió tareas importantes que, según el Presidente Salinas, "uno a uno se van terminando los grandes proyectos: el rescate de Xochimilco, la protección del Ajusco, la revaloración del Centro Histórico, los desarrollos urbanos para generar servicios y empleos limpios, las nuevas instalaciones culturales y de esparcimiento como el Auditorio Nacional, el Museo El Papalote y el nuevo Zoológico de Chapultepec. Ahí están las obras del Metro, los puentes, los pasos a desnivel, el drenaje profundo, el acuaférico, los servicios en colonias populares, la regulación de la tenencia del suelo urbano. Ahí están los programas de reforestación con perspectiva de mediano plazo y la aplicación de nuevas políticas sociales para la salud y la asistencia social. Se cumplirá la meta de 32 mil viviendas nuevas en la ciudad." ¹²⁷

En el marco del Programa Nacional de Solidaridad se ampliaron de manera notable la cobertura de servicios básicos en prácticamente todos los municipios del país, se estimuló la producción y el empleo para generar el desarrollo sostenido a través del cual se canalizaron recursos del orden de 37 mil millones de nuevos pesos en los últimos 5 años en beneficio directo de las comunidades.

¹²⁷ *Ibidem*, pp. 64 y 65.

En la parte final del Quinto Informe de Gobierno, el Presidente Carlos Salinas de Gortari anunció los cambios que sobrevendrían en los meses siguientes y señaló de manera enfática, que se encargaría de salvaguardar los valores supremos de México y la defensa de la soberanía, principios esenciales de la patria y su historia milenaria, tradiciones, costumbres y valores, así como la independencia del país más poderoso del mundo a pesar de que por su situación geográfica constituía ser nuestro vecino. La defensa de la soberanía exigía un México fuerte en su interior y, también, un México unido, porque debilitados o divididos pondría en riesgo a la Nación.

*La transición que registraría el país en 1994 al celebrarse las elecciones federales, con la participación ciudadana se consolidarían las instituciones democráticas que provocarían que la distintas fuerzas políticas y sus contendientes participarían en una justa electoral con pleno respeto, con apego a la ley, y en una atmósfera de libertad que permitiría a los ciudadanos depositar de manera libre y en paz su preferencia; convoco "...a la Federación, a los partidos políticos, a los grupos sociales, a todos los ciudadanos, a unirse en un esfuerzo comprometido para realizar elecciones claras, transparentes y ejemplares; a asumir un pacto, y sólo los mexicanos; vigilantes definitivos y realizadores comprometidos en nuestra democracia".*¹²³

4.2.6 Sexto Informe de Gobierno 1994

A la apertura del Primer Periodo Ordinario de Sesiones del Congreso de la Unión, el 10. de noviembre de 1994, el Presidente de la República, licenciado Carlos Salinas de Gortari, presentó ante el Congreso General y en cumplimiento del mandato 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su Sexto y último Informe de Gobierno.

¹²³ *Ibidem.* p.76.

El Sexto Informe de Gobierno, por las circunstancias que lo rodearon, representó más que un simple documento informativo, su contenido debía informar a los mexicanos y a la opinión pública incluso, internacional, las razones del movimiento armado en el Estado de Chiapas el 1o. de enero de 1994, los homicidios del entonces candidato a la Presidencia de la República por el Partido Revolucionario Institucional, licenciado Luis Donald Colosio Murrieta, ocurrido en el mes de marzo en Baja California; el del Presidente del Partido Revolucionario Institucional, licenciado José Francisco Ruiz Massieu en la Ciudad de México en septiembre pasado, así como informar de los resultados de las investigaciones del homicidio del Cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo en la Ciudad de Guadalajara en el mes de marzo de 1993.

El ambiente social y político provocó incertidumbre en el país, la inestabilidad financiera y económica se presentó días después al homicidio del candidato a la Presidencia del PRI al grado que las instituciones bancarias debieron cerrar sus operaciones mediante decreto presidencial el cual se declararon dos días de duelo nacional en honor del Lic. Luis Donald Colosio Murrieta, sin embargo, es de todos conocido que el propósito principal de dicho duelo fue el de evitar una crisis generalizada; el morbo de los ciudadanos mexicanos provocó una especial atención a ese Informe Presidencial.

Previamente, y al igual que durante los cinco informes que antecedieron, distintos miembros de las fuerzas políticas del PT, PRD, PAN y PRD representadas en el Congreso de la Unión en virtud de las elecciones celebradas en junio de 1994, tuvieron ocasión de hacer su propia evaluación del Sexenio desde la tribuna.

El Presidente de la República inició la lectura del Sexto Informe de Gobierno enumerando los avances obtenidos durante su administración y los temas de la agenda nacional que quedaban pendientes. Se refirió a los hechos de violencia

ocurridos en México en 1994, situación aprovechada por el diputado por el PRD, Luis Sánchez Aguilar, para iniciar un desorden en el Congreso que posteriormente se generalizó por los representantes perredistas, situación que provocó que el Presidente de la Cámara, Humberto Roque Villanueva, interviniera para recordarles, especialmente a los perredistas, que el artículo 8o. de la Ley Orgánica del Congreso General establece de manera clara la improcedencia de las interpelaciones durante el Informe de Gobierno por parte de los legisladores, enfatizando que nadie estaba más obligado al cumplimiento de las leyes que quienes tenían la delicada responsabilidad de elaborarlas, de tal forma que la lectura del Sexto Informe de Gobierno continuó entre protestas de los legisladores perredistas, quienes en ese afán, mostraron todo tipo de mantas alusivas.

Respecto al conflicto estallado el 1o. de enero de 1994 en Chiapas, el Presidente Salinas sostuvo que el alzamiento no se originó sólo por la pobreza y el rezago social existente en ese Estado, sino también de la existencia de un grupo armado y entrenado, con dirigentes foráneos y con un claro proyecto político, antagónico al institucional, y enfatizó la obligación de su gobierno de guardar y hacer guardar la paz interna y pública del país, retomando las experiencias vividas en otros países y las propias en el México del pasado, subrayando que era su propósito evitar nuevos episodios violentos en esa zona y reconoció el desempeño del Ejército Mexicano a lo largo del conflicto.

“Lo que debemos al Ejército Mexicano por el éxito de la acción militar inicial debe medirse por las vidas de mexicanos no perdidas y las opciones políticas que su acción hizo posibles. Mi reconocimiento permanente está con ellos. Gracias a su efectiva intervención, a sólo diez días de iniciado el conflicto, el gobierno pudo tomar

decisiones que, en otras latitudes y frente a conflictos similares, han requerido años para gestarse. Nosotros, por así decirlo, empezamos por el final." ¹²⁹

Paradójicamente, mencionó el Presidente, Chiapas fue el Estado de la República que más apoyo federal recibió en la presente administración alrededor del 1000% más que en 1989. En salud, educación, electrificación y agua potable, en apoyos de la producción y a los grupos indígenas, en esquemas novedosos de financiamiento para compras de tierras, en caminos y carreteras; Chiapas fue notablemente apoyado entre los estados de la República: más el 8% del presupuesto de Solidaridad se destina a Chiapas, que sólo tiene un poco más del 3% de la población nacional.

En 1994, México sufrió otros ataques a la legalidad y a la tranquilidad que inquietaron a grupos amplios de la población. Se realizaron secuestros, entre ellos de connotados empresarios con el propósito de obtener dinero, las actividades delictivas aumentaron, situación que representó un nuevo reto al mandato de la autoridad y a la libertad de los ciudadanos. Sobre el particular, destacó que las Procuradurías habían hecho un esfuerzo excepcional para responder a los reclamos de la sociedad y con apego a la ley, se lograron esclarecer el 88% de esos casos de secuestros.

"Hacia finales de marzo, México recibió otro severo golpe a su tranquilidad, a su legalidad, a su voluntad de edificación institucional. Un atentado criminal segó la vida de Luis Donald Colosio, sacudiendo hasta sus cimientos la vida pública y entristeciendo a toda la nación. Su asesino confeso fue detenido, sometido a proceso y sentenciado a 42 años de prisión; las investigaciones no se han cerrado, y para el

¹²⁹ Carlos Salinas de Gortari. Sexto Informe de Gobierno, 1994. Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, p. 6.

esclarecimiento de este crimen aberrante está comprometida la Subprocuraduría Especial, sin cortapisas y sin más límite que la ley."¹³⁰

Las fuerzas políticas, los grupos y los medios de información, la sociedad entera, han resentido este golpe, vivido en otros países a los que nos considerábamos ajenos y exentos; lo cierto es que la nobleza de los propósitos de Luis Donaldo Colosio redundan en la conciencia de nuestra sociedad.

A pesar de los trágicos acontecimientos del primer trimestre del año, la vida institucional continuó, se intensificaron las campañas políticas con miras a la elección del 21 de agosto las cuales se consideraron las más transparentes en la historia de México, sin embargo, cuando parecía que se imponía la calma y la tranquilidad social, a 40 días de esa jornada cívica, el 28 de septiembre de 1994, un grupo de delincuentes arrebató la vida de José Francisco Ruiz Massieu, político brillante, de inteligencia y cultura excepcionales, un hombre de ideas democráticas y transformadoras. Este hecho reavivó la indignación y preocupación de todos, pero la respuesta invariable de la sociedad fue de repudio. La investigación del crimen avanza con eficacia y está a disposición del juez competente el responsable material directo y varios copartícipes confesos. La autoridad indagatoria tiene todo el apoyo para continuar a fondo sus tareas.

"En materia electoral se ampliaron los espacios democráticos para que millones de mexicanos acudieran a las urnas a emitir su voto, a pesar de que el ambiente no era el óptimo, el 21 de agosto de 1994 más de 35 millones de ciudadanos acudieron a las urnas a depositar sus boletas acontecimiento que se convirtió en una fiesta cívica y familiar, el resultado fue excepcional, casi el 78% de los empadronados emitió su sufragio, porcentaje sin precedentes en México. La

¹³⁰ *Ibidem.* p. 8.

jornada electoral, por su fuerza cívica y por la hazaña colectiva, devolvió a la nación la serenidad interrumpida."¹³¹

El padrón fue calificado por expertos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como uno de los más avanzados en esta materia en el ámbito internacional; en el proceso electoral participaron por primera vez observadores electorales nacionales y visitantes extranjeros; los medios de comunicación electrónica incrementaron en casi un 180% los tiempos gratuitos para los partidos; por primera vez en la historia del país se dio un debate televisivo entre los principales candidatos a la Presidencia de la República, y se transmitieron en vivo y en directo los cierres de campaña. Asimismo, estableció una nueva legislación sobre delitos electorales y una Fiscalía Especial.

Al efecto, el Consejo General del Instituto Federal Electoral en su carácter de autoridad electoral, preparó un Programa de Resultados Electorales Preliminares que permitiría conocer la tendencia electoral en las distintas entidades federativas y en el Distrito Federal, una vez terminada la jornada electoral el recuento de la votación se reuniría en los Centros de Acopio implementados en cada estado y de manera inmediata llegaría la información al Centro Nacional de Acopio de Resultados Preliminares (CENAREP) instalado en el sótano del Instituto Federal Electoral.

Si bien no fue un proceso perfecto ni excepto de irregularidades, éstas no fueron intencionales; los avances electorales son ya parte del patrimonio democrático de la nación; el mérito compartido es de la sociedad, de los partidos y del gobierno ya que la relevancia histórica de esta elección está en el muy elevado nivel de participación ciudadana; "en México existen leyes para solucionar los conflictos e instituciones para encauzar las diferencias y sobre todo, ánimo de

¹³¹ *Ibidem.* p. 13.

*tolerancia. No hay crisis de gobernabilidad; la economía se había saneado; no existía repudio masivo al gobierno, ni huelgas o conflictos agudizados, tampoco suspensión de garantías y libertades.”*¹³²

En el segundo apartado del Sexto Informe de Gobierno, el Presidente realizó el recuento de lo alcanzado en el Sexenio destacándose entre otros; la promoción de los intereses de México en el mundo tanto en el plano económico como político, así como lo obtenido en los ámbitos de política interna, de recuperación económica y de justicia social.

En el aspecto económico, el objetivo central de su gobierno había sido crecer con estabilidad de precios de tal suerte que se avanzó en la estabilidad, se abatió la inflación a niveles muy cercanos a los de los países del mundo altamente desarrollados, se registró un crecimiento económico positivo que fue mayor al de la propia población, sin embargo, se reconoció que no se alcanzaron los índices propuestos debido a que el entorno internacional no presentó circunstancias favorables por la evolución negativa de los términos de intercambio y el bajo dinamismo en las economías más desarrolladas.

Con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, casi un año posterior a lo planteado, se afectó directamente y de manera favorable la dinámica económica para 1993 en virtud de que se crearon las condiciones internas propicias para mejorar la competencia entre los productores nacionales los que debieron revisar y actualizar sus planes, modernizar su capacidad instaladas a multiplicar la capacitación de sus trabajadores.

En la vertiente social, resaltó la reforma llevada a cabo por su gobierno a través del PRONASOL que fue el instrumento mediante el cual se destinaron recursos

¹³² *Ibidem.* p. 14.

crecientes a las pequeñas obras en beneficio de las familias mexicanas mediante la ampliación de los porcentajes reales de gasto social cuyo resultado se reflejó en la construcción de la infraestructura en materia de salud; en lo social se destacaron las reformas en educación y en el campo; el apoyo directo brindado por PROCAMPO a los campesinos y agricultores y la seguridad patrimonial que consolidó PROCEDE. Salinas aseguró que la acción económica y social llevada a cabo detuvo el deterioro del ingreso y contribuyó a mejorar el entorno social y los servicios básicos de millones de mexicanos, la evidencia está a disposición de este H. Congreso.

“En cuanto al ritmo y a los tiempos de las tres vertientes de las reformas del Sexenio, se apuntó que los cambios económicos dieron solidez y estabilidad al país y fueron prioritarios en la acción del gobierno, porque la fortaleza económica es siempre condición necesaria del progreso social y la armonía política. Al consolidarse el cambio económico, se sentaron las bases para ofrecer oportunidades a quienes más lo necesitaban y para dar bases materiales a la satisfacción de las expectativas democráticas”.¹³³

La reforma social se inició de manera simultánea a los cambios efectuados en el ámbito económico, acelerando más el paso que cualquier otro esfuerzo gubernamental, de modo que para 1994, el gasto social representó más de la mitad de todo el presupuesto federal. El diálogo y la negociación fue el medio utilizado para realizar los cambios necesarios en todos los ámbitos; la inflación se logró reducir mediante pactos sucesivos con las organizaciones obreras, campesinas y empresariales; se efectuó una consulta amplia y un debate libre antes de incorporar a México los flujos mundiales de comercio y de inversión, en particular, para negociar el Tratado de Libre Comercio para América del Norte, también se recurrió al diálogo para modernizar el sistema político que ofrecieran al campo nuevas

¹³³ *Ibidem.* p. 22

oportunidades de capitalización para crear un nuevo sustento educativo y para combatir de raíz la pobreza extrema.

Se destaca que durante la gestión Salinista, tan sólo en la Ciudad de México se invirtieron más recursos que en los tres decenios anteriores; el Distrito Federal saneó sus finanzas públicas y los ingresos del Departamento del Distrito Federal crecieron en un 82% en términos reales; la voluntad política de proteger el entorno y la salud de la población determinó cerrar la refinería 18 de Marzo; se introdujeron mejores combustibles y sistemas de control de emisiones de industrias y vehículos; se expropiaron importantes zonas para recarga de acuíferos en el Ajusco y en la Sierra de Guadalupe; se puso en marcha una estrategia industrial de abastecimiento, distribución, uso racional y reutilización del agua, servicio que se incrementó para atender al 98% de la población mediante la red de distribución y sólo en 2% de quienes viven en zonas muy altas se abastece mediante carros-cisterna y tanques portátiles. Al efecto, se pusieron en servicio 11 kilómetros del acueducto periférico, 122 kilómetros de red primaria, 52 plantas de bombeo y 30 tanques de almacenamiento y se sustituyeron 635 mil sanitarios en escuelas, industrias, comercios y edificios públicos, con lo que diariamente se ahorrarían 120 millones de litros.

La infraestructura del drenaje avanzó al mayor ritmo histórico que haya tenido la Ciudad de México, se construyeron 31 kilómetros de drenaje profundo, 20 plantas de bombeo, 367 kilómetros de red primaria, 63 kilómetros de colectores marginales y cinco lagunas de regulación, destacándose el entubamiento de mil metros del gran canal del desagüe ampliando la cobertura del drenaje en 20%, 2 millones más que en 1988.

De notable importancia fue la recuperación del entorno agrolacustre de Xochimilco y Tláhuac, que estaba condenado a la desaparición, la superficie

rescatada abarca 1,100 hectáreas e incluyó el saneamiento de los canales Nacional y Chalco los cuales ahora conducen agua limpia tratada.

Por otra parte, el valor arquitectónico del Centro Histórico de la Ciudad de México es uno de los más destacados a nivel mundial toda vez que conserva más de 1,500 inmuebles coloniales, y el centro ceremonial azteca es considerado el más impresionante de América. Con el objeto de rescatar esta zona se realizaron obras de revitalización con una inversión pública y privada de 1,500 millones de nuevos pesos.

Con la construcción de las líneas 8 y A, se amplió la red del Metro en 8.5 kilómetros, 26% más que en 1988. Estas obras introdujeron la transformación a vía rápida de 4.5 kilómetros de la avenida Francisco del Paso y Troncoso y 11 kilómetros de la calzada Zaragoza, mismas que junto con la ampliación de las salidas a Cuernavaca, Pachuca, Puebla y el Ajusco, mejoraron la fluidez del tránsito. Recientemente se inició la construcción de la nueva línea B del Metro que constará de 21 kilómetros divididos en 21 estaciones cuyo desplazamiento será a Ecatepec, Estado de México. La vialidad primaria se incrementó en 85 kilómetros, se terminaron siete ejes viales con longitud de 31.5 kilómetros y se amplió el periférico al oriente y al norte en una longitud de 35 kilómetros, propiciando el cierre del circuito de 80 kilómetros.

Se remodeló el Auditorio Nacional para dar cabida a 10 mil espectadores, se renovó el Zoológico de Chapultepec y se inauguraron el Museo del Niño, el Parque Tláhuac, la Casa de Cultura, entre otras plazas, centros deportivos y corredores ecológicos.

En materia educativa se construyeron 205 escuelas de nivel básico y se reforzaron 1,472 para proporcionar mayor seguridad a los niños; asimismo, de 1989 a 1993 se construyeron 89 mil 465 viviendas en el Distrito Federal y en 1994 se

terminarán 40 mil; se edificaron los Hospitales Generales en Milpa Alta, Tláhuac y Cuajimalpa, y se rehabilitaron otros nueve de los Servicios Médicos del Departamento del Distrito Federal.

En la última parte de su exposición, Carlos Salinas de Gortari subrayó que la reforma del Estado, que había sido diseñada desde el gobierno pero llevada a la práctica con la sociedad, procuró una nueva perspectiva económica, sin agobio de deuda, inflación o déficit; un nuevo horizonte de equidad social, sin iniquidades crecientes y una nueva institucionalidad política, plural, cívica y democrática, para procurar colocar a México en un lugar distinto que permitiera que el mundo lo visualizara con respeto.

México no hubiera podido alcanzar la viabilidad económica y política que ya tenía, si no hubiera cambiado. Ante las transformaciones mundiales, el Estado Mexicano se había visto emplazado a cambiar, con riesgo, o a permanecer en la inmovilidad, con crisis permanente; "no fue una reforma que buscara resultados inmediatos para la próxima elección, sino resultados duraderos para la próxima generación." ¹³⁴

Así, en el cierre del siglo, aseveró Salinas, el Estado y la sociedad mexicana tiene la capacidad para afrontar el desafío mundial, en cuyo oleaje, muchas ocasiones se naufragó, ya por retraso o precipitación, o bien, por una selección equivocada de los medios, sacrificándose habían sacrificado su unidad, debilitando sus Estados y perdiendo la viabilidad y soberanía.

Para entonces, se habían callado los gritos y las impugnaciones de la bancada perredista, los cuales persistieron a la largo de la lectura del informe acallados por prolongados aplausos del grupo priista y del grueso de los asistentes; el silencio era

¹³⁴ *Ibidem.* p. 62

asombroso en el Palacio Legislativo de San Lázaro producto, sin duda, de la emoción despertada por las palabras del Presidente Salinas.

En la parte del mensaje político, señaló que gobierno y sociedad crecieron enfrentando duras pruebas, muchas de ellas dolorosas y aún trágicas, pero no suficientes para detener el paso de la modernización de México, de acuerdo con sus nuevas corrientes democráticas y plurales. La sociedad era más justa, pero tuvo que asumir un gran reto de justicia; la economía era más sana pero todavía debía proporcionar empleos y nuevos satisfactores a los mexicanos de hoy y del mañana; las libertades eran mayores e irreversibles, pero persistían aún rigideces e inequidades que habrían de enmendarse para constituir una nación democrática y moderna.

Para finalizar el Sexto Informe de Gobierno, el Presidente Salinas enfatizó: "Comprometí mi gobierno y su voluntad en la reforma de nuestro país, no para negar su historia sino para enriquecerla, porque como todos los mexicanos habían aprendido en esa misma historia los riesgos de no cambiar y la sabiduría de hacerlo a tiempo. Me llevo como más preciada de mis recompensas, la cálida memoria del contacto cercano de mis compatriotas: Nada se compara con la cercanía del pueblo: Por eso, nadie puede ser el mismo después de haber gobernado a una nación sensible, original y generosa como la nuestra. Nadie, tampoco, puede aspirar a la unanimidad, porque la riqueza de México es su diversidad. Gracias -terminó Carlos Salinas visiblemente emocionado-, muchas gracias al gran pueblo de México por haberme permitido servirle".¹³⁵

El 26 de diciembre de 1995, México fue sacudido por la crisis económica y financiera más grave de sus historia; con el cambio de administración y con el proyecto económico-financiero para el Sexenio 1995-2000, el gobierno del

¹³⁵ *Ibidem.* p. 65.

Presidente electo, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, enfrentó una responsabilidad que, si bien no le correspondía del todo, en su carácter de Primer Mandatario y máxima autoridad del Estado mexicano, debió asumir el problema con responsabilidad ordenando toda clase de investigaciones y, en su caso, detenciones y arraigos administrativos en contra de los causantes del problema económico, así como de sus colaboradores, sin embargo, resultó innegable la participación que el Ejecutivo Federal tuvo para facilitar su éxodo del país, a costa, una vez más, del pueblo de México.

4.4 Saldos de la Modernidad del Sexenio Salinista

El auge de la modernización dio inicio en el periodo presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado de 1982 a 1988, el cual se consolidó en el Sexenio de Carlos Salinas de Gortari de 1989 a 1994, periodo que trajo consigo importantes y controvertidas transformaciones económicas en las que el actor principal que acompañó a la tecnocracia gobernante fue el empresariado.

La élite empresarial decidió apoyar a un gobierno surgido de un proceso electoral fuertemente impugnado, sin embargo, se comprometió a convertirse en el aspecto más relevante que consolidaría la apertura económica del país que le permitiría ingresar a los grandes mercados internacionales, no obstante, en el ocaso del Sexenio Salinista, hechos relacionados con la estabilidad interna provocaron la incormformidad y molestia de altos empresarios de la iniciativa privada la cual se generalizó con el estallamiento de la crisis de diciembre de 1994, la cual aún se viven sus consecuencias.

Por otra parte, el Saldo de 15 años de modernización le permitió al grupo empresarial, a recuperar espacios perdidos frente a los gobiernos estatistas, la

consolidación de una fuerte oligarquía económica, que ha provocado 15 miembros del gobierno federal destaquen entre los hombre más ricos del mundo, sin embargo, existen indicios que permiten sospechar que el origen de esas fortunas se relacionan con los oscuros procedimientos de enajenación de diversas empresas paraestatales

Atentos y con una alta sensibilidad a los cambios políticos, económicos y sociales del país, los empresarios mexicanos se han caracterizado por tener la capacidad de adaptación a las diferentes circunstancias por las que ha atravesado el país a lo largo de la década; en el Sexenio Salinista no fue la excepción y la élite empresarial cambió de piel para pasar de la complacencia a la reticencia. Esta característica camaleónica no sólo les ha permitido defender y conservar sus intereses como grupo de poder, sino también incrementar su influencia económica y política dentro del gobierno.

La iniciativa privada fue favorecida en el Sexenio Salinista en virtud de que su gobierno concedió enormes privilegios a los grandes consorcios porque para poder desarrollar su proyecto de gobierno requería necesariamente del reconocimiento y legitimación de los hombres del dinero. En este sentido, la iniciativa privada no dudó en brindar su apoyo a Salinas de Gortari, pues aunque su ascenso al poder fue severamente impugnado por amplios sectores políticos y sociales, el proyecto económico de los tecnócratas garantizaba la conservación y la expansión de sus intereses.

La sustitución de la ideología de la Revolución Mexicana por la de la Reconversión Industrial delamadrista, preparó el terreno para el regreso del empresariado al terreno de la política, y en el Sexenio Salinista, el neoliberalismo fue la estrategia que impulsó a la cúpula empresarial a ganar paulatinamente más terrenos en los en los ámbitos económico, financiero y político. No obstante lo anterior, el neoliberalismo no fue la única variable que por sí sola permitiera que los

grandes empresarios amasaran enormes fortunas "fast track", también se debió a otros factores, la legitimación del gobierno y el pacto empresarial y la reforma del Estado.

a) Legitimación del Gobierno y el Pacto Empresarial.- Cuando Carlos Salinas de Gortari asumió el poder en diciembre de 1988 lo hizo en medio de un clima de irritación, molestia e inconformidad por los resultados electorales y las impugnaciones al proceso electoral fueron constantes; el ambiente acusaba el advenimiento de un gobierno producto del fraude electoral manifiesto mediante la "caída del sistema", además de los asesinatos inexplicables de los colaboradores de los partidos de oposición un día antes de los comición, es decir, un gobierno ilegítimo, sin consenso, sin representación.

Salinas sabía que su llegada al poder carecía de legitimidad y que a pesar de la manipulación de los resultados a su favor, apenas alcanzó el 51% de la votación total, situación que no le favoreció para iniciar su programa económico y revertir los efectos de la ilegitimidad.

Para revertir esta situación e iniciar el programa económico de gobierno fue necesario acordar con los hombres del dinero que las condiciones y los beneficios serían mutuos; en este orden de ideas, desde su campaña; Salinas de Gortari ofreció a los grandes capitalistas modernizar al país permitiendo la inversión privada y la retracción estatal de muchas actividades económicas y propuso que los empresarios establecieran alianzas estratégicas que incluirían garantía y seguridad a sus personas y bienes.

Los hombres de negocios reaccionaron en forma positiva al discurso presidencial siendo que las coincidencias del salinismo hacia la cúpula empresarial se volvieron realidad, Salinas logró establecer la confianza del sector privado en el

gobierno llevando a la práctica muchas de sus ofertas electorales tales como la profundización de las privatizaciones y la devolución de la banca a la iniciativa privada.

b) La Reforma del Estado.- Una vez legitimado el régimen salinista, se inició la modernización del país en todos los aspectos, pero sin duda, dicha modernización descansaría en la reforma del Estado que básicamente se encaminó en dismantelar el viejo principio de la Revolución Mexicana y sustituirlo por el del libre mercado, adelgazamiento del Estado al máximo y reducir la inflación a un sólo dígito.

1. Libre Mercado.- Aunque en el Plan Nacional de Desarrollo del Sexenio anterior no estaba prevista la inserción de México en el Tratado de Libre Comercio (TLC), con Estado Unidos y Canadá, Salinas mantuvo "contactos secretos" con Estados Unidos para concretarlo y ponerlo en marcha el primer día de 1994. El pacto trilateral fue impulsado en realidad por Washington con el propósito de conformar un bloque económico en América del Norte que pudiera enfrentar con éxito a los poderosos bloques de Europa y Asia-Pacífico.

Para México en cambio era un arma de doble filo, sin embargo, los estrategias salinistas pensaron que el tratado daría un fuerte impulso al comercio y a la economía; entre los empresarios hubieron posiciones encontradas, pues mientras los grandes consorcios estaban a favor, los pequeños y micro empresarios se pronunciaron abiertamente en contra. El TLC no sólo buscó ampliar los flujos de comercio con Canadá y Estados Unidos, sino también el aumento de las corrientes de capitales hacia México, necesarias para financiar el desarrollo del país.

2. Privatizaciones.- El programa de privatizaciones fue otro pilar del modelo económico salinista mediante el cual se buscaban tres objetivos: ganar la confianza

de la iniciativa privada al reprivatizar los bancos; adelgazar al Estado y captar recursos para financiar el desarrollo.

Las reprivatizaciones, en especial la del sistema bancario, representaron sin duda enormes beneficios para los grandes capitales, aunque gran parte de ellas estuvieron marcadas por la sospecha y la duda como en los casos de Telmex, TV Azteca y Banco BCH, entre otros.

De conformidad con el último informe sexenal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que abarcó hasta el 17 de noviembre de 1994, el saldo del proceso privatizador en el Sexenio Salinista fue de 160 empresas vendidas, 152 liquidadas, 51 extinguidas, 17 fusionadas, 11 transferidas y 27 que dejaron su estatuto de paraestatal para convertirse en empresas privadas.

Con el proceso de venta de paraestatales se produjo paralelamente una transferencia de poder; el Estado al reducir sustantivamente su poder económico, reforzó a importantes corporaciones industriales y financieras y les abrió las puertas del poder político.

3. Los Pactos Económicos. - *Estos mecanismos iniciados en diciembre de 1987 en el Sexenio de Miguel de la Madrid, en el régimen salinista alcanzaron el carácter de eje de la política económica; su objetivo central fue la recuperación de los índices de ganancia y una relativa estabilidad en los precios que permitiera a las empresas planear sus inversiones.*

Por otra parte se propuso reducir la inflación a un dígito mediante la disminución del consumo, afectando así directamente a los salarios que han visto perder terreno contra los precios. Los pactos que fueron acuerdos cupulares entre el gobierno y los empresarios, pues aunque se dijera que estaban representados por los

sectores productivos, lo cierto es que siempre existió una imposición de los dos protagonistas más poderosos: gobierno y grandes empresarios.

La luna de miel IP-Gobierno se extendió más allá de la mitad del ese Sexenio, sin embargo, en la recta final del mismo, diversos acontecimientos como el acribillamiento del Cardenal Juan José Posadas Ocampo en la Ciudad de Guadalajara en mayo de 1993; el surgimiento de la guerrilla en Chiapas el 10, de enero de 1994 y los homicidios de Luis Donald Colosio y de José Francisco Ruiz Maseu en los meses de marzo y septiembre de 1994, respectivamente, enturbiaron el clima político y social del país, que provocó una inestabilidad generalizada en el ánimo de los empresarios nacionales y extranjeros que decidieron retirar sus inversiones y demás capitales días posteriores a que el Presidente electo Ernesto Zedillo hubiere asumido su encargo, el resultado se tradujo en la crisis financiera más grande de la historia de México y de América Latina.

Con el advenimiento de Ernesto Zedillo Ponce de León como Presidente electo, éste dirigió un discurso al Consejo Coordinador Empresarial conformada por la cúpula de organizaciones empresariales del sector privado como la Coparmex, Concamin, Canacindra y Concanaco, quienes mostraron cierto malestar frente a la presente administración por la falta de conducción eficaz, la escasa credibilidad del Ejecutivo y el creciente deterioro de amplios sectores de la sociedad.

Conviene señalar, que a principios de 1994 la Coparmex cambió su postura política hacia el Partido Acción Nacional por estar en desacuerdo con las políticas neoliberales puestas en marcha; más tarde se les unió la Canacindra. Todo lo anterior provocó un marco de insertidumbre e inestabilidad en el ánimo de los inversionistas nacionales extranjeros y conjuntamente con los "errores de diciembre", condujeron a una inusitada crisis económica y financiera que golpeó tanto a los empresarios como a la sociedad en general.

El deterioro salarial, el desempleo, el cierre de negocios y empresas, la depresión del mercado interno, el aumento a los impuestos y los nullos estímulos fiscales y la creciente inseguridad traducida en secuestros, homicidios, asaltos y robos con violencia, la guerrilla y la comprobada colaboración de las altas esferas del gobierno en el narcotráfico, la profunda corrupción gubernamental y el factor priísta como promotor de una inestabilidad, son elementos que propician las condiciones que fomenten inversiones en los mercados nacionales por parte de los inversionistas nacionales e internacionales.

Si el Sexenio de Carlos Salinas de Gortari se caracterizó por la privatización de empresas paraestatales, la actual administración sobresale por el descubrimiento de ilícitos en esas ventas. Empresarios y banqueros se han visto envueltos en casos de comprobada o presunta corrupción en los que negocios y política se entrelazan firmemente creando una compleja red de intereses para obtener beneficios económicos y políticos mutuos:

La corrupción del régimen político se inició desde la época posrevolucionaria, la corrupción ha sido un mecanismo fundamental en la consolidación y permanencia del sistema político mexicano. Bajo este esquema logró conseguir legitimidad manteniendo a su lado las numerosas fracciones políticas y también fue un instrumento útil para integrar a muchos líderes o grupos disidentes; expresiones como "cañonazos de 50 mil pesos", "carrancear", "año de Hidalgo", "un político pobres es un pobre político" o "la corrupción somos todos", sintetizan de alguna forma la institucionalización de prácticas corruptas promovidas desde las altas esferas del poder.

Hasta hace poco tiempo, de este fenómeno fueron beneficiarios en general todos los sectores que conforman la pirámide del régimen priísta, desde el presidente municipal hasta el presidente de la República, pasando por los niveles intermedios de

poder compuestos por diputados, senadores, líderes partidistas, así como dirigentes obreros, campesinos y populares, además de altos funcionarios públicos y burocracia intermedia.

Su expresión máxima la alcanzó el Sexenio de José López Portillo donde se demostró las escandalosas fortunas de Arturo "El Negro" Durazo, Jorge Díaz Serrano y del propio López Portillo, y las de Carlos Salinas de Gortari, pasando por la administración de la "renovación moral" de Miguel de la Madrid, en la que se sumó otros ingrediente peligroso; el narcotráfico.

La corrupción modernizada encontró fundamento con la llegada a México de la ola neoliberal, que trajo consigo la necesidad de incorporar activamente a la élite empresarial al proyecto de "modernización" económica impulsada por el Presidente Carlos Salinas de Gortari. El desarrollo del proceso mediante el cual se desmanteló todo el sistema de empresas paraestatales no requería, por supuesto, del apoyo de los sectores priista tradicionales, quienes resultaban los más afectados, sino requería de quienes impulsaran y llevaran a la práctica la apertura económica a los mercados internacionales.

Si antes el empresariado se caracterizó por criticar permanentemente al gobierno por su manifiesta vocación a realizar prácticas corruptas, durante el Sexenio Salinista una parte de él se convirtió en uno de los responsables, junto con la tecnocracia gobernante, de los jugosos negocios que se hicieron bajo procedimientos sospechosos; además, otros aprovecharon la fiebre privatizadora para cometer delitos en detrimento de los propios organismos adquiridos, como fueron los casos de Banpaís y Banca Unión, cuyos principales accionistas, "Angel Isidoro Rodríguez -El Divino- y Carlos Cabal Peniche, respectivamente, tienen procesos penales en su contra.

La multimillonarios mexicanos favorecidos en el Sexenio Salinista son los siguientes:

NOMBRE	MILLONES DOLARES	EMPRESAS
CARLOS SLIM HELÚ	6,600	TELMEX, CARSO, INBURSA
EMILIO AZCARRAGA MILMO	5,400	TELEVISIA
FAMILIA ZAMBRANO	3,100	CEMEX
FAMILIA PERALTA	2,500	INDUSTRIAS UNIDAS
JERONIMO ARANGO	2,200	CIFRA
ALFONSO ROMO	2,200	LA MODERNA
ALBERTO BAILLERES	1,900	PEÑOLES, PALACIO DE HIERRO
PABLO ARAMBURUZAVALA	1,800	GRUPO MODELO, ACCIVAL
FAMILIA GONZALEZ NOVA	1,500	COMERCIAL MEXICANA
FAMILIA MOLINA SOBRINO	1,400	GEMEX, PEPSI-COLA
ADRIAN SADA	1,300	VITRO, SERFIN, INVERLAT
ABEL LOZADA	1,300	GRUPO GIGANTE
RICARDO SALINAS	1,200	ELEKTRA, TV AZTECA
BERNARDO GARZA SADA	1,200	GRUPO ALFA
FAMILIA SERVITJE	1,200	GRUPO BIMBO
ROBERTO HERNANDEZ	1,200	BANAMEX-ACCIVAL
JORGE LARREA	1,200	CANANEA, MEXCOBRE
ROBERTO GONZALEZ BARRERA	1,100	MASECA, BANORTE
EUGENIO GARZA LAGÜERA	1,100	VISA, FEMSA, BANCOMER
FAMILIA COSIO ARIÑO	1,000	HOTELES CAMINO REAL
FAMILIA GONZALEZ GÜITRON	1,000	GRUPO SIDEK
FAMILIA FRANCO	1,000	GRUPO INFRA
FAMILIA PEÑALOZA	1,000	GRUPO TRIBASA
ALFREDO HARP HELU	1,000	BANAMEX-ACCIVAL

Carlos Peralta-Grupo IUSA; Adrián Sada-Alfa y Vitro; Carlos Hank Rhon-Interacciones; Roberto González Barrera-Gruma; David Peñaloza-Tribasa y José Madariaga y Abraham Zabludovsky-Masa; resultaron salpicados por las sospechas de estar involucrados en actos de corrupción, vía sus vínculos con Raúl, hermano del expresidente Salinas. A raíz de las investigaciones realizadas contra Raúl Salinas de Gortari, también salieron a la luz pública presuntas irregularidades en las desincorporación de empresas paraestatales, específicamente la de Imevisión, hoy Televisión Azteca.

Se presume que desde el proceso de licitación surgieron señales sospechosas como la recomendación de la Secretaria de Hacienda a dos de los cuatro concursantes de la compra, de no ofrecer más de 450 millones de dólares por la transacción; sorprendentemente el ganador fue Ricardo Salinas Pliego, un empresario con poca experiencia en medios y quien ofreció un pago de 650 millones de dólares. A éste también se le investigó por transacciones millonarias realizadas con el llamado "hermano incómodo" en los días cercanos a la compra, mismas que fueron cuestionadas porque levantaron sospechas de que la operación pudiera haber sido producto de un soborno; lo cierto es que la política es la mejor forma de hacer negocios.

En diciembre de 1987 se creó una Comisión de Financiamiento y Fortalecimiento Patrimonial del PRI, cuyo propósito fue obtener recursos económicos entre viejos y nuevos empresarios que impulsaran la candidatura del candidato oficial, las aportaciones ofrecidas por cada invitado fueron millonarias, en dólares y por persona, sin embargo, las donaciones no fueron gratuitas, los empresarios obtuvieron su recompensa con las empresas que el Estado desincorporó en el Sexenio Salinista cuyos mecanismos de adjudicación y las transacciones de compraventa resultaron oscuros, generando sospechas que incluso aún no se desvanecen.

El caso que más suspicacias levanto fue la venta de la compañía de Teléfonos de México, que según denuncias del Partido de la Revolución Democrática e investigaciones periodísticas, fue adjudicada a Carlos Slim Helú a tan sólo el 25% de su valor real. Otro dato que apoya la hipótesis de que los integrantes de la Comisión de Financiamiento del PRI fueron favorecidos por sus jugosas aportaciones a la campaña del candidato del partido oficial es la aparición de varios de ellos en la lista de multimillonarios publicada en 1994 por la revista Forbes anteriormente citada; dos años después de la publicación de referencia aumentaron a 15, cinco más que un año anterior, colocándose como los personajes más ricos en Latinoamérica.

En el Sexenio Salinista, negocios y política fue sin duda el binomio predominante en las altas esferas del poder; las élites económicas otorgaron su apoyo a un partido y a un candidato con la finalidad de obtener de los funcionarios públicos trato privilegiado y numerosos beneficios. Igualmente, resulta relevante señalar para explicar esta estrategia bien planeada el caso de algunos empleados que actuaron como enlaces con la iniciativa privada; Oscar Espinoza Villareal, por ejemplo, fue Director General de Nacional Financiera (NAFINSA) de 1991 a 1993, organismos encargada de brindar apoyos a medianos, pequeños y microempresarios; de ahí pasó a ser Secretario de Finanzas del PRI, puesto desde el cual utilizó sus contactos en la IP para organizar "células empresariales" en apoyo al candidato del PRI a la presidencia de la República en 1994; ahora es regente del Distrito Federal.

La discrecionalidad con que los tecnócratas tomaron las decisiones fundamentales en el rumbo del país, fue sin duda el motor principal para abrir espacios a las corruptelas que culminaron con un severo daño al patrimonio de la sociedad mexicana donde la élite empresarial mexicana obtuvo jugosos negocios que dispararon extraordinariamente su enriquecimiento sino que la "modernización salinista", impregnó de ese vicio al sistema político mexicano.

CONCLUSIONES

1. *El Estado es la institución que se establece en un territorio determinado, soberano, con facultades para organizar jurídica, social y políticamente a su población, que confluyen con el propósito de alcanzar su desarrollo y crecimiento pleno mediante la consecución de sus fines.*
2. *De las teorías que explican el Origen del Estado, se concluye que es la TEORÍA CONTRACTUAL O CONVENCIONAL la que más se acerca a la realidad, toda vez que atiende al sentido gregario y biológico de asociación del ser humano, que se organiza en sociedad de forma pacífica sacrificando intereses individuales por colectivos. Se erige un poder supremo que se encarga de ordenar a los grupos sociales existentes, incluso a los beligerantes, es decir, sostiene los principios de la organización social del Estado.*

Juan J. Rousseau es el máximo exponente de la TEORÍA CONTRACTUAL O CONVENCIONAL, toda vez que en su obra "el Contrato Social", además de plasmar las ideas expuestas sobre el sacrificio de los intereses individuales por los colectivos en beneficio de todos, anticipó que la propiedad privada, la agricultura, la metalurgia entre otras actividades, además de la civilización del hombre, han servido para corromperlo y para que transgreda la igualdad primitiva y los ámbitos de convivencia social previamente establecidos, sin embargo, Rousseau jamás imaginó los alcances de la corrupción en los hombres ni la putrefacción de sus voluntades, lo cierto es que los gobernantes se han servido del interés colectivo para favorecer tanto a sus intereses como los de algunos colaboradores, acciones que al ser descubiertas, provocan que la población pierda la credibilidad, confianza, cuestionando la honestidad del servidor público y del leal desempeño de su encargo, situaciones que provocan la existencia de un Estado corrupto.

El Estado es la institución y órgano rector y soberano, del elemento humano denominado población, que ejerce su autoridad en un territorio determinado y que regula la vida en sociedad a través de un orden jurídico, que permite la convivencia tranquila y pacífica de sus integrantes a efecto de facilitar los trabajos para la consecución de sus fines.

3. *La forma de gobierno en la Edad Media fue la Monarquía a través de la cual el Rey electo entre las tribus germánicas denominado "primus inter pares", representaba el poder supremo y soberano del Estado, sin embargo, éste no podía contravenir la Ley de Dios y no podía crear leyes ni reglamentos y, en los asuntos no previstas por los ordenamientos existentes, se limitaba únicamente a interpretar la voluntad de Dios.*

4. *Dentro de la política de modernización del sistema jurídico mexicano, se reformó el artículo 82, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para modificar el requisito para ser Presidente de la República, consistente en ser hijo de padre o madre mexicano, es decir, actualmente basta con que uno de ellos lo sea. Conveniente señalar, que el cambio al texto constitucional obedeció a otra concertación celebradas entre el Presidente Salinas y el dirigente del PAN, con el propósito de permitir que su candidato Vicente Fox Quezada, pudiera contender en las elecciones federales para Presidente de la República en el año 2000, situación que el PRI, por su parte, aprovecharía para postular como su candidato a Josep Marie Córdoba Montoya.*

Es evidente que esta disposición transgredió el espíritu del Constituyente de Querétaro de 1917, para favorecer intereses no propiamente nacionalistas ni de mexicanos, toda vez que, paradójicamente, los último tres presidentes de México, hijos de padres mexicanos, han conducido a su país a experimentar las crisis económicas y financieras más severas de su historia. Por su parte, conviene

mencionar que el requisito de haber residido durante 20 años en el país a la fecha de la elección, se considera un prevención, toda vez que la razón de dicha disposición no se refiere al arraigo o identificación con los valores y sentimientos nacionales, sino contar con el conocimiento y la sensibilidad por parte del candidato, hacia los problemas interno del país.

Conviene destacar, que la reforma al artículo 82 Constitucional, fue consecuencia de la imposibilidad de reformar el artículo 83 de ese ordenamiento que consagra el principio de "SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN", situación que promovió el Presidente Salinas, sin embargo, en virtud del trágico acontecimiento ocurrido en el mes de marzo de 1994 y de que el momento económico, político y social era el más apropiado, el referéndum secreto realizado sobre la reforma al artículo 83 no procedió. En este sentido y atendiendo a las instrucciones del superasesor presidencial mexicano-francés Josep Marie Córdoba Montoya, el Presidente Salinas ordenó la modificación del artículo 82 Constitucional.

Asimismo, cabe señalar que con posterioridad al deceso del candidato del PRI a la Presidencia de la República, se iniciaron los rumores para dar a conocer a los posibles sucesores a dicho encargo, destacándose entre los que Carpizo denomina como extranjerizantes, a Jaime Serra Puche y Josep Marie Córdoba Montoya, principalmente. Es evidente que la causa de la reforma atendió razones e intereses futuros y particulares del Presidente, sin embargo, ¿a caso podría México estar en peores condiciones que en las actuales con un Presidente extranjerizante?.

Por décadas se ha demostrado la incompetencia, la ignorancia y la falta de respeto por parte de los "Presidentes mexicanos" hacia México y su pueblo, sin embargo, suponiendo sin conceder que si un extranjerizante llegara a ocupar la silla presidencial, tendría que respetar el marco jurídico mexicano, toda vez que

su actuación sería vigilada y cuestionada permanentemente por los miembros del gobierno, de los partidos políticos, de la opinión pública, por los grupos sociales independientes, entre otros, sin embargo, quizá sea tiempo del cambio que requiere México porque la vía electoral se ha convertido en una panacea y quizá hasta entonces, el país vigilaría y cuestionaría la gestión presidencial; quizá podríamos imaginar una independencia de poderes y la existencia de contrapesos reales y efectivos frente al sistema presidencial mexicano; quizá hablaríamos de un respeto al estado de derecho porque tal vez el Presidente, por el hecho de ser extranjerizante, actúe dentro del marco de derecho y no al margen del mismo.

- 4. Durante el Sexenio del Presidente Salinas, se reformaron diversas disposiciones legales y reglamentarias con el propósito de fomentar las inversiones extranjeras en nuestro país, sin embargo, como la regulación no fue la adecuada, éstas se dieron de manera irregular y desordenada, situación que provocó que los capitales, inversiones e intereses extranjeros y nacionales, en una muestra de deslealtad y carencia de patriotismo, se retiraran de los mercados mexicanos, hecho que colocó a la política económica mexicana en una situación en suma delicada.*

Es importante destacar, que el gobierno mexicano ha impuesto el funcionamiento de programas económicos y financieros perteneciente a corrientes y teorías extranjeras, sin embargo, México tiene una sociedad, una economía, una realidad distinta a la de otras naciones y, como consecuencia de su aplicación, se ha generado endeudamiento interno y externo y, que a pesar de ser uno de los países con mayores litorales, con mayores recursos y bondades naturales, se encuentra sumido en la más grave de las crisis económica y financiera ocurrida en América Latina, por lo tanto, se sugiere que la programación y presupuestación a implementarse sea congruente y corresponda con la realidad social y económica del país, procurando una explotación

adecuada y la industrialización de los sectores productivos que finalmente benefician a México.

- 5. En relación con la protesta Constitucional que realiza el Presidente de la República al tomar posesión de su cargo prevista en el artículo 82, sería conveniente asimismo, precisar en este ordenamiento, la vía o instancia jurídica a través de la cual el pueblo de México puede utilizar para demandar al Primer Mandatario por violaciones al cargo y a la propia Constitución.*

Se observa que la omisión de un mandato constitucional por parte del Presidente de la República constituye una violación a la Carta Magna, sin embargo, no constituye delito grave del orden común en virtud de que el supuesto no lo prevé ni la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni algún otro ordenamiento jurídico, conducta que lesionaría de manera importante los valores fundamentales del estado de derecho mexicano y que atentaría contra los principios de supremacía constitucional, seguridad social, certeza jurídica y de división de poderes, este último es el que sustenta al estado democrata y republicano mexicano.

- 6. Las causas del predominio del poder ejecutivo sobre el legislativo y judicial difieren en cada país en razón de sus propias condiciones, sin embargo, existen factores que convergen en casi todos los países de Latinoamérica como los económicos, sociales, planeación, política, y principalmente, la invasión del Ejecutivo en las esferas legislativas, de procuración de justicia, influencia en las fuerzas armadas, incluso en el control de la información que se da a conocer a la población a través de los medios de comunicación.*

Asimismo, otra de las causas del predominio del Poder Ejecutivo se presenta durante el proceso legislativo, donde la discusión y aprobación de las leyes o decretos le corresponde al H. Congreso de la Unión, pero ordenar su

promulgación es obligación exclusiva del Presidente de la República, disposición que le otorga el monopolio de la publicidad legislativa, violentando con ello el principio de la división de poderes prevista en la Constitución.

El predominio del presidencialismo en México se propicia porque, el Jefe del Ejecutivo es Jefe del Partido Oficial simultáneamente; por el sometimiento del H. Congreso de la Unión a las decisiones del Presidente por cuestiones políticas, situación que se traduce en aprobaciones inobjetables de todos los proyectos de iniciativas enviadas a esa soberanía; el servilismo de los integrantes del Poder Judicial y del Ejército Nacional en virtud de que su designación proviene del Presidente de la República; la marcada influencia en la toma de decisiones en los ámbitos de carácter económico y financiero; las facultades constitucionales, extraconstitucionales y discrecionales del Presidente; la influencia, control y la manipulación de la información gubernamental que se realiza a través de los medios masivos de comunicación, entre otros.

Otro factor que incide de manera determinante en la hegemonía del presidencialismo mexicano es el fraude electoral que se traduce en la alteración y manoseo de los resultados electorales, así como otras irregularidades que impiden el avance hacia el Estado Mexicano democrático y plural; el voto, para la doctrina universal, es un derecho universal mediante el cual los ciudadanos eligen de manera libre y secreta a sus representantes, sin embargo, en México eso no tiene relevancia.

Los historiadores especialistas se refieren al presidencialismo mexicano como una reminiscencia prehispánica, con poderes casi mágicos, adhiriéndose a la afirmación de que en México tenemos un emperador sexenal. Sin embargo, con el propósito de crear una disposición jurídica que prevea sanciones administrativas contra el Ejecutivo Federal por omisiones a los mandatos constitucionales, es necesario crear medios que reduzcan gradualmente ese

predominio del poder ejecutivo sobre el legislativo y judicial y evitar asimismo, se continúen violentando los principios generales de derecho del Estado Mexicano.

- 7. La figura del Presidente de la República se ha vuelto un ser enigmático, un dictador demócrata e inalcanzable por la ley y la justicia, es un ser intocable en virtud de que el marco jurídico mexicano así lo permite, por lo tanto, y como consecuencia de lo acontecido en el Sexenio pasado, la opinión pública nacional y extranjera, se ha ocupado de atender de manera especial la gestión del Presidente, por lo tanto, es tiempo de concientizar a los mexicanos y de sensibilizar a los representantes del pueblo para evitar se continúe con la impunidad y corrupción existente en las altas esferas del gobierno. Por lo anterior, se propone reformar el artículo 108 Constitucional con el propósito de que se establezcan los delitos, sanciones y responsabilidades aplicables a los funcionarios que contravengan el estado de derecho para quedar en los siguientes términos:*

PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTICULO 108 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 108.-

“El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria, delitos graves del orden común, violaciones, incluso graves, a la Constitución, ataques a la libertad electoral y lesionar los intereses de la nación. Posterior a su encargo, quedará obligado a comparecer ante el Congreso de la Unión las veces que éste considere conveniente”.

.....

8. *El artículo 69 Constitucional establece dos obligaciones del Ejecutivo Federal; la primera, asistir a la apertura del primer periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión y, la segunda, presentar un informe por escrito en el que señale el estado general que guarde la administración pública del país, por lo tanto, el hecho de limitar el acto legislativo a la entrega del informe al Congreso de la Unión, no constituye violación alguna al precepto constitucional.*

Por lo anterior, se concluye que el día 1o. de septiembre de cualquier año, a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, el Presidente de la República podría presente ante esa soberanía exclusivamente a entregar el informe por escrito que contenga el estado general que guarda el país y, posteriormente, retirarse del recinto, cumpliendo, con ese simple acto, con el mandato constitucional y con lo dispuesto por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y su Reglamento, y las celebraciones y festejos posteriores a la ceremonias del Informe, así como el "besamanos", el mensaje a sus colaboradores, el banquete y el brindis en Palacio Nacional, que son una costumbre más que una formalidad que no crea derechos ni obligaciones, desaparecerían.

Conviene mencionar, que los gobernadores de los Estados de Baja California, Chihuahua y Coahuila, de militancia panista, durante el Sexenio Salinista y en congruencia con la Constitución General de la República y la Constitución de cada Estado, únicamente presentaron por escrito sus respectivos informes de gobiernos sin que en ningún caso hubieran realizado la acostumbrada exposición oral de los documentos; no existió violación Constitucional y la costumbre no los obligó a la realización de ese acto político.

9. *Por la importancia que revisten los trabajos correspondientes a la Glosa de los Informes Presidenciales, se sugiere reglamentar la obligatoriedad por parte de las televisoras y radiodifusoras concesionadas, para las transmisiones de forma*

abierta y directa de las comparecencias que realizan los Secretarios de Estado ante el pleno de la H. Cámara de Diputados, toda vez que son ellos quienes informan de manera pormenorizada de la situación que guarda cada uno de sus respectivos ramos, situación que facilitaría el ejercicio del derecho del pueblo de México a ser informado y comprobar la veracidad de los avances y metas alcanzadas por la administración pública correspondiente.

En este sentido, tanto los Secretarios de Estado como los diputados y senadores al H. Congreso de la Unión, estarían en condiciones de elevar el nivel de sus intervenciones procurando no caer en la demagogia y en la retórica que tanto dañado le ha ocasionado al pueblo de México; informar y ser informados, verificar y ser verificados, todos ejercitaríamos nuestros derechos, todos participaríamos a un verdadero cambio, el cambio del Congreso de la Unión, de las Instituciones y de México.

Asimismo, en relación con el Poder Judicial de la Federación, se sugiere, con base en la nueva nomenclatura del Congreso de la Unión, se estudien detenidamente las propuestas de los nombramientos de sus colaboradores que realiza el Ejecutivo Federal a efecto de que se procure la independencias de aquél paulatinamente.

- 10. El voto en México se manipula y se coacciona; lo manipulan los medios de comunicación a través de las campañas electorales y lo coaccionan los distintos órganos del gobierno federal a través del voto corporativo, que representa a las Confederaciones de Trabajadores, Obreros y Campesinos, además de los grandes y medianos empresarios, y el voto institucionalizado, representados por los miembros que integran las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, mismo que es remunerado a través de una compensación o simplemente por la simple estabilidad en el empleo.*

El voto en México ha dejado de ser un derecho para convertirse en un objeto de compraventa en el que las agencias de publicidad y la mercadotecnia participan de manera abierta para que los distintos partidos políticos ofrezcan de manera atractiva sus plataformas y ofertas políticas como auténticos artículos de consumo que les permitan influir en el ánimo de los ciudadanos el día de la jornada electoral.

- 11. Con el objeto de conseguir avanzar en la política electoral democrática y plural mexicana, sería conveniente establecer en el COFIPE la apertura a los medios de comunicación para que difundan las campañas electorales en los medios de comunicación electrónicos y de prensa escrita sin tendencia oficial, con igualdad de tiempos, presupuestos, honestidad y respeto. Se debe procurar que la televisión concesionada otorgue tiempos a los partidos políticos con el objeto de que se difundan sus plataformas electorales en beneficio del voto razonado de los mexicanos.*
- 12. Asimismo, se debe procurar el acceso de la prensa, incluso extranjera, para dar seguimiento a los procesos electorales, situación que podría servir para que estos medios realicen tareas de comprobación de la información que se presentan los medios mexicanos y extranjeros. En la medida en que se avance en la cultura electoral, las tendencias y preferencias de los ciudadanos dejarán de ser un fantasma para convertirse en resultados reales y de difícil manejo o alteración por parte de la autoridad electoral.*

Con comicios transparentes la gobernabilidad del Estado Mexicano se legitimaría de manera consensual en función del voto del electorado, independientemente del partido político vencedor, toda vez que la contienda electoral sería democrática, plural e igualitaria y se comprobaría que la mayoría en el Congreso General sería sin duda de oposición, situación que permitiría la existencia de un contrapeso real en el Poder Legislativo y en

consecuencia, la disminución en la intervención del Poder Ejecutivo en la esfera competencial del Poder Legislativo.

- 13. El Informe Presidencial debe dejar de ser el instrumento oficial que contenga de manera "enunciativa y numérica" la información relativa a las acciones y actividades realizadas por el gobierno federal, así como las metas y alcances logrados en el transcurso de un año. Al efecto, el Congreso General, soberanía ante la cual se presenta de manera formal, debe llevar a acabo a través de las Comisiones que la integran, tareas auténticas de revisión examinando de manera muy especial los asuntos que tengan relación con el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Ingresos de la Federación y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, así como con los resultados de las licitaciones públicas correspondientes a la enajenación, disolución y liquidación de entidades paraestatales y demás asuntos relacionados con el erario federal.*

Lo anterior con el propósito de evitar las irregularidades que pudieran presentarse en los procesos de enajenación de entidades paraestatales tal y como sucedió en el Sexenio de Carlos Salinas de Gortari con las privatización de Teléfonos de México, TV Azteca y la reprivatización de la banca, cuyo saldo fue de 160 empresas vendidas, 152 liquidadas, 51 extinguidas, 17 fusionadas, 11 transferidas, de las cuales se desconoció el destino de esos recursos, situación que provocó la crisis financiera más grande de la historia de México sin que hubieran deslindado responsabilidad alguna en contra de servidores públicos que incurrieron en enriquecimiento ilícito o inexplicable.

En virtud de la importancia que reviste para el país el Informe Presidencial o de Gobierno, con el propósito de enriquecer ese acto parlamentario, se considera oportuno que las intervenciones de los integrantes de la Cámara de Diputados se realicen en la misma ceremonia y no antes como lo prevé la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y su Reglamento, con el

propósito de que sea el Primer Mandatario quien formule respuesta a los cuestionamientos que los partidos políticos realicen al respecto y con independencia de las posteriores comparecencias de los Secretarios de Estado en su carácter de colaboradores del Presidente de la República. Lo anterior, con el propósito de fomentar la cultura política y el ejercicio del derecho de estar informado del pueblo de México.

Es necesario que el Informe Presidencial deje de ser el documento inobjetable y absoluto, por la relevancia que encierra, es necesario que las Comisiones encargadas de su, hasta hoy, inoperante revisión, supere lo conseguido a través de la realización de auditorías y otros actos de comprobación de los hechos y logros alcanzados en relación con los proyectado y lo programado.

14. El saldo de 15 años de modernización del Estado Mexicano ha provocado la recuperación de espacios perdidos de la élite empresarial frente a los gobiernos estatistas, el régimen delamadrista modificó la ideología de la Revolución Mexicana por la reconversión industrial que ocasionó el regreso de los empresarios al escenario principal; en el Sexenio Salinista el neoliberalismo fue el motor principal. Por su parte, en el Sexenio Salinista, el neoliberalismo fue el principal impulsor a la cúpula empresarial para ganar paulatinamente terreno en lo económico, financiero y político, al grado tal que 15 de estos empresarios destacan entre los hombres más ricos del mundo, sin embargo, existen sospechas fundadas de que el origen de sus fortunas se relacionan con los oscuros procedimientos en la enajenación de empresas paraestatales.

15. Es necesario que la reforma del sistema jurídico prevea multas administrativas y económicas, además de sanciones penales por desvíos de fondos, enriquecimientos ilegítimos o inexplicables que se pudieran presentarse en el ejercicio de los encargos por parte de los servidores públicos de la administración, cuyas investigaciones estén a cargo de la Secretaría de

Contraloría y Desarrollo Administrativo a de alguna Comisión que el H. Congreso de la Unión implemente.

Asimismo, sería conveniente que las declaraciones patrimoniales del Presidente de la República, de los Secretarios de Estado tanto al inicio como al final de cada año, fueran publicadas y promover que, al igual que a todos lo mexicanos, se les practiquen auditorías aleatorias con el propósito de vigilar, comprobar y verificar los datos presentados con los obtenidos.

16. Los efectos del Sexenio Salinista provocaron una crisis que repercutió en diversas actividades de la producción, aceleró el desempleo y detuvo el crecimiento de los salarios; aumentó la fuga de divisas, la desconfianza y falta de interés de los inversionistas extranjeros de invertir en los mercados mexicanos; la incapacidad comprobada del gobierno para implementar programas de emergencia eficaces para contrarrestar los efectos de la crisis; una vez más se recurrió a los empréstitos al exterior que únicamente endeudan al país; la complicidad del gobierno al consentir que los bancos cobraran a los deudores altos intereses, manifestaciones de descontento en diversos sectores de la población que se tradujeron en disturbios y tensiones sociales; la incapacidad e ineptitud del poder judicial de establecer un estado de derecho y sancionar a las altas esferas políticas que practican y propician la corrupción y que además gozan de "impunidad"; una política mexicana desacreditada y sucia frente a la política internacional por los acontecimientos "sangrientos" sin que existan a la fecha resultados veraces.

17. El Informe Presidencial es un instrumento debe cambiar su naturaleza jurídica y convertirse en un documento diferente en cuanto a sus alcances y efectos. Durante muchos años se ha demostrado que la situación económica y política del país se ha convertido en un espacio de zozobra e incertidumbre al momento del cambio de poderes o bien al término del Sexenio presidencial

correspondiente, este último cambio de poderes no fue la excepción toda vez que provocó que el pueblo de México quedara sumergido en la más profunda de las miserias política y económica; se ha puesto de manifiesto una vez más la existencia anacrónica de la corrupción mexicana, que incluso ha alcanzado altas esferas de la política en virtud de que se ha comprobado que ellos mismos fomentan la práctica de actividades ilegales como el acopio de armas, asociaciones delictuosas, el terrorismo fiscal y financiero, la usura bancaria, el narcotráfico, entre otras, actividades que cuestionan el estado de derecho mexicano pues la impunidad a altos funcionarios ocasionan malestar en la población.

No obstante que se realizó un ineludible ajuste cambiario y que las tasas de interés registraron un alza significativa, la pérdida de recursos continuó haciéndose cada vez más grave. En los primeros días de 1995, el retiro masivo de inversiones puso al país al borde del colapso financiero y productivo; en esos momentos, la tarea fundamental fue evitar el estado de insolvencia generalizado que habría lastimado por completo la economía nacional. La crisis debía afrontarse con rapidez y determinación para evitar la pérdida de millones de empleos y el desmantelado del aparato productivo del país.

- 18. El país ha perdido credibilidad política y económica internacionalmente, la confianza para la inversión de capitales extranjeros en nuestro país es prácticamente inexistente al grado que el mismo gobierno ha tenido la necesidad de intervenir en la Bolsa de Valores para poder mantener la libre flotación cambiaria frente al dólar y una tasa de interés elevada, así como fomentar en el ánimo de los inversionistas y financieros, su interés para invertir en el país, situación que es importante en virtud de que se trata de la principal fuente de ingresos.*

19. *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal será la encargada de establecer las generalidades de su preparación elaboración del Informe Presidencial, sin embargo, establece que dentro de las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se encuentra la de "Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del Informe Presidencial e integrar dicha información". Asimismo, el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, señala que será la Dirección General de Planeación Hacendaria la encargada de "Reunir la documentación y los datos para la preparación del informe presidencial en las materias competencia de la Secretaría, preparar el informe de labores de la misma y editar el Boletín de Información Hacendaria".*

Igualmente, el Manual de Organización General de la propia Secretaría señala como atribuciones de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, "Dirigir la preparación del informe presidencial en las materias competencia de la Secretaría y la preparación del Informe de Labores".

Conviene mencionar, que es la Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República la unidad administrativa responsable de presentar el Informe Presidencial al Ejecutivo Federal para su posterior exposición ante el Congreso General de la República.

De todo lo anterior, se desprende la existencia de claras incongruencias entre lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Reglamento Interior y el Manual de Organización General de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, toda vez que la Ley señala que será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la responsable de fijar los lineamientos para la elaboración y formulación del Informe Presidencial; el Reglamento Interior y el Manual de Organización de esa Secretaría, establece que las unidades

administrativas competentes deberán reunir la documentación, así como dirigir la preparación del citado Informe Presidencial en las materias competencia de la Secretaría, y no existe disposición expresa que atribuya a alguna de dependencia la facultad de integrar la información de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Es este sentido, con el propósito de evitar la interpretación sobre el particular, se propone reformar el artículo 31, fracción XX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y las disposiciones relativas previstas en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los siguientes términos:

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Art. 31.-.....

XX.- "Fijar los lineamientos que deberán seguir las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del Informe Presidencial y recabar e integrar dicha documentación".

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Art. 16.-.....

XXII. "Reunir la documentación y los datos que proporcionen las dependencias y entidades para la preparación del Informe Presidencial, y en las materias competencia de la Secretaría, preparar el informe de labores de las misma así como editar el Boletín de Información Hacendaria".

20. *La esencia de la presencia del Presidente de la República ante el Congreso de la Unión el día 1º de septiembre de cada año, es informar a los representantes de la nación por escrito, en forma amplia y circunstanciada, de la gestión administrativa y política emprendida por el gobierno, así como del estado que guarda la administración pública del país.*

Conviene señalar, que la Constitución de 1857 establecía como obligación del Presidente de la República, pronunciar un discurso mediante el cual daba a conocer el estado que guardaba el país al Congreso General, sin embargo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, establece de manera expresa la obligación del Primer Mandatario de presentar un informe por escrito, es decir, el texto Constitucional actual no prevé la figura del pronunciamiento.

La realidad del Estado Mexicano requiere no sólo de un informe amplio que responda a las inquietudes del pueblo de México a través de los legisladores, sino que es indispensable que el Ejecutivo Federal de respuesta a los cuestionamientos que sobre el particular se deriven, y que el Informe de Gobierno adopte un carácter distinto al que actualmente tiene procurando el establecimiento de una verdadera división de poderes y mayor comunicación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Por lo anterior, se propone reformar el artículo 69 Constitucional para quedar en los siguientes términos:

“Artículo 69.- A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso de la Unión el Presidente de la República asistirá para presentar un informe por escrito mediante el cual expondrá de manera circunstanciada el estado general que guarda la administración pública del país y responderá, en ese mismo acto, los cuestionamientos que sobre el particular formulen los representantes de los partidos políticos, en los términos que al efecto establezca su Ley Orgánica. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de las Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente, informará de los motivos o razones que originaron la convocatoria”.

En este orden de ideas, asimismo se propone modificar el artículo 8º. de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos con el propósito de que se prevea el derecho de los representantes de los partidos políticos con representación en el Congreso, de emitir sus cuestionamientos que se deriven de la lectura del Informe de Gobierno respectivo.

Igualmente, sería oportuno considerar la posibilidad de establecer, a través de Acuerdos Parlamentarios de cada Legislatura del H. Congreso de la Unión, los criterios para la constitución de mesas de trabajos que atiendan los asuntos relacionados con el estudio y revisión tanto del Informe de Gobierno como de su Glosa, previo a la presentación del mismo; reglamentar el número de las interpelaciones, tiempos que realicen los representantes de los partidos políticos, sin que en ningún caso procesa el derecho de réplica.

21. *En 1989, al inicio del Sexenio, el entonces Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari, estableció el Plan Nacional de Desarrollo como el pilar de su estrategia de gobierno a través del cual se fortalecieron diversos sectores productivos del Estado Mexicano sustentados en tres Acuerdos, para Ampliar la Vida Democrática, para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios y para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida de la Población; otra de las estrategias y metas del Sexenio Salinista fue la Modernización del Estado Mexicano consistente en la actualización de las instituciones, del sistema jurídico mexicano, así como la promoción a nivel mundial de los mercados financieros y económicos mexicanos.*

La política social constituyó al PRONASOL, derivado del Plan Nacional de Desarrollo, como el instrumento mediante el cual se implementaron diversas acciones tendientes a mejorar el nivel de vida de los mexicanos a través de la recuperación de precios. Al efecto, se suscribió el PECE en el cual participaron representantes de los sectores empresarial, obrero y patronal, y se implementaron otros programas en beneficio de otras actividades primordiales del gobierno federal como la educación, salud, vivienda, abasto, entre otros.

22. *En 1990, dentro de la política de modernización del Estado Mexicano y en particular del sistema jurídico, se reformaron los ordenamientos en materia de procuración de justicia con el propósito de que las instituciones de procuración de justicia permitiera la lucha frontal contra el narcotráfico; se reformó el COFIPE en materia electoral a efecto de procurar la igualdad y democratización del proceso electoral para 1993; en materia fiscal y financiera, se modificaron diversos ordenamientos con el propósito de eliminar a los sujetos que estaban exentos del pago de impuestos y acciones tendientes a permitir el*

incremento de la captación en materia del IVA, promover la privatización de la Banca, respectivamente, y se expidió la nueva Ley Agraria cuya finalidad principal fue la de permitir la enajenación de los ejidos.

Respecto de la política exterior, el Presidente Salinas en nombre y representación del Estado Mexicano celebró diversos acuerdos de cooperación, económica principalmente, con países integrantes de la Comunidad Económica Europea, de la Cuenca del Pacífico, así como de Latinoamérica y Norteamérica, entre los que se destacaron por su importancia, los tratados comerciales trilateral y bilateral, suscritos entre México, Canadá, Estados Unidos de América y Chile, respectivamente.

La política económica interior procuró una recuperación económica eficaz e inmediata a través de procurar el control del gasto público, establecer un sistema fiscal competitivo, reducir la deuda externa y promover la apertura comercial de los mercados mexicanos para la inversión extranjera, sistema económico denominado neoliberalismo. En este sentido, se destaca que el PIB se incrementó permitiendo que los recursos se canalizaran para disminuir la deuda externa del 54% al 23%; las reservas internacionales crecieron a razón de 16 mil 710 millones de dólares y el monto del producto de las privatizaciones se depositaron en el Fondo de Contingencia de los cuales 20 billones de pesos pagaron pasivos de deuda pública.

- 23. En 1991, el Fondo de Contingencia recibió cerca de 40 billones de pesos producto de la venta de 266 empresas paraestatales y de la enajenación de 8 de 18 Bancos; al agro mexicano no se le asignaron ni canalizaron recursos, sin embargo, se implementaron programas para*

la modernización del campo a través de los cuales se establecieron los principios para realizar su modernización a través de la privatización de las formas de propiedad ejidal comunal y privada.

Se modificaron diversas disposiciones constitucionales que permitieron llevar a cabo la programación de las descentralizaciones de empresas paraestatales; se reconoció a la iglesia como organización pero no se reconocieron los derechos políticos, así como lo relativo a la propiedad privada en el agro mexicano.

24. *En 1992, se presentaron elementos externos que impidieron el crecimiento al mismo ritmo que en años anteriores, la disolución de la URSS provocó que los mercados mundiales cayeran en recesión, sin embargo, los tratados comerciales firmado con la Comunidad Económica Europea y México no sufrieron efecto alguno y continuaron otorgando beneficios importantes.*

A pesar de que la recesión estaba vigente en Europa, se intentó convencer del crecimiento de México, sin embargo, por otra parte, el Presidente de la República envió al H. Congreso de la Unión la iniciativa de decreto mediante el cual se implementaría una unidad monetaria denominada "nuevo peso" la cual tenía como efecto suprimir el valor de la moneda vigente con tres ceros, señal incontestable de que México sufría una devaluación del peso frente al dólar y, por consecuencia, una nueva inflación; lo cierto es que los efectos de la recesión se ocultaron de manera irresponsable tanto por el Ejecutivo Federal como por los integrantes del Poder Legislativo.

Se mencionó que los recursos provenientes de las desincorporaciones y venta de empresas paraestatales se destinaron al Fondo de Contingencia de los cuales no se canalizaron recursos para el pago de pasivos de junio de ese año, el Fondo conservaba más de 20 billones de pesos y las reservas en el Banco de México eran del orden de 18 mil 258 millones de dólares. Asimismo, se concluyeron los trabajos para la negociación del TLC de América del Norte; al agro le fueron reestructurados créditos y recibió recursos del orden de 3.2 billones de pesos; se reestructuró orgánicamente PEMEX, se financiaron las construcciones de diversas unidades de la CFE, se reformó la Ley Minera y el plazo de sus concesiones pasó de 25 a 50 años.

25. *En 1993, se destacaron los trabajos que en materia de procuración de justicia se presentaron, a pesar de la improcedencia de las iniciativas de reformas a la legislación penal existente que los partidos de oposición enviaron para su estudio y aprobación del H. Congreso de la Unión; dentro de la estrategia de modernización del sistema jurídico, se reformó de nueva cuenta el COFIPE para eliminar la cláusula de gobernabilidad consistente en que un sólo partido político podía reformar la Constitución.*

En cuanto a la política económica interna, la inflación se redujo del 200 al 10%; el PIB pasó del 17 al 22%, la industria creció del 1.2 al 1.9%, así como la actividad silvícola que alcanzó el 1.5%. Igualmente, en diciembre de 1990 a junio de 1993, el Fondo de Contingencia alcanzó la cantidad de 55 mil 700 millones de nuevos pesos, de la cual se pagó la deuda interna quedando un remanente de 4 mil 300 millones de nuevos pesos. Por su parte, la inversión extranjera superó en un 40% lo programado para 1993 es decir, existían 34 mil millones de nuevos pesos más de lo programado

26. *En 1994, se trataron los asuntos relativos a política interior, el movimiento armado en Chiapas conmocionó al país y causó asombro al gobierno porque a pesar de que las asignaciones a ese Estado se habían incrementado en un 1,000%, los esfuerzos pacíficos no fueron suficientes. Respecto de los resultados de las investigaciones de los homicidios de Luis Donald Colosio Murrieta, José Francisco Ruiz Masseur y Juan José Posadas Ocampo, no resultaron satisfactorios ni para los integrantes de la Cámara de Diputados ni de la opinión pública; los ofrecimientos de redoblar esfuerzos por parte de las Comisiones Especiales para llegar hasta las últimas consecuencias se sabía eran buenas voluntades.*

Se hizo referencia al proceso electoral del 21 de agosto de 1994, que se convirtió en el más limpio, más participativo y el menos impugnado de la historia de las contiendas electorales, mismos que se desarrollaron en completo orden y en un clima de tranquilidad, donde los medios de información electrónicos y escritos jugaron un papel preponderante.

En materia de política interior, se abatió la inflación, el crecimiento económico fue mayor al de la población y existió equilibrio y estabilidad en los mercados financieros; respecto de la política social, a través de PRONASOL se implementaron los Comités de Solidaridad que se encargaron de llevar beneficios a las familias mexicanas mediante la canalización de recursos a los sectores más necesitados como la educación, salud y vivienda. Bajo esta premisa, se implementaron los Programas para dar apoyo al campo y para la certificación de título de propiedad denominados PROCAMPO y PROCEDE, respectivamente.

B I B L I O G R A F I A

- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. México, 1979.*
- Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa. México, 1976.*
- Cámara de Diputados, L. Legislatura. Los Derechos del Pueblo Mexicano-(México a través de sus Constituciones). Edit. Manuel Porrúa. México, 1978.*
- Cardiel Reyes, Raúl. Curso de Ciencia Política. Edit. Porrúa. México, 1978.*
- Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Edit. Siglo XXI. México, 1991.*
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al través de los Regímenes Revolucionarios, 1917-1990. Edit. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1990.*
- García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Edit. Porrúa. México, 1980.*
- Gettel, Raymond. Historia de las Ideas Políticas. Edit. Nacional. México, 1959.*
- Gómez, Robert A. Government and Politics in Latin América. Edit. Random House; Nueva York, 1966.*
- Heller, Herman. Teoría del Estado. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1987.*
- Jellinek, George. Teoría General del Estado. Edit. Compañía Continental. México, 1956.*
- Moreno, Daniel. Diccionario de Política. Edit. Porrúa. México, 1980.*
- Peniche Bolio, Francisco J. Introducción al Estudio del Derecho. Edit. Porrúa. México, 1982.*

BIBLIOGRAFIA

Platón. La República. Editorial Continental, S.A. Traducción Patricio de Ascarate. México, 1957.

Posada, Adolfo. Tratado de Derecho Político, T. I. Edit. Librería de Victoriano Suárez. Madrid, 1935.

Presidencia de la República. Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, Antecedentes 1987-1988. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1992.

Rousseau Juan J. El Contrato Social. Edit. Porrúa. México, 1983.

Salinas de Gortari, Carlos. Primer Informe de Gobierno, 1989. Edit. Presidencia de la República. México, 1989.

Salinas de Gortari, Carlos. Segundo Informe de Gobierno, 1990. Edit. Presidencia de la República. México, 1990.

Salinas de Gortari, Carlos; Tercer Informe de Gobierno, 1991. Edit. Presidencia de la República. México, 1991.

Salinas de Gortari, Carlos. Cuarto Informe de Gobierno 1992. Edit. Presidencia de la República. México, 1992.

Salinas de Gortari, Carlos. Quinto Informe de Gobierno 1993. Edit. Presidencia de la República. México, 1993.

Salinas de Gortari, Carlos. Sexto Informe de Gobierno 1994; Edit. Presidencia de la República. México, 1994.

Sánchez Navarro, Juan. Presidencialismo, causas de crisis recurrentes. Periódico "El Universal". México, 1996.

Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. Edit. Porrúa. México, 1983.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Gobernación. México, 1996.

Ley de Planeación. Diario Oficial de la Federación. México, enero 1983.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación. México, diciembre 1939.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación. México, enero 1982.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Edit. Porrúa. México, 1996.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. LVI Legislatura Cámara de Diputados. México, 1995.

Manual de Organización del Gobierno Federal, 1982. Edit. Presidencia de la República. México, 1983.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1997. Edit. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1997.

Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Edit. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1983.

Reglamento para el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. LVI Legislatura Cámara de Diputados. México, 1996.

O T R A S P U B L I C A C I O N E S

- Alonso, Martín. Diccionario del Español Moderno. Edit. Aguilar. Madrid, 1979.*
- Atwood, Roberto. Diccionario Jurídico. Edit. Lex. México, 1978.*
- Burgoa O., Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Edit. Porrúa. México, 1984.*
- Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación. México, enero 1927.*
- Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación. México, enero 1947.*
- Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación. México, diciembre 1978.*
- Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación. México, febrero 1992.*
- Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación. México, septiembre 1993.*
- Diario Oficial de la Federación; Secretaría de Gobernación. México, octubre 1993.*
- Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación. México, diciembre 1996.*
- Diccionario de la Lengua Española. Edit. Espasa-Calpe. Madrid, 1989.*
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Edit. U.N.A.M. México, 1984.*
- Revista Bitacorpaf 43. Normatividad Fiscal. Reformas Penales y al Código Fiscal. México, 1996.*