

124
2 es.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

FORTALECIMIENTO DEL PODER
LEGISLATIVO EN MEXICO



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARIA CRISTINA DEL CASTILLO VELASCO



MEXICO, D. F.

1998

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

269091



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
PRESENTE

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "**FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO EN MEXICO**", elaborada por la alumna **MARIA CRISTINA DEL CASTILLO VELASCO**.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva y, en consecuencia, el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., noviembre 16 de 1998.

Felipe Rosas Martínez
LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ
Profesor Adscrito al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E**

Muy Distinguido Señor Director:

La compañera **MARIA CRISTINA DEL CASTILLO VELASCO**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO EN MEXICO**", bajo la dirección del suscrito y del Lic. Jorge Moreno Collado, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Moreno Collado en oficio de fecha 30 de octubre y el Lic. Felipe Rosas Martínez mediante dictamen de 16 de noviembre, ambos del presente año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria D.F., noviembre 17. de 1998.


DE FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

'pao.

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E**

Muy Distinguido Señor Director:

La compañera **MARIA CRISTINA DEL CASTILLO VELASCO**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO EN MEXICO**", bajo la dirección del suscrito y del Lic. Jorge Moreno Collado, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Moreno Collado en oficio de fecha 30 de octubre y el Lic. Felipe Rosas Martínez mediante dictamen de 16 de noviembre, ambos del presente año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria D.F., noviembre 17. de 1998.


DE FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará a la Secretaría General de la Facultad.

'pao.

Lic. Jorge Moreno Collado
Proctor General Jurídico

México, D.F., a 30 de octubre de 1998.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL DE LA FACULTAD DE
DERECHO DE LA U.N.A.M.

Presente.

Me permito comunicarle respetuosamente que la pasante **MARIA CRISTINA DEL CASTILLO VELASCO** ha concluido su trabajo escrito de tesis titulado **"FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO EN MEXICO"**, el cual reúne los requisitos de forma y fondo exigibles para este tipo de trabajos de investigación.

En efecto, se trata de un estudio que analiza suficientemente la organización, estructura y funciones del Poder Legislativo en el marco de la teoría política y el Derecho Constitucional, que recoge adecuadamente las aportaciones de los autores clásicos y recientes en la materia y que revisa con acuciosidad la función parlamentaria y su regulación en el sistema político mexicano.

Por otra parte, el estudio en cuestión realiza un análisis interesante de carácter comparativo entre diversos sistemas políticos, así como las aportaciones de autores y países respecto de la institución parlamentaria, a la vez que hace una presentación original de las conclusiones en las que su autora propone y sugiere cambios en el régimen constitucional mexicano y la normatividad relacionada con el Congreso, a fin de alcanzar el fortalecimiento del Poder Legislativo.

En virtud de todo lo anterior, ruego a usted se sirva autorizar los trámites subsecuentes para que la pasante María Cristina del Castillo Velasco pueda presentar el examen profesional para obtener el título de Licenciada en Derecho.

Reitero a usted las seguridades de mi más atenta y distinguida consideración.



A Jorge, mi esposo, con todo mi amor y agradecimiento por su apoyo e interés en la realización de este trabajo.

A mis dos hijos, Jorge y Cristina por su amor y solidaridad
constantes.

A mis padres por sus ejemplos de honestidad, trabajo y bondad.

FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO EN MEXICO.

INTRODUCCIÓN.

Capitulo I. La División de Poderes y la relación entre el Poder Legislativo y Ejecutivo como fundamento constitucional de los Sistemas Políticos.

1. La teoría de la División de los Poderes.

La aportación Inglesa

- a) Hobbes.
- b) Locke.

2. La aportación Francesa.

- a) Rousseau.
- b) Montesquieu.

3. La aportación de los Estados Unidos.

- a) Dicey, Jefferson, Austin.
- b) Alexis de Tocqueville.
- c) El gobierno de los jueces.

Capitulo II. La División de poderes como sistema de control; la Teoría de la Constitución de Loewenstein.

- A. Los controles del poder
- B. Los controles Parlamento-gobierno.
- C. Los controles gobierno-Parlamento.

Capitulo III. El régimen de partidos y las relaciones Parlamento-gobierno en el establecimiento de los Sistemas Políticos.

- 1. Noción de sistema político, régimen y forma de gobierno.
 - A. Sistema político.
 - B. Régimen político.
 - C. Noción de forma de gobierno.
- 1. Los procesos constituyentes de los Regímenes Políticos.
 - A. Procesos coyunturales.

- a) Revolución.
- b) Golpe de estado.
- c) Establecimiento de Regímenes inéditos.
- d) Transición Política.
- e) Restauración.
- f) Revisión Integral de la Constitución.

3. Régimen de Partidos y Sistemas Políticos.

A. Clasificación de los partidos políticos.

- a) Partido de cuadros.
- b) Partido de masas.

B. Número de partidos y Régimen político.

- c) Bipartidismo.
- d) Multipartidismo.
- e) Monopartidismo.
- f) El bipartidismo de dos partidos y medio.

Capitulo IV. Los Sistemas Políticos Contemporáneos.

1. Tipos de clasificación.

- a) Las clasificaciones antiguas.
- b) Las clasificaciones modernas.
- c) La clasificación de Loewenstein.
- d) La clasificación de Duverger.

2. Sistemas Políticos y División de Poderes.

- a) Parlamentario.
- b) Presidencial.
- c) Semipresidencial.
- d) Directorial.

3. El Presidencialismo.

- a) En América Latina.
- b) En México.

Capitulo V. Alternativas de reforma del Estado para sustituir el Presidencialismo autoritario.

- 1. La propuesta de Sartori.
- 2. Crítica a la propuesta de Sartori.

3. El Presidencialismo acotado.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA.

INDICE.

INTRODUCCIÓN.

Desde el siglo XVII se generó en Europa una corriente política que pretendía limitar el poder absoluto del monarca del que hasta entonces había gozado sin ningún freno.

La creación, primero, de una asamblea que prestara apoyo y consejo al monarca, fue el primer paso que dio lugar al surgimiento de lo que hoy conocemos como poder legislativo. El parlamento se convirtió en la historia moderna en el instrumento por medio del cual, las clases privilegiadas, como los terratenientes, los comerciantes y finalmente los representantes de la mayoría de la población se aseguraran el control del gobierno.

La idea de ir disminuyendo el poder del monarca en favor de grupos dominantes fue motivo de amplios debates entre los pensadores de la época. El parlamento no es una invención, esta institución surge como producto de la evolución del Estado moderno; pensadores como Rousseau, Locke, Hobbes, Montesquieu etc..., con sus teorías contribuyeron a la formación de lo que hoy conocemos como el Estado Contemporáneo.

La noción de Estado Contemporáneo difiere de la de Estado Moderno en que agrega a la teoría de la soberanía, la idea constitucional, el Estado de Derecho, el gobierno representativo, la división de poderes y, en general las instituciones de la democracia liberal.

El retirar de las manos del monarca la facultad de realizar leyes y depositarlo en un cuerpo colegiado, es sin duda el inicio de la división de poderes como una manera de legitimar el poder del Estado.

Estas ideas liberales encontraron respuesta en muchos países, México no fue la excepción ya que todas las constituciones de México, aún antes de haber alcanzado plenamente su independencia, contemplaban un poder legislativo fuerte y con los elementos suficientes para ser un contrapeso importante para los demás poderes.

El primer país en América en promulgar una constitución haciendo uso de la división de poderes como sistema de control fue los Estados Unidos; como inventores del presidencialismo, dieron al poder ejecutivo preponderancia sobre los demás poderes, no queriendo decir con esto que los otros poderes no tuvieran una importancia primordial, pues el poder legislativo y el judicial, con el gobierno de los jueces, que explicaremos más adelante, actúan como un eficaz sistema de control.

En casi todo Latinoamérica se ha adoptado el sistema presidencial, aunque no ha tenido el éxito que se hubiera esperado, porque nuestras realidades sociales, económicas y políticas son completamente diferentes, lo que ha conducido a estos países a un presidencialismo exacerbado.

En la historia reciente de México, a pesar de que sus constituciones han sostenido lo contrario, el poder legislativo de alguna manera ha estado

sometido a las decisiones del ejecutivo; sin duda alguna esta preponderancia del presidente sobre los demás poderes ha traído como consecuencia la idea de que sólo existe un poder real en este país; pero a pesar de esto, en mi opinión, el Congreso ha jugado un papel de mayor envergadura, pues en su seno se han discutido todos los asuntos de vital importancia para el país que de una u otra manera han influido en el cauce que han tomado estos acontecimientos.

Sin embargo, la división real de los poderes ha constituido un importante objetivo a seguir, pues existe la conciencia de que no se puede alcanzar una verdadera democracia si los poderes se encuentran concentrados en una sola mano.

En estos momentos el estudio de las relaciones entre los poderes reviste especial importancia, México está cambiando y con él el comportamiento de sus instituciones y las exigencias de sus ciudadanos.

El objetivo del presente trabajo, es primeramente, dar una amplia explicación de cómo a lo largo de la historia moderna han surgido estas dos instituciones: el legislativo y el ejecutivo, y de qué manera se han relacionado entre ellos, y cómo esta relación ha condicionado la existencia de los diferentes sistemas de gobierno.

Posteriormente analizaremos estos sistemas desde sus clasificaciones más antiguas, hasta las más recientes realizadas por politólogos como Duverger, Loewenstein, Sartori, y otros.

Contando con los elementos anteriores pasaremos de lleno a estudiar lo que más nos preocupa y nos afecta, el caso de México.

Los acontecimientos que han sucedido recientemente, a algunos de nosotros nos llenan de dudas ya que no contamos con algún precedente similar que nos pueda dar la pauta de los caminos que seguirá el cauce político de México.

Por primera vez en la vida reciente de nuestro país, el Presidente de la República no cuenta con la mayoría absoluta en el Congreso, lo que convierte a la Cámara de Diputados en un entidad independiente, libre de la voluntad del ejecutivo, pero al mismo tiempo, los diputados, tendrán que estar más unidos que nunca, porque la única forma de llevar al país adelante será transitando los mismos caminos que nos lleven al ideal común de bienestar de todos los mexicanos.

Dentro de este avance democrático cabe preguntarse si es posible gobernar a un país como el nuestro con un ejecutivo debilitado, y si las alianzas que se han dado en el Congreso entre partidos con ideologías diametralmente opuestas tendrán alguna consistencia política o sólo persiguen ventilar viejas rencillas con el partido dominante.

Espero que este trabajo sea de utilidad para resolver algunas de estas dudas, ya que para otras, únicamente con el paso del tiempo encontraremos la respuesta.

Capítulo I. La División de Poderes y la relación entre el Poder Legislativo y Ejecutivo como fundamento constitucional de los Sistemas Políticos.

La teoría de la División de los Poderes

1. La aportación inglesa.

a) Hobbes.¹

El pensamiento de Tomás Hobbes en materia política es considerado como el más importante de su tiempo. Es una indudable aportación a la gestación del Estado moderno, porque va a permitir la aparición de nuevas explicaciones sobre toda la estructura política de la modernidad. En sus dos obras principales: "El Leviathan" y "De Cive" hace importantes aportaciones a la teoría de la representación política y sus teorías sobre la unidad del Estado que lo llevan al absolutismo.

Hobbes trata de aplicar los métodos de las ciencias naturales al estudio de la sociedad a través de construir una geometría del Estado; intenta operar en materia social y política con la técnica de precisión de las ciencias naturales.

¹ Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. BOBBIO, NORBERTO. Fondo de Cultura Económica. México 1987. P. 95 a 107.

Hobbes parte del estado de naturaleza, dice que en estado natural “el hombre es el lobo del hombre”, el hombre sale del estado de naturaleza formando una sociedad civil; para salir del estado de guerra el hombre va a la sociedad política, no por un apetito social, sino por un egoísmo calculador.

En el estado de naturaleza no existe ley, no hay derecho, por lo que en el estado de naturaleza impera la ley del más fuerte. Es la competencia de los hombres entre sí, el afán de honores y gloria además de la desconfianza de unos a otros, el hombre es guiado por el desco y por la razón, el deseo lo lleva apoderarse de lo ajeno, a pelearse con sus vecinos para aumentar su gloria o cubrir su desconfianza, pero junto a este deseo, el hombre también se guía por la razón que le aconseja ir a la formación de una sociedad política. Esta sociedad política se puede instituir por medio de un pacto o contrato que hace que el Estado sea instituido. Mediante este pacto una multitud de hombres convienen, cada uno con cada uno, que a un grupo de hombres o a un cierto hombre se le otorgará, por mayoría, el derecho de representar a todos: tanto los que votan en pro como de los que votan en contra, autorizan a esos hombres que forman un ente colectivo, o a ese hombre individual a actuar en su nombre.

La idea del pacto o contrato, en Hobbes, no es un contrato entre el pueblo y el gobernante, es de los miembros del pueblo entre sí para instaurar a un hombre o asamblea de hombres como gobernante, lo que implica la no existencia de derechos de los gobernados frente al gobernante. El gobernante no forma parte del pacto por lo que no se obliga correlativamente frente a los derechos que esa asamblea de hombres le da. Rousseau piensa que Hobbes le

quita la soberanía al pueblo mediante ese pacto del que surge la sociedad civil o política.

El objetivo supremo del pacto es la paz, el hombre va a la sociedad civil para lograr paz y seguridad, para salir del estado de guerra. Es por ese objetivo de paz que el hombre sacrifica sus derechos, pero mediante un pacto se da a un hombre o asamblea de hombres el derecho de representar a la persona de todos. Hobbes dice que cuando son sus propias acciones, estamos frente a una persona natural, cuando son representadas las acciones de otro hombre, estamos frente a una persona artificial. Y define al Estado de la siguiente manera: “El Estado es una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor al objeto de que pueda utilizar la fortaleza e ímpetus de todos como lo juzgue oportuno para asegurar la paz y la defensa común”.

Por medio del pacto el pueblo instaura a un monarca o a una asamblea de hombres con un poder absoluto, puesto que el gobernante no adquiere más obligación que lograr la paz y la fortaleza necesaria para la defensa común frente a la agresión. El Estado puede ordenarlo todo, incluso cuales doctrinas pueden y deben ser practicadas.

Hobbes pensaba que la autoridad realizaba la voluntad de Dios para lograr el fin supremo de la paz.

La autoridad encuentra su límite en no poder forzar a los hombres a creer, no puede influir sobre la conciencia individual.

Hobbes dice que la soberanía no se puede adquirir por rebelión, ya que es contrario a la razón alcanzarla por este medio, y enseñaría a otros a alcanzarla por el mismo camino.

Elabora la gran doctrina de la fuerza del Estado, de la unidad del Estado; sin embargo cae en el Estado absoluto, en la apología del absolutismo monárquico.

Hace al hombre soberano para un solo acto, para el acto mediante el cual elige gobernante, el hombre sacrifica todo al deseo racional de la paz, para salir del estado e guerra, dice que el hombre puede ser el dios del hombre en el estado político, en la sociedad civil.

Explica con todo detalle que el consentimiento de los hombres para ser gobernados se manifiesta a través de un contrato o pacto. El pacto constituye una hipótesis tan necesaria como el estado de naturaleza, pues es necesario para demostrar que la república es impensable si no es algo a lo que los hombres otorgan su consentimiento en nombre de la vida y la civilización. Le corresponde también la función de justificar la coerción y las penas impuestas por el Estado.

Como precursor de la doctrina moderna de la soberanía Hobbes afirmaba que en toda república debe existir un poder soberano que sancione el pacto de paz que los hombres han convenido. "Los pactos, sin la espada, no son mas que palabras, y carecen de toda fuerza para la seguridad del hombre".

El poder soberano, según Hobbes, no puede ser removido ni castigado por sus súbditos, es el único juez de lo que conduce a la paz y, por tanto, de las doctrinas y opiniones que deben ser profesadas; sólo su voluntad produce el derecho y determina las normas reguladoras de la propiedad, de lo bueno y de lo malo, de las acciones legítimas e ilegítimas, recompensa y castiga, manda fuerzas armadas, decide sobre la guerra y la paz.

Aunque esta doctrina ya tenía una larga tradición, la innovación de Hobbes consiste en no admitir ninguna limitación jurídica del poder soberano, definido no por su contenido moral, sino exclusivamente por su carácter de mandato del soberano.

Puesto que el derecho natural, o sea la aspiración a la propia conservación del hombre, es la raíz de la doctrina política de Hobbes, este derecho introduce sustanciales matizaciones en el carácter absolutista de su pensamiento. Aunque la obediencia sea un deber de la sociedad civil, el sujeto conserva su libertad para hacer todo aquello cuya renuncia o transmisión mediante un pacto no sea concebible. Es decir, se exime al súbdito de la obligación de obedecer una orden que frustre el fin para el que la soberanía ha sido instituida.

Paradójicamente el absolutismo de Hobbes se establece sobre presupuestos liberales, ya que el soberano está obligado a cumplir con la seguridad y el bienestar de sus súbditos, un soberano que actúa de otra forma “ actuará contra las razones de la paz, es decir, contra la ley de la naturaleza”.

Señaló que el incumplimiento de sus deberes, por parte del soberano, conduce a la rebelión como una consecuencia natural.

Para Hobbes el Estado no es un objeto de reverencia o temor, no lo rodea de ninguna mística sagrada, es un ente creado por la asociación humana, al que los hombres deben la paz y la protección, la comunidad política es obra de los hombres, su única justificación es la utilidad. Hace a los hombres morales y les educa para la civilización, pero lo hace a través de su consentimiento y en razón de que favorece sus propósitos.

Defendió el absolutismo porque consideraba que coincidía con el interés general, pero excluyendo esta premisa no habría dificultades para construir un sistema liberal con los fundamentos de su filosofía política. Estos son, según Hobbes, los factores con los que debe enfrentarse un estadista, y el Leviatán es la construcción ideológica en la que trata de demostrar lo que es necesario hacer para reconciliar al hombre antisocial con la vida social.²

Esquemáticamente, el pensamiento político de Hobbes podría quedar resumido en los siguientes puntos:

² Biografía del Estado Moderno. R.H.S. CROSSMAN. Fondo de Cultura Económica, S.A. México 1986. P. 69 y 70.

1.- Todos los hombres gustarían de vivir bajo las leyes de la naturaleza, si cada uno de ellos estuviera seguro de que los otros también las acatarían.

2.- Esto sería posible únicamente si existiera un poder coercitivo, superior a todos, que obligara al cumplimiento de las leyes de la naturaleza mediante un código legal, positivo y detallado. Dicho código legal obliga únicamente porque satisface el deseo universal de seguridad.

3.- En consecuencia, el Estado surge a través de un contrato social, efectuado entre todos los habitantes de un territorio determinado, mediante el cual cada individuo renuncia a sus derechos, a la defensa propia en favor del Estado a condición de que todos los otros hagan lo mismo.

4.- Para lograr su efectividad, en dicho contrato social se debe exigir el abandono de todos los derechos y conceder omnipotencia al Estado, porque si un individuo o un grupo retiene determinados poderes o derechos de apelación a una autoridad superior, los otros individuos afectados no pueden experimentar el sentimiento de que son tratados sobre la base de la igualdad.

5.- Resulta innecesario determinar si el poder soberano debe ejercerse por un solo hombre o por un grupo de estos, siempre que la autoridad investida sobre el individuo o el grupo, sea la autoridad suprema coercitiva. El soberano debe encontrarse por encima de la ley y ser fuente de la misma, debe ejercer el mando de las fuerzas armadas, tener poder sobre toda la propiedad y controlar la opinión pública, sin estas características, sus poderes no serían supremos, y dado esto, el contrato social no obligaría, volviéndose, en consecuencia, al estado de guerra.

6.- Y finalmente, si todo esto se logra, la iglesia debe ser una sierva del Estado, teniendo que considerarse al Papado como el principal enemigo de la paz. Al perder todos sus derechos, el individuo experimenta la satisfacción

suprema de saber que todos los demás también los han perdido, y es esta convicción la que lo convierte en ciudadano obediente y cumplidor de las leyes.

Bajo estas circunstancias despóticas, el rey se había convertido en poder supremo sobre la iglesia y el estado, se había apoderado de la propiedad privada cuando le convino, había obligado a sus súbditos a la aceptación pública del dogma religioso impuesto por él. A pesar del despotismo sufrido por algunos grupos, la nación en su conjunto se beneficiaba con ello; de aquí que la soberanía absoluta fundada sobre un contrato social, tuviese razón de ser en la historia.

La nueva sociedad individualista necesitaba por encima de todo un fuerte gobierno centralizado, donde no se le reconoce a nadie superioridad innata alguna, el poder superior debe ser construido e impuesto en pro del bienestar común.

Señala que no podrán subsistir los gobiernos que no tengan poder suficiente para aplastar a la oposición.

En lo que se refiere a las relaciones internacionales afirma que existe un "estado de guerra" permanente en el cual no hay seguridad alguna porque no hay poder supremo, por lo que la política exterior debe estar condicionada por las necesidades de autodefensa.

Para Hobbes, el poder del Estado debe ser uno, individual o colectivo, pero uno, de manera que su división es deleznable porque conduce

indefectiblemente a la guerra, o sea, a desvirtuar el propósito legitimador del pacto, que es la paz. El poder no puede dividirse entre el rey y el Parlamento, porque esto necesariamente los enfrentaría; el poder no puede repartirse entre el gobernante y el pueblo, porque éste lo entregó al primero en el acto de soberanía que es el pacto.

En Hobbes podemos encontrar la razón del origen y permanencia de las autocracias actuales, pues señala que por lo general los hombres desean la paz y la tranquilidad, en mayor proporción que el sacrificio que están dispuestos a realizar para defender algunos principios políticos. Un sistema de libertad que no garantice la seguridad personal puede ser reemplazado por un Estado totalitario, y ganar el consentimiento de las masas. La libertad política sólo puede ser disfrutada en circunstancias muy favorables. Cualquier democracia puede degenerar y decretarse a sí misma la muerte, y durante algún tiempo es posible que ese pueblo prefiera permanecer exento de su libertad. No se ofrece una justificación al dictador, sino las razones que obligan al pueblo a aceptarlo.

El Leviatán es una obra de interés permanente en el estudio de la política, es el primer ataque democrático que sufrió la democracia.

b) John Locke.-³

Locke logra desarrollar un conocimiento brillante de los problemas prácticos de gobierno, en un país donde el despotismo de los reyes había sido suplantado por una clase gobernante muy homogénea.

A diferencia de Hobbes que pensaba que el despotismo era la única forma posible de gobierno, para Locke la limitación de la soberanía era el primer objetivo del hombre racional.

Originariamente, en el estado de naturaleza el poder ejecutivo de la ley natural residía en cada individuo, posteriormente los hombres consintieron vivir en una sociedad común regulada por el poder ejecutivo comunal de ley natural. Dividió este poder en tres: ejecutivo, legislativo y federativo.

Señala que existen dos clases de relaciones entre los hombres: el primero es un contrato social natural que se refiere a consideraciones racionales en torno a la propia conservación y la segunda definida por el ejercicio de los derechos de propiedad; por lo que la principal función y

³ Enciclopedia de las Instituciones Políticas. VERNON BOGDANOR. Madrid 1991. Alianza Diccionarios. P. 435, 436.

finalidad del gobierno consiste en la conservación de la vida, la propiedad y la libertad.

Locke deriva los derechos políticos de los derechos de propiedad, como consecuencia los no propietarios carecen de derechos políticos o bien son esclavos.

Es necesario el consentimiento de cada individuo para integrarse a la sociedad civil, este contrato social implica una elección, al escoger a los representantes encargados de ejercer el poder legislativo.

En el gobierno mixto, propuesto por Locke, el poder legislativo es el poder supremo basado en la separación de los poderes legislativo, ejecutivo y federativo.

El hombre con derechos políticos, es decir, el propietario, posee obligaciones para con el gobierno que le representa; por su parte el gobierno está obligado a no alterar su propiedad sin su consentimiento.

A diferencia de Hobbes, Locke no necesitaba un déspota que le ayudara a rescatar sus derechos de manos de la iglesia o de los señores feudales, él clamaba por un monarca que no cometiera abusos, es decir, un monarca con un poder restringido.

Decreta la abolición de la soberanía, y la reemplaza con una división de poderes entre la legislatura y el ejecutivo, haciendo que cada parte limite a la otra, asegurándose que cada una desempeñe su propia función, y que ninguna

sea lo suficientemente fuerte para limitar los derechos del pueblo, o sea que propone una monarquía constitucional.

Para Locke los ciudadanos consienten libremente en ser gobernados en la medida de la utilidad que les reporte a ellos mismos. En el momento que el gobierno deje de ser conveniente para ellos, Locke propone una revolución o una doctrina de resistencia, moderada y restringida , que sólo cumpla con el objetivo de la restauración del equilibrio adecuado en el cuerpo político.

Las minorías en desacuerdo, están obligadas a acatar la ley, ya que la unanimidad es imposible, la mayoría es la que debe prevalecer, ya que ningún hombre juicioso organizaría una revolución contra la mayoría de sus conciudadanos. Locke no cree en el poder de las mayorías sino en el poder de todos, ya que está convencido de que debe existir unanimidad en la defensa de los derechos naturales.

Desde su perspectiva burguesa, Locke legisló sólo para los propietarios, pero olvidó a los desposeídos, sin educación y sin derechos, olvidó a la inmensa mayoría.

Considera a la democracia sólo como origen y no como razón de ser de su sistema, el pueblo debe encontrarse satisfecho al saber que está virtualmente representado por propietarios erigidos en legisladores, y se muestra partidario de la conservación de este estado y no de su mejoramiento. Locke habla de los derechos naturales del hombre, pero se olvida de los deberes, de las obligaciones sociales. No concebía al Estado como una fuerza

de bienestar positivo de los hombres, sino como una serie de fincas privadas, en la cual el único deber del ciudadano era permanecer fuera de los terrenos de su vecino.

Locke no fue profeta del gobierno popular, sino del gobierno por consentimiento, ni de los derechos democráticos, sino de una oligarquía de propietarios.

Su obra "El Gobierno Civil" fue la expresión de los ideales parlamentarios de gobierno mixto y separación de poderes establecidos en el sistema político británico de su época.

2- La aportación francesa.

a) Rousseau.

Rousseau comienza su teoría con un contrato social mediante el cual el hombre pasa de un estado de naturaleza, al de acatamiento de las leyes del estado, dominado por la "voluntad general", siendo su ejercicio lo que constituye la soberanía. El contrato social no puede reducirse a la entrega total de cada asociado con todos sus derechos a toda la comunidad, sino que el pacto establece la supremacía del estado sobre todos sus miembros, Rousseau no reconoce ninguna ley fundamental ni establece limitaciones constitucionales a la soberanía, el poder soberano no es limitado, "o lo puede todo, o no es nada".

En su doctrina política el poder es uno solo, un poder supremo al que todos los demás están subordinados, en ningún momento contempla la idea de la división de los poderes.⁴

La voluntad de la comunidad es como un todo, en el cual cada individuo toma parte, y es, a su vez, diferente de la voluntad del individuo. Rousseau atribuye a esta voluntad general una soberanía absoluta, cuya oposición hacia ella siempre será errónea, ya que, esta voluntad es infalible. Piensa que la verdadera libertad no es posible encontrarla ni bajo el despotismo ni bajo un sistema de derechos inviolables y legales, sino en una comunidad que actúa unida bajo un único propósito.

En la voluntad general creía haber encontrado la emoción común que uniría a las clases al servicio de la nación a pesar de sus intereses contrarios, considerando ésta como una divinidad en la que cada individuo tenía una parte, el derecho de la comunidad tenía supremacía sobre todos los derechos particulares.

Rousseau elogió el patriotismo y la identificación de la comunidad verdadera con el estado, lo que lo convirtió en el profeta de la revolución francesa.

⁴JJ Rousseau. BERNHARD GROTHHUYSEN. Fondo de Cultura Económica. S. A. México 1985.P. 120 - 128.

Algunos consideran que la teoría de la voluntad general constituye una garantía de los derechos individuales, más que un sacrificio de los mismos. Mediante el pacto social los individuos se colocan bajo la suprema dirección de la voluntad general y, es el ejercicio de la voluntad general lo que constituye la soberanía.

Rousseau había sustituido la soberanía regia por la soberanía del pueblo, y es esta igualdad general la que constituye una protección contra cualquier abuso de autoridad por parte del soberano; si perjudica a un individuo, perjudica a todos los individuos. El ciudadano se somete por sí mismo a la voluntad general y a las leyes que prescribe; por lo tanto, al obedecer a la ley no obedece a nadie, sino a sí mismo, por lo que sigue siendo un ser libre.

El problema es que la voluntad general en tanto que ciudadanos puede ser muy diferente a la voluntad particular en tanto que individuos. La voluntad general no puede prevalecer en el individuo, a no ser que el hombre desaparezca ante el ciudadano y cambie de naturaleza para llegar a identificarse con la polis; misión que Rousseau encomendaba a la educación pública, sin la cual, decía, no podría haber ciudadanos.

Para Rousseau la garantía de libertad e igualdad a favor de todos se encuentra en la Ley, que es voluntad general y soberanía. La verdadera división de poderes es la que existe en cada ciudadano en cuanto depositario de una parte alícuota de la soberanía, que por ello es soberanía fraccionada.

b) Montesquieu.

Teórico político francés del siglo XVIII, precursor de la teoría moderna de la separación de poderes.

La obra mayor de Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, cuya aportación original es el planteamiento de su análisis y su enfoque teórico: las relaciones entre las leyes de una sociedad y su tipo de gobierno, su clima, su religión, sus costumbres, sus usos y su economía.

En esta misma obra en el libro XI, Montesquieu expone su teoría de la separación de poderes, según la cual, en cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil.⁵

En virtud del primero, el príncipe o jefe de Estado, hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero castiga los delitos y juzga las diferencias entre

particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado.

Para que la libertad exista es necesario un gobierno tal, que ningún ciudadano pueda temer a otro.

Señala Montesquieu los peligros que entraña el reunir en la misma persona, el poder legislativo y el poder ejecutivo, ya que no hay libertad, se pierde la confianza porque puede temerse que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos de la misma manera.

No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la vida y de la libertad de los ciudadanos, como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.

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

⁵ El Espíritu de las Leyes. MONTESQUIEU. Editorial Heliasta, SRL Buenos Aires, Argentina. Sexta edición, agosto de 1984.

El cuerpo de la magistratura, como ejecutor de las leyes, tiene todo el poder que se haya dado a sí mismo como legislador. Puede imponer su voluntad al Estado; y siendo juez, anular también la de cada ciudadano. Todos los poderes se reducen a uno solo; y aunque no se vea la pompa externa que descubre a un príncipe despótico, existe el despotismo y se deja sentir a cada instante.

El poder judicial no debe dársele a un senado permanente, sino ser ejercido por personas salidas de la masa popular, que sean removidas periódicamente.

Los otros dos poderes, esto es, el legislativo y el ejecutivo, pueden darse a magistrados fijos o a cuerpos permanentes, porque no se ejercen particularmente contra persona alguna; el primero expresa la voluntad general del Estado, el segundo ejecuta la misma voluntad.

Si el poder legislativo le deja al ejecutivo la facultad de encarcelar a los ciudadanos que pueden dar fianza de su conducta, ya no hay libertad; pero pueden ser encarcelados cuando son objeto de una acusación capital, porque en ese caso quedan sometidos a la ley, y por consiguiente la libertad no padece.

Como en un Estado libre todo hombre debe estar gobernado por sí, sería necesario que el pueblo en masa tuviera el poder legislativo; pero siendo esto imposible en los grandes Estados y teniendo muchos inconvenientes en

los pequeños, es necesario que el pueblo haga por medio de sus representantes lo que no puede hacer por sí mismo.

Se conocen mucho mejor las necesidades de la ciudad en que se vive que las de las otras ciudades, y se juzga mejor de la capacidad de los convenios, que de los demás compatriotas. Importa pues que los individuos del cuerpo legislativo no se saquen en general del cuerpo de la nación; lo conveniente es que cada lugar tenga su representante, elegido por los habitantes del lugar.

No es preciso que los representantes, después de recibir instrucciones generales de los representados, las reciban particulares sobre cada materia, es verdad, que haciéndolo así, la voz de los diputados sería la expresión exacta o aproximada de la voz de la nación, pero esto acarrearía infinitas dilaciones, sin contar con los demás inconvenientes.

El poder legislativo debe confiarse a un cuerpo de nobles, al mismo tiempo que a otro elegido para representar al pueblo. Ambos cuerpos celebrarán sus asambleas y tendrán sus debates separadamente, porque tienen miras diferentes y sus intereses son distintos.

De los tres poderes, el de juzgar es casi nulo, el ejecutivo y el legislativo tienen necesidad de un fuerte poder moderador, encontrando a este moderador, en la parte del poder legislativo compuesta por aristócratas.

Montesquieu llamó facultad de estatuir al derecho de legislar por sí mismo o de corregir lo que haya ordenado otro. Llamó facultad de impedir al derecho de anular una resolución tomada por cualquier otro; aunque tiene el derecho de impedir puede tener también el derecho de aprobar, esta aprobación es una declaración de que no usa de su facultad de impedir, la que se deriva de la misma facultad.

El supremo poder ejecutor debe estar en manos de un monarca, por ser una función del gobierno que exige una acción momentánea, y está mejor desempeñada por uno que por varios; en cambio lo que depende del poder legislativo, lo hacen mejor algunos que uno solo.

Si no hubiera monarca, y el poder supremo ejecutor se confiara a cierto número de personas pertenecientes al cuerpo legislativo, la libertad desaparecería.

Si el poder ejecutivo no tiene derecho a contener los intentos del legislativo, éste será un poder despótico, porque pudiendo atribuirse toda facultad que se le antoje, anulará todos los demás poderes, pero no conviene la recíproca, el poder legislativo no debe tener la facultad de poner trabas al ejecutivo, porque la ejecución tiene sus límites en su naturaleza y es inútil limitarla: el poder ejecutor se ejerce siempre en cosas momentáneas.

Si el poder legislativo no debe inmiscuirse en las funciones del ejecutivo ni paralizarlas, tiene el derecho, y debe tener la facultad de examinar de qué manera las leyes que él ha hecho han sido ejecutadas.

El cuerpo legislativo no debe tener derecho de juzgar a nadie y mucho menos al que ejecuta: la conducta y la persona de éste deben ser indiscutibles, sagradas, porque siendo su persona tan necesaria al Estado, para que el cuerpo legislativo no se haga tiránico, desde el momento que fuera acusada y juzgada, la libertad desaparecería.

La importancia de Montesquieu radica en que sus teorías han sido aplicadas en las constituciones modernas, algunas de ellas casi al pie de la letra y otras con algunas modificaciones. La aspiración actual, para algunas, es lo que él llamaba gobierno moderado derivado de la convicción de que no hay abuso, mediante la distribución de las competencias del poder, equilibrando éste en diferentes poderes parciales, evitando la concentración de los poderes en una misma mano.

En él encontramos los antecedentes, como podemos ver en las anteriores líneas, del gobierno representativo, de la elección de los miembros del poder legislativo por medio de distritos uninominales acreditando un tiempo de residencia determinada, para estar enterado de los problemas y necesidades del lugar. Además, desarrolla la idea del mandato para asuntos generales que otorga el pueblo a su representantes, sin necesidad de recibir uno diferente para cada asunto que tenga que tratar en el tiempo que dure su encargo.

Otro antecedente importante que encontramos en Montesquieu es su oposición a que el jefe de Estado sea sujeto de juicio por parte del poder

legislativo como una manera de mantener la inviolabilidad de la figura del monarca y así mantener la estabilidad de la nación; Montesquieu no contempló la posibilidad de tener un ejecutivo dual, en donde el jefe de Estado continua siendo una figura inviolable, y el jefe de gobierno sí puede ser sujeto de juicio por parte del poder legislativo.

3-La aportación de los Estados Unidos.-

a) Jefferson.-⁶

Primer filósofo de la democracia norteamericana, desempeñó un importante papel en la preparación de la revolución norteamericana. Además de ser considerado como un teórico político, Jefferson fue un estadista ilustrado, comprometido en la tarea práctica de aportar unos principios liberales al gobierno de una nación nueva.

Como delegado por Virginia en el Congreso continental, redactó la declaración de independencia, primera y brillante exposición de los principios de un gobierno americano e, incluso, la revolución democrática en todo el mundo, la declaración apelaba a las leyes de la naturaleza y a las leyes divinas para justificar la independencia americana.

⁶ ENCICLOPEDIA INTERNACIONAL DE LAS CIENCIAS SOCIALES. Aguilar ediciones; Bilbao, España 1979, Tomo 6, P. 322, 323, 324.

En 1776 redactó una Constitución para su estado natal, en donde apuntaba democráticas precisiones sobre el sufragio y la representación, opiniones que se adelantaban al sentir del momento. Basaba gran parte de sus principios en las teorías de Locke.

Como ministro plenipotenciario norteamericano en Francia se dedicó a observar el estilo de vida francés y quedó convencido de que a pesar de que los principios de los derechos del hombre eran universalmente válidos, Francia no estaba preparada para ser una república según el modelo norteamericano. Pensaba que la forma de gobierno debía adaptarse a las condiciones de cada sociedad. Sus viajes por Europa le hicieron reforzar aún más la idea, de que la única manera en que Norteamérica podía conservar su independencia, era bajo la unión nacional.

Consultando las tablas de la mortalidad, calculó la vida de una generación en 19 años, y afirmó que nadie podía imponer su constitución y sus leyes a otro, ni contraer deudas que debía pagar otro, ni agobiar a sus sucesores con obligaciones de cualquier suerte. Esta formulación del principio de que las generaciones, como los individuos, tienen derechos naturales, junto con su aplicación matemática a las condiciones fundamentales de la sociedad civil, fue a la vez la aportación más original y la más radical de las ideas políticas de Jefferson.

Realizó importantes aportaciones al derecho internacional, consideraba que las naciones soberanas están regidas por el mismo código moral que los

individuos y trabajó por establecer normas liberales de conducta, y por extender relaciones comerciales libres y pacíficas a nivel internacional.

Pensaba que la expatriación era un derecho de origen natural, luchaba por un sistema de doble nacionalidad.

Defendía el derecho de un estado a anular las leyes anticonstitucionales del gobierno federal.

b) Austin, John.⁷

Renombrado jurista inglés del siglo XIX . La doctrina de Austin puede resumirse en la defensa de tres diferentes tesis que hacen de su obra lo que hoy conocemos como positivismo jurídico; la primera de estas tesis se refiere a la definición del derecho, la segunda las relaciones entre el derecho y la moral y, la tercera a la naturaleza y alcance de una forma de estudio jurídico que denomina jurisprudencia general.

Austin define el derecho como una especie de mandato caracterizado por el hecho de mandar o prohibir una línea de conducta, más que simples acciones concretas y que se impone u otorga a los miembros de una sociedad por el soberano. Un sistema jurídico es una colección de leyes que emanan del propio soberano. Para Austin el mandato es expresión de deseo de que

otra persona realice o se abstenga de realizar determinada acción, acompañada de una amenaza de daño en caso de desobediencia; considera que en toda sociedad civil en la que existe derecho debe haber un soberano: en Gran Bretaña el cuerpo soberano se compone de la corona, los miembros de la cámara de los Lores y el electorado, en los Estados Unidos el soberano es el cuerpo colectivo de los electorados de todos los Estados.

Admite que un mandato puede ser explícito, como en el caso de la legislación, o tácito como consecuencia del hecho de que el soberano permita que las leyes promulgadas por un soberano anterior o de origen consuetudinario sean observadas por su súbditos.

En lo que se refiere a la relación entre el derecho y la moral dice que no existe conexión necesaria o conceptual entre ellos. Por lo tanto, una norma jurídica, aunque inocua moralmente, es sin embargo válida si se ha promulgado en la forma establecida.

Utilizó el termino "moral positiva" para referirse a la moral realmente aceptada, o moralidad convencional de un grupo social particular.

⁷ ENCICLOPEDIA INTERNACIONAL DE LAS CIENCIAS SOCIALES. Aguilar ediciones. Bilbao, España 1979. Tomo I. P. 636

En la última de sus tesis, la que denominó “Jurisprudencia General”, distinguió la ciencia de la legislación, que se ocupa de la crítica y la reforma de la ley; y la ciencia de la jurisprudencia, que se ocupa de la exposición, análisis y sistematización de los ordenamientos jurídicos.

La jurisprudencia general es un estudio analítico que se propone el esclarecimiento de los significados, pero no la historia ni la valoración de la norma jurídica.

La influencia de Austin durante su vida fue muy escasa, pero sus ideas llegaron a dominar la jurisprudencia inglesa, que durante largo tiempo conservó un carácter esencialmente analítico.

Su definición de derecho ha sido ampliamente criticada, ya que a pesar de que existen ciertas analogías entre las leyes penales y mandatos, son muchas las normas jurídicas que resultan deformadas si se asimilan a un mandato. Su idea del soberano se ha considerado muy simplista e inaplicable a aquellas sociedades cuya suprema legislatura está sujeta a limitaciones legales impuestas por una constitución.

Su insistencia en la separación entre el derecho y la moral ha sido especialmente criticada en los Estados Unidos, en donde el proceso judicial se manifiesta en aquellos aspectos en que los jueces tienen libertad de decisión creadora y pueden recurrir a normas de moralidad y justicia

c) Dicey, Albert Venn.

Considerado uno de los más importantes tratadistas de derecho constitucional inglés del finales del siglo pasado y principios de este.

A juicio de Dicey ⁸ existen tres principios fundamentales del sistema de gobierno inglés: la estrecha relación entre normas jurídicas formales y convenciones no formales referentes al comportamiento constitucional, la supremacía legislativa del parlamento y el "rule of law", o predominio absoluto del derecho.

En el primero de estos principios Dicey insistía en que las convenciones se respetaban porque existía una sanción legal última; por ejemplo, los gobiernos tienen que dimitir al momento en que pierdan la confianza de la cámara de los comunes, ya que a su juicio el gobierno que se negara a dimitir podría encontrar sanción en que los comunes le negarían la asignación de los fondos tributarios, o la aprobación de determinadas leyes.

En lo que se refiere a la soberanía parlamentaria, según él, esta soberanía suponía la supremacía legal o autoridad absoluta del rey en el parlamento. No podemos olvidar que en el derecho inglés se desconocen las leyes fundamentales y el control judicial de la constitucionalidad; desde el

⁸ Idem. Tomo 3, P. 656 - 657.

punto de vista jurisprudencial, se han manifestado recientemente algunas discrepancias, en relación con la posible incapacidad del parlamento, en virtud del principio de soberanía, para alterar el proceso legislativo de tal forma que impida a los parlamentos futuros la derogación o modificación, por simple mayoría de votos, de leyes consideradas de importancia constitucional.

El tercer principio de Dicey, el “rule of law”, impide los actos arbitrarios y el ejercicio de amplias facultades discrecionales por parte de los funcionarios de gobierno; el “rule of law” hace posible la existencia de una jurisdicción única, y en el que tanto los ciudadanos como los funcionarios del Estado son juzgados por la misma clase de tribunales. Por ello prefería el “rule of law” al sistema continental, en donde al lado de los tribunales ordinarios existen tribunales administrativos encargados de resolver los litigios entre los particulares y la administración, en virtud de este principio, el Estado y los individuos son tratados en condiciones de igualdad.

Dicey subestima la necesidad de la discrecionalidad en la administración, y desconoce la existencia de las desigualdades sustanciales que pueden surgir entre ésta y los ciudadanos como consecuencia lógica de los privilegios ejecutivos.

Las opiniones de Dicey en lo que se refiere a la libertad de palabra y el derecho de reunión resultan muy actuales, no así sus tesis sobre la prosperidad económica y la intervención estatal.

Una de las preguntas interesantes que se formula Dicey, es el porqué la sociedad inglesa ha aceptado cambios en la legislación sin resistencia por parte de aquellos que han resultado perjudicados, en una de las respuestas sugeridas es que los ingleses creen que la legislación cambia poco y que en definitiva deja la mayoría de las cosas como estaban.

d) ALEXIS De TOCQUEVILLE.⁹

Dos son los temas que aborda principalmente: las instituciones norteamericanas como expresión de las costumbres y, el estilo de vida de los Estados Unidos y los principios en que se basa un Estado democrático.

Tocqueville nos describe al poder legislativo como un órgano confiado a dos asambleas, la primera por lo general lleva el nombre de Senado; este último es a su vez un cuerpo legislativo y en ocasiones, un cuerpo administrativo y judicial; al intervenir en la elección de algunos funcionarios entra ordinariamente en la esfera del poder ejecutivo, y al sentenciar ciertos delitos políticos y algunas veces interviniendo en causas civiles, participa en el poder judicial.

⁹ La Democracia en America, ALEXIS DE TOCQUEVILLE, Segunda edición, Fondo de Cultura Económica, México 1963, P. 121.

La otra asamblea que generalmente se llama cámara de Representantes, no participa en lo administrativo y sólo toma parte del poder judicial cuando acusan a funcionarios públicos ante el senado.

Los miembros de ambas cámaras están sometidos, casi en todas partes a las mismas condiciones de elegibilidad, la única diferencia es que el mandato de los senadores es por mayor tiempo que el de los representantes.

Los norteamericanos no crearon una asamblea hereditaria y otra electiva, al estilo inglés, ni pretendieron hacer de una un cuerpo aristocrático y de la otra una representación de la democracia, tampoco dar en la primera un apoyo al poder, dejando en la segunda los intereses y pasiones del pueblo.

Las ventajas del sistema bicameral están en hacer más lento el movimiento de asambleas políticas y crear un tribunal de apelación para la revisión de las leyes.

Tocqueville nos describe al poder ejecutivo en Norteamérica en manos de un solo representante o gobernador. Este gobernador representa al poder ejecutivo, pero no ejerce sino algunos de sus derechos.

El representante está armado de un veto suspensivo que le permite detener, o por lo menos hacer más lentos, a voluntad sus movimientos. El expone al cuerpo legislativo las necesidades del país, y le da a conocer los medios que juzga útiles. Es el ejecutor natural de todas sus voluntades para todos los asuntos que interesen a la nación entera. En ausencia de la legislatura, él debe tomar todas las medidas propias para garantizar al Estado

contra choques violentos o peligros imprevistos. El gobernador es el comandante de las milicias y el jefe de la fuerza armada, para que en casos de emergencia sea capaz de restablecer el orden acostumbrado.

No entra en la administración de las comunas y los condados, o por lo menos toma en ella más que una parte indirecta por medio del nombramiento de los jueces de paz que él mismo no puede enseguida revocar. Es un magistrado electivo sólo por algunos años para que permanezca en una estrecha relación de dependencia con la mayoría que lo crea.

e) El Gobierno De Los Jueces.-¹⁰

El tercer poder nos dice Tocqueville que merece un tratamiento aparte, ya que solamente se practica de esta manera en Norteamérica. No hay acontecimiento político en el cual no se intente invocar la autoridad de un juez.

Se afirma por eso que en los Estados Unidos el juez es uno de los primeros poderes políticos. La primera característica del poder judicial, entre todos los pueblos, es servir de árbitro, para que tenga lugar la actuación de los tribunales es necesario que haya litigio, para que haya juez es necesaria la

existencia de un proceso, en tanto que la ley no de lugar a una demanda, el poder judicial no tiene ocasión de ocuparse de ella.

Cuando un juez en un proceso, se oponc a una ley relativa al mismo, amplía la esfera de sus atribuciones; pero sin éxito, porque le fue necesario juzgar a la ley misma para llegar a juzgar el proceso. Cuando se pronuncia sobre una ley sin partir de un litigio, se sale completamente de su círculo para invadir el poder legislativo.

La segunda característica del poder judicial es la de pronunciarse sobre casos particulares y no sobre principios generales.

La tercera característica del poder judicial es la de no poder actuar más que cuando se acude a él; por naturaleza el poder judicial carecc de acción, es necesario ponerlo en movimiento para que actúe, se le denuncia un delito y él castiga al culpable. El poder judicial quebrantaría su naturaleza pasiva, si tomara la iniciativa y se estableciera como censor de las leyes.

Los norteamericanos han conservado en el poder judicial esas tres características distintivas. No puede pronunciar sentencia sino cuando hay

¹⁰ La Democracia en America, ALEXIS DE TOCQUEVILLE, Segunda edición, Fondo de Cultura Económica, México 1963, P. 146.

litigio, se ocupa de casos particulares y para actuar debe esperar siempre a que se le someta la causa.

Pero a pesar de este parecido con los jueces de las demás naciones, el juez norteamericano está revestido de un inmenso poder político, porque tienen el derecho de fundamentar sus decisiones sobre la Constitución, más que sobre las leyes, es decir, se le ha permitido no aplicar las leyes que les parezcan anticonstitucionales.

En los Estados Unidos se reconoce la supremacía de la Constitución, que está por encima de los legisladores y por encima de los simples ciudadanos, es la primera de las leyes y no puede ser modificada por una ley, por lo que es justo que los tribunales obedezcan a la Constitución, preferentemente a todas las leyes; escoger entre las disposiciones legales aquellas que lo atan más estrechamente, es el derecho natural del magistrado.

Cuando se invoca ante los tribunales de los Estados Unidos una ley que el juez estime contraria a la Constitución, puede rehusarse a aplicarla. Este es un poder privativo del magistrado norteamericano y una gran influencia política dimana de él.

Desde el día en que el juez rehusa aplicar una ley, aquellos a quienes ha lesionado quedan advertidos de que existe un medio de sustraerse a la obligación de obedecerla y los procesos se multiplican. Y quedan dos opciones: o el pueblo cambia su Constitución o la legislatura anula esa ley.

El juez no puede atacar las leyes de una manera teórica y general, no puede censurar al legislador directamente. El juez sólo ataca la ley en un debate oscuro, evitando la escena política, y sobre una aplicación en particular, su fallo sólo tiene por objeto lesionar un interés individual. La ley censurada pierde fuerza moral, pero su efecto material no se suspende, sólo poco a poco por medio de la jurisprudencia llega a sucumbir.

El poder concedido a los tribunales norteamericanos de pronunciar fallos sobre la anticonstitucionalidad de la leyes, forma una poderosa barrera contra la tiranía de las asambleas políticas.

En los Estados Unidos todos los ciudadanos tienen el derecho de acusar a los funcionarios públicos ante los tribunales ordinarios.

Como puede advertirse, el “Gobierno de los Jueces” es una modalidad de operación de la división de poderes que imprime un sello singular al régimen y de preponderancia al Poder que en casi todos los países tiene un papel realmente subordinado o secundario, dada su connotación eminentemente técnica y no política.

Capítulo II.

LA DIVISIÓN DE PODERES COMO SISTEMA DE CONTROL.-

I. La teoría de la Constitución de Karl Loewenstein.¹¹

La clasificación de un sistema político depende de la existencia o carencia de instituciones efectivas en donde el ejercicio del poder no esté concentrado en un solo detentador; por medio de las cuales los detentadores del poder estén sometidos al control de los destinatarios del poder.

La Constitución ha sido el resultado de un largo proceso de aprendizaje, en donde se ha llegado a la conclusión de que el ser humano por naturaleza propia no es capaz de una autolimitación voluntaria; para que exista una sociedad justa que otorgue garantías y derechos individuales es necesario imponer frenos y límites en forma de un sistema de reglas fijas, destinadas a limitar el ejercicio del poder político.

Cada sociedad posee ciertas convicciones y formas de conducta reconocidas, estas representan los principios sobre los que se basa la relación entre los destinatarios y los detentadores del poder.

¹¹ Teoría de la Constitución, LOEWENSTEIN, Editorial Ariel, Barcelona 1976, P. 262- 293.

La historia del constitucionalismo es la búsqueda de las limitaciones del poder absoluto, ejercido por los detentadores del poder, así como la búsqueda de la justificación, ya sea, espiritual , moral o ética de la autoridad, en lugar del sometimiento ciego a la autoridad existente.

Se creyó que este objetivo sería alcanzado de la mejor manera cuando el ejercicio del poder político estuviese distribuido entre diversos detentadores del poder, obligados entre sí a una respectiva cooperación, en lugar de monopolizar el ejercicio del dominio de un detentador único. Cuando el poder está distribuido, el dominio está limitado y esta limitación trae consigo restricción y control.

Todos estos principios y normas fundamentales constituyen la Constitución ontológica de una sociedad estatal, que podrá estar bien enraizada en las convicciones del pueblo, sin formalización expresa, o bien podrá estar contenido en un documento escrito.

La Constitución debe liberar a los destinatarios del poder del control social absoluto de sus dominadores y asignarles una legítima participación en el proceso del poder; en las sociedades modernas el único medio practicable para hacer participar a los destinatarios del poder en el proceso político, es la técnica de la representación.

En el siglo XVIII, el concepto de Constitución adquirió su significación actual bajo la idea del contrato social; vino a significar un documento específico en el cual estaban contenidas en un sistema cerrado todas las leyes

fundamentales de la sociedad estatal, destinadas a doblegar la arbitrariedad de un detentador del poder único, usualmente representado por un monarca absoluto.

Esta soberanía hasta entonces monolítica fue dividida en diversas secciones, asignando a cada una de estas partes una actividad estatal especial. Todos estos principios fueron incorporados en un documento específico que fue elevado a rango de ley, siendo llamado ley fundamental o Constitución.

Según Loewenstein los siguientes elementos están considerados como el mínimo irreductible de una autentica Constitución:

1.-La diferenciación de las diversas tareas estatales y su asignación a diferentes órganos estatales o detentadores del poder para evitar la concentración del poder en las manos de un único y autocrático detentador del poder.

2.- Un mecanismo planeado que establezca la cooperación de los diversos detentadores del poder. Los dispositivos y las instituciones en forma de frenos y contrapesos, significan simultáneamente una distribución y, por tanto, una limitación del ejercicio del poder político.

3.- Un mecanismo, planeado igualmente con anterioridad, para evitar los bloqueos respectivos entre los diferentes detentadores del poder autónomos, con la finalidad de evitar que uno de ellos, caso de no producirse la

cooperación exigida por la Constitución, resulta el *impasse* por sus propios medios, esto es, sometiendo el proceso del poder a una dirección autocrática.

Cuando, finalmente, bajo el impacto de la ideología democrática de la soberanía popular del pueblo, el constitucionalismo alcanzó el punto en el cual el árbitro supremo en los conflictos entre los detentadores del poder establecidos quedó encarnado en el electorado soberano, la idea originaria del constitucionalismo liberal quedó completada en la idea del constitucionalismo democrático.

4.- Un método, también establecido de antemano, para la adaptación pacífica del orden fundamental a las cambiantes condiciones sociales y políticas.

5.- La ley fundamental debería contener un reconocimiento expreso de ciertas esferas de autodeterminación individual y su protección frente a la intervención de uno o todos los detentadores del poder.

A. Los Controles del Poder.-

Las técnicas del control del poder político son estructuralmente de dos tipos. Cuando las instituciones de control operan dentro de la organización de un solo detentador del poder se les llama *controles intraórganos*. Cuando, por otra parte, funciona entre diversos detentadores del poder se les designa como *controles interórganos*.

Estos controles interórganos e *intraórganos* constituyen la categoría de *controles horizontales*.

Los controles interórganos operan en las respectivas relaciones que se establecen entre los diversos e independientes detentadores del poder.

La diferencia del proceso político en el Estado constitucional y en la autocracia radica en que en el primero las diferentes actividades estatales, están distribuidas entre varios e independientes detentadores del poder, que están obligados constitucionalmente a cooperar en la formación de la voluntad estatal.

Los controles interórganos son fundamentalmente de dos tipos: *Primero*: los detentadores del poder estarán de tal manera acoplados constitucionalmente que sólo conjuntamente podrán llevar a cabo determinadas tareas, por ejemplo el proceso legislativo. *Segundo* : el detentador individual del poder está autorizado por la Constitución a intervenir discrecionalmente en la actividad de otro detentador del poder, y de esta manera frustrar su acción, por ejemplo el derecho de veto. En el primer caso, la cooperación de los detentadores del poder es indispensable si el acto estatal tiene que realizarse; en el segundo caso, la intervención del detentador del poder es optativa, pero el efecto es el mismo; el otro detentador del poder queda sometido a un control.

El criterio para la clasificación de los diferentes tipos de gobierno depende del equilibrio de las facultades de control de los diferentes

detentadores del poder, o si, por el contrario, un detentador del poder tiene preponderancia sobre otro.

El constitucionalismo democrático con sus cuatro detentadores del poder: gobierno, asamblea, tribunales y electorado, presenta cuatro clases de controles interórganos:

1) El control de la asamblea frente al gobierno; 2) el control del gobierno frente a la asamblea; 3) el control de los tribunales frente a la asamblea y el gobierno y; 4) el control del electorado frente a los otros detentadores del poder.

En la realidad política, el meollo del proceso del poder se da en la interacción entre el gobierno y el parlamento; la participación del electorado no es continuada y limita su participación a las elecciones generales.

La lucha por el poder entre el gobierno y el parlamento es permanente y constante; la historia del constitucionalismo moderno ha sido la búsqueda del establecimiento del equilibrio entre el gobierno y el parlamento. Generalmente en época de crisis el gobierno alcanza una posición predominante, pero tras la vuelta a la normalidad se restablece el equilibrio.

Para que el proceso del poder sea llevado a cabo de acuerdo con la Constitución, es necesario que la independencia funcional del parlamento sea suficientemente protegida contra la presión del gobierno.

Para garantizar la independencia funcional del parlamento tienen que asegurarse las siguientes posiciones:

1) La eliminación de la influencia gubernamental en la elección de los miembros parlamentarios, que se solía ejercer con la ayuda de leyes electorales parciales y la intervención sin escrúpulos en las elecciones mismas. Este objetivo pudo ser alcanzado con la democratización y neutralización del procedimiento electoral.

2) La eliminación de la preponderancia en el proceso legislativo, que el gobierno había alcanzado a través del nombramiento de los miembros de la asamblea.

3) La eliminación del control gubernamental sobre las sesiones del parlamento, incluyendo la convocación, la suspensión y la disolución. Es evidente que, ampliando los periodos de inactividad parlamentaria el gobierno podría liberarse del control del parlamento. Lo conveniente es la autodeterminación de la asamblea sobre el momento y duración de sus reuniones, bien la fijación de estas fechas por disposiciones constitucionales.

4) La eliminación de la influencia gubernamental sobre la gestión parlamentaria misma, este objetivos se alcanzó finalmente, por el reconocimiento del derecho ilimitado del parlamento a su *self-government* para cuestiones internas, derecho que promulgan hoy todas las Constituciones democráticas auténticas.

5) La eliminación de la posibilidad de una presión gubernamental sobre los miembros del parlamento durante el ejercicio de su mandato. Esto está suficientemente garantizado por medio de la inmunidad parlamentaria. Estos privilegios protegen al diputado de cualquier persecución penal o de cualquier otro tipo por acciones que hay realizado en el ejercicio de su función parlamentaria, así como cualquier perjuicio que le pueda inferir el gobierno.

6) Eliminación de requisitos de tipo económico y otras limitaciones para determinar la elegibilidad del diputado, que habitualmente favorecían a un gobierno apoyado en las clases acomodadas. La concesión de dietas a los diputados sirvió al mismo objetivo, habiéndose generalizado esta práctica en todos los Estados constitucionales.

7) La prohibición de detentar simultáneamente el mandato parlamentario y determinados cargos profesionales, estas llamadas incompatibilidades tienen una importancia fundamental para la independencia funcional del parlamento, y son un medio para la exclusión de la influencia gubernamental indirecta sobre los miembros parlamentarios.

8) El patronaje es otro de los métodos indirectos de obtener el favor de un diputado y por tanto de influir en él. En el patronaje el diputado o el senador recomienda a su protegido para un puesto gubernamental, o para un cargo del gobierno, poniéndole a su disposición todas sus relaciones.

B. Los controles Parlamento-Gobierno

Se pueden distinguir tres campos dentro de los medios de control del Parlamento frente al gobierno. 1) el nombramiento de los detentadores del poder gubernamental; 2) el control político sobre el ejercicio de las funciones gubernamentales, y 3) la destitución del gobierno.

1. La forma en que un detentador ha alcanzado su cargo político tendrá influencia en el ejercicio posterior de este.

La práctica nos ha demostrado que el presidente del Estado elegido por el Parlamento suele sentirse más obligado a éste que cuando debe su mandato a una elección popular.

El control interórgano más importante de que está dotado el parlamento frente al gobierno, y que existe en todas las formas de democracia constitucional, es rechazar una propuesta legislativa apoyada directa o indirectamente por el gobierno. En un sistema parlamentario una reacción de ese tipo conduciría a la dimisión del gobierno, cuando para éste la propuesta fuera vital. En el presidencialismo, el rechazo de una propuesta legislativa funciona como el control interórgano más eficaz frente al presidente, aunque éste sea inamovible durante la duración de su cargo, el presidente tendrá que abandonar dicha medida o cambiarla según los deseos del Congreso.

2. Existen otros medios de control político del parlamento sobre el gobierno: 1) por medio de preguntas e interpelaciones se investigará, criticará y controlará la situación del gobierno, 2) Las comisiones ó comités parlamentarios de investigación, 3) la necesaria ratificación parlamentaria de

los tratados internacionales firmados anteriormente por el gobierno y, 4) en algunos Estados al Senado le corresponde la confirmación de nombramientos hechos por el gobierno a puestos militares, judiciales, alta administración, diplomáticos y altos cargos políticos; estando el Senado autorizado a realizar un detenido examen de aptitud.

En la mayor parte de los países latinoamericanos dotados de un gobierno presidencialista los ministros se sientan sin derecho a voto en la asamblea, y podrán ser citados por el parlamento para que rindan cuentas.

3. En los regímenes parlamentarios, la mayoría parlamentaria, en cualquier momento puede pedir responsabilidad política al gabinete y obligarle a dimitir. Esta amenaza de destitución es el control político más importante con que cuenta el parlamento frente al gobierno.

Cuando el primer ministro ha perdido la confianza de la mayoría parlamentaria pero cree contar aún con el apoyo del electorado, responderá a la amenaza de su destitución con la amenaza de la disolución parlamentaria.

El gobierno parlamentario descansa sobre dos premisas fundamentales: la confianza del gobierno en el parlamento y la responsabilidad del gobierno frente al parlamento. Hasta años recientes estas reglas del juego parlamentario han sido sistematizadas en lo que se ha dado en llamar "racionalización del proceso del poder".

Estas disposiciones han sido incluidas en las diferentes constituciones, como el establecimiento de mayorías calificadas tanto para el voto de confianza en la investidura del gabinete, como para su destitución en el caso del voto de no confianza, evitando que el gabinete quede a merced de los caprichos de los políticos, y dependa mejor de una reflexión madura de la mayoría parlamentaria.

La posibilidad de formar un gobierno capaz de asumir liderazgo político y de mantenerse firme frente a todas las protestas, depende de la madurez política de una nación y de sus dotes y habilidad para alcanzar compromisos políticos.

En los sistemas presidenciales en donde el presidente tiene una posición muy firme debido a la inamovilidad durante el tiempo de su encargo, cuando la actuación de éste ya no es tolerable, el parlamento cuenta con la llamada acusación o *impeachment*. Esta acusación puede ser presentada, por la cámara baja del parlamento, mientras que del proceso se encargará la cámara alta.

Aun en los regímenes presidencialistas, donde la inamovilidad del jefe del ejecutivo justificaría este control interórgano extraordinario de la asamblea, su valor psicológico es nulo, además de su inutilidad política.

Tanta importancia tienen los controles del parlamento frente al gobierno como, los que ejerce el gobierno frente al parlamento. El gobierno no busca frente al parlamento una independencia funcional, ya que el

gobierno es siempre gobierno de partido y sería impensable intentar gobernar contra la oposición de la mayoría del parlamento. Nunca está el gobierno en posición de liberarse completamente del apoyo y, con ello del control del parlamento; sin embargo el gobierno es el centro del proceso del poder, pues gobernar significa asumir el liderazgo político.

Los destinatarios del poder esperan que el liderazgo provenga del gobierno antes de que una asamblea compuesta de gran número de miembros, para el público, el gobierno es más visible y más tangible que la colectividad, en parte anónima, del Parlamento.

C. Los controles Gobierno- Parlamento.

Los controles con los que cuenta formalmente el gobierno frente al parlamento pueden ser clasificados en dos grupos: 1. La influencia del gobierno sobre las prerrogativas legislativas del parlamento, incluyendo la elaboración del presupuesto. 2. La influencia del gobierno sobre la actividad y la existencia de la asamblea, en su totalidad, como detentador del poder funcionando legalmente. (disolución parlamentaria).

1. Nada muestra más claramente la superación de la tradicional separación de poderes que la posición del gobierno en el proceso legislativo. El gobierno está obligado a asumir el liderazgo en la toma de decisión política cuya técnica es la legislación, y asumir la responsabilidad por la ejecución de la decisión tomada, que normalmente se da en forma de ley. El gobierno se encuentra inseparablemente unido al proceso legislativo.

El control gubernamental opera con rasgos autoritarios aunque se base en el sometimiento voluntario del parlamento. En un Estado presidencialista, la influencia del gobierno sobre el programa legislativo, el orden del día y distribución del tiempo en el Congreso depende de la fuerza de persuasión del presidente, aun cuando el partido del presidente sea mayoritario.

En lo referente a la cuestión financiera existe un creciente liderazgo por parte del gobierno. En los Estados Unidos, el Congreso vigila celosamente su derecho de poder reducir las peticiones económicas del gobierno y hace uso de él constantemente, aunque por otra parte se suele mostrar en general, favorable a los deseos económicos del Presidente.

La relación del gobierno con la ley aprobada por el Parlamento, presenta las siguientes modalidades:

- a) El carácter definitivo de la decisión de la asamblea en el proceso legislativo es la consecuencia lógica de la estructura del gobierno de asamblea.

- b) En el parlamentarismo es necesario una confirmación formal de la legislación parlamentaria por el jefe de Estado, corona o Presidente del Estado republicano, en el primer caso se suele llamar *royal assent*; en el caso de un Estado republicano a esta confirmación se le llama sanción y promulgación. El jefe de Estado no puede negarse a promulgar la ley, ya que el gobierno asume la responsabilidad política con su refrendo.

c) El presidente de la república puede retrasar la promulgación, pero siempre con la aprobación del gobierno, hasta que haya tenido lugar un referéndum sobre dicha ley, con lo cual se pide el veredicto del electorado.

d) Al gobierno le puede ser acordado el derecho de veto suspensivo contra la ley aprobada por la asamblea. Originariamente el veto presidencial fue pensado como un medio para evitar la entrada en vigor de leyes técnicamente defectuosas. Cuando el control de la constitucionalidad de las leyes pasó a manos de los tribunales, el veto tomó un carácter diferente, se convirtió en un arma del presidente para imponer su participación en las decisiones políticas del congreso, la cual no le había sido otorgada por la Constitución. Este incremento del poder del Presidente se puede considerar como una compensación frente al poder del Congreso.

e) El detentador del Poder Ejecutivo puede estar equipado con un veto absoluto contra la legislación emitida contra el Parlamento; este tipo de veto ha vuelto a surgir en el moderno neopresidencialismo, que no quiere tomar riesgos en el liderazgo político del Presidente.

El gobierno no participa sólo en el proceso legislativo, sino que ejerce funciones legislativas directamente, bien por propio derecho o en virtud de delegación. La delegación legislativa se refiere a la autorización que recibe el gobierno del parlamento para emitir las necesarias disposiciones que permitan ejecutar, aplicar o llevar a cabo leyes aprobadas por la asamblea, esta facultad consiste en llevar a la práctica, por vía administrativa, la decisión política fundamental tomada por el Parlamento.

2. La disolución parlamentaria es un dispositivo de control del gobierno sobre el Parlamento. Por razones estructurales es incompatible con el gobierno de asamblea, así como con el presidencialista. La consecuencia lógica del *voto de no confianza* es la disolución del parlamento con el fin de obtener el veredicto del detentador supremo del poder, el electorado, que actuará de árbitro entre el gabinete y la mayoría parlamentaria, que le es hostil. Aparte de resolver un agudo conflicto entre los detentadores del poder, Ejecutivo y Legislativo, el gobierno podrá también disolver el parlamento al suponer que la actual composición parlamentaria de los partidos no corresponde más a la verdadera voluntad del pueblo. Por lo general suele bastar con la amenaza implícita o explícita para evitar la caída del gobierno. Para que se refleje la verdadera voluntad del electorado en la conformación del parlamento es necesario un sistema bipartidista, ya que refleja de forma más clara la voluntad del electorado.

Se han previsto ciertas medidas de seguridad para evitar que el gobierno abuse de su derecho de disolución, y se encuentre en situación de preponderancia frente al parlamento permanentemente: I. Las nuevas elecciones tendrán lugar dentro de un tiempo determinado tras la disolución parlamentaria, y el nuevo parlamento se reunirá por primera vez en un periodo también fijado. II. Para disolver la cámara baja es necesaria la aprobación de la cámara alta. III. La disolución no puede ser llevada a cabo por el mismo motivo que la anterior. IV. La disolución está absolutamente prohibida dentro de un periodo determinado, tras las elecciones generales. V. Sólo excepcionalmente se limitará por medio de un control intraórgano

ejercido por el jefe de Estado, el arbitrio del primer ministro para decidir la disolución. Como regla general, el presidente del Estado está obligado constitucionalmente a conceder al gabinete la disolución que éste pide. VI. La decisión de disolución está sometida absolutamente al poder discrecional del presidente, que tan sólo tendrá que consultar al primer ministro y a los presidentes de ambas cámaras.

Desde el punto de vista de la teoría constitucional, el derecho de disolución es en el parlamentarismo la pieza clave de la conformación democrática del poder: expone de forma inequívoca a problemas y a hombres frente al electorado, detentador supremo del poder; resuelve conflictos entre el gobierno y la mayoría parlamentaria; conduce a solucionar, lo que de otra manera no tendría solución: el bloqueo entre los detentadores del poder tanto ejecutivo como legislativo.

El gobierno de excepción

En casos de crisis el gobierno requiere de la libertad de acción que le permita terminar con la emergencia que se haya suscitado. El Estado de excepción puede ser parcial y afectar a una parte de la comunidad, o total afectando al bienestar de todos; las principales fuerzas causantes de situaciones de crisis en nuestra época son dislocaciones sociales y económicas, parálisis política de la vida constitucional, y sobre todo, la amenaza de guerras civiles o guerras exteriores; todos casos se suele poner en juego la existencia de la sociedad estatal.

Sin duda alguna cualquiera que sea la causa, las situaciones de crisis colocan al Estado constitucional frente al más difícil de sus problemas. Tres diferentes soluciones para enfrentarse con la situación de crisis revelan claramente la divergencia en los órdenes políticos contemporáneos: 1) En ausencia de una autorización constitucional expresa, el gobierno asume los poderes de excepción extraconstitucionales y, eventualmente, buscará posteriormente una confirmación parlamentaria; 2) Disposiciones constitucionales o preceptos legales, creados con anterioridad al estado de excepción, otorgan al gobierno plenos poderes extraordinarios, y 3) El gobierno de crisis se basa en plenos poderes delegados *ad hoc* por el parlamento en el gobierno.

En países como México la concentración del poder en manos del ejecutivo está reservada a verdaderas situaciones de necesidad y su ejercicio está sometido a un eficaz control interórgano por parte de la asamblea legislativa; en los Estados Unidos el Congreso participa en la toma de decisiones políticas, contando con los controles constitucionales interórganos frente al gobierno, a pesar de que se dejó libre al presidente para conducir y ganar la guerra.

El gobierno de crisis, cualquiera que sea su base jurídica, afecta seriamente el desarrollo normal del proceso político y suspende el funcionamiento de los controles normales interórganos en favor del detentador del poder ejecutivo a costa del legislativo.

Capítulo III.

EL RÉGIMEN DE PARTIDOS Y LAS RELACIONES PARLAMENTO GOBIERNO EN EL ESTABLECIMIENTO DE LOS SISTEMAS POLÍTICOS.¹²

1-Noción de Sistema Político, Régimen y Forma de Gobierno.

A-**Sistema político.**- Se refiere a cualquier conjunto de instituciones, de grupos y de procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca. Al hablar de sistema político se hace referencia a una noción y a un procedimiento de observación caracterizados por requisitos metodológico específicos y por precisos ámbitos de uso.

Al hablar de *sistema* nos referimos aquellas filiaciones que definen el modo en que las distintas parte interactúan, el objeto de análisis sistémico no es la totalidad sino la generalidad de un fenómeno; no tanto el universo de sus componentes como las relaciones que median entre cada componente; por lo tanto el análisis de los sistemas políticos reúne a la ciencia política y a la acción política.

¹² Diccionario de Política, NORBERTO BOBBIO Y NICOLA MATEUCCI, segundo tomo, Siglo XXI editores, México 1982. P. 1522 a 1528.

El análisis sistémico nos es de gran utilidad, en cuanto nos ayuda a prever, comparar y valorar algunos de los principales aspectos de la realidad política; puede ser considerado como indicativo, no solo en materia de explicaciones, sino también en lo que concierne a los objetivos en materia de previsiones, valoraciones y comparaciones.

Para el logro de estos objetivos es necesaria una consideración metodológica:

Primero, es necesario partir de una definición de política, que incluya toda la complejidad del fenómeno y de poder especificar las condiciones en base a las cuales un fenómeno social dado es políticamente relevante.

Segundo, es necesario señalar los confines del sistema, como el habitat que caracteriza una realidad política dada, definir los parámetros que sirven para distinguir el ambiente del sistema.

Tercero, las relaciones que median entre un sistema y su ambiente son individualizadas y precisadas.

Cuarto, es necesario reducir fenómenos entre sí heterogéneos -como partidos, legislación, administración, sindicatos, valores- a variables sistémicas (partes) integrables a un cuadro orgánico unitario.

Quinto, definir las relaciones que hacen posible y favorecen la recíproca coexistencia; gran parte de estas relaciones pueden ser

individualizadas a través de los conceptos de función y sintaxis sistémica. Por función entiéndase a la regla de interacción e interdependencia existentes en los distintos procesos políticos; y por sintaxis sistémica entendamos al conjunto de tales reglas, al modelo resultante de las varias funciones que regulan la interacción de las partes que componen un sistema. Es a través de este proceso que se produce un “sistema observante”.

Sexto, al estudiar aisladamente las partes, es necesario referirse a la noción de subsistema. En un subsistema se aplican las mismas propiedades analíticas de un sistema, excepto que no puede ser considerado en una autonomía absoluta respecto del ambiente externo, desde el momento en que su ambiente está dado por el sistema mismo. Así, por ejemplo, la división de poderes es un subsistema del sistema total llamado de democracia liberal.

Séptimo, para observar la dinámica de un sistema es necesario considerar el modo, la dirección y la intensidad con lo que sus rasgos específicos cambian en el tiempo, sobre todo aquellos que involucran las relaciones entre sistema y ambiente, las reglas de interacción de los varios componentes sistémicos, los umbrales de los límites, las formas en que tales reglas se manifiestan históricamente.

Podemos, finalmente, definir a un sistema político como un conjunto de roles en los que los diversos elementos forman un conjunto ordenado y son interdependientes unos de otros. Desde este punto de vista, una institución como el Parlamento o una organización como el Partido Comunista son sistemas de roles, podrían ser considerados como subsistemas. El parlamento

está formado por los roles de diputado, de senador, de candidato, de elector, de miembro de la mayoría, de presidente de comisión, de funcionario de las cámaras, de ministro,...etc

B-Régimen Político¹³

Es el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones; las instituciones constituyen la estructura organizativa del poder político, que selecciona a la clase dirigente y asigna a los diversos individuos comprometidos en la lucha política su papel. Las instituciones son normas y procedimientos que garantizan la repetición constante de determinados comportamientos y hacen de tal modo posible el desempeño regular y ordenado de la lucha por el poder y del ejercicio del poder y de las actividades sociales vinculadas a este último.

El modo de formación de la voluntad política, está condicionado por el modo de organización y selección de la clase gobernante; el empleo de determinados medios para la formación de las decisiones políticas, condiciona los fines que pueden ser perseguidos, la elección de un régimen implica la elección de determinados valores, la elección de una política

fundamental, cuyas expresiones históricas pueden ser contrastantes entre sí, pero orientadas por los mismos principios generales.

La clasificación Aristotélica clásica de los regímenes políticos, distinguía la monarquía como el gobierno de uno solo; la aristocracia como el gobierno de pocos o de los mejores; y la democracia como el gobierno de todos. A cada una de estas formas puras, según Aristóteles, le corresponde una forma corrupta, la tiranía, la oligarquía y la demagogia respectivamente. En las formas puras el gobierno es administrado en interés general, en las corruptas en interés de quien detenta el poder.

La clasificación de Montesquieu se funda en la distinción entre república, monarquía y despotismo; se apoya en la combinación de dos criterios que él define como naturaleza y principio del gobierno. La naturaleza del gobierno depende del número de detentadores del poder, y el modo del ejercicio del poder. El principio del gobierno es la actitud que anima al pueblo en su existencia concreta. La república se funda en la virtud, la monarquía en el honor y el despotismo en el miedo.

Actualmente, el criterio aceptado para individualizar los caracteres esenciales de los regímenes políticos e indicar sus tipos fundamentales está

¹³ Enciclopedia de las Instituciones Políticas, VERNON BOGDANOR, Alianza diccionarios, Madrid 1991, P. 681 a 683.

representado por la forma de la lucha política. Las diferencias entre los diversos tipos de régimen está representada por la forma de la lucha política. Esta es diferente en el parlamentarismo y el presidencialismo, o en el bipartidismo y el mutipartidismo.

Las diferencias entre los tipos de régimen se deben a los diversos tipos de conquistar y mantener el poder, que a su vez, dependen de las condiciones sociales y políticas de la lucha por el poder; los cambios en la forma del régimen derivan de un cambio producido en las condiciones externas e internas de la lucha política.

Según el materialismo histórico, el criterio de clasificación de los regímenes políticos se encuentra en el nexo que liga la superestructura del poder a la estructura social, los tipos fundamentales de regímenes corresponde a las diversas fases de la evolución del modo de producir. La razón de Estado, funda su criterio en el papel que el Estado desempeña en el sistema político internacional, y más recientemente fue extendida al orden que asumen las relaciones entre los partidos, que es donde realmente se lleva a cabo la participación política de todos los ciudadanos.

C.—Noción de Forma de Gobierno.

Dentro de un sistema político podemos encontrar diferentes tipos o formas de gobierno, así el constitucionalismo democrático, como sistema político incluye diversas formas de gobierno, que según queda conformada la interacción de los diferentes detentadores del poder en la conformación de la

voluntad estatal se institucionalizan, como presidencialismo, parlamentarismo con supremacía de la asamblea o del gabinete, gobierno de asamblea, gobierno directorial, democracia directa o semidirecta. Todos estos tipos de gobierno están inspirados por una misma ideología, por aquella que considera la voluntad popular como el poder supremo y originario de la sociedad.

2-LOS PROCESOS CONSTITUYENTES EN LOS REGIMENES POLÍTICOS.

PODER CONSTITUYENTE .-¹⁴

Todas las formas de creación de un régimen político tienen su expresión institucional, que tiende a ser permanente, en el texto de una Constitución. Cuando se crea una Constitución se crea en realidad un régimen político, además de que las transiciones, la restauración constitucional y la revisión integral de la Constitución son obra del Poder Constituyente y a menudo crean, renuevan o reponen a los regímenes políticos.

Al iniciar el estudio del poder constituyente necesariamente nos remitimos al concepto de soberanía, el cual implica que en todo sistema de gobierno debe existir un poder absoluto decisorio en última instancia, que lo ejerza alguna persona o grupo, legitimado para hacer uso de éste.

Esta idea de la soberanía nace al junto con el Estado moderno como resultado de la pugna entre los reyes y los papas por definir a quien pertenecía el poder temporal o secular, de la cual resulta victorioso el monarca adjudicándose para sí el monopolio del poder político por encima de cualquier otro poder externo incluyendo el de la iglesia; los reyes hicieron soberano a su Estado y ellos mismos se invistieron de esa cualidad.¹⁵

Bodino es el primero en tratar el tema de la soberanía, y la fundaba esencialmente en el poder de mando y los mandatos tenían que proceder de una voluntad única, puesto que la ley era simplemente el mandato del soberano. Bodino pensaba haber encontrado en este principio la clave para la estabilidad política. Esta soberanía sólo podía ser limitada por la sujeción del monarca a las leyes divinas y a la ley natural, evitando con esto que el soberano se convirtiera en un tirano. Es proverbial la definición de Bodino del Estado y la Soberanía. Del primero dice que es el recto o justo gobierno de muchas familias y lo que es común a ellas, con suprema autoridad. Esta *summa potestas* es la soberanía, la cual implica un poder absoluto y perpetuo del príncipe, que deviene así en soberano.

¹⁴ Derecho Constitucional Mexicano, FELIPE TENA RAMIREZ, Editorial Porrúa, vigésima primera edición, México 1985. P. 3 en adelante.

¹⁵ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, volumen 1 tomo 1 serie II, Francisco Berlín Valenzuela coordinador, Miguel Angel Porrúa editor, México 1977, LVI legislatura Congreso de la Unión, P. 983.

Hobbes en su obra reafirma el carácter absoluto del poder soberano, desde el punto de vista moral y político; para él sólo la ley podía crear la distinción entre lo bueno y lo malo, y la ley es la creación del soberano; el único poder soberano que hay que obedecer se caracteriza por su efectividad, en el momento que pierde esta cualidad la obligación cesa.

Maquiavelo no trató el tema de la soberanía directamente pero en su obra "El Príncipe" señala la necesidad de que el monarca cuente con todo el poder para gobernar, encarna en el príncipe el centro mismo del poder.

Con la evolución, el término soberanía finalmente se ubica en el Estado, pero el Estado como tal es incapaz de ejercer su soberanía, únicamente puede hacerlo por medio de sus instituciones.

Dentro del sistema americano, el titular originario de la soberanía es el pueblo, el cual hizo uso de tal poder cuando se constituyó en Estado jurídicamente organizado, expidiendo su ley fundamental como un acto de autodeterminación plena y auténtica.

Desde este punto de vista, podemos afirmar que la soberanía, una vez que el pueblo la ejerció, reside exclusivamente en la Constitución (Kelsen).

El pueblo otorga a los órganos legislativos creados por él en la constitución, la facultad de legislar para conseguir el bienestar general, entendiendo que lo que no está expresamente concedido en la ley suprema le está prohibido.

La Constitución es entonces superior a todas las leyes y a todas las autoridades, es la ley que rige las leyes y que autoriza a las autoridades. Ningún poder ni gobernante alguno es soberano, pues todos encuentran los límites en la Constitución.

Por medio del poder constituyente el pueblo manifiesta su voluntad soberana, la Constitución crea al gobierno y le determina su organización y funcionamiento.

Los órganos del poder reciben su investidura y sus facultades de una fuente superior a ellos mismos, que es lo que llamamos Poder Constituyente. Cronológicamente el constituyente precede a los poderes constituidos, el poder constituyente no gobierna, sólo expide la ley en virtud de la cual gobiernan los poderes constituidos, los cuales a su vez gobiernan en los límites y términos señalados por la Constitución, sin que puedan cambiar la ley que los creó y los dotó de competencia.

La validez de las normas, de los órganos de gobierno y de los actos de autoridad de los gobernantes, se encuentra en la norma superior que los crea, así hasta llegar a la ley suprema. Se considera que toda ley, incluyendo las reformas constitucionales deben de ser acordes a ella. La soberanía como voluntad suprema está formalizada en la Constitución.

La actual Constitución mexicana es obra de un congreso constituyente reunido expresamente para su realización; el cual creó y organizó a los poderes constituidos, dotándolos de facultades expresas e imponiendo al

poder de las autoridades ciertas limitaciones; una vez que la constitución fue terminada, el poder constituyente desapareció como tal y dio espacio a la actuación de los poderes constituidos.

El artículo 133 de nuestra constitución señala que: “ esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”¹⁶

Este artículo supone la supremacía de la Constitución federal, como la ley fundamental del país; todas las demás disposiciones deben ajustarse a la ley fundamental, es decir, deben ser constitucionales. Para que cualquier ley, reglamento o acuerdo administrativo, acto o resolución judicial sean legales, vigentes y efectivos, deberán observar y tener su fundamento en la Constitución. El principio fundamental en el que descansa todo nuestro orden jurídico es el de la preeminencia de la Constitución.

¹⁶ Mexicano esta es tu Constitución, Emilio Rabasa, Gloria Caballero, decimo primera edición, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, México 1997.

El gobierno federal, las entidades federativas y cualquier órgano que desempeñe funciones gubernativas, sean de nivel federal, estatal o municipal, deben limitar y basar sus actos en lo establecido por la Constitución.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha determinado que no se debe encomendar el control de la constitucionalidad de las leyes a todos los jueces de la República, pues hacerlo sería fragmentar la facultad de hacer guardar el exacto cumplimiento de la Constitución, que corresponde al Poder Judicial Federal exclusivamente a través del juicio de amparo; por lo que un juez local no es competente para calificar en la constitucionalidad en la aplicación de una ley local. Este criterio, sin embargo, ha quedado superado por la reforma al artículo 105 constitucional aprobada en 1995, según la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para declarar o no la constitucionalidad de una ley o norma de carácter general lo cual produce efectos erga omnes de los que carece la sentencia en materia de Amparo.

Para comprender de mejor manera los regímenes políticos conviene un análisis genético de los mismos, es decir, de los procesos que crean a las instituciones políticas y las relaciones que los vinculan, lo cual forma a los regímenes políticos. El origen puede ser coyuntural o histórico evolutivo. Nos interesan las formas coyunturales por que nos explican fenómenos conocidos en plazos o periodos observables.

A) Procesos Coyunturales.

1. REVOLUCIÓN.¹⁷

En el sentido más amplio del termino, revolución significa el intento de realizar un cambio radical en el sistema de gobierno, lo cual implica en la mayoría de los casos, la infracción de las disposiciones constitucionales vigentes y el uso de la fuerza. Puede aplicarse también a un cambio fundamental en cualquier campo del esfuerzo humano.

Revolución se distingue de rebelión, ya que esta última está limitada a una área geográfica limitada, carece en general de motivaciones ideológicas,

¹⁷ Enciclopedia de las Instituciones Políticas, VERNON BOGDANOR, Madrid 1991, Alianza diccionarios, P. 647 -649.

no propone una subversión total del orden constituido, sino un retorno a los principios originarios que regulaban las relaciones entre las autoridades políticas y los ciudadanos, se busca la reivindicación de las políticas económicas. Se puede sofocar una rebelión con la simple sustitución de una autoridad o cambio de algunas políticas. Una revuelta puede transformarse en un movimiento que lleve consigo un cambio radical del orden social.

El termino revolución fue utilizado en las ciudades-Estado italianas de la Baja Edad Media, referido principalmente a las eclesiásticas. El término se introdujo en el idioma inglés hacia 1600, bajo Cromwell llegó a significar restauración del orden tradicional.

Las revoluciones modernas se llevan a cabo, de acuerdo con sus líderes, en nombre de las fuerzas populares, contra el despotismo, la corrupción, y un orden político y social desgastado, y bajo las banderas del progreso, la libertad y la justicia social.

Los movimientos sociales deben ser juzgados no sólo por sus intenciones, declaraciones ideológicas y promesas; sino también por sus logros reales. Muchos de los que emprenden una acción revolucionaria son demagogos o impostores, otros creen firmemente en sus ideales, pero sus acciones pueden producir un estado de cosas que sea una completa negación de sus creencias, por lo cual no es fácil distinguir entre revolución y contrarrevolución

El rasgo común a todas las revoluciones es que estas se suceden normalmente a la destrucción total o parcial del viejo orden originada por la ineficacia de su clase gobernante, la crisis económica, la guerra y otros acontecimientos de esta índole. No siempre una situación revolucionaria se traduce en una revolución, puede conducir a la anarquía o a una dictadura no revolucionaria, si los revolucionarios no son capaces de una acción rápida y decisiva.

A lo largo de la historia han sido múltiples y muy variados los incidentes que han desencadenado una revolución, pero las crisis económicas han sido un factor casi constante en todas ellas.

T. B. Bottomore afirma: "Las causas subyacentes de los movimientos revolucionarios y de las revoluciones son conflictos de interés, como sostiene la teoría de Marx, especialmente entre clases sociales, aunque en este proceso puedan jugar otros muchos elementos: diferencias éticas y religiosas o sentimientos nacionalistas. El triunfo de un movimiento revolucionario depende de diversos factores; Crane Britton ha sugerido que las condiciones favorables incluyen el progreso económico en una sociedad, amargos antagonismos de clase, deserción de los intelectuales de la clase gobernante, maquinaria gubernativa ineficaz y una clase gobernante inepta políticamente."¹⁸

¹⁸ Introducción a la Sociología, T. B. BOTTOMORE, Península ediciones, Barcelona 1989, 10ª edición, P.219.

La guerra es un factor decisivo en la aparición de situaciones revolucionarias, la mayor parte de las revoluciones modernas, tanto las abortadas como las triunfantes, han seguido la estela de la guerra y no han afectado sólo a las naciones derrotada, la dislocación general producida por la guerra, las pérdidas materiales y los sacrificios humanos, crean un clima propicio para el cambio; además de que gran parte de la población posee armas y el valor que se le da a la vida humana es mucho menor que en tiempos de paz.

En tiempos de paz, cuando las clases dirigentes caen en la ineficacia absoluta, la corrupción o la incapacidad para adaptarse a condiciones cambiantes, no necesariamente producen por sí mismas la revolución. En ocasiones los gobierno despóticos han sido derrocados no cuando se muestran más tiránicos, sino cuando las élites dirigentes perdían la confianza en sí mismas e iniciaban intentos de liberalización.

Una élite unida, con una firme creencia en la justicia de su causa, rara vez ha sido derribada, independientemente del alcance de sus dificultades políticas, económicas o militares.

La intranquilidad social produce tensión revolucionaria, que puede sobrevenir cuando un sector de la población, o una clase social, no recibe los derechos políticos que piensa que le corresponden por su valor en la sociedad, cuando se enfrenta a una élite o a una estructura rígidas, o cuando sus reivindicaciones sociales o económicas no son satisfechas.

En el periodo pre-revolucionario hay ciertos rasgos comunes a todas las revoluciones: *estallidos pre-revolucionarios*. Generalmente, las revoluciones son precedidas de huelgas, reuniones, estallidos de violencia, una ruptura total o parcial del derecho y el orden.

Después de alcanzar el poder, un movimiento revolucionario, que suele ser una coalición de varios grupos o partidos asume a menudo un carácter moderado. Una vez acabado el poder del régimen anterior y removidos los símbolos más notorios de su dominio, el nuevo régimen revolucionario se interesa por poner de nuevo en marcha los servicios esenciales, el trabajo en las fábricas, las tiendas y el campo.

Los movimientos revolucionarios que sobreviven a la primera fase, tienden a adoptar medidas más radicales en la segunda fase. El poder del grupo gobernante pasa a manos de muy pocos, con frecuencia a las de uno solo. Este proceso suele ser acelerado por actividades contrarrevolucionarias o la intervención del exterior; las grandes revoluciones han destruido el aparato estatal que encontraron y le han sustituido con una organización burocrática más fuerte.

Algunos de los movimientos revolucionarios fracasan en un estadio muy temprano o son derrotados por las fuerzas coaligadas frente a ellos; algunos de los que duran más se derrumban al producirse la muerte de uno de sus líderes prominentes, o porque las luchas intestinas socavan al partido revolucionario. Otros más, evolucionan durante un largo periodo de tiempo y cambian gradualmente de carácter. Algunos logros revolucionarios se

mantiene y otros son lentamente olvidados, aunque casi siempre se conserve la fraseología revolucionaria.

2. GOLPE DE ESTADO.-¹⁹

Se refiere a la toma del poder por un grupo, utilizando a los funcionarios permanentes del Estado - la burocracia, las fuerzas armadas o la policía - para capturar y paralizar las terminaciones nerviosas del Estado.

El golpe de Estado se distingue de una revolución en que no pretende cambiar la estructura social y política sino simplemente sustituir a un grupo dirigente por otro.

Suele ocurrir en países en los que la opinión política está polarizada entre grupos extremistas.

En los últimos años el golpe de Estado ha sido más frecuente en países del tercer mundo en donde la participación política es más limitada.

Aunque la idea es que prevalezcan las instituciones en su conjunto para ser utilizadas intactas por el nuevo grupo gobernante, por lo menos

¹⁹ Diccionario de Política, NORBERTO BOBBIO Y NICOLA MATEUCCI, Siglo XXI editores, Barcelona 1987, P. 745 - 749.

temporalmente, se dan estados de emergencia en donde el ciudadano no puede gozar plenamente de todos sus derechos.

3. ESTABLECIMIENTO DE REGIMENES INEDITOS.-

Estudiando el origen coyuntural de los regímenes políticos no nos hemos preocupado por saber si la revolución, el golpe de estado, la restauración o la revisión introducen en un país formas de gobierno “probadas” o regímenes políticos inéditos.

Por formas de gobierno probadas, entendemos a los regímenes que según Pericles “se basan en modelos de leyes de otros”. Sin embargo, debemos admitir que la mayoría de los regímenes políticos adoptados en la Europa continental durante los siglos XIX y XX, fueron copias más o menos adaptadas de los modelos parlamentarios inglés y francés.

En algunos de estos países la transposición política fue difícil y la cultura política de la población no se prestó a la práctica del “juego parlamentario”; hizo falta ajustar las instituciones al contexto, lo que engendró el “parlamentarismo racionalizado”. Los nuevos regímenes derivaron, en el peor de los casos, hacia el “gobierno de asamblea”, o dejaron su sitio a gobiernos autoritarios.

Si observamos el abanico de regímenes democráticos tal y como se sucedió en occidente a finales del siglo XVIII, podemos constatar que sólo un pequeño número de ellos dio origen a un tipo ideal. Fuera de la Gran Bretaña cuya influencia dominó en Europa, no es posible más que retener cuatro ejemplos, en los que la singularidad de acuerdo con la naturaleza de su construcción o de su vida política fundó un modelo específico. Citamos estos regímenes en el orden cronológico de su aparición: Estados Unidos, la Confederación Helvética, la Tercer República y la Quinta República francesa.

El régimen político Suizo nunca fue imitado por ningún otro Estado excepto por Uruguay. Es por eso que buscaremos a partir del régimen americano y de los dos regímenes franceses las características principales de un régimen inédito.

En el caso de los Estados Unidos la ausencia de un precedente aparece particularmente evidente, ligado solamente a los artículos de la Confederación votados en noviembre de 1777 y ratificados en junio de 1778, los tres Estados originales independizados en la declaración del 4 de julio de 1776 no disponen más que un sólo órgano común, el Congreso, que parece más una conferencia diplomática que un parlamento.

Una vez terminada la guerra de independencia, la desaparición de las funciones del comandante en jefe deja un vacío que conviene llenar sin restar la autonomía de los Estados poco tiempo antes adquirida. En este contexto sin precedentes dos innovaciones se imponen progresivamente. Primero la insuficiencia de autoridad de la que dispone el Congreso, sobre todo para

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

regular litigios entre los Estados, lo que hace necesaria la búsqueda de una transacción entre la confederación de Estados, a la que Jefferson es fiel, y la formula conocida hasta entonces de un Estado unitario clamado por Hamilton. Por otro lado durante la convención convocada en mayo de 1787, Madison sugirió una solución a través de la coexistencia de un Senado que representaría la paridad de los Estados y una cámara de representantes elegida proporcionalmente por la población.

Sobre esta base la imagen del Estado se dibuja, era según Tocqueville, el mas grande descubrimiento de la ciencia política; la ausencia de dinastía permite al poder federal prescindir de la etapa de monarquía, recurriendo a la separación de poderes.

La constitución de 1787, instituye un poder legislativo (Congreso), un poder ejecutivo (Presidente), y un poder judicial (Suprema Corte), esta separación de poderes equilibrada por la práctica de *Checks and balances*, constituye la segunda innovación que originara el régimen presidencial Norteamericano.

La ausencia de precedente caracteriza también en Francia la fundación de la Tercera República. La práctica de un régimen parlamentario estuvo inscrita hasta ese momento en un cuadro monárquico.

Tal era la convicción de la mayoría de los miembros de la Asamblea Nacional que esperaban que la reconciliación entre los Borbones y los partidarios de Orleans diera lugar a una nueva restauración.

Es la imposibilidad de llegar inmediatamente a este punto la que permitirá a los republicanos conjugar a través de las leyes constitucionales de 1875 el régimen parlamentario y la República y posteriormente el parlamento "monista", mejor conocido en nuestros días como el gobierno de los diputados, del que resultó un régimen específico que se extendió más allá de las fronteras, a pesar de haber generado inestabilidad ministerial no le impidió generar un régimen inédito.

En cuanto a la Quinta República aunque tenga más de treinta años es aún temprano para calificar el régimen que nos legará. Presidencialista o semipresidencialista, poco importa, el hecho de que opere bajo un régimen presidencial y a la vez parlamentario, le confiere por completo la fisonomía de un régimen singular en relación con los dos tipos ideales de donde toma diferentes elementos.

Además tenía la misión de resolver el problema sin precedente de proteger al gobierno de las embestidas del parlamento, debido a una inversión de poderes.

Para lograrlo su fundador proclamó en el discurso de Bayeux el 16 de junio de 1946, que el jefe del Estado está ubicado por encima de los partidos, más tarde en 1962 se estableció la legitimidad democrática recurriendo a la elección del Presidente de la República por medio del sufragio universal; durante un tiempo la doble responsabilidad política del gobierno frente al Estado y de la Asamblea Nacional, confiere un carácter inédito al régimen, en

la medida en que éste equilibra el ejercicio del poder partidario encaminado en la mayoría parlamentaria por el poder del Estado devuelto por la nación al Presidente.

La ausencia de precedentes no habría bastado para enraizar regímenes inéditos, el prestigio o el carisma que señala Max Weber son parte de los poderes fundadores de estos regímenes.

Es de sobra conocida la influencia de los *founding fathers* en los Estados Unidos: Washington, Adams, Jefferson y Madison. Y los *federal papers* redactados por Hamilton, Jay y Madison figuraron por decenios.

Los promotores de las Repúblicas francesas, aunque no fueron venerados como los americanos, los *pères fondateurs* de la Tercera República no pasaron inadvertidos, ellos lograron realizar la República en Francia, que en ese momento no era más que un sueño de parlamentarismo, la práctica republicana es la base del régimen que divide lo menos posible a los franceses.

En cuanto a la Quinta República, los trabajos del General De Gaulle y su cooperación activa en los inicios de ésta, contribuyó a la creación de un largo consenso alrededor de las nuevas instituciones. Esto no excluye al

partido comunista y una fracción minoritaria de la izquierda republicana animada por Francois Mitterrand entre otros.

Los regímenes inéditos no están exentos de las crisis, y éstas deben, de alguna manera, fortalecerlo, para que el régimen logre germinar para identificarse con el futuro político de la nación.²⁰

4. LA TRANSICIÓN POLÍTICA.-²¹

La transición política se refiere a los procesos mediante los cuales las sociedades pasan de una etapa a otra, considerada más avanzada. Se vincula con el cambio político, la modernización política, el desarrollo político y la reforma política. La transición se refiere a movimientos políticos de una sociedad, su contenido tiene que ver con procesos evolutivos y progresivos de carácter pacífico, normalmente pactados entre los grupos políticos que se disputan el poder.

Esta idea de desarrollo político implica que las sociedades pueden elegir de forma consciente el curso de su propia formación en lugar de someterlo a las fuerzas ciegas de la evolución o revolución social y política.

²⁰ Les Regimes Politiques Occidentaux, JEAN LOUIS QUERMONNE, editions du seuil, , febrero de 1986.

²¹ La Tercera Ola, SAMUEL P. HUNTINGTON, Ediciones Paidós, primera edición España 1994.

En la sociedad contemporánea, la transición política consiste en la transformación de regímenes o sistemas políticos tradicionales en formas políticas modernas y democráticas. En primer término, la transición política consiste en la transformación de regímenes o sistemas políticos tradicionales en formas políticas modernas y democráticas.

En primer término, la transición política implica la adopción de métodos democráticos para alcanzar la democracia; en segundo lugar, implica una transición jurídica que establezca a través de nuevas leyes, instituciones igualmente democráticas, esto es un régimen representativo, división de poderes, libertades civiles y políticas, sistema de partidos fortalecido, elecciones transparentes, una constitución que responda a las necesidades sociales, autonomía regional, pluralismo parlamentario y participación ciudadana. Bajo esta óptica, la transición ha de pasar necesariamente por un proceso constituyente.

La transición como proceso deliberado, tiene una etapa de gestación histórica, durante la cual se van produciendo los factores condicionantes del cambio.

Ninguna transición carece de pasado, ni está exenta de un previo cultivo socio-histórico, aunque parezca que surgió de manera súbita y sorpresiva.

La transición no es una negociación total del sistema político, sino de normas e instituciones: normas electorales, tipo de régimen (parlamentario,

presidencial etc...), el tipo de Estado (unitario o federal), control del poder ejecutivo, derechos de las minorías. Etc.

Es pues la transición un hecho social de interés en la disputa de liderazgos. La democracia es el resultado de los actores políticos que desean resolver conflictos de la sociedad, instrumentando mecanismos, procedimientos y reglas pacíficas de la solución de conflictos; la transición democrática no pone en juego la totalidad del sistema, sino normas e instituciones jurídicas. Implica la alternancia del poder.

Este proceso de transformación va acompañado de concertación para generar consenso; de participación ciudadana y fuerza de decisión que estructure la estabilidad. Esta transformación debe ser profunda, permitiendo que las instituciones políticas y jurídicas penetren de manera eficiente en la realidad, convirtiéndose en verdadera práctica institucional.

Básicamente en México, la transición ha sido adoptada de manera formal como reforma electoral y reforma del Estado. Sobresalen los planteamientos relativos al acotamiento del poder ejecutivo, el fortalecimiento al poder legislativo y a la división de poderes; enfatizando la equidad electoral, el federalismo y nuevas formas de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones.

5. RESTAURACIÓN.-

En el sentido amplio, la restauración es un proceso que tiende al restablecimiento de una forma de gobierno anteriormente depuesta por una revolución ó golpe de estado.

Desde el punto de vista restrictivo, la restauración aparece como una tentativa de reacción, en cuanto de lo que se trata es de regresar a un régimen que de alguna manera ó en algún momento, no funcionó para algún sector.

La historia ha demostrado que no todos los procesos de restauración tienen que ser reaccionarios, la política aplicada de 1945 a 1947 en Francia por el General de Gaulle, realizó más reformas sociales, de lo que los regímenes que lo precedieron pudieron hacer; se llegó hablar de una “revolución a través de la ley”.

Es importante señalar que la restauración no puede ser considerada como un régimen, es un proceso que permite el restablecimiento de cualquier forma de gobierno anterior.

A pesar de que cuando un régimen triunfa, ya sea por medio de un golpe de estado o una revolución, impone sus propias reglas, el derecho tiende a conservar las ya establecidas, rehusándose a aceptar un cambio del orden jurídico por medio de la violencia; en nuestro país los dos últimos artículos de la Constitución previenen esta situación.

“Artículo. 136. Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aún cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanando de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta.”

6. REVISIÓN INTEGRAL DE LA CONSTITUCIÓN.-

La mayoría de las Constituciones modernas previenen correcciones para ellas mismas, de manera total o parcial.

Este proceso de revisión puede ser usado como instrumento jurídico para acceder a un cambio de régimen; bajo este revisionismo se pretende abolir al régimen en vigor.

Si las revisiones completas de la Constitución permiten acceder a cambios de régimen, se considera que en ciertas circunstancias las revisiones parciales pueden producir efectos similares, como sucedió en Francia en 1962 cuando se instauró la elección de Presidente de la República bajo sufragio universal directo, con esta sola reforma se considera que cambió la naturaleza de la Quinta República.

En México el artículo 135 de nuestra Constitución vigente, deja abierta la posibilidad de reforma de la Constitución por cauces legales, y de manera que ésta resulte más complicada que la reforma de una ley ordinaria.

“Artículo. 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión ó la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”

3- REGIMEN DE PARTIDOS Y SISTEMAS POLÍTICOS²²

Los partidos políticos, como los conocemos ahora, datan de hace menos de un siglo. Su nacimiento está estrechamente ligado al surgimiento del gobierno representativo y el constitucionalismo. Se han desarrollado igualmente y en forma paralela con la institución parlamentaria.

²² Los Partidos Políticos, MAURICE DUVERGER, Fondo de Cultura Económica, S.A.. Decima reimpresión, México 1987.

Los partidos políticos surgen en el momento que se le reconoce a un pueblo el derecho de formar parte, tanto teórica como prácticamente, de las decisiones políticas.

La existencia de grupos organizados, con propósitos y metas claras, formados en su mayoría por aquellos que por siglos estuvieron excluidos de las decisiones políticas y con el objetivo primordial, no sólo de influir en él, sino de formar parte de la clase gobernante, llegando al poder de manera democrática, es decir, por medio de elecciones. Se espera presenten programas y candidatos en el periodo electoral, lo que hará que el electorado pueda identificar sus tendencias ideológicas.

A. Clasificación de los partidos políticos.

Existe una gran variedad de clasificaciones de los partidos políticos; aquí señalaremos algunas de las más importantes:

a) *Partido de cuadros*.- Surgen en el momento en que el sufragio era restringido; el número limitado de votantes implicaba que la creación de una organización de masas no traería consigo beneficios, y la principal función consistía en la obtención de votos, su organización consistía en un grupo informal de dirigentes que, mediante sus relaciones políticas y sociales, era capaz de proporcionar la necesaria coordinación para contender en las

elecciones, así como de contribuir con su apoyo material para lograr resultados.

b) *Partido de masas*.- Son organizaciones democráticas ya que la política del partido es decidida por sus miembros, los cuales también controlan a sus líderes.²³

Se desarrollaron en Europa a finales del siglo pasado junto con el sufragio universal, los partidos socialistas fueron los primeros en desarrollar una base de masas junto a una organización distintiva y permanente.

El éxito de los partidos socialistas consistió en la movilización de la clase trabajadora lo que los convirtió en una importante fuerza electoral. Este modelo fue después tomado por los partidos burgueses. Los partidos de masas lograron, en sus inicios, un alto grado de representatividad social; actualmente los partidos ya no necesitan un gran número de militantes, los votantes no dependen ya, en gran medida, del partido como expresión de identidad social, o como el medio para lograr el impulso de sus propios intereses.

²³ Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, MAURICE DUVERGER. editorial Ariel, sexta edición española, Barcelona 1992. P. 85- 90.

Como en toda organización, los partidos políticos realizan una serie de funciones dentro del sistema político: formulación de objetivos, articulación de intereses, socialización y movilización, y formación y búsqueda de élites.

Con la aparición de los medios de comunicación masivos, los partidos políticos han tendido a desideológizarse, ya que el objetivo primordial es la atracción del mayor número de votantes, no tanto de militantes para el partido; ahora la ideología tiende más a reducirse a un programa de acción inmediata, que a una exposición de valores, ideas y objetivos partidistas.

Para los partidos políticos modernos la articulación de intereses ha sido primordial, ya que no se pueden centrar ahora en grupos que tradicionalmente apoyaron el partido, ya que los diferentes partidos, independientemente de su origen, han penetrado en distintas capas sociales, lo que ha llevado a la necesidad de prestar más atención a sus votantes.

El índice de la legitimidad de un sistema de partidos es la cantidad de votos obtenidos por los partidos anti-sistema y a-sistema, tradicionalmente en las democracias occidentales, los partidos anti-sistema han sido los comunistas y los neofacistas.

El movimiento de ciudadanos y diputados independientes no ha logrado disminuir la importancia de los partidos, la formación de élites es una prerrogativa exclusiva de los partidos, los ministros que no pertenecen a un partido carecen prácticamente de importancia. Politólogos como Michels

sostienen que los partidos evolucionan hacia la burocracia y hacia una estructura oligárquica.²⁴

Los partidos políticos realizan un mayor número de funciones que antiguamente, las actividades de los partidos comprenden áreas que anteriormente no se consideraban que fueran políticas, los partidos modernos deben ser capaces de asumir una postura en relación a casi cualquier tema. Actualmente los partidos no pueden adoptar como plataforma electoral un programa monotemático, los ecologistas no pueden enfocarse exclusivamente a este tema, ni los socialistas no pueden aceptar un deterioro en las condiciones generales de vida en la esperanza de que se acelere el establecimiento de un sistema socialista, etc...

El tipo de sistema electoral que rija a un país determinará la estructura de su régimen político; la sustitución de un régimen sin partido por un régimen de partidos políticos evita el juego personal de los parlamentarios y la independencia de unos y otros, con el compromiso de someterse a una disciplina partidista, lo que evita la pulverización de opiniones dentro del Congreso, y modera los intentos de lucimiento personal.

²⁴ Enciclopedia de las Instituciones Políticas, VERNON BOGDANOR, Alianza diccionarios, Madrid 1991, P. 535.

B. Número de partidos y régimen político.

a) BIPARTIDISMO.-²⁵

Para considerar a un sistema como bipartidista, no es necesario que existan sólo dos partidos, sino que sean dos los partidos principales que protagonicen la contienda electoral. En la mayoría de los sistemas que consideramos como bipartidistas encontramos una serie de micropartidos que a pesar de su reducido número de votantes, en ocasiones su voto tiene la última palabra en el parlamento.

Los dos grandes exponentes del bipartidismo son el Reino Unido y los Estados Unidos. En Norteamérica este dualismo no se ha visto amenazado seriamente, desde la rivalidad de Jefferson-Hamilton, en donde el primero defendía el derecho de los Estados y el segundo el acrecentamiento de los poderes de la Unión. Posteriormente la guerra civil trajo una gran confusión acerca de las posiciones de los partidos y su organización, sin embargo el bipartidismo reapareció como lo conocemos hasta la fecha. republicanos y demócratas.

En Inglaterra, a principios del siglo XX, el bipartidismo atravesó una crisis profunda cuando el crecimiento de los partidos socialistas hizo nacer un

tripartidismo, no obstante el bipartidismo triunfó por la eliminación del partido liberal, o por la fusión entre conservadores y liberales.

La estructura de partidos en Inglaterra descansa en una gran centralización menos fuerte entre conservadores que en los laboristas, pero indudablemente más fuerte que en los Estados Unidos. En Norteamérica los comités son ampliamente independientes unos de otros, ya que por encima de los Estados no hay prácticamente nada, siendo los poderes de los líderes y de los comités nacionales sumamente débiles.

Es importante recordar que los partidos norteamericanos no descansan en ninguna base ideológica o social, su objetivo es conquistar puestos administrativos y políticos y designar candidatos; por el contrario los partidos británicos están más cerca de la noción clásica de partido político.

En el siglo XIX con el sufragio censitario, se creó un bipartidismo burgués caracterizado por la oposición entre liberales y conservadores. Los primeros se apoyaban en la burguesía comerciante, industrial e intelectual de las ciudades y los conservadores generalmente apoyados en la aristocracia y el campesinado.

²⁵ Los Partidos Políticos, MAURICE DUVERGER, Fondo de Cultura Económica, S. A., décima reimpresión, México 1987, P. 234-235.

Desde el punto de vista doctrinal los conservadores preconizaban la autoridad, la tradición, la sumisión al orden establecido; los liberales, individualistas y racionalistas, proclamaban las ideas de libertad e igualdad, aunque en su mayoría se mostraban reservados en relación al voto universal. En los países católicos se identificaba a los conservadores como partidos sostenidos por la iglesia y a los liberales se les tachaba de anticlericales.

En muchos países europeos el desarrollo del socialismo provocó la alteración del sistema bipartidista. Con la implantación del sufragio universal surgen por vez primera parlamentarios socialistas, con un sistema tripartidista, pero en la mayoría se logra el restablecimiento del bipartidismo con la fusión de los socialistas con los partidos de corte liberal.

No siempre hay un dualismo de partidos, pero generalmente sí existe un dualismo de tendencias. A este respecto es muy interesante el fenómeno sociopolítico de la bipolarización, diferente al bipartidismo, pero que igualmente agrupa en dos bloques a los electores en razón de las alianzas. A éste respecto Duverger afirma: "Las alianzas entre partidos intervienen también en la clasificación, pueden modificar totalmente la fisonomía de un sistema multipartidista. Si se forman dos grandes coaliciones permanentes, que presentan a los electores un programa común y actúan de acuerdo en el Parlamento, se está muy cerca de las condiciones de funcionamiento del bipartidismo. Bajo la apariencia exterior de un multipartidismo, se encuentra, en realidad, un bipartidismo profundo."

Duverger también distingue entre bipartidismo verdadero, como el inglés, que se caracteriza por la disciplina del voto de los miembros del

Parlamento, del *pseudobipartidismo* que experimentan los Estados Unidos, donde la indisciplina de los legisladores, que implica la posibilidad frecuente de que republicanos voten propuestas demócratas y viceversa, hace de éste régimen una forma compleja y de mayoría inestable como el *pluripartidismo*.

b) MULTIPARTIDISMO.-²⁶

Es sumamente difícil definir el multipartidismo; sólo encontramos, con seguridad, un solo punto en común entre los diferentes sistemas políticos cuyo sistema electoral es multipartidista, de tres partidos en adelante, así que pueden concebirse innumerables variantes.

El multipartidismo nace de la independencia de las posiciones, supone que los diferentes sectores de la actividad política estén aislados unos de otros y encerrados. Oposiciones muy numerosas pueden superponerse unas a otras, como monárquicos frente a republicanos, y cada una de estas puede a su vez generar diferentes matices. O comunidades raciales de las que pueden surgir una gran variedad de posiciones.

²⁶ Los Partidos Políticos, MAURICE DUVERGER, Fondo de Cultura Económica. S. A., décima reimpresión, México 1987, P. 256.

Dentro del multipartidismo podemos distinguir diversas variantes según el número de contrincantes: tripartidismo, cuatripartidismo, polipartidismo.

El multipartidismo tiene orígenes y motivos diferentes en cada uno de los países en los que se da este fenómeno, en Australia por ejemplo, el tripartidismo encuentra su razón de ser en una base social, al lado de conservadores y laboristas, se hizo espacio un partido de extracción campesina, el *Country Party*, que no se sintió representado dentro de un partido laborista.

En Francia la izquierda se une en dos o tres grandes partidos netamente delimitados; pero la derecha se dispersa en una multitud de pequeños grupos.

La tendencia a la formación de partidos conservadores, lo podemos atribuir al carácter profundamente individualista de la burguesía y también que la clase más evolucionada es probablemente la más diferenciada, lo que conduce a actitudes políticas diversas.

Según Duverger²⁷ en su libro *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, el tipo de régimen electoral es un factor decisivo en la subsistencia de múltiples partidos, así como el sistema mayoritario de una

²⁷ *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, MAURICE DUVERGER. Editorial Ariel, sexta edición española, Barcelona 1992, P..89.

vuelta tiende al bipartidismo, el escrutinio mayoritario de dos vueltas o la representación proporcional tienden al multipartidismo.

c) MONOPARTIDISMO.-

El partido único es una práctica del siglo XX, se dio de hecho sin ninguna teoría que lo precediera para justificar su existencia.

El *monopartidismo* se considera como una dictadura apoyada en un partido único, esta teoría se forjó principalmente en el Partido Fascista Italiano y el Partido Nacional Socialista en Alemania. El Partido Comunista Soviético y los partidos únicos de los países comunistas son ejemplos de partido único.

El partido único tiene por objeto formar nuevas élites, crear una clase dirigente nueva, reunir y formar a los jefes políticos aptos para organizar el país, ya que las masas no pueden gobernar por sí mismas, el partido debe de captar y contener a sus élites.

Los principales jefes políticos, administrativos y económicos, son sacados del partido, pero la pertenencia de éstos hace que el partido jamás deje de controlar a todos los órganos del Estado. Los representantes del partido están en todas partes, desde los consejos ministeriales hasta los más pequeños comités locales.

El partido establece un contacto directo y permanente entre el gobierno y el país, pero genera un profundo aislamiento de los jefes con respecto a

las masas, ya que en un sistema plural la elección periódica permite un acercamiento de los líderes con su pueblo.

El partido da al gobierno la opinión del pueblo, se convierte en un intermediario entre el pueblo y el gobierno, la fidelidad al dictador sostiene al partido.

El papel fundamental del partido consiste en extender al público las consignas del dictador, en asegurar la propaganda del gobierno, este obtiene su fuerza de la propaganda y el partido es su órgano.

En los regímenes socialistas la unidad del partido es considerada como consecuencia natural de la doctrina marxista; como la diversidad de clases ha sido suprimida, la diversidad de partidos no tiene ya razón de ser.

Sin ser considerado un partido facista o de corte socialista, el surgimiento en México de un régimen de partido único se dió de manera espontánea y sin nunca haber intentado justificar la existencia del monopartidismo que se vivió durante más de medio siglo. El sistema mexicano se convirtió en un caso único en el mundo, se consideraba una dictadura de partido, con una serie de reglas no escritas pero que se cumplían celosamente, así cada seis años el cambio de gobierno se realizaba de la manera esperada y el partido no sufría ningún cambio.

La existencia de un partido único genera patrones comunes, a pesar de que se dé en circunstancias diferentes, como pudieran ser la relación tan cercana del partido y el gobierno, que en ocasiones no se sabe donde

termina el partido y empieza el gobierno; la pertenencia y la lealtad de los funcionarios del gobierno para con el partido; la dirigencia del partido en manos del "dictador", etc...

El monopartidismo, sin embargo, empieza a ser un pieza de museo; es la contradicción histórica de la democracia y del pluralismo social. El partido único, es partido de Estado, es confusión de poderes y como tal régimen de dictadura que no tiene cabida en el sistema policrático moderno

d) EL BIPARTIDISMO DE DOS PARTIDOS Y MEDIO.-

Este régimen existe cuando al margen de los dos principales partidos aparece un tercer acompañante capaz de desajustar el sistema y crear coaliciones que sostengan al gobierno.

Este tercer partido a pesar de haber obtenido un número muy reducido de votos, en muchas ocasiones logra que dependa de él la manera en que se incline la balanza; es decir que en una votación reñida entre los dos grandes partidos, los que cuentan con el grueso de los votos del electorado, el más pequeño de los partidos decidirá, con su alianza a uno u otro partido, el cauce de los acontecimientos.

Se ha considerado que este sistema es completamente defectuoso, y muchos de los sistemas electorales han sido hechos de manera que no sea posible incluir este medio partido dentro del sistema.

Cabría preguntarse cuál es el destino del medio partido; en ocasiones puede tenderse a su desaparición total y se considerará como un partido de existencia efímera, pero en otras puede ser partido en proceso de crecimiento, lo que cambiaría las circunstancias y con el tiempo llevaría a un sistema tripartidista.

El ejemplo de Alemania es ilustrativo de esta tendencia y habría que tomarlo como referencia obligada. En efecto, desde 1949 hasta 1966, la R.F.A. fue gobernada por la Democracia Cristiana. Esta casi llegó a ser mayoría absoluta entre 1953 y 1957 hasta que la consiguió desde 1957 a 1961. Entre este año y 1966 hizo una alianza parlamentaria con el Partido Liberal. A fines de 1966 se rompió la alianza y los dos partidos principales (el socialista y el demócrata cristiano) se unieron para formar "la gran coalición". Una alianza de este tipo, dice Duverger, es anormal en un sistema bipartidista o próximo al bipartidismo. Pero permitió al partido Social-demócrata conquistar una respetabilidad y aumentar el número de sus sufragios: en las elecciones de 1969 obtuvo el 42,7 por ciento de los sufragios, contra el 46,1 por ciento conseguido por el Partido Demócrata Cristiano. Aliada con el pequeño Partido Liberal, que se inclina hacia la izquierda bajo la influencia de un nuevo equipo, la social-democracia tomó el poder después de las elecciones, dejando a los demócrata-cristianos en la oposición.

Como puede verse, un pequeñísimo partido es capaz, por sí solo, de inclinar la balanza y cambiar el sentido de la mayoría establecido por el voto popular. Esta experiencia se repitió en Alemania en las elecciones parlamentarias de 1982, alianza que permitió el acceso de Kohl al cargo de

Canciller de la República, gracias ahora a la influencia más decisiva del Partido Liberal, que se alió a los Demócrata-cristianos, consagrando así la alternancia partidista en el gobierno²⁸

²⁸ Les Régimes Politiques Occidentaux, JEAN LOUIS QUERMONNE, Editions du Seuil, 1986, P. 220.

Capítulo IV.

1- LOS SISTEMAS POLÍTICOS CONTEMPORANEOS.-

Podemos considerar a un régimen político como la solución que se da de hecho a los problemas de la convivencia política, por lo que cualquier clasificación de los sistemas políticos tendrá validez temporal, considerando que el cambio de circunstancias alterará los elementos que componen al régimen político.

Abordar el tema de las características de los sistemas políticos, sirve al propósito de ésta tesis de identificar el funcionamiento de las instituciones políticas, para así comprender mejor la justificación del fortalecimiento del Poder Legislativo en México.

A) Las Clasificaciones Antiguas.-

La más antigua clasificación de que se tenga memoria fue hecha por Aristóteles, señalaba que existían tres tipos de regímenes o formas políticas: monarquía, aristocracia y república, y a cada uno de estos fundamentos del gobierno distinguía una forma pura o impura.

En la monarquía, como forma pura, el gobierno está en manos de uno solo; en la aristocracia mandan más de uno, pero no todos; en la república deciden los ciudadanos en su conjunto o la mayoría de ellos.

En contraposición con estas formas puras de gobierno, que tienen en cuenta el bien general, a cada una de ellas les corresponde una forma impura o ilegítima.

A la monarquía se le considera viciada cuando el monarca utiliza su poder para su propio beneficio o el de unos cuantos, Aristoteles le llamó tiranía; la forma impura de la aristocracia, si el poder sólo beneficia a los poderosos y ricos, constituye la oligarquía; por último, a la forma impura de la democracia la llamó demagogia, cuando el poder se corrompe en beneficio de los desposeídos y a favor de la manipulación de la masa.

Polibio retoma a Aristóteles y señala que estas formas no son únicas, más aún, considera que la mejor forma de gobierno es de carácter mixto, la integrada por las tres, en donde se suceden unas a otras empezando por la monarquía seguida de su forma impura, y así hasta llegar a la demagogía.

Cicerón se une a la doctrina de Polibio, pero piensa que si en algunos casos no es posible el gobierno mixto, el mejor será, entonces, la monarquía.

Para Santo Tomás: ²⁹

²⁹ Los Regímenes Políticos Contemporáneos, JIMENEZ DE PARGA, Manuel. Editorial Tecnos, quinta edición, Madrid 1974.

- a) Los regímenes políticos varían con el ideal o fines que los inspiran.
- b) Esos fines se reducen esencialmente a tres: virtud, riqueza y libertad.
- c) Tres tipos políticos corresponden a los tres fines: el aristocrático, el oligárquico y el democrático.
- d) Pero los regímenes políticos que tienen como fin la virtud pueden ser tanto la aristocracia, cuando la preocupación dominante es la justicia distributiva, como la monarquía, cuando el gobierno tiende fundamentalmente a la unidad.

“En relación con la recta ordenación del poder en una ciudad o en una nación, hay que atender a dos condiciones. La primera, que todos tengan cierta participación en el poder, pues así queda garantizada la paz del pueblo y todos aman y defienden tal organización, como dice el filósofo (Política, II, 1).

La segunda condición se refiere a la forma de gobierno u organización del poder. Estas formas son diversas según Aristóteles (Política., III, 5), pero las principales son la monarquía, en la que gobierna uno solo en razón de su valer, y la aristocracia, o gobierno de los mejores, en la que gobierna una minoría por su capacidad.

Así, la mejor organización política se realiza en aquella ciudad o nación donde un solo hombre está puesto al frente del gobierno por su valer y manda a todos, y debajo de él hay algunos hombres que mandan por su capacidad. Sin embargo, tal poder político pertenece a todo el mundo, porque todos son elegibles y todos son electores.

Tal es precisamente todo régimen político en que se hallan armoniosamente combinadas la monarquía, ya que uno solo gobierna, la aristocracia, ya que varios están en el poder por su capacidad personal, y la democracia, o poder del pueblo ya que los gobernantes pueden ser elegidos en el pueblo y por el pueblo.-"(1-2, q. 105, a. 1 c).³⁰

Maquiavelo presenta una clasificación dual de los Estados basada en el número de los que gobiernan, cuyos términos antagónicos son la monarquía y la república. La primera puede ser limitada, despótica, o tiránica; mientras que las repúblicas pueden ser populares o equilibradas, dentro de estas últimas existen dos tipos principales: la aristocrática y la democrática. Clasificó también dos formas inestables, intermedias entre las repúblicas y las monarquías, a las que podríamos denominar oligarquía y monarquía plesbiscitaria.

Clasificó según su forma de adquisición del poder, según su tendencia a la expansión o a la conservación, a la corrupción o a la virtud, o según la constitución haya surgido de un legislador singular o se haya desarrollado a lo largo del tiempo en función de la experiencia.

³⁰ Los Regímenes Políticos Contemporáneos, JIMENEZ DE PARGA, Manuel. Editorial Tecnos, quinta edición, Madrid 1974, P. 123.

Cree en la república como la mejor forma de gobierno, pero sin embargo dice que en algunas ocasiones no es posible, y opta por el gobierno personal o monarquía, dice que es imposible fundar repúblicas en los países que sólo pueden ser reorganizados por un gobierno monárquico, ya que la corrupción de su pueblo los obliga a mantener el poder en una sola y firme mano.

Montesquieu señala tres formas de gobierno: republicano, monárquico y despótico. El republicano es aquel en el que el pueblo tiene el poder soberano, en el monárquico gobierna uno solo pero con leyes preestablecidas, y en el despótico también gobierna uno solo pero sin ningún freno de tipo legal, y se rige únicamente por su voluntad y capricho.

La virtud es el principio de la república; el honor, de la monarquía; el miedo del despotismo.

Montesquieu subdivide las repúblicas en democráticas y aristocráticas.

B) Las Clasificaciones Modernas.-³¹

³¹ Derecho Constitucional, PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA, Editorial Tecnos, Madrid 1965,.

Las formas de gobierno democráticas indican la recíproca posición en que se encuentran los diversos órganos constitucionales del Estado; y las formas de Estado están determinadas por la posición que ocupan y las relaciones que guardan entre sí el gobierno, el pueblo y el territorio, los elementos constitutivos del Estado.

No es posible estudiar en abstracto las diferentes formas de gobierno, para que todas y cada una de ellas adquieran su verdadero perfil hay que considerarlas en el marco concreto de una determinada forma de Estado.

Manuel Jiménez de Parga en su libro los Regímenes Políticos Contemporáneos califica las diferentes forma de Estado: ³²

1.- Hasta 1918 la doctrina señalaba tres formas fundamentales de Estado: el Estado patrimonial, el Estado de policía y el Estado de Derecho.

El Estado patrimonial fue la organización típica de la época feudal, de confusión entre las potestades públicas y los derechos patrimoniales, falta de garantía para las libertades, pactos de vasallaje, etc.

El Estado de policía se extendió por Europa desde el Renacimiento hasta la Revolución Francesa. Se llama también Estado absoluto. En el se

³² Los Regímenes Políticos Contemporáneos, JIMENEZ DE PARGA, Manuel. Editorial Tecnos, quinta edición, Madrid 1974. P. 128-130.

presenta una diferenciación entre los derechos públicos y privados, la razón de Estado y un pueblo de súbditos, no de ciudadanos.

El Estado de Derecho nace con la Revolución Francesa. Sus notas definitorias son las siguientes: gobierno constitucional, división de poderes, plena garantía de los derechos públicos subjetivos; en suma: frente al gobierno de los hombres, el gobierno de la ley.

Esta última forma de Estado está lograda gracias a tres aportaciones nacionales:

- a) La inglesa, de quien el Estado de Derecho recibió las experiencias de una monarquía constitucional, un parlamento con dos cámaras, un jefe de Estado irresponsable y unas libertades civiles dotadas de tutela jurisdiccional.(el habeas corpus).
- b) Francia le legó la doctrina de los derechos ciudadanos, la división de poderes y el postulado de la soberanía nacional.
- c) Los Estados Unidos contribuyeron con el ejemplo de un control judicial de la constitucionalidad de las leyes y una estructura federal de Estado.

2.- Entre 1918 y 1939, en los veinte años que separan el fin de una guerra y el comienzo de otra, dos grupos de Estados se distinguen: los democráticos y los autoritarios. A partir de 1945 una nueva clase se añade - las llamadas democracias progresivas-, mientras que los sistemas autoritarios quedan arrinconados en unas cuantas zonas geográficas, perdiendo día a día relieve político”

Para Paolo Biscaretti son tres las formas de Estado que existen actualmente:³³

a) Los Estados democráticos, o democracia clásica o política. Está basado en el principio fundamental del autogobierno: pretende resolver, mediante identificación, lo más perfecta posible entre gobernantes y gobernados, el problema considerado esencial para la convivencia humana, de conciliar la libertad de cada uno con la libertad de todos. Obviamente las funciones gubernativas no pueden asumirse directamente por todos los ciudadanos, a no ser en casos especiales como el referendun; esto exige conferir las mismas libertades, o al menos las más importantes, a individuos designados con procedimientos electorales durante breves periodos de oficio, y a menudo también sometidos a controles continuados (democracia representativa). Y como es imposible la unanimidad en las decisiones entre los hombres, se ha adoptado el principio de la mayoría, moderándolo con una amplia tutela de los derechos de las minorías, organizadas en múltiples partidos políticos. Para esto existen numerosas instituciones como: pluralidad de los órganos constitucionales y aceptación de la teoría de la división de poderes; una constitución rígida y un control de constitucionalidad de las leyes ordinarias; un parlamento electivo,

³³ Derecho Constitucional, PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA. Editorial Tecnos, Madrid 1965, P. 226-230.

generalmente bicameral, donde se de una adecuada representación de las minorías y siempre capaz de influir sobre la dirección política general ; una extensa tutela jurisdiccional de los derechos públicos subjetivos, especialmente de los derechos de libertad civil; una amplia descentralización (administrativa y autárquica), que a veces concluyen en forma de regionalismo o federalismo. Podemos resumir con un principio básico de la forma de Estado en la democracia clásica: “ gobierno de la mayoría con respeto a los derechos de las minorías”; y señalar como sus principios básicos: la libertad y la igualdad.

b) El Estado Autoritario. Este se basa sustancialmente en la convicción de la ineliminable inferioridad de las masas frente a las élites, o respecto a algunos jefes particularmente dotados, con la consecuencia de determinar la separación absoluta entre gobernantes y gobernados, pues no es lógico que los primeros, que son cualitativamente superiores, estén sometidos a una elección o control por parte de los segundos, aunque prevalezcan numéricamente por mucho tiempo, y un gobierno, por tanto autocrático controlado por un sólo grupo político (partido único) dirigido autoritariamente desde arriba. Las instituciones constitucionales democráticas antes mencionadas, son más o menos rechazadas, según el grado de autoritarismo alcanzado; se tiende a la concentración de los poderes públicos en el jefe, que en algunas de las formas más evolucionadas se presenta como jefe de Estado, jefe de gobierno y líder del partido único. El principio jurídico en el que se basa esta forma de gobierno lo podemos resumir en una frase: “el interés de la colectividad, interpretado autoritariamente, por el más capaz, prevalece sobre el de los particulares. Hay un escepticismo absoluto en relación con la capacidad de

autogobierno de la mayor parte y de una ilimitada confianza en la afirmación espontánea del jefe; se ponen en segundo plano las exigencias teóricas de los principios de libertad y de igualdad, orientando actividades individuales según directrices preestablecidas desde arriba, incluidas las del orden intelectual. Por lo que el Derecho Constitucional en los Estados totalitarios es la técnica de la autoridad.

- c) En los llamados Estados de democracia marxista o económica se afirma la primacía absoluta de los factores económico sociales sobre los de cualquier otro orden, jurídico, religioso, moral etc., los cuales aparecen sólo como superestructuras de los primeros, como consecuencias suyas accesorias y exteriores. Argumentan que el Estado en el mundo capitalista, no se presenta más que como un instrumento de opresión de la clase dominante y que, por tanto, el autogobierno que debería actuarse, las libertades que deberían disfrutar los ciudadanos, son meras ilusiones, dada la desigualdad económico y social que separa entre sí a los componentes del pueblo, de modo que la voluntad de la mayoría es únicamente la voluntad de los estratos económicamente dominantes; los trabajadores no logran gozar de aquellas libertades, que en teoría les son reconocidas. Este Estado burgués no es benéfico más que para algunos, por lo que es necesario destruirlo, aún de manera revolucionaria si es preciso, y sustituirlo por un nuevo Estado que durante la lucha se presentará como un instrumento de fuerza, aunque ya no está en manos de una minoría sino de una mayoría real, o sea la clase hasta ahora explotada (dictadura del proletariado); pero después, obtenido drásticamente un ambiente económico-social sin contradicciones, se convertirá en un efectivo Estado democrático, organizado según los principios socialistas y destinado a desaparecer en un futuro lejano cuando

cedan todos los contrastes, dejando el camino libre a una pacífica sociedad comunista. Cuando se llegue a este punto se afirma que ya no es necesaria siquiera la división de poderes, porque menoscaba la soberanía del pueblo y es sustituida por una serie de órganos colegiados, directos representantes de colectividades cada vez mayores (locales, estatales, federales) y con poderes siempre proporcionalmente más extensos, que expresan, de modo inmediato, los órganos de administración, de jurisdicción y de control del propio nivel. La rigidez de la constitución pierde la mayor parte de su valor, tampoco es necesario establecer control de constitucionalidad de las leyes ordinarias; las elecciones no representan lucha de clases entre sí, sólo expresan los sentimientos unánimes de la clase trabajadora. Por lo que si se quiere hablar de democracia en este tipo de Estado, debe entenderse la expresión en un sentido muy distinto al que se le atribuye en la democracia clásica, ya que esta última tiende a respetar las libertades individuales, mientras que la democracia marxista afirma que la verdadera libertad se alcanzará solo después de la liberación del capitalismo, mediante la absoluta igualdad económica y social.

El Estado de la democracia clásica puede llamarse individualista, en el sentido de que deja al ciudadano una esfera propia de libertad individual, las otras dos formas de gobierno se presentan como totalitarias, en cuanto extienden su intervención a todas las manifestaciones de la actividad humana, reglamentandolas rígidamente, para los fines de la mejor realización de un determinado programa.

Mientras el Estado de la democracia clásica es un Estado de partidos, en la medida que se basa sobre un continuo contraste de opiniones organizadas, entre las cuales se reconoce el predominio a aquella que ocasionalmente obtenga la adhesión de la mayoría de los electores; las otras dos formas, desembocan, en el Estado de partido único que no admite oposición legal alguna a la que se presenta como única tesis política, intrínsecamente exacta y beneficiosa para el país, llegando a considerar delito cualquier desviación de la misma.

C) LA CLASIFICACIÓN DE LOEWESTEIN.

Sistema político, según Karl Loewenstein,³⁴ abarca una serie de tipos de gobierno que están unidos por la identidad o afinidad de sus ideologías y de las instituciones que a éstas corresponden.

El sistema político del constitucionalismo democrático incluye diversos tipos de gobierno que según queda conformada la interacción de los diferentes detentadores del poder en la formación de la voluntad estatal, se institucionalizan como presidencialismo, parlamentarismo con supremacía de la asamblea o del gabinete, gobierno de asamblea, gobierno directorial, democracia directa o semidirecta.

³⁴ Teoría de la Constitución, KARL LOEWENSTEIN. Editorial Ariel, Barcelona 1976.

Todos estos tipos de gobierno están inspirados por una misma ideología, aquella que considera a la voluntad popular como el poder supremo. Frente a éstos, en el sistema político de la autocracia se pueden distinguir algunas ideologías como sistema de valores tipo minoritario de élite, de legitimación mágica, timocrático, proletario, racial, corporativo.

Todos ellos caracterizados por negar el principio de igualdad, la materialización de estas ideas puede constituir las más diversas formas de gobierno, ya sea como monarquía absoluta, gobierno de asamblea, dictadura personal del facismo, así como de los diferentes regímenes autoritarios, orientados hacia un neopresidencialismo, cuyo telos ideológico es una capa exterior que cubre el monopolio del poder que ejerce el dominador de hecho: estas estructuras del poder pueden ser denominadas gobiernos horizontales, ya que no están enraizadas en los destinatarios del poder.

Señala Loewenstein en la obra antes citada, que para obtener una útil clasificación de los Estados será a través de una investigación comparada de sus estructuras reales de gobierno.

La siguiente clasificación la basa en la manera y forma de ser ejercido y controlado el poder político en la sociedad estatal concreta. De esta manera se crea un cuadro conceptual para la fundamental dicotomía de los sistemas políticos: el constitucionalismo y la autocracia.

1. Iniciamos considerando al constitucionalismo como un sistema de distribución del ejercicio del poder, y la autocracia como sistema de

concentración del ejercicio del poder, aunque es importante señalar que existen tipos de gobierno con rasgos tomados de ambos sistemas.

El constitucionalismo se basa en el principio de la distribución del poder. La distribución del poder existe cuando varios e independientes detentadores del poder u órganos estatales participan en la formación de la voluntad estatal.

Las funciones que les han sido asignadas están sometidas a un respectivo control a través de los otros detentadores del poder. Como el poder político está distribuido, está controlado; los diversos tipos de gobierno dentro del sistema político del constitucionalismo se distinguen por el diferente peso que la constitución y el proceso fáctico del poder asignan a los diferentes detentadores del poder.

Tipos de gobierno en la Democracia Constitucional:

a) La democracia directa. Es el modelo de gobierno en el cual el pueblo, la totalidad de aquellos que según la costumbre o la ley están considerados como ciudadanos dotados de todos los derechos, se reúne en asamblea o en comités para llevar a cabo la función de tomar la decisión política y de control político, así como para participar en la función de la decisión tomada, siempre y cuando sean medidas de ejecución de naturaleza judicial. Una distinción clara entre las funciones ejecutiva, legislativa y judicial no era conocida por la teoría o la práctica de la democracia directa ni hubiese sido de hecho compatible con ella. El tipo de gobierno de la

democracia directa sólo podía encajar en un orden social sencillo y asentado en un territorio pequeño. El ejemplo más famoso de la democracia directa lo constituyen las ciudades-Estado griegas. Aunque la democracia directa no ha resultado ser una buena forma de gobierno, sin embargo, algunos de sus rasgos están experimentando en tiempos modernos un resurgir importante en las técnicas plebiscitarias que son aplicadas tanto en la toma de decisión política fundamental, como en el control político. Esta variante ha inducido a hablar de un tipo de gobierno semidirecto o semirepresentativo.

b) El gobierno de Asamblea. Fue aplicado por primera vez en la Revolución Francesa, y se le consideró por mucho tiempo como culpable de la dictadura de Robespierre y del terror; más recientemente tuvo un resurgir al constituirse en el tipo de gobierno que imperó en la Unión Soviética. Como forma de gobierno puede servir como instrumento orgánico tanto a la democracia como a la autocracia. En el gobierno de asamblea, la asamblea legislativa elegida por el pueblo está dotada del dominio absoluto sobre todos los otros órganos estatales, y sólo será responsable frente al electorado soberano, que será encargado de renovarla con intervalos regulares de tiempo. El ejecutivo está estrictamente sometido a la asamblea, solo su órgano ejecutivo o su servidor, designado o destituido discrecionalmente por la asamblea. No hay ningún derecho del gobierno de disolver el parlamento, aunque cabe pensar en una disolución por parte del electorado soberano; un gobierno bicameral sería incompatible con un gobierno de asamblea. Una asamblea no puede gobernar, lo que puede hacer es elevar al grupo gobernante a su posición de poder, lo que lo lleva a transformarse en autocracia.

c) El Gobierno Parlamentario. En esta clasificación de Loewenstein sobre los tipos de gobierno, trataremos muy a grandes rasgos lo que es el sistema de gobierno parlamentario, ya que más adelante, en el siguiente capítulo, será tratado con mucho mayor profundidad. El parlamentarismo, en nuestros días, es el más conocido de los tipos de gobierno de la democracia constitucional. El parlamentarismo se ha desarrollado, a diferencia de otros tipos de gobierno, orgánica y empíricamente. Es importante señalar algunos de los elementos estructurales mas importantes del parlamentarismo: 1) Los miembros del gobierno o del gabinete son igualmente miembros del parlamento. 2) El gobierno o el gabinete está constituido por los jefes del partido mayoritario o de los partidos que, uniéndose en coalición, forman una mayoría. 3) El gobierno o el gabinete mismo tienen una estructura en forma de pirámide con un primer ministro o presidente del consejo a su cabeza, reconocido como líder. 4) El gobierno permanecerá en el poder siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría de los miembros del parlamento. 5) La función de determinar la decisión política está distribuida entre el parlamento y el gobierno; ambos colaboran en la ejecución de la decisión política fundamental por medio de la legislación. 6) Solamente se podrá hablar de verdadero parlamentarismo cuando ambos detentadores del poder, gobierno y parlamento, operen con recíprocas facultades y posibilidades de control; el instrumento más eficaz con el que cuenta el parlamento es la posibilidad permanente de exigir responsabilidad política al gobierno, que se expresa mediante el voto de censura acordado por la mayoría del parlamento al gobierno o la negativa a conceder el voto de confianza pedido por el gobierno.

- d) El gobierno de gabinete. Se llama gobierno de gabinete a la concentración de la decisión política en manos del primer ministro y su gabinete, quienes encarnan la indiscutible preponderancia del gobierno sobre el parlamento. El líder reconocido del partido mayoritario que ha ganado las elecciones generales, será el primer ministro, constituyéndose en líder indiscutible del gabinete cuyos miembros designará discrecionalmente; el primer ministro monopoliza la determinación de la decisión política fundamental y en ocasiones ha sido llamado “dictador constitucional”, aunque esto no es del todo cierto por la autolimitación del primer ministro y del gabinete, por respeto a los derechos de la oposición, pero sobre todo por la actitud del gobierno ante la opinión pública. Se debe considerar al gobierno de gabinete como una fusión de ambos detentadores (gobierno y parlamento) del poder independientes para constituir un mecanismo único del poder, en el cual ambos órganos están prácticamente integrados, la opinión pública y las elecciones generales funcionan como contrapesos; el gobierno de gabinete se basa en la existencia de dos partidos, que compiten y se alternan en el gobierno y el electorado funcionando como árbitro.
- e) El Presidencialismo. Cuando hablamos de un régimen presidencial tenemos que remitirnos a sus orígenes, es decir, al sistema Norteamericano de gobierno. El sistema de separación de poderes ha tenido gran éxito con la adaptación que se realizara para los Estados Unidos. Llama la atención dentro de este supuesto equilibrio de poderes la preponderancia del poder ejecutivo sobre los demás poderes. Para diferenciar el sistema presidencial del gobierno de asamblea señalaremos algunos de los puntos más característicos de éste sistema: 1) la recíproca independencia del presidente y el congreso, 2) el presidente no está obligado a presentar cuentas al

congreso, es decir, no existe responsabilidad política, 3) el congreso no podrá destituirle de su cargo, 4) no podrá el congreso destituir a un miembro del gabinete, 5) el congreso permanece en su cargo durante el tiempo previsto constitucionalmente, ya que el presidente no podrá disolver el congreso por más profunda que sea la desavenencia, 6) el cargo de presidente es incompatible con el de congresista, 7) por medio del partido se transforma el liderazgo político del presidente en el actuar del congreso, el jefe del ejecutivo está interesado en mantener una mayoría en el congreso.

f) Gobierno Directorial. Este tipo de gobierno *sui generis* es exclusivo de Suiza. El punto central lo ocupa la Asamblea Federal, que según el artículo 71 de la Constitución helvética, es el detentador del poder supremo de la confederación. La asamblea consta de dos cámaras, la cámara baja llamada Consejo Nacional y la cámara alta, Consejo de los Estados. El gobierno federal llamado Consejo Federal, está constituido por un grupo de siete hombres que son elegidos por un periodo de cuatro años. La elección tiene lugar a través de ambas cámaras del parlamento, que juntas constituyen la Asamblea Federal. El gobierno Suizo es un órgano colectivo, un directorio, por lo que es designado como gobierno directorial. El Consejo Federal es designado por la Constitución exclusivamente como la autoridad ejecutiva y directora suprema de la Confederación. El Consejo Federal se ha convertido en un fuerte órgano ejecutivo que domina a los otros detentadores del poder; es un comité de coalición en donde los más importantes partidos se reparten entre ellos los siete puestos según un acuerdo anterior. Es una convención constitucional que el miembro del Consejo Federal permanezca en su cargo tanto tiempo como desee, por lo

que se dispone de un grupo casi permanente de técnicos gubernamentales. Pertenecer al Consejo Federal es incompatible con el mandato parlamentario.

2. La Autocracia.

A diferencia del constitucionalismo, en la autocracia el ejercicio del poder político se encuentra concentrado; se caracteriza por la existencia de un único detentador del poder, quien toma las decisiones políticas fundamentales y las ejecuta sin la existencia de algún control eficaz.

Tanto en la autocracia como en el constitucionalismo, se producen considerables variaciones en la configuración del orden del poder, que estarán determinadas por las diferentes condiciones en cada una de las sociedades.

Es conveniente aclarar dos conceptos que se incluyen en el término autocracia: autoritarismo y totalitarismo.

El término autoritario se refiere más a la estructura gubernamental que al orden social, se satisface con el control político del Estado, sin pretender dominar la totalidad de la vida socioeconómica; además de poseer casi siempre una ideología que justifique su existencia, formaliza su configuración del poder en una Constitución escrita. La forma de Estado autoritaria representa un importante lazo de unión en la evolución del Estado autocrático al Estado constitucional.

El régimen totalitario en oposición al autoritarismo, hace referencia a todo el orden socioeconómico y moral de la dinámica estatal, apunta más a una conformación de la vida que al aparato gubernamental; su intención es modelar la vida privada y las costumbres de los destinatarios del poder de

acuerdo con una ideología dominante; la ideología estatal penetra hasta el último rincón de la sociedad y su pretensión de dominar es total. Para considerar a un régimen totalitario como tal, es elemental, que éste haga uso de la coacción para imponer su ideología.³⁵

Existen principalmente tres modelos en la autocracia:

a) La monarquía absoluta en los Estados europeos es el ejemplo clásico de autoritarismo; la decisión política y su ejecución eran monopolizadas por el rey, el cual se legitimaba en el derecho hereditario al trono, que era reconocido por sus súbditos sin resistencia alguna.

b) El cesarismo plebiscitario de Napoleón a pesar de haber sido disfrazado con la ideología democrática de la Revolución francesa, en realidad fue un gobierno autoritario, Napoleón revistió el monopolio de tomar y ejecutar la decisión política con unas instituciones pseudodemocráticas en el proceso gubernamental, que ofrecían formalmente a los destinatarios del poder un poder distribuido y controlado, aunque realmente no existía tal control. Así el cuerpo legislativo deliberaba sobre las medidas legislativas que le eran presentadas para ejecutar las decisiones políticas, pero no le estaba permitido votar sobre ellas. Después, el Tribunado votaba sobre los proyectos de ley sin poder discutirlo. Al eliminar ambas asambleas, el Senado, se convirtió en el instrumento exclusivo de Napoleón para la

³⁵ idem, p.73-88.

ejecución de sus decisiones en forma de legislación, el Senado estaba compuesto por los partidarios del régimen, aunque después fueron ellos mismos quienes lo hundieron. El poder estaba tan excesivamente distribuido que se evaporaba, no había coordinación entre los órganos del poder, lo que favoreció el liderazgo político del emperador, sus consejeros y funcionarios administrativos. Napoleón dió legitimación a su régimen sometiendo sus tres Constituciones a plebiscito popular.

- c) El neopresidencialismo. Con esta expresión se designa a un régimen político en el cual, a través de determinadas instituciones constitucionales, el Presidente es superior en poder político a todos los órganos estatales. El neopresidencialismo no prescinde del Parlamento, gabinete o tribunales formalmente independientes; pero estas instituciones están estrictamente sometidas al jefe del Estado. Este régimen cuenta con un fundamento constitucional y los procedimientos constitucionales son respetados en la formación de la voluntad estatal.

D) LA CLASIFICACIÓN DE DUVERGER.

Maurice Duveger en su obra Instituciones Políticas y Derecho Constitucional³⁶, clasifica a los sistemas políticos en dos grandes rubros: Democracias Liberales y Regímenes Autoritarios.

³⁶ Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, MAURICE DUVERGER, Editorial Ariel, colección Demos, Barcelona 1970.

1. Democracias Liberales. Sus rasgos comunes son muy característicos: el poder político está basado en la teoría de la soberanía popular, los gobernantes son elegidos por medio de elecciones con sufragio universal, en el cual la elección es posible entre varios candidatos y no elecciones plebiscitarias en favor de un candidato único.

La estructura del gobierno se basa en el pluralismo político y en una cierta separación de poderes, los gobernados gozan de libertades públicas, libertad de opinión, de prensa, de asociación, de reunión etc; las prerrogativas de los gobernantes están limitadas.

Estas libertades en realidad se encuentran restringidas por la existencia de fenómenos de dominación económica que lleva a la explotación de unas clases por otras, las instituciones en estas democracias funcionan dentro de estructuras económicas capitalistas basadas en la apropiación privada de los medios de producción; el poder político no viene únicamente de la elección sino en gran medida de la riqueza, es decir, el poder económico confiere poder político: son plutodemocracias.

Las democracias liberales funcionan en países donde el nivel de desarrollo industrial y tecnológico es de los más elevados del mundo. Este tipo de democracias funcionan con ciertos rasgos ideológicos, sociedades capitalistas fundadas en la libre empresa, propiedad privada de los medios de producción, sociedades industriales fundadas en un desarrollo técnico muy avanzado, sociedades individualistas fundadas en la ideología liberal.

Estos sistemas políticos se desarrollaron primero dentro de sistemas monárquicos y aristocráticos; el primer capitalismo industrial en donde se inicia el desarrollo de estas democracias va unido a la multiplicación de las industrias, en donde poco a poco van perdiendo ese carácter familiar y se van convirtiendo en sociedades por acciones.

Este primer capitalismo industrial es llamado algunas veces capitalismo liberal, ya que corresponde a la ideología liberal y a las instituciones políticas basadas en ella, el Estado pierde fuerza y sólo se le reconocen actividades como las de policía, impartición de justicia o el ejército, ya que la mayor parte de las necesidades deben ser satisfechas por la iniciativa privada y el juego de la competencia y el mercado.

El neocapitalismo ha tomado diferentes matices y está mucho menos de acuerdo con la ideología de las instituciones políticas liberales, tiene necesidad de un estado fuerte para imponer la organización y la planificación necesarias, tiende al debilitamiento del papel de los parlamentos, al desarrollo del papel del gobierno y a la concentración de éste.

El sector público es mucho más vasto porque las deficiencias de la iniciativa privada son cada vez más numerosas. El Estado ocupa un papel de regulación de la economía, el equilibrio económico no puede ser mantenido más que por una vigilancia y una intervención constante del poder público.

La democracia liberal sólo puede funcionar si los antagonismos entre las diversas clases de la sociedad no son muy profundos ni muy violentos, al elevar el nivel de vida general, el desarrollo técnico disminuye finalmente estos antagonismos. Las sociedades industriales parecen evolucionar hacia la desaparición de la inmensa riqueza y la inmensa pobreza, marchan hacia la igualdad relativa de las condiciones de vida.

El debilitamiento de los antagonismos y el desarrollo del consenso son condiciones necesarias para el funcionamiento de las instituciones políticas liberales. Los partidos del poder respetan la libertad de acción de la oposición aunque tengan los medios materiales para reducirlos al silencio y los partidos de oposición pueden expulsar rivales por medio de elecciones y ocupar su lugar, así sus luchas se desarrollan en el marco de sus instituciones y se limitan a elecciones, referendums, debates parlamentarios, votaciones etc.

La democracia liberal supone que el conjunto de ciudadanos tengan un mínimo de conciencia política, es decir, que puedan decidir su voto en base a la comprensión de los problemas fundamentales, este nivel sólo se puede alcanzar dentro de un alto nivel cultural generalizado que es posible con el desarrollo técnico. Una sociedad con un débil desarrollo técnico es una sociedad en la que la mayor parte de los hombres han de trabajar todo el tiempo para sobrevivir.

2. Regímenes Autoritarios.

Los elementos del modelo democrático, según Duverger, son: a) El principio de la representación popular y las teorías del mandato imperativo y

el mandato representativo, según se afilie a la teoría de la soberanía fraccionada o de la soberanía nacional, respectivamente, que dan lugar a la vez al electorado derecho y al electorado función; b) Los partidos políticos, ya sean de cuadros (tradicionales y modernos) o de masas (socialistas, comunistas y fascistas), así como su papel de encuadramiento de electores y elegidos; c) Las elecciones y los sistemas electorales; d) La separación del gobierno y el parlamento, lo cual da lugar al régimen parlamentario o presidencial; y, e) El control jurisdiccional de los gobernantes que implica la independencia de las jurisdicciones y el control propiamente dicho de los gobernantes por las jurisdicciones, tanto a través del control de la legalidad de los actos gubernamentales y administrativos, como el control de la constitucionalidad de las leyes.³⁷

Un régimen autoritario y dictatorial requiere de dos condiciones principalmente para ser considerado como tal: primeramente un poder fuerte, la dictadura disminuya o suprime la zona de libertad dejada a los ciudadanos, acrecienta las prerrogativas del Estado y concentra la autoridad en un sólo órgano gubernamental; la siguiente condición es la idea de un poder no legítimo, la dictadura rompe la concepción general admitida en su época referente a la estructura y a la transmisión de la autoridad gubernamental.

³⁷ Idem, p. 71- 173

Generalmente el dictador intenta legitimarse, antiguamente se hacían coronar, hoy buscan legitimarse por medio de plesbiscitos por votación popular, aunque los resultados favorables de éstos se logren por medio de un fraude.

Es común que las dictaduras aparezcan en medio de la transición, en la antigüedad surgió la primera ola de tiranías, en la transición entre las sociedades patriarcales agrarias y las sociedades urbanas artesanas. En la época moderna Cromwell, Robespierre y Bonaparte, señalan la transición entre las sociedades del antiguo régimen monárquico.

Las dictaduras contemporáneas surgen en el momento en que las democracias burguesas del siglo XIX se encuentran en conflicto con las democracias de masas, de alguna manera apoyadas en el proletariado obrero.

La dictadura puede tomar dos caminos: o se esfuerza por mantener las estructuras tradicionales, o bien fomenta el advenimiento de otras nuevas. En el primer caso se considera una dictadura “conservadora o reaccionaria” y en el segundo se le llama “revolucionaria”.

Una clasificación más o menos lógica de las dictaduras contemporáneas incluye por un lado a las dictaduras marxistas como lo fue la URSS hasta hace poco ó como China lo es actualmente; frente a estas encontramos a lo que se ha dado en llamar dictaduras fascistas, como lo fue Alemania o Italia en algún tiempo, y algunas de América Latina y Oriente Medio.

Las dictaduras marxistas se reconocen a sí mismas como democráticas, en realidad constituyen el tipo de las dictaduras revolucionarias, emplean métodos autoritarios para construir una nueva sociedad.

En este tipo de dictaduras la ideología desempeña un papel muy importante, se realizan grandes esfuerzos para difundirla, y contrariamente no se preocupan tanto por justificar sus actos.

La dictadura fascista, originariamente establecida en Italia de 1922 a 1943, tiene principalmente dos rasgos comunes: partido único y régimen totalitario. El fascismo da poca importancia a las doctrinas, el facismo es acción.

Son muchísimas las dictaduras que han surgido en Latinoamérica en el transcurso de éste siglo, sería más sencillo señalar cuales países no han pasado por un régimen de carácter dictatorial.

En la región han surgido dictaduras de características especiales, algunas con rasgos fascistas como la de Pinochet en Chile, o como Fidel Castro en Cuba, al que se le puede considerar como una dictadura revolucionaria que rompió con las estructuras existentes.

En la mayoría de los casos estas dictaduras han transitado hacia la democracia, como es el caso de Perú, Paraguay, Argentina, Brasil, Chile,

Nicaragua etc., a través de lo que Huntington denomina las olas democráticas o lo que denominamos y conocemos como transición a la democracia.

2- SISTEMAS POLÍTICOS Y DIVISIÓN DE PODERES

A) PARLAMENTARIO.-

El parlamentarismo ya ha sido abordado en este trabajo en varias ocasiones, por lo que a manera de resumen tocaremos los puntos principales que distinguen a este sistema de gobierno:

En el gobierno parlamentario los miembros del gobierno o del gabinete son al mismo tiempo miembros del Parlamento, da sentido a esta disposición el hecho de que la asamblea puede ejercer un mejor control sobre sus propios miembros que sobre extraños.

El gobierno o el gabinete está constituido por los jefes del partido mayoritario, o de los partidos que unidos en coalición formen mayoría, el gabinete es un comité de asamblea, dado que sus miembros deben ser miembros del parlamento. El gobierno forma parte del parlamento, pero se encuentran separados funcionalmente y son independientes.

El primer ministro ostenta dentro del grupo colectivo del gobierno, una situación indiscutible de supremacía sobre sus colegas ministeriales; el poder gubernamental se encuentra concentrado en la persona del primer ministro, el cual se presenta como “el líder”.

El gobierno permanece en el poder mientras cuente con el apoyo de la mayoría de los miembros del parlamento. Al perder el apoyo, o cuando las nuevas elecciones cambien la estructura del parlamento, el primer ministro carecerá de legitimidad para gobernar.

La decisión política está distribuida entre el gobierno y el parlamento, ambos colaboran en la ejecución de las decisiones políticas fundamentales por medio de la facultad de legislar.

Solamente se podrá hablar de un auténtico parlamentarismo cuando ambos detentadores del poder, gobierno y parlamento, operen con recíprocas facultades y posibilidades de control, realmente utilizadas. El instrumento más eficaz con el que cuenta el parlamento frente al gobierno es la posibilidad de exigir responsabilidad política al gobierno, o responsabilidad colectiva cuando sea afectado el gabinete en su conjunto, y responsabilidad individual cuando sea afectado tan sólo un miembro del gabinete.

El parlamento puede ejercer, frente al gobierno, un mecanismo de control definitivo como es el voto de censura acordado por la mayoría del parlamento al gobierno o cuando el gobierno pide un voto de confianza y se lo niega, o en su caso, lo concede.

La consecuencia inmediata al “voto de censura” expresado por el parlamento, o la negación del “voto de confianza” pedido por el gobierno, es la remoción del gobierno y la consecuente disolución del parlamento, seguida

de la convocatoria a nuevas elecciones o bien el cambio del gabinete votado por los mismos miembros que integran el parlamento en ese momento.

B) PRESIDENCIAL.-

El sistema presidencial, a diferencia del parlamentario, que es producto de un proceso histórico peculiar y lleno de episodios sobresalientes, es un invento de los legisladores norteamericanos del siglo XVIII, que buscaban la creación de un poder ejecutivo que dependiese de la mayoría pero que fuera lo bastante fuerte por sí mismo para obrar con libertad.

La constitución norteamericana de 1787 otorgó al presidente varias ventajas en el sistema gubernamental, como la seguridad de su inamovilidad durante un periodo de cuatro años, sólo amenazada por un voto de acusación del congreso; además le otorgó la elección popular indirecta por medio de un colegio electoral, la jefatura de las fuerzas armadas y la dirección de la diplomacia, las que tradicionalmente habían pertenecido al monarca; le concedió también la constitución, el derecho a nombrar a sus funcionarios y el deber de velar por el cumplimiento de la ley ; por último el poder de veto cualificado y el derecho de recomendación. El presidente sustituiría al rey, pero su legitimidad sería el voto, no la herencia; la democracia, no la aristocracia o la realeza.

Precisamente, Alexis de Tocqueville en su libro La Democracia en América, intenta aclarar la figura presidencial comparándola con la figura de un monarca europeo, e inicia su comparación de la siguiente manera:

“La soberanía en los Estados Unidos está dividida entre la Unión y los Estados en tanto que, entre nosotros es una y compacta; de ahí nace la primera y más grande diferencia que percibo entre el presidente de los Estados Unidos y el rey de Francia. En América el poder ejecutivo está limitado y es excepcional, como la soberanía misma en cuyo nombre actúa, en Francia se extiende a todo, igual que ella. El rey de Francia constituye realmente una parte del soberano, puesto que las leyes no existen si él rehusa sancionarlas, es además el ejecutor de las leyes; el presidente es igualmente ejecutor de la ley, pero no concurre realmente a hacerla, puesto que, al rehusar su asentimiento, él no puede impedir que exista, no forma pues parte del soberano, sólo es su agente.

No solamente el rey, en Francia, constituye una parte del soberano, sino que también participa en la formación de la legislatura, que es su otra parte. Participa en ella nombrando a los miembros de una Cámara y haciendo cesar a su voluntad la duración del mandato de la otra. El presidente no concurre para nada a la composición del cuerpo legislativo y no podría disolverlo.

El rey comparte con las Cámaras el derecho de proponer la ley, el presidente no tiene semejante iniciativa. El rey está representado en el seno de las Cámaras, por cierto número de agentes que exponen sus puntos de vista, sostienen sus opiniones y hacen prevalecer sus principios de gobierno; el presidente no tiene entrada en el congreso, sus ministros están excluidos también de él, y solamente por vías indirectas hace llegar a ese gran cuerpo su influencia y su opinión. El rey de Francia, marcha pues, de igual a igual con

la legislatura, que no puede obrar sin él, como él no sabría hacerlo sin ella. El presidente está colocado al lado de la legislatura como un poder inferior y dependiente.

El presidente de los Estados Unidos es un magistrado electo por cuatro años, el rey de Francia es un jefe hereditario; la duración es uno de los primeros elementos de la fuerza. No se quiere ni se teme sino aquello que ha de existir largo tiempo.

En el ejercicio del poder ejecutivo el presidente está sometido a una vigilancia celosa. El prepara los tratados pero no los hace, designa para los empleos pero no los nombra .

El rey de Francia es amo absoluto en la esfera del poder ejecutivo. El presidente de los Estados Unidos es responsable de sus actos. La ley francesa dice que la persona del rey es inviolable.

Sin embargo, por encima de uno y otro, se mantiene un poder dirigente, el de la opinión pública. Este poder es menos definido en Francia que en los Estados Unidos; menos reconocido, menos formulado en las leyes, pero de hecho existe. En Norteamérica, actúa por medio de elecciones y fallos, en Francia por revoluciones. Francia y los Estados Unidos tienen así, a pesar de la diversidad de su constitución, este punto en común: que la opinión pública es en ellos, resueltamente un poder dominante. El principio generador de las leyes es, a decir verdad, el mismo en los dos pueblos, aunque su desarrollo sea más o menos libre y las consecuencias que se saquen de él resulten a menudo diferentes. Este principio, por naturaleza, es esencialmente

republicano, por eso pensé que Francia, con su rey, se parece más a una república, que la Unión con su presidente a una monarquía.”³⁸

La gran mayoría de los principios que conforman al presidencialismo fueron adoptados en México casi en su totalidad, con excepción del derecho de iniciativa, que en el presidencialismo clásico Norteamericano el jefe del ejecutivo está privado de ella, pero sin embargo en nuestro país, desde las primeras Constituciones del México independiente, se faculta al titular del ejecutivo para iniciar leyes o decretos.

Se dice que un sistema de gobierno es presidencial cuando la presidencia ocupa un lugar vital y básico entre las instituciones públicas a nivel nacional; el presidente en su encargo cuenta con iniciativa y decisión, es el único que es objeto de elecciones nacionales. Encarna la soberanía en las relaciones exteriores y actúa como el portavoz del gobierno en lo que se refiere a los asuntos internos. Un presidente reina y gobierna a la vez.

Las funciones del presidente se ven limitadas por una parte por el Federalismo y por otro lado por la independencia de los tribunales de justicia, pero el límite más importante es el impuesto por el Congreso.

³⁸ La Democracia en America, ALEXIS DE TOCQUEVILLE, Fondo de Cultura Económica, segunda edición, México 1963, p. 127-134.

En realidad son tres los puntos que distinguen al presidencialismo:

- 1) El ejecutivo no está dividido en dos elementos separados, jefe de Estado y jefe de gobierno, y ejerce efectivamente sus poderes; los ministros no tienen autoridad política propia, no forman en conjunto un órgano colectivo, los secretarios pueden aconsejar al presidente pero finalmente la determinación la tomará este último.
- 2) El jefe de Estado y de gobierno es elegido por toda la nación en sufragio universal. Esta elección confiere al presidente una gran autoridad y lo equipara en legitimidad con el Congreso, ya que uno y otro emanan de la soberanía popular, (esto no lo previó ni percibió Tocqueville) la representación presidencial está concentrada en manos de un solo hombre elegido por la totalidad de los electores de la nación.
- 3) El presidente y el parlamento son independientes uno de otro, el parlamento no puede derribar al gobierno por un voto de desconfianza, el presidente no puede disolver el parlamento.

C) SEMIPRESIDENCIAL.-

En los regímenes semipresidenciales de gobierno se establece que el presidente es elegido por sufragio universal y está dotado de poderes propios como un régimen presidencial, y que el primer ministro dirige un gobierno que los diputados pueden hacer caer como en un régimen parlamentario.

Se podría pensar que el régimen semipresidencial tiene más de régimen parlamentario que de régimen presidencial, ya que contiene los elementos

fundamentales del parlamentarismo; el ejecutivo está dividido entre un jefe de Estado y un gabinete que tiene a su cabeza un jefe de gobierno, el gabinete es responsable políticamente ante el parlamento, es decir, puede obligar al jefe de gobierno a dimitir, mediante un voto de no confianza. El ejecutivo tiene derecho a disolver el parlamento, lo que le da gran influencia sobre éste.

En un sistema parlamentario clásico el jefe de Estado es un monarca hereditario; en este sistema el presidente o jefe de Estado es elegido por un voto universal y directo, lo que le da prerrogativas jurídicas mayores a las de un monarca, en algunos países puede recurrir al referéndum, y no necesita del consentimiento de algún ministro para disolver el parlamento.

Lo que hace diferente al jefe de Estado en este sistema, es el ser un representante popular electo directamente por el pueblo, por lo que se encuentra colocado al mismo nivel que el parlamento y por encima del primer ministro y los ministros.

En el régimen parlamentario clásico el jefe de Estado es un monarca hereditario, o un presidente designado por parlamentarios y notables, ambos se encuentran mas lejos de la soberanía popular que el primer ministro y tienen menos que él la calidad de representantes de la nación; la naturaleza misma de este jefe de Estado hace que sea más un símbolo que una autoridad gubernamental.

Actualmente el poder heredado de un monarca carece de legitimidad, ya que no forma parte del sistema de valores democráticos, por eso un

presidente en un sistema parlamentario, aunque la elección no haya sido directa ni universal, se considera más democrático pero no por ello superior al parlamento o al primer ministro.

Cuando el presidente de la república es elegido por sufragio universal, y tiene por sí mismo la calidad de representante del pueblo, puede él mismo ejercer efectivamente sus poderes constitucionales y convertirse en el órgano esencial de gobierno.

Resumiendo, podemos señalar como principales características de un sistema semipresidencial las siguientes:

- a) El jefe de Estado debe ser elegido por el voto universal y directo en la mayoría de los casos.
- b) El presidente o jefe de Estado está dotado de poderes propios, no se encarga únicamente de labores de representación.
- c) El presidente se encuentra colocado al nivel del parlamento y por encima del primer ministro y su gabinete. (debido a su carácter de representante popular)
- d) El ejecutivo puede disolver al parlamento, lo que lo convierte en una gran influencia para este órgano.
- e) El jefe de Estado no requiere de un refrendo ministerial para actuar, lo legitima el haber sido electo popularmente.

El modelo francés de semipresidencialismo es considerado como el prototipo de este sistema de gobierno, pero países como Portugal (1976-82),

Sri Lanka (1978), Finlandia (1919) y la República de Weimar (1919-1933), podríamos incluir a Rusia desde 1993, son los países que han adoptado esta forma de gobierno, por supuesto cada uno ellos han adaptado el modelo de semipresidencialismo a las necesidades y condiciones que sus diferentes realidades les han requerido.

D) DIRECTORIAL.-

Este tipo de régimen o de gobierno *sui generis* es exclusivo de Suiza. El punto central lo ocupa la Asamblea Federal, que según el artículo 71 es el detentador del poder supremo de la confederación, consta de dos cámaras, la cámara baja llamada Consejo Nacional y la cámara alta, Consejo de los Estados.

El gobierno federal llamado Consejo Federal, está constituido por un grupo de siete hombres que son elegidos por un periodo de cuatro años. La elección tiene lugar a través de ambas cámaras del parlamento, que juntas constituyen la Asamblea Federal.

El gobierno Suizo es un órgano colectivo, un directorio, por lo que es designado como gobierno directorial. El Consejo Federal es designado por la Constitución exclusivamente como la autoridad ejecutiva y directora suprema de la Confederación.

El Consejo Federal se ha convertido en un fuerte órgano ejecutivo que domina a los otros detentadores del poder; es un comité de coalición en donde

los más importantes partidos se reparten entre ellos los siete puestos según un acuerdo anterior.

Es una convención constitucional que el miembro del Consejo Federal permanezca en su cargo tanto tiempo como desee, por lo que se dispone de un grupo casi permanente de técnicos gubernamentales. Pertenecer al Consejo Federal es incompatible con el mandato parlamentario.

3- EL PRESIDENCIALISMO.-

A) EN AMERICA LATINA.-

Para dar inicio es importante remontarnos a los primeros años del siglo XIX, cuando los Estados Latinoamericanos lograron su independencia. Los procesos de emancipación en los diferentes países tuvieron similitudes enormes, aunque con el tiempo cada uno de ellos tomó derroteros propios.

“Los elementos fundamentales que pueden apuntarse como comunes a países latinoamericanos y que contribuyeron al desarrollo del poder presidencial durante el siglo XIX son:

- 1- Tradición Indígena.
- 2- Afirmación del poder nacional.
- 3- Tendencias federalista y centralista.
- 4- Poder de la iglesia.

- 5- Sistemas electorales.
- 6- Organización social.
- 7- Responsabilidad política del ejecutivo.
- 8- Presiones externas.
- 9- Inestabilidad institucional.
- 10- Incultura política.”³⁹

La tradición indígena ha influido de manera directa desde México hasta Perú, Bolivia y Paraguay, a pesar de que las instituciones políticas prehispánicas son muy precariamente conocidas; son pocos los estudios serios realizados sobre el tema, ha sido evidente la influencia de las conductas que estos grupos indígenas han ejercido sobre el poder en los diferentes Estados Latinoamericanos. El indigenismo, el criollismo y el mestizaje, todos estos dentro de un mismo gobierno, ha sido considerado como una de las peculiaridades de los sistemas políticos latinoamericanos.

Durante todo el siglo XIX, el Estado latinoamericano asumió dos modelos de gobierno, el federalista abanderado por los liberales y el centralista como la bandera de los grupos conservadores; donde se optó por el modelo centralista, las atribuciones conferidas al presidencialismo, son obvias; y en donde se optó por el sistema federal, el presidencialismo

³⁹ Revista Parlamentaria Iberoamericana, Madrid 1986, España, El Presidencialismo Latinoamericano en el siglo XIX, Diego Valadés.

tampoco encontró obstáculo y llegó a tener un fuerte poder de carácter nacional.

La iglesia en América Latina se caracteriza por la influencia ejercida durante el dominio español en América. La estructura autoritaria de la iglesia se ejerció firmemente en los ámbitos educativo y cultural en toda la América española, de manera muy práctica y visionaria se procuró identificar todos los elementos de la tradición indígena con aquellos que se pudieran llevar a una rápida y espontánea integración a la dominación española, virtiendo todos los esquemas de obediencia y mando en los patrones de conducta social y política de los pueblos americanos.

Si el Estado asumía una actitud contradictoria con relación a la iglesia, requería, para hacer frente a ésta de un poder por lo menos análogo, al que ella había acumulado durante siglos; por el contrario si el poder político se arropaba en la tradición autoritaria eclesiástica, también aparecía como evidente la característica de un ejecutivo extraordinariamente poderoso.

Los sistemas electorales en América Latina encontraron su antecedente más próximo en la Constitución Gaditana de 1812, con el sufragio indirecto y de carácter censal, el cual tuvo una gran repercusión en la concentración del poder en un número limitado de titulares.

Los obstáculos encontrados por los sistemas electorales fueron muchos, iban desde el elevado número de iletrados, la enorme influencia de los caudillos militares, las enormes extensiones territoriales hasta los precarios

La vía para llegar al poder durante todo el siglo pasado fue el ejercicio de la acción armada, lo que tuvo como consecuencia el fortalecimiento de orden militar, que permitiera contrarrestar la acción subversiva de los oponentes e incluso prevenirla mediante acciones sistemáticas de represión.

El militarismo latinoamericano tiene sus raíces en el siglo pasado en América y en Europa en el siglo XVIII español.

La principal presión externa vivida por los países latinoamericanos provenía de los Estados Unidos, esto sin menospreciar a los países europeos que veían en América Latina un campo adecuado para la expansión de sus territorios. La defensa territorial, la preservación de las riquezas propias y la garantía de la soberanía nacional de cada Estado, convirtió a los titulares del ejecutivo en los interlocutores necesarios de las potencias extranjeras, lo que puso en manos de los diferentes presidentes, elementos de un gran poder político. Debe tomarse en cuenta, que los conflictos de fronteras, que llevaron en muchos casos a la guerra, fue un elemento más de consolidación del poder ejecutivo.

En la mayoría de los países de América Latina se adoptó el sistema presidencial de gobierno, copiado casi en su totalidad del sistema Norteamericano, aunque este marco constitucional ha supuesto cosas tan ajenas a la experiencia de gobierno que se había vivido anteriormente.

Esta contradicción entre una estructura social compleja, representando un mosaico de culturas que se han querido homogeneizar de manera simplista, frente a la tentadora y prometedora idea de la modernización, no siempre ha resultado. Es evidente que el sistema presidencial en Iberoamérica ha tomado características especiales en cada uno de los países del área, pero como denominador común podemos señalar a presidentes demasiado poderosos...o aparentemente poderosos, si tomamos en cuenta que la fachada de régimen presidencial ha arropado por lo regular dictaduras militares.

A pesar de que estos países latinoamericanos tienen más de un siglo en intentos democratizadores, la democracia no ha podido consolidarse. Y aquí cabría hacerse la pregunta de si el presidencialismo no ha dejado avanzar a estos países o si el sistema de gobierno es lo menos importante, y el estancamiento lo debemos a la gran pobreza y a las grandes desigualdades socioeconómicas heredadas de la época colonial.

Muchos estudiosos de la política en esta región señalan a los gobiernos latinoamericanos como incapaces de cumplir con los objetivos establecidos en función de los factores socioeconómicos de su entorno, dicen que el hecho de que el presidencialismo en América Latina no pueda hacer lo que quiera, no se debe a que su organización sea deficiente, sino a la aguda escasez de recursos disponibles en el sistema que gobierna.

Pero tampoco sería posible pensar que en latinoamerica estamos condenados a la pobreza y a la injusticia, porque estamos dentro de un círculo

vicioso en donde las instituciones democráticas no funcionan por la falta de recursos, y esta falta de recursos nos impide la realización de una sociedad plenamente democrática.

No podemos reducir la democracia al derecho a elegir a nuestros líderes, un país que aspire a una democracia plena debe de formar ciudadanos con la firme y permanente voluntad de luchar porque todos y cada uno de los miembros de su sociedad vivan de una manera digna.

Desde 1940 a la fecha en América Latina, México ha sido el país que ha logrado más estabilidad con el sistema presidencial de gobierno. Es importante tomar en cuenta que el presidente dure en el encargo el tiempo que se espera permanezca en él, no más, no menos, ya que las estadísticas cuando solo nos remitimos al número de líderes en el número de años, no reflejan la realidad política de un país.

DURACIÓN PROMEDIO DE PRESIDENTES POR PAISES. (1940-1976)

PAÍS	DURACIÓN	NUMERO DE LÍDERES
México	5.25	8
Honduras	4.42	10
Paraguay	4.16	9
Cuba	3.90	10
Nicaragua	3.54	11
Chile	3.46	11
Venezuela	3.26	13
Perú	3.19	12
Costa Rica	3.12	13
El Salvador	3.01	15
Haití	2.97	15
Brasil	2.74	17
Uruguay	2.74	14
Guatemala	2.64	17
Colombia	2.40	16
República Dominicana	2.01	19
Argentina	1.76	22
Bolivia	1.65	22
Panamá	1.61	23
Ecuador	1.60	23

Entre las características más comunes en los sistemas presidenciales en América Latina, encontramos en primer lugar la existencia de un calendario fijo para la elección del presidente. En los sistemas parlamentarios la fecha de las elecciones generales se fija muchas veces con anticipación pero los periodos de gobierno son siempre flexibles.

Términos fijos para la asunción y cesión del mando en un sistema presidencialista siempre acarrearán consecuencias negativas. Primero, es difícil poder probar que los ciclos de satisfacción y descontento que la población siente para su gobierno se corresponderán con la duración en el cargo del jefe del ejecutivo.

En segundo lugar las constituciones latinoamericanas introducen estrictos límites al número de veces que un presidente puede ser elegido. La duración fija implica que es difícil desembarazarse de un presidente, y la población es a veces impaciente; los límites a una reelección, determinan que aún presidentes muy populares no pueden mantenerse en el cargo.

Por otro lado las constituciones latinoamericanas no incluyen mecanismos mediante los cuales se pueda reemplazar un presidente desacreditado políticamente, sin tener que esperar la finalización del periodo para el que fue elegido, y con el menor nivel de conflicto posible. Esto no debe confundirse con los procesos que permiten al pueblo enjuiciar a sus

gobernantes, ya que el llamado juicio político es un proceso difícil, relacionado más con acciones criminales que con errores políticos.

En nuestro sistema constitucional y aun en muchos de los tratadistas de la materia, hay una grave confusión entre juicio político y responsabilidad penal, por la subsistencia en el lenguaje académico de los llamados “delitos oficiales” que no son políticos, sino “penales”. Esto ameritaría un estudio especial.

En América Latina es casi imposible para un presidente mantenerse en el poder por periodos prolongados sin desechar la constitución. En muchos de estos países las constituciones prohíben a un presidente intentar ser reelegido inmediatamente.

Las razones para estas prohibiciones son claras y ampliamente conocidas: se intenta de esta manera evitar que los dictadores potenciales se perpetúen en el poder. Las razones son múltiples, en primer lugar el impacto que este tipo de limitaciones constitucionales tiene sobre la estabilidad de América Latina ya que los presidentes sólo pueden mantenerse en sus cargos de dos formas: ignorando la constitución, con los riesgos que todos conocemos, o, aceptando alejarse del gobierno con la esperanza de una elección futura.

Como detalle curioso, líderes como Batista, Trujillo o Carías Andino permanecieron en el poder con la etiqueta de dictadores, mientras líderes como De Gaulle o Palmer, en América Latina, no habrían podido mantenerse

en el poder por el periodo de tiempo que lo hicieron en sus países, a menos que lo hubieran hecho apoyados por la fuerza.

En algunos países latinoamericanos esta cláusula de la no-reelección no ha logrado su objetivo: evitar que líderes personalistas conserven una influencia decisiva sobre la política de sus respectivos países durante periodos largos de tiempo.

La figura del caudillo, tan arraigada en Latinoamérica, sin duda alguna ha fortalecido al presidencialismo, la presencia de un líder carismático puede influir favorablemente en los niveles de participación política, el problema que plantea esta popularidad es cuando el político es considerado por encima de los sistemas en los que participa, lo que supone un gran riesgo de inestabilidad.

Eso hace que en países más pequeños, con poca población y escasamente desarrollados sea posible para un líder ambicioso rodearse de sus seguidores; los partidos son creados por y para el líder, independientemente de si se elabora un programa, en otros casos el contenido programático es muy amplio, pero de cualquier modo el elemento personal es muy fuerte.

Hay entonces, entre los aspirantes a presidentes en América Latina una marcada tendencia a usar una ruta personal para llegar al poder, lo que puede lograrse a través de una variedad de medios tradicionales, militares o con la ayuda de su propio partido político. Y en otros países como México,

durante mucho tiempo la promoción a la presidencia y a otros cargos sólo públicos solo tuvo lugar dentro del partido dominante.

“Entre las facultades constitucionales en los países del tercer mundo destacan:⁴⁰

- a) Su libre capacidad para nombrar y remover a sus secretarios de Estado y demás funcionarios de alta jerarquía, lo que se vincula al otorgamiento de prebendas y la corrupción;
- b) ser el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas e intervenir en el nombramiento de sus altos oficiales, relacionándose a sus ambiciones políticas o canalizándolas a la institucionalización administrativa;
- c) ser el jefe de las relaciones exteriores, especialmente las diplomáticas, fijando los criterios y lineamientos de la política internacional, para su presencia en la celebración de los tratados internacionales, incluyendo los económicos;
- d) ejercer su facultad de iniciativa de ley, especialmente las de reformas y adiciones constitucionales, vinculándose con los factores reales y formales de poder y promoviendo acciones legislativas populistas en su beneficio;
- e) tener derecho de veto a las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión; y hacer uso amplio de su facultad reglamentaria que lo convierte, desde el punto de vista material, en un legislador interviniendo en los quehaceres

⁴⁰ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Instituto de Investigaciones Legislativas, editorial Porrúa, primer edición, México 1997, P.. 775.

económicos y sociales de mayor importancia en el país, facultad reglamentaria dependiente de las facultades legislativas ejercidas por el Congreso de la Unión, poniendo de manifiesto que la presencia y fuerza de un régimen presidencialista de derecho depende de la facultad legislativa de aquel.

El personalismo se debilita sólo cuando el sistema de partidos es lo suficientemente fuerte como para contener las ambiciones políticas de este tipo de líderes. En los Estados Unidos existe cierta tendencia al personalismo, pero su Congreso política, económica y legislativamente poderoso es suficientemente fuerte para evitarlo dado que su sistema de partidos es flexible, indisciplinado y débil por igual.

Durante el siglo XIX en América Latina la figura del caudillo va unida a la historia de casi todos los países, los primeros intentos para establecer los gobiernos que habían de sustituir al español dieron inicio en la segunda década del siglo décimo noveno, cuando los caudillos locales se unen para evitar que grupos intelectuales o comerciales urbanos llegaran a consolidar su dominio sobre toda la nación.

Los caudillos necesitaban para conservar su poder de grupos armados, obedientes y leales, por lo que siempre estuvieron ligados a la figura militar. Al centralizarse el poder, el caudillo local tiene que poner a disposición del gobierno toda su influencia política, a cambio de honores y prestaciones, de donde surgen políticos, empresarios que reciben todo el favor del gobernante a cambio de su lealtad y servicios incondicionales.

Algunos de aquellos caudillos ocuparon el poder durante largos periodos, y en algunos casos llegaron a crear o a representar ciertas corrientes de pensamiento, por lo que han dejado una profunda huella en la historia y en la tradición espiritual de sus respectivos países.

Las tendencias actuales rechazan la figura del caudillo, se busca un tipo de líder mas institucionalizado, en donde el respeto y el prestigio se le deba al puesto que ocupa y no a la persona en sí, lo que asegura que el sujeto al terminar el tiempo de su encargo no pueda extender su influencia.

El presidencialismo, por último, ha tenido como compañero de viaje a legislaturas débiles o nulas y a jueces dependientes.

B) EN MÉXICO.-

I. Las notas constitucionales del presidencialismo mexicano.

La primera constitución mexicana que creó el sistema presidencial fue la constitución federalista de 1824.

Nuestra Constitución vigente consagra un sistema presidencial puro, en los catorce artículos dedicados al Poder Ejecutivo. Con ellos se elaboró la columna vertebral del sistema presidencial mexicano:

a) Ejecutivo Unitario.

En la constitución de Apatzingán de octubre de 1814, temerosos de concentrar el poder, distribuyeron éste en un triunvirato al que llamaron

Supremo Gobierno, cada uno de sus miembros ejercía individualmente el poder durante un periodo rotativo de cuatro meses.

La constitución de 1824 otorgó el Supremo Poder Ejecutivo de la Federación a un sólo individuo, con el título de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, mismo sistema que acogería la Constitución de 1857 y nuestra Constitución actual.

En la Carta de Querétaro la institución presidencial se deposita en un solo individuo electo por el pueblo por un periodo predeterminado de tiempo; el presidente, en el sistema político mexicano, es la pieza más importante y predomina sobre los demás poderes lo largo de la vigencia de aquella, si bien se observan cambios significativos en este fin de siglo.

El artículo 80 de nuestra Constitución establece: “se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.” La idea de un ejecutivo unitario es una discusión que durante años fue objeto de acalorados debates, se dijo que “ la ejecución de la ley debía ser pronta y eficaz, ya que si fuera discutible dejaría de ser ejecución; en la política debe haber unidad de pensamiento, dirección de los negocios públicos, y esto necesita unidad, y la

política entre los pueblos tiene un carácter de secreto y reserva que no sería realizable si no se le confiara a un presidente unitario”⁴¹.

b) Elección directa del Presidente.

Otra de las características importantes de nuestro presidencialismo está contenida en el artículo 81 de la Constitución, el cual ordena: “La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral”. La Constitución de 1917 fue la primera que señaló la elección directa de Presidente de la República, gracias a la propuesta de Venustiano Carranza en su proyecto presentado al Congreso Constituyente, en donde consagró un principio fundamental de la democracia: voto directo sin más requisitos que tener plenos derechos ciudadanos. Vivimos, de acuerdo con Duverger, una democracia directa en cuanto a la elección del Presidente y según la terminología actual y no una democracia mediatizada.

Para todos los puestos de elección popular se estableció desde 1917 el voto directo, o sea, el sistema en donde no existen intermediarios entre quien elige y quien resulta elegido. Este tipo de elección tiene la ventaja de que resulta elegido Presidente quien obtuvo la mayor parte de los votos populares.

La elección directa del Presidente es a una sola vuelta, lo que lleva al peligro de llamado “gobierno dividido”, o sea, aquel que Alonso Lujambio

⁴¹ José María del Castillo Velasco, Apuntamientos para el Estudio del Derecho Constitucional Mexicano, Imprenta del gobierno, México 1871, P. 166.

explica como el compuesto por un Ejecutivo de un partido y una mayoría o coalición parlamentaria de otro u otros partidos diferentes, lo cual puede dar lugar a gobiernos débiles o a la ingobernabilidad nacional y de las Cámaras del Congreso.

c) Requisitos Constitucionales para ser Presidente.

El artículo 82 Constitucional señala los requisitos para ser Presidente: “I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años; II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección; III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia; IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de ningún culto; V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección; VI. No ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general del Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni gobernador de algún Estado, a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.”

1. Las siete fracciones que conforman éste artículo nos dan un visión muy completa del tipo de presidente que México necesitaba al finalizar la segunda década de éste siglo, producto de la historia turbulenta de nuestro país durante su primer siglo de vida independiente; en la primera fracción se exige ser ciudadano mexicano por nacimiento lo cual es muy lógico si recordamos todos los intentos de intervención extranjera e intereses oscuros

en México; supuestamente se espera que el arraigo y amor a la patria sea mayor de parte de un mexicano por nacimiento.

En su versión original éste artículo exigía ser hijo de padre y madre mexicanos por nacimiento, pero en recientes reformas se redujo el requisito a sólo uno de ellos. Los múltiples intentos de reforma de éste precepto constitucional se vieron obstaculizados, en su mayoría, ante la posibilidad de que le abriera las puertas de la presidencia a una persona en particular. En mi opinión, aunque algunos tratadistas consideren que es un nacionalismo exagerado, creo que dentro de los mexicanos que cumplen estos requisitos podemos encontrar candidatos de sobra para ocupar la presidencia de la República. Por otra parte, la redacción es poco feliz y acusa un pronunciado afán de componenda y dicatoria a unos cuantos sujetos, sin consideraciones para el “alma popular” y el “espíritu del pueblo”.

2. La segunda fracción, desde su redacción original, nunca ha sido motivo de polémica, ha existido el consenso nacional en el sentido de que a los 35 años se supone que una persona ha alcanzado la madurez para gobernar a un país.

3. La fracción tercera señala como requisito haber residido en el país durante todo el año anterior a la elección, y recientemente, en agosto de 1993 se complementó señalando que la ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia; esta última parte fue agregada de manera que el objetivo del artículo no se prestará a confusiones, en el entendido que este requisito obedece a la conveniencia de que la persona que ocupe la

presidencia debe tener un amplio conocimiento de la realidad y no estar desvinculada de los problemas del momento que ocurran más allá de sus fronteras y al hecho de que los políticos modernos se desplazan con regularidad a otras latitudes en el ejercicio de su profesión o cargo.

4. La fracción cuarta del artículo 82, en donde se impide al presidente de la República pertenecer al estado eclesiástico, se encuentra íntimamente ligada al inciso d) del artículo 130 constitucional, que a la letra dice: “ En los términos de la ley reglamentaria, los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley podrán ser votados;... durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se reformó éste artículo, el cual había permanecido intacto desde 1917, por razones históricas se les negaba a los ministros de los cultos la posibilidad de contar con el voto, ya fuera de manera activa o pasiva; pero hace algunos años se consideró que éstos ya eran asuntos superados, y que el otorgar el voto a los ministros de los cultos no resucitaría viejos problemas. Esta apertura, sin embargo, sigue siendo vista con recelo y no sin razón, dada la actitud prepotente de algunos ministros de cultos acelerados.

5. En la siguiente fracción, dirigida a los miembros del Ejército, se les impide competir por el cargo o si están en servicio activo, a menos que lo dejen seis meses antes del día de la elección por lo que desde su campaña electoral ya se deben de encontrar fuera del Ejército. En la última de sus fracciones el artículo 82 prohíbe ser Presidente a los secretarios,

subsecretarios de Estado, jefe o secretario general de departamento administrativo, Procurador General de la República, Gobernador de algún Estado, a menos que se separen de su puesto seis meses antes del día de la elección.

6. Con estas dos últimas fracciones se busca la independencia del ciudadano que aspira a tan alta magistratura, se pretende garantizar la imparcialidad de la elección, prohibiendo tengan una fuerza derivada del cargo que ocupan. Estas dos últimas fracciones se refieren al presidente electo popularmente y no al designado por el poder legislativo, las demás fracciones en mi opinión son aplicables a cualquier tipo de presidente, ya haya sido elegido por el Congreso o popularmente.

d) La no reelección

El artículo 83 señala: “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 carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver al desempeñar ese puesto.”

Aquí quedó consagrado uno de los postulados más importantes de la revolución mexicana, la no reelección. No han sido olvidados los treinta años de dictadura del General Porfirio Díaz. Este precepto no mantiene su redacción original, en la Constitución de 1917 expresaba: “el presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre, durará en él cuatro años y nunca podrá ser reelecto.” Y sigue:

“El ciudadano que sustituyere al presidente de la Constitucional, en caso de falta absoluta de éste, no podrá ser electo presidente para el periodo inmediato, el ciudadano que fuere nombrado presidente interino en las faltas temporales del presidente constitucional.”

En la historia de nuestro país en el siglo pasado y principios del actual, la permanencia en el poder fue uno de los más graves problemas, de tal manera que entre Santa Anna, Juárez, Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz gobernaron casi 60 años, ya que una vez que llegaban a la presidencia, sólo se le podía sustituir por medio de la fuerza o en el caso de su muerte.

La constitución de 1857 permitía la reelección indefinida del Presidente de la República. El congreso constituyente de 1916-17 fue un Congreso antirreleccionista, teniendo como antecedente el Plan de San Luis, en donde se proponía que el presidente y el vicepresidente nunca fueran reelectos. En el año de 1924, el General Obregón quiso después de un periodo presidencial volver a la presidencia, y en enero de 1926 el Congreso aprobó la reforma: “no podrá ser electo para el periodo inmediato, pasado éste, podrá desempeñar nuevamente el cargo de presidente, solo por un periodo más. Terminando el segundo periodo de ejercicio, quedará definitivamente incapacitado para ser electo y desempeñar el cargo de presidente en cualquier tiempo.”

La anterior reforma estaba dedicada a una sola persona e implicaba un gran retroceso en los principios consagrados en la Constitución. Con el

asesinato de Obregón, antes de ser declarado presidente, fue posible que en 1933 fuera nuevamente reformado el artículo, quedando de la siguiente manera: “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, sustituto o provisional, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.”

Como ya señalamos, la anterior es la redacción del artículo que nos rige hasta el día de hoy. A este precepto le debemos en gran medida la estabilidad del sistema político mexicano, pues pese a que el Presidente ha tenido poderes constitucionales y “metaconstitucionales”, ha encontrado sus límites en un periodo preestablecido de tiempo, sin ninguna posibilidad de repetirlo; además, aunque no escrito, desde entonces el Presidente, al terminar su periodo presidencial, está condenado a la oscuridad absoluta y al rompimiento con su sucesor, a pesar de que éste último ha sido designado por él. Todas estas prácticas están actualmente en crisis y en revisión.

La Constitución del 17 contemplaba un periodo de cuatro años para ejercer el cargo de presidente de la república, pero en 1933 junto con el principio antirreleccionista más definitivo de la historia de México, se amplía el periodo a seis años.

e) La sustitución del Presidente ante su falta absoluta.

Nuestra constitución, en el capítulo relativo al Poder Ejecutivo continúa en su artículo 84 en donde trata lo relativo a la sustitución presidencial: “ *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 inmediatamente en Colegio Electoral y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación de 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 señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.

“Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión permanente nombrará desde luego un presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez, designe al presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior”.

“Cuando la falta del presidente 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 a 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.”

Fueron muchas y muy variadas las formas que se idearon para la sustitución presidencial durante el siglo anterior y principios de éste. La

Constitución de 1824 estableció que el *vicepresidente* sería quien sustituiría al Presidente en caso de la falta absoluta de éste.

La Constitución de 1857 suprimió el cargo de vicepresidente y en caso de ausencia del ejecutivo lo sustituiría el presidente de la Suprema Corte de Justicia; posteriormente, en 1882 recayó la suplencia en favor del presidente o vicepresidente del Senado o de la Comisión Permanente en los periodos de receso, el cual fue modificado en 1896, de manera que el Secretario de Relaciones exteriores, y si no lo hubiere o estuviere impedido, el de Gobernación asumiría el cargo.

En la época del Porfiriato, ya en este siglo, se ordenaba que: “ se encargará, desde luego, del ejecutivo en calidad de presidente interino el Secretario de despacho de Relaciones Exteriores, y si no lo hubiere o estuviere impedido, uno de los demás secretarios, siguiendo el orden de la ley que establezca su número.”

Venustiano Carranza, en un decreto anterior a la Constitución del 17, suprimió la vicepresidencia, decreto que fue retomado por el constituyente de Querétaro y se ideó un sistema en el que se encargaba al Poder Legislativo la elección del Presidente en caso de falta absoluta de éste. La elección se llevaría a cabo en el momento en que faltare el Presidente, lo que garantiza mantener a los ambiciosos de lado, ya que no existe una persona predeterminada que pueda sustituir al Presidente y haga lo posible por quedarse con el puesto.

Siempre es Presidente provisional el designado por la Comisión Permanente, el cual entregará su cargo a un Interino en caso de que la falta se hubiere dado en los dos primeros años, o a un Sustituto en caso de que la falta se hubiere dado en los últimos cuatro años. El interino y el sustituto siempre son nombrados por el Congreso de la Unión, el interino convocará a elecciones y el sustituto terminará el periodo.

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

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 periodo que dure dicha falta.

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

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

En éste artículo y el anterior se prevé que el Presidente siempre debe de estar en funciones, en estos dos artículos se previenen todas las formas posibles que se le ocurrieron al legislador para no llegar al tan temido vacío de poder. Sin embargo, el propósito no está bien logrado, porque la única manera de que se alcance es mediante una sustitución automática

En el artículo 85 Constitucional se tratan varios supuestos: a) llegar al momento de la toma de posesión y que no se presente el Presidente electo o que éste no exista, se señala de manera enfática, que por ningún motivo se extenderá el periodo presidencial, del que está en ejercicio y concluye (principio de la no reelección absoluta);

b) En la falta temporal del Presidente se nombra un interino. El presidente pide licencia y el Congreso resuelve, no la Comisión Permanente.

c) En caso de que la falta que inicialmente se consideraba como temporal se convierta en definitiva, se procederá como señala el artículo 84.

d) La renuncia del Presidente.

El tema de la sustitución del Presidente por su falta absoluta ha cobrado actualidad en México ha raíz de acontecimientos políticos lamentables como el asesinato del candidato a la Presidencia y casi seguro sucesor del Presidente en turno en el año de 1994 y otros acontecimientos de violencia inusitada como el levantamiento en Chiapas y la aparición de grupos rebeldes, que hacen temer situaciones inéditas de inestabilidad.

Reflejo de lo anterior fue la precaución tomada por el Congreso con la reforma con los artículos 10 y 11 de su Ley Orgánica, cuyo propósito consistió en precisar la forma de intervención del Congreso y el *quórum*

requerido si se presentaran las hipótesis de los artículos 84 y 85 ya transcritos. Al presentar el contenido de dichas reformas que fueron aprobadas, la Comisión de Reglamentos de la Cámara de Diputados expresó que la reformas incluían:

“La modificación del artículo 10 para retomar con la debida precisión parte de la disposición actualmente contenida en el artículo 9º para la hipótesis del artículo 84 Constitucional. De está forma en el artículo 10 se precisaría que, tratándose de ese supuesto, se requiere un *quórum* calificado de dos terceras partes del total de los miembros del Congreso General; y que el Congreso convocará a elecciones en un plazo no mayor a diez días naturales contados a partir del siguiente a aquél en que se hizo el nombramiento.”

“La introducción del nuevo texto para el artículo 11, con objeto de establecer en este ordenamiento las disposiciones consecuentes de las hipótesis a que se refiere el artículo 85 Constitucional, para el caso de que a inicio de un periodo Constitucional no se presente el Presidente electo o la elección no estuviere hecha y declarada el 1º de diciembre, y para el supuesto de falta temporal de Presidente de la República.”

En efecto los artículos reformados de la Ley Orgánica (que quedaron como 10 y 11) fueron objeto de comentarios intencionados y de análisis político-jurídico-constitucionales que llamaron la atención acerca de la necesidad de incorporar en la Constitución una fórmula más simple de sustitución del Presidente de la República, una sustitución automática o la restauración de la vicepresidencia, que garantizan el rápido restablecimiento de la integridad republicana y el orden político ante la falta presidencial.

Despierta igualmente interés, el que el Poder Legislativo Federal reglamentara una disposición constitucional después de casi setenta años de vigencia sin norma reglamentaria directa, lo cual es también indicador de dos hechos: I. El exacerbado presidencialismo mexicano, que provoca grandes temores institucionales ante la falta del Presidente, lo cual denuncia asimismo lo inusual de fenómenos excepcionales y la consiguiente estabilidad del

régimen; y, II. El temor fundado de la llegada de nuevos tiempos turbulentos y la presencia de fenómenos que ponen en crisis la estabilidad presidencial y su dominio hegemónico.

Respecto al último punto anotado, hay varios hechos que lo contextualizan: I. La salida del Ejecutivo Federal de los órganos electorales; y, II. La nueva intervención del Senado para aprobar el nombramiento del Procurador General de la República; la obligación presidencial de presentar ternas y nombres individuales para que el Senado designe Ministros de la Corte; el nuevo régimen de gobierno del Distrito Federal, que resta al Presidente numerosos poderes de designación e intervención en asuntos de la capital del país; el rechazo de la mayoría de la Cámara de Diputados al proyecto de Miscelánea Fiscal y Presupuesto de Egresos de la Federación para el 1998, lo que se deriva de un gobierno dividido (parcialmente porque en el Senado el PRI mantiene su mayoría absoluta), que impide al Ejecutivo Federal asegurar la aprobación de sus iniciativas de cualquier ley o decreto.

Todo lo anterior se enmarca en un proceso más amplio de reforma del Estado cuya consecuencia inmediata, junto con resultados electorales adversos al partido del Presidente actual, será la pérdida de poderes reales y formales del titular del Ejecutivo de la Unión.

En el artículo 86 estrechamente relacionado con el anterior, se señala que: “El cargo de presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia.”

régimen; y, II. El temor fundado de la llegada de nuevos tiempos turbulentos y la presencia de fenómenos que ponen en crisis la estabilidad presidencial y su dominio hegemónico.

Respecto al último punto anotado, hay varios hechos que lo contextualizan: I. La salida del Ejecutivo Federal de los órganos electorales; y, II. La nueva intervención del Senado para aprobar el nombramiento del Procurador General de la República; la obligación presidencial de presentar ternas y nombres individuales para que el Senado designe Ministros de la Corte; el nuevo régimen de gobierno del Distrito Federal, que resta al Presidente numerosos poderes de designación e intervención en asuntos de la capital del país; el rechazo de la mayoría de la Cámara de Diputados al proyecto de Miscelánea Fiscal y Presupuesto de Egresos de la Federación para el 1998, lo que se deriva de un gobierno dividido (parcialmente porque en el Senado el PRI mantiene su mayoría absoluta), que impide al Ejecutivo Federal asegurar la aprobación de sus iniciativas de cualquier ley o decreto.

Todo lo anterior se enmarca en un proceso más amplio de reforma del Estado cuya consecuencia inmediata, junto con resultados electorales adversos al partido del Presidente actual, será la pérdida de poderes reales y formales del titular del Ejecutivo de la Unión.

En el artículo 86 estrechamente relacionado con el anterior, se señala que: “El cargo de presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia.”

En éste artículo está implícito el compromiso que el Presidente de la República adquiere en el momento en que toma posesión de su cargo, ya que no será él quien juzgue si puede o no renunciar, quedará en manos del Congreso de la Unión, quien actuando como órgano político, calificará si las razones expuestas por el Ejecutivo revisten la gravedad suficiente para poder aceptar lo solicitado, que por poner en peligro el orden y equilibrio nacionales, sólo en casos de excepción debe admitirse. No se aclara lo que debe considerarse como causa grave y se deja al criterio del Poder Legislativo la calificación respectiva.

Este artículo resuelve el falso planteamiento de los cargos de que elección popular no son renunciables. Lo que causa la confusión es la determinación de la fracción IV del artículo 36 de la Carta de Querétaro, que prescribe que es obligación de los ciudadanos de la República: “Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos”, lo cual no impide las renunciaciones por causa justificada.

e) La protesta del cargo y su posible responsabilidad.

En el artículo 87 se señala: “El Presidente al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: *“Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciera que la Nación me lo demande”*.”

Esta es la primera Constitución de México que contiene un juramento de carácter estrictamente civil, ya que todas las anteriores contemplaban juramentos religiosos. Este juramento reviste una especial importancia, significa que debe de actuar con estricto apego a derecho, actuar dentro de un marco jurídico, se compromete a cumplir y hacer que la Constitución se cumpla, se confirma que somos un Estado de derecho, y anuncia una posible responsabilidad política y jurídica del Presidente en caso de incumplimiento, si bien no es sujeto de juicio político a la luz de título cuarto de la Constitución.

f) El deber presidencial de permanencia territorial.

En el artículo 88 se señala una limitación al Presidente de la República impuesta por el Congreso: “ El Presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, en su caso.” La ausencia del Presidente de la República tiene que ser plenamente justificada, es por eso que se involucra a dos poderes en la decisión, sobre todo a principios de siglo cuando las comunicaciones eran sumamente deficientes y el presidente no podía resolver ningún asunto de urgencia en caso de encontrarse fuera del territorio nacional. Actualmente sabemos que con los sistemas modernos de comunicación apenas y se nota de ausencia del Presidente, y en un caso grave solo le tomaría unas horas regresar a territorio nacional.

No obstante el artículo mencionado entraña un elemento de control importante: Que el Congreso sepa el motivo de los viajes y como parte del régimen político tenga un intervención significativa. Esto limita también lo

que el Presidente puede hacer ante el extranjero y le obliga a ser cuidadoso con los compromisos a contraer

g) Las facultades y obligaciones del Presidente.

El siguiente artículo es uno de los pilares del sistema presidencial:

“artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

- I. promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;*
- 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 esté 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 permanente o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;*
- VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismo 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 tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;*
- 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. *se deroga;*

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;*

XIX. *Derogada.*

XX. *Las demás que confiere expresamente ésta Constitución.*”

El artículo 89 en su fracción I. confiere al Presidente tres facultades:

- a) La de promulgar leyes que expida el Congreso de la Unión;
- b) La de ejecutar dichas leyes;
- c) La de proveer en la esfera administrativa su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria.

Esta facultad reglamentaria se refiere a que el Ejecutivo puede expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión.

El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto que ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. El reglamento se distingue de la ley, en cuanto a su finalidad, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos.

En nuestro sistema jurídico no existe norma alguna de la que se desprenda que la competencia de las autoridades del Estado deba emanar

precisamente de un acto formal y materialmente legislativo; es decir, emitido por el órgano a quien normalmente se le encarga la función legislativa, el Congreso General.

El Presidente podrá nombrar y remover libremente a los miembros de su gabinete, sin necesidad de que ningún otro órgano intervenga; pero en lo que se refiere al servicio exterior, al Procurador General de la República, a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, a los Coroneles y demás oficiales de rango superior del Ejército, requiere la aprobación del Senado de la República.

También someterá a la aprobación del Senado todos los tratados Internacionales que celebren con otros gobierno y organismo internacionales. Si no son aprobados por el Senado no tendrán validez alguna.

Otras de las facultades que señala este artículo son: 1. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, con fundamento en un acuerdo de la Comisión Permanente, por este hecho se establece una relación de equilibrio entre ambos órganos. 2. El Ejecutivo debe de prestar al Poder Judicial ayuda para que se dé cumplimiento a las sentencias y órdenes de los jueces, cuando la voluntad de los particulares se resista a obedecerlas.

Se determina, en otras palabras, no sólo el poder de un Poder, sino el régimen de colaboración con los otros poderes.

h) El Presidente y la Administración Pública.

“Artículo 90. La administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán

a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo federal en su operación.

“Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”

El Presidente nombra y remueve libremente a los Secretarios de Estado, pero su número y atribuciones están expresamente consagrados en Ley de la Administración Pública Federal; actualmente la Administración Pública se divide en centralizada, que son las Secretarías de Estado, y el Sector paraestatal, que son los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

i) Limitaciones del Presidente para nombrar al gabinete: ¿existe?

“Artículo 91. Para ser Secretario de Despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.”

Como señalamos anteriormente la ley impone al titular del Ejecutivo ciertas limitaciones en el nombramiento de su gabinete. Es lógico pensar que quien ocupe tan alto cargo debe de estar estrechamente vinculado a nuestro país, además de no tener ningún interés extranjerizante; en lo que se refiere a la edad es de suponerse que se busca que el Presidente esté rodeado de gente con experiencia y madurez.

La pretensión de los partidos minoritarios en el Congreso es que los miembros del gabinete requieran no sólo la designación presidencial, sino también la confianza del Congreso o una de las Cámaras, el cual sería entrar a un régimen de tipo parlamentario por la puerta trasera.

j) El refrendo secretarial.

“Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.”

k) El control del gabinete por el Congreso y la facultad de encuesta de éste.

“Artículo 93. Los Secretarios de Despacho y los jefes de Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.”

“Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los Jefes de Departamentos Administrativos, así como a los directores y administradores de organismo descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.”

“Las Cámaras a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal." Esta facultad de control por medio de comisiones de encuesta, o investigación, del Congreso, cuyas facultades no están bien precisadas, al igual que el alcance de sus informes finales.

II. Presidencialismo Vs. Parlamentarismo en México.

Nuestra constitución contempla un sistema presidencial puro, ya que no contiene ningún matiz o elemento parlamentario. Aunque algunos autores consideran que nuestro sistema presidencial contiene instituciones que son propias de un sistema parlamentario, señalan principalmente tres:

1. El refrendo, que en el artículo 92 de nuestra Constitución se regula así:

“ 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.” Esta institución del refrendo solidariza al secretario con los actos del primer magistrado de la nación y la falta del mismo permite a los particulares no obedecerlos. Tiene su origen en las antiguas monarquías, y lo que persiguió fue autentificar el sello del monarca y que la decisión no fuera una expresión arbitraria del poder personal. El refrendo entre nosotros cumple una función formal de carácter certificativo, recordemos que el Presidente tiene la facultad de nombrar y remover libremente a sus secretarios de despacho. El segundo párrafo del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ordena: “Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación”, lo cual es una excepción a la regla del propio artículo en su primer párrafo, que preceptúa: “... y cuando refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías o

Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos.”

2. En el artículo 93 de la Constitución encontramos otro rasgo de carácter parlamentario. En su primera parte dice: “ Los Secretarios de Despacho y los Jefes de Departamentos Administrativos, luego de que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los directores o administradores de los organismo descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. ...”. En el gobierno parlamentario los ministros son responsables de sus actos ante el Poder Legislativo, en un gobierno de carácter presidencial son responsables ante el Presidente de la República, pero la práctica de estas comparecencias ha resultado saludable para ilustrar el criterio de los legisladores y resultan muy útiles para que el pueblo juzgue la personalidad, preparación y competencia de los altos funcionarios federales y conozca los principales problemas de las distintas dependencias del Ejecutivo Federal y las soluciones adoptadas por ellas. Existe la posibilidad de que el Presidente de la República ante críticas excesivas del Congreso al Secretario, pidiera a éste su renuncia, lo que le daría a esta institución mayores matices parlamentarios. Estas comparecencias se han llevado a cabo a partir del año de 1970.

3. En el artículo 29 de la Constitución que se refiere a la suspensión de garantías individuales y a las facultades extraordinarias para legislar, algunos

autores encuentran rasgos parlamentarios; también en la facultad que concede el artículo 66 Constitucional, para que en caso de no estar de acuerdo las dos Cámaras para poner término a las sesiones antes de la fecha indicada, resuelva el Presidente de la República, lo que se ha querido confundir con una especie de disolución del parlamento; y en los artículos 84 y 85 que establecen que cuando exista la falta absoluta de Presidente de la República, el Congreso nombrará a quien debe reemplazarlo, pero en este caso el presidente que nombre el Congreso no será responsable ante éste.

Podemos decir que nuestro sistema Presidencial no tiene matices Parlamentarios, ya que en ningún caso, ni el Presidente ni sus Secretarios de estado son responsables políticamente ante el Congreso y éste no los puede remover. El actual fortalecimiento del Poder Legislativo no debe confundirse con una tendencia al parlamentarismo, si bien existen quienes ven en éste régimen un alternativa viable.

III. Factores reales de poder presidencial en México.

El poder que han ejercido los presidentes mexicanos en las últimas décadas, hasta antes del actual sexenio, donde se puede considerar que las cosas están cambiando, entre otras por el fortalecimiento de los partidos de oposición, lo que trajo consigo la pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, podría considerarse cuasi absoluto, el presidente era visto como omnipotente, cualquier mexicano que llegara a ocupar este puesto, el pueblo esperaba todo de él, el destino de la nación entera se encontraba en manos de un solo hombre.

Jorge Carpizo señalaba como causas del predominio del presidente mexicano las siguientes:⁴²

- 1) Es el jefe del partido dominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas, y profesionales.
- 2) El debilitamiento del poder, ya que la gran mayoría de los legisladores, son miembros del partido dominante, y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.
- 3) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.
- 4) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.
- 5) La institucionalización del Ejército, cuyos jefes dependen de él.
- 6) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.

⁴² El presidencialismo Mexicano, Jorge Carpizo, siglo XXI editores, décimo segunda edición, México 1994. P. 25.

- 7) La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo.
- 8) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.
- 9) La determinación de todos los aspectos internacionales en los que interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado.
- 10) El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal.
- 11) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.

Está por demás hacer notar que no todas las causas señaladas por Carpizo subsisten tal cual hasta nuestros días. Entre ellas podemos señalar, el fortalecimiento del Poder Legislativo. Como ya hemos dicho, la pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, está llevando al poder legislativo por el camino de la independencia, y lo empieza a convertir en un contrapeso del Poder Ejecutivo.

En materia de organización de las finanzas públicas, salvo el lamentable caso del FOBAPROA, también han existido algunos cambios por lo que se refiere a los mecanismos de elección de los mas altos dirigentes del banco central. En dos de los incisos señalados anteriormente el cambio se ha dado de la mano, la aceptación del poder predominante del ejecutivo y los controles respecto a los medios masivos de comunicación, ya que en los últimos años se ha perdido ese control absoluto que solía tener el ejecutivo

sobre los medios y por el contrario se han convertido en su más severo juez, lo que como consecuencia ha conducido a la opinión pública a un cuestionamiento constante acerca del poder presidencial.

En lo que se refiere a los poderes extraconstitucionales, que le dan el poder de designar a su sucesor así como a los gobernadores de los Estados, de alguna manera los ha conservado, pero no ya con la certeza absoluta de otros tiempos, y concretamente el designar a su sucesor es algo que todavía no se ve claramente, pero todo parece indicar que tendrá que tomar en cuenta muchos factores de poder que sus antecesores ni siquiera tomaron en consideración, como podría ser mantener la unión de su partido.

Y por último, el presidente ya no tiene el gobierno directo de la región más importante del país: desde la reforma política de 1994, se le concedió a los habitantes de la ciudad de México la posibilidad de elegir a su gobernante por medio del voto directo, y a mediados de 1997 se llevaron a cabo las primeras elecciones en el Distrito Federal para elegir a su Jefe de Gobierno, que corresponde a un partido de oposición al PRI.

a) Evaluación del régimen presidencial mexicano.

En nuestro país se hace evidente el debilitamiento de la figura presidencial, lo que puede considerarse preocupante, ya que no hay que confundir la figura de un ejecutivo fuerte con la de un dictador, un presidente fuerte no tiene por qué considerarse antidemocrático siempre y cuando haya sido electo por el voto popular además de encontrar en la Constitución el freno a sus propios actos. Hay que tomar en cuenta que la fortaleza de un

presidente puede beneficiar a su pueblo, puede mantener unido a un país en tiempos de crisis y dar resultados mas rápida y eficazmente en todas las acciones que emprenda.

En mi opinión, actualmente el Poder Ejecutivo encuentra sus puntos de apoyo en:

- a) Los poderes que le otorga la Constitución.
- b) La mayoría absoluta con la que cuenta en la Cámara de Senadores y la relativa en la Cámara de Diputados.
- c) La libertad para imponer a los líderes de su partido.
- d) Su influencia en materia de políticas económicas.
- e) El control de las fuerzas armadas.
- f) La concentración de los recursos económicos de la Federación.
- g) Su influencia dentro del poder Judicial.
- h) El establecimiento de políticas internacionales.

Capítulo V. Alternativas de reforma del Estado para sustituir el presidencialismo autoritario.

1.— La propuesta de Sartori.

Giovanni Sartori, en su libro *Ingeniería Constitucional Comparada*⁴³, señala que el presidencialismo y el parlamentarismo son dos sistemas impulsados por un solo motor; para el primero su motor es el Presidente, para el segundo lo es el parlamento, pero el problema es cuando en un sistema de gobierno, el único motor con el que cuenta falla. En el sistema semipresidencial de gobierno son dos los motores que hacen funcionar la maquinaria estatal; estos dos motores funcionan simultáneamente y se corre el riesgo de que cada uno de ellos tome su propia dirección.

Aquí es donde Sartori propone un sistema de dos motores pero que no se enciendan simultáneamente, nuestro autor llama a este sistema *Presidencialismo alternativo o intermitente*; mientras el sistema parlamentario funcione se le deja ser, pero si no puede cumplir con las condiciones predeterminadas, entonces se apaga el motor parlamentario y se enciende el presidencial; es un sistema en el que se premia el buen

⁴³ Ingeniería Constitucional Comparada, GIOVANNI SARTORI, Fondo de Cultura Económica, México 1984.

desempeño de un parlamento con su permanencia, o se castiga el mal desempeño relevándolo de sus funciones.

A un gobierno se le consideraría bueno si funciona adecuadamente y se le estimula para actuar responsablemente; por el contrario el mal gobierno sería aquel gobierno inestable, incompetente, ineficiente y/o impotente.

El presidencialismo alternativo, señala Sartori, alienta a los gobiernos a funcionar y actuar reponsablemente, bajo las siguientes condiciones:

Primero.- todo parlamento recién elegido se le permite votar para elegir un gobierno, si la legislatura dura cuatro años, y dos si dura cinco años. Lo que significa que bajo su primer, o sus dos primeros gobiernos, el sistema político funcionará de acuerdo a un sistema parlamentario normal.

Segundo.- cuando los gobiernos que han funcionado con el método parlamentario fracasan, entonces se cambia a un fuerte mecanismo presidencial por el resto del periodo de la legislatura. Lo que significa que el presidente es también jefe del gobierno, que nombra o destituye a su discreción a los miembros del gabinete, y que el gobierno no está sujeto a un voto de confianza ni puede ser destituido por el parlamento. Ahora el papel del parlamento se reduce al control.

Tercero.- se elige al presidente indirecta o directamente por una mayoría absoluta del voto popular, su periodo coincide con la duración del parlamento (cuatro o cinco años), y puede ser reelegido sin límite de término.

Durante el periodo parlamentario el presidente sigue siendo un presidente parlamentario normal, y puede ocurrir que no sea necesaria la alternativa presidencial, lo que significaría que la posible sanción cumplió su cometido. Bajo el presidencialismo alternativo, la posición de los gobiernos iniciales parlamentarios se verá reforzada, porque todos los partidos entenderán, que si el gobierno cae, el parlamento perderá importancia.

Los miembros del parlamento ya no podrán considerar la caída de los gobiernos como su oportunidad para obtener una posición ministerial para sí mismos; en una legislatura de cinco años los ambiciosos sólo podrán tener una oportunidad. Considerando lo anterior es de esperarse que los gobiernos duren más y sean más efectivos y emprendedores que en otros casos.

Otro punto importante es que los sistemas presidenciales no pueden considerar presidencias intermitentes, por lo que no pueden darse el lujo de tener presidentes extremadamente poderosos; pero un presidente intermitente cuyo periodo termina con el periodo fijo de cada legislatura, no puede convertirse a sí mismo en un presidente demasiado fuerte, ya que su ciclo probable no excederá de tres años, lo que permite presidentes fuertes, pero no tan fuertes.

Para que el presidente no quiera apresurar su llegada al poder, no se le debe permitir recompensar con un ministerio a los congresistas que hayan conspirado a su favor, por lo que el presidencialismo alternativo requiere una rigurosa incompatibilidad entre los cargos parlamentarios y ministeriales, lo

que significa que nunca un miembro del parlamento puede ser nombrado ministro por el presidente.

En el presidencialismo intermitente el presidente y el parlamento deben ser elegidos al mismo tiempo y deben terminar su periodo simultáneamente. Se contempla la reelección del presidente, como una manera de premiar su buen desempeño. El presidente debe ser elegido por mayoría absoluta, de preferencia con el sistema de dos vueltas.

Sartori señala grandes ventajas adicionales en este sistema, como el hecho de que no hay elecciones antes de tiempo, ya que estas intensifican los enfrentamientos políticos y resultan en demasiada política electoral irresponsable; además de que no hay seguridad alguna de que nuevas elecciones producirán parlamentos distintos, y proporcionarán así una solución a los problemas que motivaron el adelanto de su convocatoria.

Desde el punto de vista económico se reducen los gastos que traen consigo los periodos electorales, y si el parlamento no tiene el control del gobierno antes de la siguiente elección, no podrá solicitar o autorizar cualquier gasto presupuestario de carácter electoral.

Se espera que el presidente se comporte de esta manera, porque sus beneficios y recompensas dependen de su buen desempeño. La persona equivocada tendrá un mal desempeño aunque la estructura sea correcta, pero las malas estructuras desgastan a la persona adecuada.

Resumiendo, a un sistema parlamentario que funciona adecuadamente, se le recompensa permitiéndole continuar, en tanto que un sistema parlamentario que no funciona se le sanciona descontinuándolo.

Para instituir este sistema en el caso de una constitución parlamentaria, solo se necesita, para trasformarla en un sistema de presidencialismo alternativo, agregar la parte presidencial; en una Constitución presidencial sólo se requiere un prólogo parlamentario.

Sartori considera que este sistema puede ser muy útil para los sistemas presidenciales de Latinoamérica que buscan una transición con la que se logre terminar con el presidencialismo autoritario característico de esta región.

Según Sartori, dentro de los sistemas presidenciales dos son las críticas más frecuentes, la primera en relación a la duración del periodo presidencial y la segunda se refiere a la posibilidad de la reelección.

2.

Un cambio tan radical en el sistema, como propone Sartori, implica un gran riesgo en el equilibrio del gobierno, ya que no será producto de una evolución natural de éste.

Probablemente sea posible instituir un régimen inédito en un país que esté en formación, como fue el presidencialismo en los Estados Unidos hace más de dos siglos.

Para el electorado promedio no especialista en Ciencia Política puede ser causa de un gran descontrol, el sistema es complicado y para países con un bajo nivel de escolaridad lo sería aún más. No debemos olvidar que propone éste sistema para países de América Latina.

Aunque Sartori trata de minimizar el problema de la rivalidad entre el gobierno parlamentario y el Presidente, sería iluso pensar que el presunto presidente hiciera campaña y se esforzara para ganar ésta, para sacrificar su entrada en funciones en aras de la estabilidad y el buen gobierno del parlamento. En mi opinión el Presidente no cesaría en manejos hasta lograr tener el poder en sus manos.

Señala que en esta propuesta se encuentra lo mejor de dos mundos, lo mejor del sistema presidencial y del parlamentario, a mi modo de ver creo que se pierde lo mejor de estos dos sistemas; el sistema presidencial genera estabilidad por la inamovilidad presidencial y el tener un periodo predeterminado de tiempo en el cual permanecerá en el poder; en el sistema parlamentario la posible disolución del parlamento es buen sistema de control, y el electorado tiene la posibilidad de tomar parte activa en el preciso momento en el que suceden los acontecimientos.

La propuesta de presidencialismo alternativo propone un castigo para el gobierno parlamentario en caso de no funcionar, pero parece que se esperaba que el sistema presidencial funcione mejor, ya que éste no tiene ningún castigo en caso de mal funcionamiento.

Creo que de aplicarse este sistema se terminaría suprimiendo todo matiz parlamentario y se acabaría con el tiempo aplicando un sistema presidencial más o menos puro.

En el caso de Sartori, como italiano que es, existe un gran cansancio ante las continuas caídas del gobierno en su país, y probablemente en el fondo exista el deseo de contar con la estabilidad, por lo menos en el tiempo, que da un sistema presidencial.

3. El Presidencialismo acotado.-

Conforme los sistemas presidenciales evolucionan la tendencia ha sido limitar las facultades del poder ejecutivo. Se trata de que en la ley queden perfectamente bien asentadas todas aquellas prerrogativas de poder en favor de un Presidente.

Sin duda alguna el camino democratizador de una sociedad incluye tener el poder debidamente repartido, de manera que sean garantizados todos los derechos ciudadanos, evitando así, el riesgo que implica demasiado poder en una sola mano.

La atenuación del presidencialismo se manifiesta en el incremento de poderes del Congreso y el mayor control que puedan ejercer los jueces sobre los actos del ejecutivo.

Sin embargo la naturaleza de un sistema presidencial presupone inevitablemente inclinar la balanza del poder hacia el Ejecutivo y las razones son obvias, en primer lugar porque la idea del ejecutivo unitario concentra más fácilmente el poder, en segundo lugar todas aquellas decisiones consideradas de suma importancia y que requieran rapidez en su ejecución, forman parte del ámbito presidencial; además del libre nombramiento y remoción de los miembros de su gabinete, sin olvidarnos del papel tan importante que juega el ejecutivo en el proceso de creación de las leyes.

En esta tendencia, el acotamiento del poder ejecutivo México no es la excepción, en el último lustro de vida política se puede afirmar que el presidente en nuestro país, si bien en la mayoría de los casos no perdió facultades, sí las ha tenido que compartir con el Legislativo, viendo seriamente controlado su poder en algunos ámbitos, a los que ya me referí.

CONCLUSIONES

El fortalecimiento del Poder Legislativo en México, en el marco de la Reforma del Estado, implica diversas fórmulas de incremento de su participación en la toma de decisiones trascendentales para la vida de la República.

1. Los Cambios Sociopolíticos.

Varios mecanismos de vigorización tienen carácter sociopolítico, particularmente la revalorización del poder legislativo por la sociedad, la opinión pública, el ámbito académico e intelectual y los propios partidos y legisladores.

La revaloración social del Poder Legislativo tiene que ver con el respeto a las instituciones representativas y la creación de una nueva cultura parlamentaria, que empiece por un comportamiento ciudadano de adhesión y solidaridad con los valores inherentes al mismo. Esto significa una mejor educación política y cívica en la democracia y el pluralismo, con el enaltecimiento de los valores de la participación y la tolerancia, sin los cuales no es posible el buen funcionamiento de las Asambleas Legislativas.

La cultura de la legalidad y el respeto a la ley forma parte igualmente de la valoración de los trabajos de los parlamentarios; una sociedad habituada al desprecio por las leyes y la manipulación de la justicia, poco puede reconocer de valioso a las estructuras encargadas de aprobar y reformar dichas leyes.

Las estructuras de socialización: Familia, escuela, grupos informales y desde luego los medios de comunicación, la opinión pública y los partidos políticos, deben participar en la formación de este marco de revaloración del Poder Legislativo en México, al que tienen que concurrir por igual los propios legisladores. Poco o nada apoya en este objetivo la conducta e imagen irresponsable o intransigente de representantes ausentistas o rijosos y violentos, o la denostación pública intolerante del Poder Legislativo por los agentes de la Prensa, tan influyentes en la conseja popular.

El medio intelectual y académico, por su parte, tiene asimismo importantes responsabilidades en esta materia: Incrementar la reflexión, discusión, investigación, difusión del tema parlamentario redundaría en el incremento del interés social al respecto y en el aumento del prestigio de las instituciones parlamentarias. Crear centros de estudio sociológico, jurídico, político, económico, antropológico del Parlamento y fundar o extender las especialidades y estudio de materias sobre el tema en las facultades y escuelas universitarias, debe ser un propósito intencional.

En nuestra Facultad de Derecho, debe pensarse seriamente hacer obligatoria en la licenciatura la materia de Derecho Parlamentario, así como el Poder Ejecutivo es explicado por el Derecho Administrativo en su rica gama de disciplinas y el Judicial en todo el curriculum de las materias y temas procesales y procedimentales. Mientras esto ocurre, los programas

del Derecho Constitucional deberían enfatizar el tratamiento del Poder Legislativo y su regulación jurídica.

Dentro del ámbito sociopolítico, también los ciudadanos, en tanto cuerpo electoral, están llamados a contribuir a la fortaleza parlamentaria, generando fuerzas partidistas auténticamente representativas, es decir, formando una auténtica representación sociológica dentro del Congreso, particularmente en la Cámara de Diputados. a fin de asegurar la gobernabilidad y estabilidad parlamentaria, cuyo reflejo en la gobernabilidad de la nación es indudable. Es el electorado la única fuerza capaz de determinar el régimen plural de nuestra democracia: bipartidismo, tripartidismo, multipartidismo. La reflexión política producto de partidos fuertes y educación política, harían este trabajo para fortalecer nuestra democracia.

2. Las Reformas Institucionales.

El segundo aspecto que llevaría al fortalecimiento del poder legislativo tiene que ver con el propósito de lograr el equilibrio entre los poderes. Desde esta perspectiva, pueden agruparse como temas afines, la integración y funciones de las Cámaras, la función legislativa o delimitación, la función de control y la función de reivindicación y oposición.

A. La integración y funciones de las Cámaras.

Este tema tiene que ver con reformas respecto al bicameralismo, el régimen electoral, la conformación y el gobierno de las Cámaras y el estatuto de los legisladores.

a) Salvo voces muy aisladas, en nuestro país parece estar superado el debate acerca de si debe regir el bicameralismo o el unicameralismo como estructura

del Congreso de la Unión. Desde la restauración del Senado en 1874, quedó entendido que nuestra segunda Cámara es consustancial al régimen federalista y por lo mismo a ella concurren igualmente las entidades federativas.

El problema que plantea lo anterior es la aparente distorsión provocada por la reforma de 1996, la que creo una mixtura extraña al determinar que el senado se compone de tres senadores por estado y el Distrito Federal, dos de mayoría y uno de la primera minoría, así como por 32 senadores de representación proporcional elegidos por listas nacionales y asignados de acuerdo con el cociente electoral y los restos mayores.

Este sistema ha alarmado a los puristas del federalismo, quienes suponen que se rompe la igualdad legitimadora del régimen federal, pues podría darse el caso de que hubiese entidades de los que fuesen originarios más de tres senadores. Esta impugnación y temor son infundados, pues nada hubiera impedido en el pasado que por motivo de residencia, ciudadanos originarios de cualquier entidad hubiesen sido elegidos senadores por otra. Ejemplos de esto abundan, sin que nadie pueda alegar violación al igualitarismo de la representación federalista. Lo que sucede es que el

senador elegido se asigna al estado cuyos electores lo eligieron y no a la entidad donde nació.

En el caso de la elección de los 32 senadores de representación proporcional, ninguna entidad puede reclamarla como propia, porque los votos que cuentan son de la nación entera. Así, no se viola el principio federalista y los 32 senadores se asignan en conjunto al estado federal. De esta manera el senado actual se compone de tres senadores por estado y el Distrito Federal y 32 senadores de la federación, haciendo un total de 128.

La cuestión más importante acerca de la integración del Senado, tiene que ver con el régimen electoral y el número total de senadores que compongan la Cámara. Ciertamente, parece excesivo un Senado de 128 miembros, para una población de menos de 100 millones de habitantes, cuando los Estados Unidos, con un volumen de más de 250 millones de habitantes, población dos y media veces mayor a la mexicana, tiene un Senado de cien senadores únicamente. Sobre este tema volveré más adelante.

Por lo que respecta a la Cámara de Diputados, su conformación de 300 diputados de mayoría relativa elegidos en distritos uninominales, más 200 de representación proporcional elegidos mediante el sistema de listas en circunscripciones plurinominales, es la que define nuestro sistema electoral mixto dominante mayoritario.

Lo paradójico del sistema mencionado es que por razones meramente jurídicas producto de negociaciones y concertaciones con los partidos

minoritarios, se ha perdido en la cámara el dominio de la mayoría, pues de acuerdo con los resultados electorales de 1997, los partidos de oposición sólo ganaron en conjunto diputaciones de mayoría, o sea, el 46 % de las 300 curules, pero merced al sistema de representación proporcional, el número de asientos que poseen asciende a 263, mayoría absoluta en caso de coalición, con lo que doblegan al partido mayoritario e imponen el gobierno Cameral de las minorías.

Lo procedente sería redefinir el sistema mixto, en forma tal que los próximos comicios federales del año 2000 sólo convoquen a la elección de los 300 diputados de mayoría, a fin de que los resultados sirvan para ponderar la incorporación de la representación proporcional en su justa dimensión, a fin de evitar sobre o subrepresentación y distorsión en la representatividad. Esto incluiría redefinir: a) tamaño de la Cámara; b) Umbral para acceder a ella; c) Máximo de asientos para un partido; y, d) Proporción máxima de sobrerepresentación para garantizar gobernabilidad.

b) Un tema de la mayor envergadura es fortalecer el Poder Legislativo permitiendo la reelección inmediata de los legisladores y con ello lograr dos propósitos preponderantes y fundamentales: 1) Establecer y fomentar la carrera parlamentaria, y, 2) Vincular más a los representantes con los representados y de esta manera establecer un control institucional mayor y más efectivo de senadores y diputados.

Ambos propósitos son plausibles. La literatura sobre las ventajas actuales de la reelección apabulla a sus detractores y toma en cuenta que no viola el principio de la **no reelección** adoptado por la Revolución Mexicana, el cual está dirigido específicamente al Presidente de la República.

Es más: la reelección de los legisladores y la no reelección del Presidente serviría para equilibrar la duración de la representación parlamentaria con la intensidad del poder presidencial, cuando menos durante la etapa de transición hacia un régimen más democrático.

Una reforma de esta naturaleza debe resolver algunas cuestiones básicas:

i) **Quien se reelige:** diputados y senadores por igual, aunque la posibilidad de presentarse a una nueva elección debe limitarse a no más del 75% de los diputados y senadores de mayoría y a no más del 25% de los de representación proporcional o de minoría (caso de 32 senadores llamados de “primera minoría”), a fin de estimular la movilidad política en el sistema y propiciar el control de los partidos sobre sus representantes, en la medida que la reelección dependa no sólo del parlamentario y sus electores, sino también de la organización bajo cuyas siglas compite.

ii) **Cuántas veces se reeligen:** La discusión sobre la reelección indicada a ciertos períodos o indefinidamente, no está aún resuelta. La balanza parece inclinarse a que los senadores sólo puedan reelegirse de manera inmediata una sola vez, para que su duración confirmada en el Senado no pase de

doce años, en tanto que los diputados podrían reelegirse tres veces, para lograr una longevidad de 12 años igualmente.

iii) **Dónde se reeligen:** El principio debería ser que la reelección inmediata sólo debe permitirse si es por la misma entidad federativa, en el caso de los senadores; por la misma circunscripción, si se trata de diputados de representación proporcional; o por el mismo distrito si son los de mayoría relativa.

iv) **También debe resolverse si uno de mayoría puede reelegirse por el sistema de representación proporcional,** sea senador o diputado, lo cual parece procedente como estímulo a los de mayoría relativa que hubiesen tenido un desempeño sobresaliente y a quienes debe asegurárseles su permanencia y continuidad. El caso contrario tampoco debería ser objetado, aunque el paso de la representación proporcional a la de mayoría puede causar extrañeza a los electores.

v) **Finalmente,** por ser una práctica inveterada en el sistema político mexicano, nada debe impedir el paso, vía una elección, de una cámara a la otra, lo cual no constituye en estricto sentido una reelección y sí produce efectos en lo concerniente a la carrera parlamentaria. Este mismo efecto y otros de orden político se justifican cuando se promueve el paso de un cargo de elección federal a otro de elección local y viceversa, o de la elección parlamentaria a la de gobernador, jefe del gobierno del Distrito Federal o miembro de un ayuntamiento y viceversa.

B. Fortalecimiento de la función legislativa o de Delimitación.

La función legislativa, llamada también de **delimitación** porque mediante la aprobación de leyes los parlamentos establecen los límites dentro de los cuales se enmarcan las funciones públicas y las libertades individuales, es desde luego una función central de los parlamentos.

La Teoría del Derecho Parlamentario reconoce que el proceso legislativo está integrado por las siguientes etapas: Iniciativa, dictamen, discusión, votación, promulgación, publicación e iniciativa de la vigencia de la ley o decreto.⁴⁴

a) no obstante lo anterior, los hechos políticos se imponen y las prácticas de tipo parlamentario adquieren la calidad de fuentes de la ley, por lo que en México aquél proceso implica ahora pasos adicionales o iniciales que debemos reconocer. En efecto, la composición plural multipartidista de la Cámara ha hecho necesario la aprobación consensada de la llamada **Agenda Legislativa** antes de iniciarse cada período de sesiones, sin lo cual

⁴⁴En su párrafo inicial el artículo 70 de la Constitución General de la República, determina: toda resolución del Congreso tendrá 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 en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)". En esto consiste el acto de promulgación.

la propia función legislativa se obstrucciona o se reduce a cuestiones de trámite. Consecuentemente, un paso obligado y previo a la presentación de iniciativas es la aprobación del programa o agenda legislativa, en cuya adopción participan el Ejecutivo Federal y los grupos parlamentarios, lo cual debe quedar reglamentado en cuanto a tiempos y alcances de los acuerdos.

La regulación de la agenda actúa en favor del equilibrio de los poderes, pues implica el compromiso del Ejecutivo de ejercer su derecho de iniciativa sujeto a calendarios que tomen en cuenta el tiempo que deben disponer los legisladores para realizar su función y acotado a las materias que exija el interés superior de la Nación y no la determinación unilateral del Presidente. En algunos casos el acuerdo de la agenda puede comprender asimismo el compromiso de resolver en uno u otro sentido los proyectos.

Esto último no opera necesariamente en favor del equilibrio interno de las Cámaras, pues privilegia el poder y los compromisos de los dirigentes de los grupos parlamentarios, en detrimento de la capacidad de decisión de las Comisiones por un lado y del conjunto de los legisladores por el otro. La experiencia mexicana más reciente ha mostrado que el Poder Legislativo se traslada a otros foros que no son los camerales, sino el llamado Grupo de Alto Nivel, en el que participan junto con diputados y senadores a través de sus dirigentes, funcionarios del gobierno, particularmente de las Secretarías de Gobernación y Hacienda. De no ser porque no existe reelección inmediata de legisladores, podríamos visualizar la formación de una casta

de tipo oligárquico que distorsionaría la organización democrática que se reclama para las instituciones representativas.

Lo conveniente en esta materia es regular la elaboración del Programa Legislativo o la Agenda, sin que ello suponga compromiso de ningún tipo respecto al sentido en que serán aprobadas las iniciativas o proyectos, aunque puede darse el caso de que se presenten iniciativas de consenso entre grupos parlamentarios, partidos y Ejecutivo Federal, fenómeno ya ocurrido en ocasión a las reformas electorales de 1996, pero que debe ser previsto en la Ley Orgánica del Congreso y en los Reglamentos de las Cámaras.

b) Cuando el Congreso actúa sólo como un instrumento legitimador de las decisiones del Ejecutivo, nos encontramos frente a un doble fenómeno de hecho: 1º.- El Presidente de la República cuenta con una mayoría mecánica derivada de un partido hegemónico. En tal circunstancia las iniciativas del Ejecutivo son aprobadas sin enmienda o con modificaciones de carácter formal que en nada afectan la voluntad gubernamental; y, 2º.- Los proyectos o iniciativas son presentados a las Cámaras en cualquier momento y muy frecuentemente dentro del propio período de sesiones en el que se exigen sean aprobados. Esto produce que se legisle al vapor y que las observaciones de la oposición sean vencidas y superadas siempre por la ley del número y no por la razón de los argumentos.

Caso diferente ocurre cuando el Presidente no cuenta con la mayoría absoluta, sino que se presenta el fenómeno del “gobierno dividido”, tal

como ocurrió en la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso Federal Mexicano. En esta circunstancia, no sólo no es probable la aprobación automática, sino que puede presentarse por el contrario el obstruccionismo legislativo y la tardanza en la aprobación de leyes y decretos.

Para evitar ambos extremos es recomendable igualmente la aprobación de la Agenda Legislativa, que sirve de marco al trabajo integral de todos quienes intervienen en el proceso y fija por lo mismo calendarios de presentación o fechas límites para ello.

Propongo, igualmente, que se reforme el texto del artículo 74 constitucional para que el Proyecto del Presupuesto de Egresos y la Iniciativa de la Ley de Ingresos los presente el Ejecutivo Federal no el 15 de noviembre de cada año, sino a más tardar el 15 de octubre, pues de esta manera la Cámara de Diputados respecto del Presupuesto de Egresos y el Congreso en relación a la Ley de Ingresos, contarían con tiempo suficiente para analizar y discutir ambas propuestas y tomar decisiones adecuadas.

Por otra parte, la Ley Orgánica y el Reglamento del Congreso o de cada Cámara debería determinar que ninguna iniciativa de **nueva ley** puede ser aprobada en el mismo período en que se presente, sino hasta el siguiente o en uno extraordinario que se convoque ex-profeso. Tratándose de reformas constitucionales debería seguirse igual procedimiento.

c) Si los cambios propuestos respecto a fechas y anticipación para presentar iniciativas fuese aprobado en los términos del texto anterior, ello redundaría igualmente en beneficio del trabajo para elaborar dictámenes, pues las comisiones contarían con tiempo suficiente para ello.

Al respecto conviene agregar que los dictámenes de proyectos o iniciativas trascendentales deberían estar precedidos: 1°.- De consultas públicas y especializadas debidamente reglamentadas; 2°.- De comparecencias en comisiones de los funcionarios involucrados en el asunto o tema, de acuerdo con una reglamentación consensada con el propio Gobierno; y, 3°.- De la revisión más acuciosa de expedientes y documentos, sujetándose las comisiones a reglas que aseguren el acceso a la documentación, pero igualmente del sigilo cuando sea solicitado.

d) Los partidos de oposición han sido insistentes respecto a los siguientes asuntos que tienen que ver con etapas del procedimiento legislativo:

- Los debates deben ser abiertos e indefinidos. Esto es inadmisibile, pues origina “filibusterismo” si un legislador o grupo se mantiene en la tribuna durante muchas horas. La regla debe ser que ningún debate pueda extenderse por más de dos o tres horas (tomando en cuenta el tamaño de las cámaras), dejándole al Presidente la facultad de declararlo libre si conviene al interés nacional o público.

- Para el efecto anterior, debe volverse reglamento la práctica ya adoptada de dejar para el final las incidencias del debate, como puede ser “aclaración de hechos” y otras mociones.
- Respecto a las votaciones era urgente adoptar el sistema electrónico, como ya se hizo en 1998, en la Cámara de Diputados, con lo cuál podrá ahorrarse tiempo precioso para otras tareas más sustantivas, así como favorecer la libertad de voto.
- En relación con la promulgación, publicación e iniciación de las leyes o decretos, debe revisarse: 1°.- El veto devolutivo del Presidente para que proceda en forma de equilibrio cuando se trate del presupuesto, así como en caso de desacuerdo deberá regir para el siguiente año uno similar al del año en curso, si media la garantía de que los ingresos serán suficientes para cubrirlo. 2°.- Si la publicación de una ley o decreto o de cualquiera otra resolución del Congreso o de alguna de las dos Cámaras no se realiza en un tiempo prudente, computado en relación con el inicio de vigencia que la misma prevea, el Congreso por conducto de su Presidente que es el Presidente de la Cámara de Diputados ordenará su publicación en el Diario Oficial de la Federación y si el Secretario del ramo correspondiente se opusiera a ello, será llevado a juicio político sin que medie el dictamen de la Subcomisión de Examen Previo de la Cámara de Diputados y la ley o decreto entrarán en vigor de inmediato.

C. Fortalecimiento de la Función de Control.

- a) Debe facultarse a cada cámara, en el artículo 77 constitucional, para citar a particulares o a cualquier funcionario o servidor público en el caso de que sea necesaria una declaración para integrar debidamente las investigaciones a cargo de las comisiones de encuesta que lleguen a integrarse.
- b) La facultad de investigación de las Cámaras del Congreso debe ser ampliada y no quedar circunscrita a la hipótesis del tercer párrafo del artículo 93 constitucional. Esto, sin embargo, debe ser cuidadosamente analizado a fin de que las comisiones de encuesta sólo puedan funcionar como excepción y no como regla.
- c) La revisión de la Cuenta Pública debe ser una función privilegiada de la Cámara de Diputados, pues constituye parte de la razón de ser de la separación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Todo lo concerniente a este tema incluido por ahora en el artículo 74 de la Ley Suprema, debe ser incorporado en un capítulo especial que regula al Órgano Superior de Fiscalización de la Federación, colegiado, propuesto por los tres poderes y con facultades que vigilen el buen uso de los recursos públicos a lo largo de la aplicación de los mismos y no al final del ejercicio, a fin de que tenga calidad preventiva y no persecutoria. Esto obviaría tareas que hoy corresponden a la SECODAM (Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo) y daría el poder de control que debe tener un Congreso moderno.

- Un segundo aspecto del control del Congreso sobre el Ejecutivo se refiere a los nombramientos que deben ser ratificados y que hoy alcanzan a diversos cargos de los Poderes Ejecutivo y Judicial. Aunque el Ejecutivo no debe quedar reducido a la calidad de comisario del Poder Legislativo ni propiciarse un pernicioso gobierno de asamblea, es recomendable que los nombramientos del Secretario de Hacienda, Secretario de la Defensa, Secretario de Gobernación y Secretario de Relaciones Exteriores sean consultados con el Senado de la República, como fórmula para asegurar que la política interior, la exterior y la económica (no así la social) sean conducidas con la mayor acuciosidad y eficacia posible.
- El tercer asunto sobre el que conviene hacer una revisión constitucional es el relativo al régimen de responsabilidades de los servidores públicos, a fin de resolver en definitiva si el titular del Ejecutivo es sujeto o no de juicio político; diferenciar claramente entre el juicio político por causas políticas y con sanciones políticas (destitución e inhabilitación), de las responsabilidades penales que dan lugar al desafuero o declaratoria de procedencia. Igualmente hay que terminar con la grave confusión entre responsabilidad penal y los llamados “delitos oficiales” que son inexistentes en nuestro sistema.

Por lo que se refiere al juicio político al Presidente como fórmula de equilibrio es inadmisibles, pues el Ejecutivo carece de un poder similar de defensa, como ocurre en el régimen parlamentario en donde a un voto de censura o de desconfianza emitidos por el Parlamento el Gobierno puede responder con la disolución del órgano parlamentario.

n procedimiento de **impeachment** es inapropiado y muy peligroso en México. Si nuestro sistema fuera bipartidista y de disciplina flexible o indisciplinado como el de Estados Unidos, el enjuiciamiento del Presidente por el Congreso no sería una consecuencia ineludible, pues siempre le quedaría al Ejecutivo el recurso de la negociación directa con cada legislador. Sin embargo, una Cámara adversa en un sistema como el mexicano, es proclive al revanchismo y a la venganza política, razón por la cual facultarla para enjuiciar al Jefe del Estado es de enorme peligro para la Nación, sobre todo si tomamos en cuenta, además, que no hay un procedimiento de sucesión automática del Presidente. Esto último provocaría una situación de mayor incertidumbre y turbulencia que el problema por el cual quisiera echarse al Presidente de su cargo.

Por otra parte, no debe ser soslayado el hecho de que entre las aportaciones inglesas al Estado de Derecho, está la del Jefe de Estado irresponsable políticamente frente al Parlamento. Tampoco debe olvidarse que el Presidente, durante su encargo, puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

3. El gobierno del Congreso y de las Cámaras.

La fortaleza del Poder Legislativo también depende de que su régimen interno refleje auténticamente la composición política y la fuerza electoral representada en las Cámaras. De las LIII Legislatura hasta la LVI, la conducción de los trabajos parlamentarios en la Cámara de Diputados

estuvo distribuida entre la Gran Comisión, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y la Mesa Directiva elegida mes con mes durante el tiempo que duran los períodos de sesiones.

Mientras el PRI mantuvo la mayoría absoluta en la Cámara Baja, su grupo parlamentario ostentó en forma invariable la conducción política, administrativa, económica y parlamentaria de ese órgano, pues su líder era al mismo tiempo Presidente de la Gran Comisión y como coordinador de la mayoría, gozaba del privilegio de presidir también la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP).

Los resultados electorales de 1997 generaron que en la LVII Legislatura ningún grupo parlamentario alcanzara la mayoría absoluta, condición inexcusable para integrar la Gran Comisión. Por una interpretación curiosa e interesada de los otros grupos minoritarios, que en conjunto lograron integrar el llamado G4, o sea, la alianza coyuntural de los 4 grupos minoritarios y sumar entre todos una mayoría absoluta, al faltar la Gran Comisión consideraron imposible la formación de la CRICP como lo determina la Ley Orgánica del Congreso, es decir, con los coordinadores de cada uno de los diversos grupos partidistas, más otros tantos diputados del grupo mayoritario en la Cámara. Si hubiese ocurrido de esta forma, la CRICP estaría integrada por diez diputados, seis del PRI y 4 de los otros partidos representados en la Cámara.

En la LVII Legislatura se determinó una presidencia rotatoria de la CRICP, órgano de gobierno, de manera que cada coordinador la preside

durante seis meses, lo cual resulta inequitativo en virtud de que los escaños están distribuidos de la siguiente manera: PRI, 238; PRD, 125; PAN, 119; PVEM, 5; PT, 7; y 6 son independientes. Esto significa que en materia de gobierno camaral hay subrepresentación y sobrerrepresentación injustificadas, lo cual no debiera prevalecer para el futuro.

Otro hecho sobresaliente es que la Mesa Directiva, cuyo presidente y secretarios están investidos reglamentariamente de importantes atribuciones, en la realidad carece de poder y actúa plenamente supeditada a lo que ordena la CRICP, que como puede verse ha suplantado tanto a la Gran Comisión como a la Mesa Directiva. Basta ver el contenido del **acuerdo parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados**, aprobado en la sesión del 6 de noviembre de 1997, para advertir que en estos capítulos quien realmente decide por sí y ante sí es la CRICP.

Si a lo anterior agregamos que las grandes decisiones y consensos se toman fuera de las cámaras, en la llamada Mesa de Alto Nivel, caemos en la cuenta de que seguirán produciéndose grupos como el GALILEO y REFLEXION del PRI en el Senado y en la Cámara de Diputados, respectivamente y el grupo REBELION del PRD entre los diputados, lo cual acusa cierta descomposición de la gobernabilidad y un inesperado debilitamiento de las cámaras y del Congreso.

Por todo lo anterior, es indispensable reformar la Ley Orgánica a fin de que el gobierno de cada una de las Cámaras quede a cargo de una directiva cuyo presidente esté investido de atribuciones legislativas, parlamentarias y políticas, que deberá ser el coordinador del grupo mayoritario, aún cuando no sea la mayoría absoluta y dure en el cargo toda una Legislatura.

Si lo anterior se considerase inconveniente por excesivo, el gobierno de la Cámara debiera distribuirse entre las fuerzas partidistas que posean veinte por ciento o más de las curules o escaños y recaer en un presidente cuya duración fuese proporcional a la representación de su grupo parlamentario. En consecuencia, quien tuviese como mínimo la quinta parte del total de los asientos, presidiría el órgano legislativo cuando menos durante 7 meses.

Otra solución viable sería la elección anual de la presidencia, quien se haría auxiliar por una junta de voceros integrada por los coordinadores de los otros grupos parlamentarios y el diputado de su grupo que se eligiese.

Aunque las reuniones conjuntas de las Cámaras son muy escasas y de orden protocolario, es conveniente que la Ley Orgánica determine con precisión cuales son las facultades del Presidente del Congreso y los alcances de su representación jurídica para toda clase de asuntos, incluidos los de carácter jurisdiccional, sobre todo para la materia de amparo y para los casos de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad que resuelve la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

4. APOYOS COMPLEMENTARIOS A LOS LEGISLADORES.

La fortaleza del Poder Legislativo también depende del grado de eficiencia con que se conduzcan los legisladores en lo individual, tanto para cumplir adecuadamente y con eficiencia técnica su función legislativa, como para realizar con amplios márgenes de éxito sus funciones de gestoría y reivindicación, incluido su papel como miembro de la oposición en su caso.

Para aquellos efectos los legisladores deben contar no sólo con dietas suficientes, pese a los criterios que sustenta con frecuencia la opinión pública y que no lo favorecen, sino también con los apoyos técnicos institucionales y con el servicio de asesoría de un cuerpo profesional dentro de la Cámara. Esto hace recomendable lo siguiente:

- a) Dotar a cada legislador de modernos sistemas de cómputo, informática y documentación.
- b) Fortalecer los apoyos a las comisiones y comités.
- c) Establecer el servicio profesional de apoyo parlamentario en ambas Cámaras .
- d) Dotar a cada legislador uninominal de una oficina dentro de su Distrito para que realice permanentemente el trabajo de gestoría social.

Estas son algunas preguntas que surgieron en el curso de esta investigación y que para finalizar éste trabajo intentaremos darles respuesta.

1) ¿El cambio de nuestro sistema político mejoraría nuestra realidad como país?

En los últimos tiempos se ha escuchado entre los estudiosos de la política la posibilidad de tener un cambio significativo en nuestro sistema de gobierno, probablemente en aras de democratizar más al país se ha pensado en un sistema parlamentario, creyendo que un ejecutivo dual y todas las demás instituciones que contempla este sistema nos llevarían a la tan ansiada democracia.

Ciertamente es un poco ingenuo encontrar la solución a nuestros problemas en este cambio, el sistema presidencial de gobierno, que actualmente nos rige, es un sistema muy bien estructurado y que si no ha tenido los resultados que el legislador esperó no se debe tanto a fallas en el sistema como en su aplicación.

Los más grandes obstáculos o límites encontrados por el sistema político mexicano está en los vicios heredados desde la Colonia, como son la corrupción, las grandes desigualdades, la existencia de presidentes demasiado poderosos, el militarismo, el caudillismo, etc...

En mi opinión el cambio de sistema sería un gasto innecesario de tiempo y de esfuerzo, que no se reflejaría en el bienestar de cada uno de los

mexicanos, y sí llevaría, una vez más, a la pérdida de confianza en nuestras instituciones.

2) ¿Como fortalecer al Poder Legislativo y al mismo tiempo contar con un Presidente fuerte?.

Existe la idea equivocada de que la verdadera democracia se alcanza debilitando al Poder Ejecutivo, lo cual no debe ser el objetivo a seguir, aunque suene paradójico es posible fortalecer a un Poder Legislativo sin debilitar al Ejecutivo.

El Presidente encuentra sus espacios de poder ejerciendo facultades que el Congreso no podrá hacer suyas jamás, por la misma naturaleza de este cuerpo legislativo, como son el ejercicio de su liderazgo, el generar confianza entre sus gobernados y en momentos difíciles reaccionar de manera rápida y adecuada; conductas que pueden marcar los caminos de un país.

No olvidemos que las decisiones tomadas por la colectividad llegan a alcanzar el anonimato, lo que no sucede con un Ejecutivo unitario, o como diría Loewenstein “gobernar significa asumir el liderazgo político”.

El fortalecimiento del Poder Legislativo podríamos considerarlo como uno de los caminos correctos hacia la democracia, y no implica un cambio radical, es sólo parte de la evolución de nuestro sistema presidencial.

3) ¿Resuelve la democracia la desigualdad social?

La democracia es un sistema inventado, desarrollado y probado en su eficacia en sociedades en donde la repartición de la riqueza es más igualitaria; en países como el nuestro, la democracia, como otras muchas instituciones, ha tenido que ser adaptada a nuestras realidades económicas, políticas y sociales.

Si consideramos la democracia no sólo como un sistema de gobierno de las mayorías, en donde los gobernantes son elegidos por el pueblo y los candidatos surgen de éste, sino como lo define nuestra Constitución en su artículo tercero: ... “considerando la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.” Con la anterior lectura podemos considerar que la democracia nunca se completa de manera satisfactoria y siempre constituirá un objetivo a seguir que será susceptible de ser perfeccionado en todo momento.

No existe la democracia perfecta, pero tampoco la dictadura perfecta, como un novelista calificó al sistema político mexicano.

La democracia no resuelve la desigualdad social, pero es el sistema menos malo que se ha inventado, aunque a pesar de todo, no hay que perder de vista que entre más parejas sean las sociedades se alcanzará una democratización más plena. Entonces el objetivo a seguir es claro: eliminar

las grandes desigualdades de las que hablo Humboldt hace casi dos siglos y desgraciadamente siguen vigentes.

La paradoja consiste en que para implantar la democracia hay que proceder democráticamente, lo cual encierra un enorme desafío de inteligencia política y de voluntad social que debe ser atributo de generaciones y no de etapas.

4) ¿Cuales son los costos de la transición política en México?

Como todo cambio, reestructuración o replanteamiento, la transición política implica el enfrentamiento con los vicios de un sistema, al pasar de una etapa a otra vuelven a tener actualidad muchos de los problemas que durante años se habían ignorado y en el pasado se había logrado convivir con ellos sin que incomodaran grandemente.

Este movimiento político genera grandes expectativas en una sociedad, en ocasiones no sólo aumenta la participación de la ciudadanía en el proceso electoral, sino que surgen nuevos grupos, algunos para vigilar el buen desempeño del gobierno, y otros, con la obvia intención de llegar al poder.

No olvidemos que el hablar de transición se implica el perfeccionamiento de un régimen preexistente, no se inicia de la nada, existen detrás sociedades que como protagonistas del cambio aportarán todo un bagaje cultural y político, que al mismo tiempo que exigirán más de sus gobiernos, serán junto con él responsables del cambio.

Al implicar la transición un gobierno más democrático, se crea una ciudadanía más consciente de sus derechos, pero las bondades de la transición terminan cuando el sistema no puede ofrecer a sus ciudadanos un mínimo necesario de bienestar, es este el momento que ofrece mayor peligro para una transición pacífica, ya que entonces no será difícil que se genere un golpe de estado o una revolución.

Es oportuno remitirnos al libro *Origen y fundamentos del Poder Político* de Norberto Bobbio, cuando cita a Niklas Luhmann, un estudioso contemporáneo que ha dedicado su vida a estudiar el problema de la legitimidad: “en los sistemas políticos de las sociedades más avanzadas y por lo tanto más complejas, se advierte el peligro no tanto del demasiado poder, sino del “demasiado poco” poder que se manifiesta en la incapacidad del gobierno para satisfacer las crecientes expectativas que nacen de la sociedad en cuanto es más libre y económicamente desarrollada”.⁴⁵

En nuestro país estamos viviendo una transición, y ya que estamos lejos de que se concrete este proceso, todavía no es posible hacer un balance final, pero podríamos hacer un breve recuento de los costos que hemos tenido que asumir. En primer lugar una violencia desconocida por lo menos en las

⁴⁵ Origen y Fundamentos del Poder Político, NORBERTO BOBBIO Y MICHELANGELO BOVERO, Editorial Grijalbo, Colección Enlace, Primera edición México 1985, P. 28 y 29.

últimas tres décadas, magnicidios no lo suficientemente aclarados, un ineficaz sistema de justicia, que ha generado a su vez más violencia al propiciar la justicia por propia mano; y por último un hampa tan organizada y violenta, que ha lacerado tanto a la sociedad, que nos lleva a pensar en el autoritarismo como alternativa.

Bibliografía.-

a) libros.

Basave, Agustín, *Teoría del Estado*, México, editorial Jus, quinta edición, 1979.

Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho Constitucional*, Madrid, editorial Tecnos, 1965.

Bodenheimer, Edgar, *Teoría del Derecho*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.

Bogdanor, Vernon, *Enciclopedia de las Instituciones Políticas*, Alianza diccionarios.

Bottomore, *Introducción a la Sociología*, Barcelona, Península ediciones, 10ª edición, 1989.

Bobbio, Norberto, *Origen y Fundamentos del Poder Político*, México, editorial Grijalbo, colección enlace, 1985.

— *Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987

Carpizo, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, México, Siglo XXI editores, décimo segunda edición, 1994.

Castillo Velasco, José María del, *Apuntamientos para el Estudio del Derecho Constitucional Mexicano*, México, Imprenta del gobierno, 1871.

Crossman, R.H.S: *Biografía del Estado moderno*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

Cueva, Mario de la, y otros, *Juan Jacobo Rousseau*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1962.

Duverger, Maurice, *Los Partidos Políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Barcelona, editorial Ariel, 1992.

Ebenstein, William, *Los Ismos Políticos Contemporáneos*, Barcelona, Editorial Ariel, Colección Demos, segunda edición, 1975.

González Casanova, Pablo, *La Democracia en México*, México, Ediciones Era, décimo sexta reimpresión, 1989.

González Uribe, Hector, *Teoría Política*, México, Editorial Porrúa, cuarta edición, 1982.

Groethuysen, Bernhard, *J.J. Rousseau*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.

Huntington, Samuel P., *La Tercera ola*, España, ediciones Paidós, primera edición, 1994.

Jiménez de Parga, Manuel, *Los Regímenes Políticos Contemporáneos*, Madrid, editorial Tecnos, quinta edición, 1974.

Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado*, México, Editora Nacional, 1972.

Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, editorial Ariel, 1976.

Manzella, Andrea, *El Parlamento*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso de la Unión, 1987.

Michels, Robert, *Los Partidos Políticos*, Buenos Aires, Amorrortu editores, 1991.

Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*, Buenos Aires, Argentina, Heliastrea editorial, sexta edición, 1984.

Quermonne, Jean Louis, *Les Regimes Politiques Occidentaux*, editions du Seuil, 1986.

Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

_ *¿Que es la democracia?*, México, editorial Patria, segunda edición, 1997.

Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Editora Nacional, 1983.

Tocqueville, Alexis, *La Democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963.

Tena Ramirez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, vigésima primera edición, 1985.

_ *Leyes Fundamentales de México 1808-1967*, México, Editorial Porrúa, 1967.

Tosi, Silvano, *Derecho Parlamentario*, México, editorial Miguel Angel Porrúa y Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas de la LVI Legislatura del Congreso de la Unión, 1997.

Valadés, Diego, *El Presidencialismo Latinoamericano en el siglo XIX*, en *Revista Parlamentaria Iberoamericana*, Madrid, 1986.

b) Diccionarios y Enciclopedias.

Diccionario de Política, Bobbio, Norberto, México, Siglo XXI editores, 1986.

Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Francisco Berlín Valenzuela, coordinador, México, Miguel Angel Porrúa editor, LVI Legislatura del Congreso de la Unión, 1977.

Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Aguilar ediciones, Bilbao, España, 1979.

Enciclopedia Parlamentaria de México, Jorge Moreno Collado, coordinador general, México, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso de la Unión y Miguel Angel Porrúa editores, 1997.

Los Derechos del Pueblo Mexicano, México, XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, 1967.

c) Legislación

Rabasa, Emilio, *Mexicano ésta es tu Constitución*, México, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, 1997.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de Diputados, diciembre de 1997.

INDICE.

FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO EN MEXICO.

INTRODUCCIÓN.....1

Capitulo I. La División de Poderes y la relación entre el Poder Legislativo y Ejecutivo como fundamento constitucional de los Sistemas Políticos.

1. La teoría de la División de los Poderes.

La aportación Inglesa.....4

a) Hobbes.....4

b) Locke.....14

2. La aportación Francesa.

a) Rousseau.....17

b) Montesquieu.....20

3. La aportación de los Estados Unidos.

a) Dicey, Jefferson, Austin.....26

b) Alexis de Tocqueville.....33

c) El gobierno de los jueces.....35

Capitulo II. La División de poderes como sistema de control; la Teoría de la Constitución de Loewenstein.....39

A. Los controles del poder.....42

B. Los controles Parlamento-gobierno.....46

C. Los controles gobierno-Parlamento.....50

Capitulo III. El régimen de partidos y las relaciones Parlamento-gobierno en el establecimiento de los Sistemas Políticos.

1. Noción de sistema político, régimen y forma de gobierno.....57

A. Sistema político.....57

B. Régimen político.....60

C. Noción de forma de gobierno.....	62
1. Los procesos constituyentes de los Regímenes Políticos.....	63
A. Procesos coyunturales.	
a) Revolución.....	69
b) Golpe de estado.....	74
c) Establecimiento de Regímenes inéditos.....	75
d) Transición Política.....	80
e) Restauración.....	83
f) Revisión Integral de la Constitución.....	84
3. Régimen de Partidos y Sistemas Políticos.....	85
A. Clasificación de los partidos políticos.....	86
a) Partido de cuadros.....	86
b) Partido de masas.....	87
B. Número de partidos y Régimen político.....	89
a) Bipartidismo.....	89
b) Multipartidismo.....	93
c) Monopartidismo.....	95
d) El bipartidismo de dos partidos y medio.....	97
Capítulo IV. Los Sistemas Políticos Contemporáneos.....	99
1. Tipos de clasificación.	
a) Las clasificaciones antiguas.....	100
b) Las clasificaciones modernas.....	104
c) La clasificación de Loewenstein.....	111
d) La clasificación de Duverger.....	120
2. Sistemas Políticos y División de Poderes.....	128
a) Parlamentario.....	128
b) Presidencial.....	130
c) Semipresidencial.....	134
d) Directorial.....	137
3. El Presidencialismo.....	138
a) En América Latina.....	138
b) En México.....	151

Capítulo V. Alternativas de reforma del Estado para sustituir el Presidencialismo autoritario.	
1. La propuesta de Sartori.....	181
2. Crítica a la propuesta de Sartori.....	185
3. El Presidencialismo acotado.....	188
CONCLUSIONES.....	190
BIBLIOGRAFÍA.....	220
INDICE.	