

296



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

**LA INSTITUCIÓN PRESIDENCIAL Y LA TRANSICIÓN
DEMOCRÁTICA**

293187

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JENNY MÉNDEZ MORENO

ASESOR:

DR. JUAN JOSÉ VIEYRA SALGADO



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.

INDICE

CAPITULO I

I. El Sistema Presidencial

I.1	Generalidades.....	5
I.2	Diferencias con el Sistema Parlamentario.....	13
I.3	Antecedentes.....	18
I.4	En perspectiva comparada	
	I.4.1. En América Latina.....	26

CAPITULO II

II. El Presidencialismo en México

II.1	Marco Histórico.....	41
II.2	Evolución.....	58
II.3	Características.....	65
II.4	Evolución de las facultades presidenciales a través de las Constituciones Mexicanas	
	II.4.1 Constitución de 1824.....	68
	II.4.2 Constitución de 1836.....	71
	II.4.3 Constitución de 1843.....	75
	II.4.4 Constitución de 1857.....	79
	II.4.5 Constitución de 1917.....	81

CAPITULO III

III. El Ejecutivo Federal en México

III.1	El Poder Ejecutivo en la división de poderes.....	86
III.2	El Poder Ejecutivo Mexicano, concepto y naturaleza jurídica.....	95
III.3	Organización del Ejecutivo Federal en México.....	99
III.4	Causas de su predominio.....	118

CAPITULO IV

IV. La Institución Presidencial y la transición democrática

IV.1	La relación Ejecutivo-Legislativo y las facultades legislativas del Presidente.....	123
IV.2	La relación Ejecutivo-Judicial y las facultades jurisdiccionales del Presidente.....	141
IV.3	Las facultades metaconstituciones del Presidente y los frenos al poder presidencial.....	155
IV.4	La Institución Presidencial y la transición democrática.....	167

Conclusiones.....	184
Propuestas.....	194
Bibliografía.....	199

INTRODUCCIÓN

El sistema político de México se ha caracterizado por contar con un régimen de tipo presidencialista, el cual se ha venido reposicionando debido a los constantes abusos que en el ejercicio del poder cometen los presidentes en turno.

Por tal motivo, para poder analizar y comprender nuestro actual sistema presidencial, debemos estudiar a la sociedad en conjunto, así como en aquellos ángulos que inciden en la actividad interna y externa de nuestro país, y es a partir de los antecedentes del presidencialismo que encontramos que los efectos de esta forma de gobierno nos han alcanzado en la actualidad generando una fuerte centralización del poder político en México en el que descansa principalmente, el modelo de sistema político de los mexicanos.

Al analizar el presidencialismo observamos que todo el peso recae en el Presidente de la República, quien es él que ostenta las principales responsabilidades políticas, ya que simultáneamente es: *Jefe de Estado* (por que representa a la nación); *Jefe de Gobierno* (en virtud de que es el responsable de la administración pública y nombra y remueve libremente a sus colaboradores); *Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas* (dispone del Ejército); responsable único de la política exterior (el Senado sólo puede discutir esa política pero sin participar en su definición); *Rector de la Economía* (con base en la Ley de Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica); y *Jefe nato* del Partido Revolucionario Institucional (elector de su sucesor).

En pocas palabras, el Sistema Presidencial Mexicano se caracteriza por una falta casi absoluta de controles y por el desequilibrio colosal que se da entre poderes, por lo que nuestro sistema presidencial goza de enormes facultades situadas más allá del marco constitucional, es decir "metaconstitucionales".

En este orden de ideas cabe preguntarse ¿qué hacer para renovarlo; para que los pesos y contra pesos constitucionales funcionen correctamente; y para acabar con un régimen autoritario cuyo eje ha sido el presidente de la República?.

En este contexto, lo que se pretende es encontrar aquellos mecanismos que limiten los excesos de poder en nuestro sistema presidencial, proponiendo una serie de instrumentos jurídicos que contribuyan por un lado a acotar el exceso de facultades constitucionales y por el otro, erradicar el ejercicio de funciones metaconstitucionales del Presidente de la República.

Los objetivos primordiales de este estudio, consisten en analizar lo que es el sistema presidencial; comprender las características fundamentales del sistema presidencial de gobierno en México; exponer los aspectos principales que puedan generar un cambio dentro de un futuro próximo; conocer los efectos del presidencialismo de manera general en cuanto a su organización y función de la sociedad mediante una breve descripción de los acontecimientos que han incidido en su evolución en el Estado Mexicano, y, en este sentido, proponer una alternativa para que exista un equilibrio entre los poderes de la Federación y que los pesos y contrapesos funcionen correctamente.

El cometido del presente trabajo de investigación tiene como objetivo, describir brevemente las etapas de transición por las cuales ha atravesado nuestro Sistema Político, así como la perspectiva en el futuro inmediato, proporcionando una visión clara y general, no solo de todo aquello que comprende la Institución Presidencial, como tal, sino también, de los otros dos poderes de la Unión, que juntos constituyen el Supremo Poder de la Federación y de cuyo equilibrio dependerá en gran medida la existencia y subsistencia de la armonía y estabilidad de nuestro país y de nosotros los mexicanos.

CAPITULO PRIMERO

El Sistema Presidencial

CAPITULO I

I. EL SISTEMA PRESIDENCIAL

I.1 Generalidades

Hoy en día, a pesar de la gran diversidad de sistemas de gobierno que han surgido, los sistemas que hoy por hoy predominan son básicamente dos: el presidencial y el parlamentario, y es que aun cuando hay quien argumenta la existencia de otros llámese: semipresidencial, semiparlamentario, mixto u otros, la realidad es que todos éstos, como veremos más adelante, son solo el resultado de la mezcla que se da entre los dos primeros aunque con algunas variantes.

Los sistemas presidencial y parlamentario, constituyen sistemas de gobierno que adopta cada país, atendiendo ya sea a su conveniencia política, porque se adapte mejor a su forma de gobierno o tomando como base lo desarrollado en otras latitudes, como es el caso de México, en donde el sistema de gobierno que opera es el presidencial, el cual es influencia directa del sistema presidencial desarrollado en Norteamérica.

Para iniciar el estudio de lo que es el sistema presidencial, primero debemos tener en claro los conceptos de sistema de gobierno (o sistema político) y forma de gobierno que no aluden a lo mismo, ya que por un lado un sistema político se refiere a "cualquier conjunto de instituciones, grupos y procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca".¹

En otras palabras, el sistema político se refiere básicamente a aquel conjunto de relaciones que históricamente se presentan en una comunidad determinada constituyendo así un sistema político específico.

¹ Matteucci, Nicola y Bobbio Norberto. Diccionario de Política. México. Edit. Siglo XXI. T.I, 1989. p. 1362.

Por otro lado, el régimen político se refiere a aquel “conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder, el ejercicio del poder y los valores que animan la vida de tales instituciones”.²

Para tener una mejor comprensión de lo que representa el sistema presidencial, debemos señalar algunas de las características que este sistema presenta de manera general. A este respecto, Giovanni Sartori establece tres criterios que definen las características primordiales de un sistema presidencial, separando lo que este incluye y lo que excluye.

1. “El primer criterio definitorio de un sistema presidencial es que el sistema presidencial es la elección popular directa o casi directa del jefe de Estado por un tiempo determinado.
2. Un segundo criterio definitorio es que en los sistemas presidenciales el gobierno o el ejecutivo, no es designado o desbancado, mediante el voto parlamentario.
3. El tercer criterio es que el presidente dirige el Ejecutivo”.³

Un cuarto criterio nos dice Sartori, comprendería las facultades que constitucionalmente se le han conferido al Presidente para legislar, sin embargo lo considera innecesario porque éstas ya se encuentran implícitas en su tercer criterio, ya que el hecho de que un Presidente encabece o nombre al Ejecutivo, indica necesariamente que debe tener alguna autoridad de carácter legislativa. Asimismo, advierte que es el presidente quien dirige al Ejecutivo, en virtud de que los gobiernos son una prerrogativa presidencial y que por lo tanto es el presidente el que a su discreción nombra o sustituye a los miembros del gabinete; y aunque si bien es cierto que el Presidente puede elegir a sus ministros de tal modo que agrade al Parlamento; aun así, los miembros del gabinete deben sin duda alguna su designación al Presidente. Por tal motivo:

² Matteucci, Nicola y Bobbio Norberto. Loc. Cit. p. 1464.

³ Sartori, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada. México. Edit. Fondo de Cultura Económica. 2ª reimpresión a la 1ª edición en español de 1994 a 1996. p. 97.

"aun en el caso de que se le de al Parlamento poder de censura a ministros individuales del gabinete e incluso en las situaciones en que la censura parlamentaria implique la renuncia de algún miembro del gabinete, en ambos casos el Presidente sigue siendo quien retiene unilateralmente el poder de nominación para llenar los puestos del gabinete como mejor le parezca. Podemos decir que cuando se cumplen estas tres condiciones de manera conjunta, tenemos un sistema presidencial puro".⁴

Una vez sentadas las bases que definen de manera general este sistema de gobierno, podemos decir que Sistema presidencial es aquella estructura de gobierno a cuya cabeza y como titular del Poder Ejecutivo se encuentra un individuo que las leyes supremas de cada país han denominado Presidente.

Pero porque decimos estructura de gobierno y no forma de gobierno?. Pues porque de acuerdo con la historia constitucional, es incorrecto considerar al sistema presidencial como una forma de gobierno; ya que en todo caso habría que considerar como tal a la República, en virtud de que por lo general en un régimen de tipo republicano, el sistema de gobierno o disposición orgánica de gobierno de ese régimen ha sido por antonomasia, el sistema presidencial, ya que es en este órgano que confluye la mayor influencia para ejercer el poder de gobierno y por lo tanto en el que se tiene la preeminencia de la vida política del país. Por otro lado, el sistema de la monarquía ha sido por antonomasia el parlamento, pues es en este órgano donde se ha tenido la mayor concentración del ejercicio del poder de gobierno. A este respecto, Leonel Armenta considera que:

"Esta confusión se presenta porque en la teoría constitucional suele asociarse el régimen presidencial con la forma de gobierno republicano, tal como se da en los Estados Unidos, por lo que con frecuencia se conceptúa al sistema presidencial como una forma de gobierno. Esta tradicional costumbre se origina en la clasificación que la mayoría de los autores hace de las formas de gobierno, pero que atiende más a la persona del titular, que a la manera en que se distribuyen los órganos con las funciones del ejercicio del poder, lo cual trae como consecuencia que usualmente se identifique a la forma de gobierno con el propio titular del poder ejecutivo, situación que ha sido aceptada tácitamente por la doctrina".⁵

⁴ Sartori Giovanni. Loc.Cit. p. 97.

⁵ Armenta López, Leonel Alejandro. La forma Federal de Estado. México. Edit. UNAM, 1ª edición. 1996. p.63.

En el caso de las Repúblicas puede darse la situación de que existan Repúblicas presidenciales con matices parlamentarios (como lo es el caso de México); y de Repúblicas parlamentarias con ciertos matices presidenciales, (como es el caso de Finlandia). Pero en el caso de las monarquías ocurre otra situación, ya que hasta la fecha no se ha dado el caso de una monarquía presidencial, pero en cambio si se ha dado el caso de una monarquía parlamentaria, como lo es el caso de Francia. Por lo que respecta a nuestro país, el régimen que opera es el republicano, que de acuerdo con el artículo 40 de nuestra Carta Magna establece:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Una República, es aquella en la que el ejercicio del poder de gobierno como pivote de su forma de gobierno, recae fundamentalmente en el propio titular del poder ejecutivo denominado "presidente", pero que por razones semánticas y para facilidad de estudio, muchas veces se asocia el sistema con la forma de gobierno.

Como el Poder Ejecutivo se ha depositado en una sola persona y no en un órgano colegiado, el presidencialismo posee además la característica de observar no solo un desarrollo de la institución como tal y de sus funciones constitucionales y políticas, sino que además adquiere los muy particulares tonos y matices que le impone la persona del presidente, su peculiar estilo de gobernar, así como la manera de contemplar la existencia y el poder. En este sentido, Carpizo señala:

*"el cargo del presidente influye en el hombre que lo desempeña, haciendo que varios presidentes hayan crecido en él y así como el cargo influye en la persona del presidente, éste también tiene influjo sobre el cargo durante los años que lo desempeña."*⁶

⁶ Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. México. Edit. Siglo XXI. 3ª ed. 1983. p. 201

En el mismo contexto, Daniel Cosío Villegas escribió un ensayo que intituló “*El estilo personal de gobernar*”, donde asevera que:

“el temperamento, el carácter, las simpatías, las diferencias, la educación y la experiencia personales, influyen claramente en la vida pública del presidente y en sus actos de gobierno.”⁷

Aunque hasta aquí nosotros solo hemos concebido dos sistemas de gobierno (presidencial y parlamentario), hay quienes como ya lo mencionamos al inicio, afirman que en congruencia con la posición que guarda el órgano ejecutivo en el desarrollo de la potestad pública, existen en total cuatro tipos de gobierno, que se identifican como: sistemas parlamentario, presidencial, convencional y mixto y cuyas características primordiales son las siguientes:

“Sistema Parlamentario: Opera en monarquías como: Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Irán, Mónaco, Noruega, Holanda, Suecia e Inglaterra, (siendo esta última, la creadora de este sistema), y en Repúblicas como: Alemania, Birmania, India, Israel, Italia, Líbano y Pakistán.

Características:

- El Ejecutivo se divide en dos titulares: el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno;
- El gobierno es un cuerpo colectivo;
- El nombramiento del jefe de gobierno depende de los ciudadanos porque a través del voto determinan al partido mayoritario en la Cámara Baja cuyo líder asume la jefatura del gabinete;
- El Jefe de Gobierno o Primer Ministro nombra a los miembros de su gabinete;

⁷ Cosío Villegas, Daniel. El estilo personal de gobernar. México. Edit. Porrúa. 1974. pp. 8 y 9.

- Los ministros generalmente son miembros de la Cámara de los comunes (Cámara Baja);
- El Jefe de Estado no tiene responsabilidad política;
- El Jefe de Gobierno responde ante la Cámara de los comunes;
- El gobierno puede renunciar por presión de los comunes;
- La Cámara Baja puede ser disuelta por presión del gobierno;
- Predomina el poder del Parlamento, entendido como el binomio gobierno-asamblea.

Sistema Convencional: En el sistema convencional, la predominancia del poder se encuentra en el asamblea, porque el gobierno es nombrado por ésta. Este sistema es cada día menos frecuente porque es difícil mantener el equilibrio entre los intereses políticos de la asamblea y los del gobierno, y son muestras actuales los gobiernos de Suiza, Turquía y China.

Características:

- El Congreso o Asamblea comprende las funciones legislativas y ejecutivas;
- No existe un órgano ejecutivo autónomo y por ello tampoco se define un jefe de gobierno;
- El presidente del comité gubernamental y sus colaboradores son nombrados por la Asamblea y son miembros de ésta;
- El gobierno es políticamente responsable ante la asamblea;
- La asamblea o congreso no puede ser disuelta por el gobierno, pero sí por ella misma;
- El congreso o asamblea es el órgano de poder público supremo.

Sistema Mixto: En el sistema mixto se localizan importantes combinaciones entre el parlamentario y el presidencial. Dentro de la primera forma se encuentran: Francia, Austria, Finlandia e Irlanda, en la segunda: Japón e Islandia.

Características: En Francia (que es el país más representativo de un sistema mixto o también conocido como “semipresidencial”), la peculiaridad es que existe un jefe de estado que es el presidente y un jefe de gobierno que es el primer ministro, como sucede en el sistema parlamentario; sin embargo aquél tiene más atribuciones que el rey, por lo que en éste sentido se acerca más al sistema presidencial.

Sistema Presidencial: El sistema presidencial siempre se presenta en regímenes republicanos como: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Corea del Sur, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Estados Unidos, Filipinas, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Venezuela y por supuesto México.

Características:

- La titularidad del Ejecutivo es unipersonal y quien la asume, (el presidente de la república), nombra y destituye libremente a sus colaboradores inmediatos.
- El presidente de la República es jefe de Estado y jefe de Gobierno.
- El presidente es electo por los ciudadanos para cubrir un periodo determinado.
- El presidente responde ante la constitución y puede ser sometido a juicio político por el órgano legislativo.
- Los miembros del órgano legislativo no pueden ocupar cargos en el gobierno, ni los miembros de éste en el Congreso o la Asamblea.
- El presidente no puede disolver al Congreso.
- Formalmente los tres órganos públicos, legislativo, ejecutivo y judicial, mantienen el mismo rango, inclusive en algunos sistemas como el de Estados Unidos, en teoría

se reconoce mayor importancia al legislativo, pero en la realidad el centro político es el presidente de la República".⁸

Después de todo lo anteriormente expuesto la conclusión más general a la que podemos llegar es que, sí es incorrecto considerar al sistema presidencial como una forma de gobierno, ya que las formas de gobierno clásicas y conocidas en la historia constitucional son básicamente la república y la monarquía y tanto una como otra poseen un sistema de organización y disposición de los órganos encargados de ejercer el poder, que dependiendo del órgano o área en donde recaiga el mayor peso o la mayor responsabilidad de ejercicio del poder, es donde también ha recaído la calificación de su sistema. Es por esta razón que generalmente solo se habla de sistema parlamentario o presidencial, en su caso, pues es en éstos órganos donde se concentra la mayor fuerza del ejercicio del poder y cuya influencia marca y determina la vida institucional de un país. Por otro lado, como ya vimos; éstos sistemas son susceptibles de mezclarse indistintamente, por lo que resulta muy difícil establecer líneas de demarcación entre las notas de unos y otros. Sin embargo, podemos concluir que la única diferencia constitucionalmente válida entre un sistema y otro, es que en la República presidencialista, preconiza el ideal de separación de poderes; mientras que la República parlamentaria es heredada del sistema constitucional inglés.

De tal suerte que debido a las confusiones que suelen darse a este respecto, Norberto Bobbio señale que por lo que a tipologías clásicas de formas de gobierno se refiere:

"Una vez que se difunden cada vez más los gobiernos caracterizados por la diferencia o separación entre el poder de gobierno propiamente dicho y poder legislativo, el único criterio apropiado de distinción es el que evidencia la diferente relación entre los dos poderes, aunque el titular de uno de los dos poderes en cuestión, sea un rey o un presidente de la República".⁹

⁸ Sánchez Bringas. Enrique. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa. 1997. 2ª ed. actualizada y aumentada pp. 456-458.

⁹ Bobbio Norberto. Estado, Gobierno, Sociedad. Contribución a una teoría general de la política. Trad. Luisa Sánchez García. Barcelona. Plaza & Janes Editores, 1987, p. 120.

I.2 Diferencias con el Sistema Parlamentario

Hoy en día existen principalmente dos sistemas de gobierno: el presidencial y el parlamentario. Cada uno de los cuales tiene sus propias características que son las que nos ayudan a definir el sistema que opera en los diversos países, características que cambian, se modifican, se acentúan o debilitan de acuerdo con la forma de gobierno del país en cuestión.

El Sistema Presidencial por un lado, es aquel que plantea un presidente electo mediante sufragio universal y la ausencia de responsabilidad ministerial para absorberlo totalmente el titular del Poder Ejecutivo, el cual no es solo el depositario del poder Ejecutivo, sino también la cabeza simbólica del Estado electo directamente por el pueblo por un periodo limitado de tiempo (que puede ser modificado en el caso de existir reelección) y que además no puede ser destituido salvo casos excepcionales de juicio político. En el caso de México de acuerdo con el artículo 108 párrafo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente solo puede ser sujeto de juicio político por: traición a la patria y delitos graves del orden común.

En este sentido, es preciso señalar que un sistema presidencial puro no permite ninguna clase de autoridad dual que se interponga entre él y su gabinete, ya que los sistemas presidenciales están basados en un Ejecutivo con poderes considerables en la Constitución, generalmente con el control total de la composición de su gabinete y la administración. Este sería el caso de México, excepto por lo que se refiere al Procurador General de la República, ya que aunque el Presidente es quien lo designa, es facultad del Senado ratificar o no tal designación. Por lo que ya no queda al arbitrio total del titular del Ejecutivo.

Por otro lado, el sistema parlamentario sería la cara contraria, pues consiste en una completa responsabilidad ministerial y la ausencia de un Jefe de Estado y de Gobierno, electo popularmente.

La mayoría de los presidentes en los sistemas parlamentarios, así como los monarcas constitucionales en las monarquías parlamentarias, tienen poderes y funciones limitados y los mecanismos empleados para la elección de tales presidentes en la práctica política, han limitado el conflicto potencial entre éstos dos puestos, con legitimación democrática.

En los sistemas parlamentarios, la única institución con legitimidad democrática es el Parlamento y el gobierno que deriva su autoridad de la confianza o la aprobación del parlamento, sea éste formado por mayorías parlamentarias o porque un gobierno de minoría es tolerado por el Parlamento. Asimismo, los sistemas parlamentarios no permiten una separación del poder entre el gobierno y el Parlamento, por lo que su característica primordial es que el poder Ejecutivo-Legislativo se comparte, es decir; es un "poder compartido".

Lo cierto es que todos los estados tienen algunos componentes ajenos al sistema de gobierno que han adoptado, ya que en México por ejemplo, algunos de los rasgos parlamentarios que presenta nuestro sistema presidencial, son el referendo; que consiste en la firma que deben estampar los secretarios de Estado y el jefe de departamento administrativo al que el asunto corresponda, en los documentos que contienen las decisiones del presidente.

Cabe precisar que estas notas no se dan de manera total, ni en todos los sistemas presidenciales, ni en todos los sistemas parlamentarios y mucho menos en forma pura, ya que como pudimos ver anteriormente, éstas son susceptibles de mezclarse unas con otras dando origen a sistemas híbridos. Sin embargo, establecer sus principios nos sirve para poder precisar si un sistema es presidencial o parlamentario o si es predominantemente presidencial con matices de parlamentario o viceversa. Por tal motivo, para caracterizar al sistema presidencial, es necesario contrastar sus elementos más relevantes con los del sistema parlamentario, ya que este representa un sistema en contraposición a él.

Sistema Presidencial	Sistema Parlamentario
Separación del Titular del Poder Ejecutivo de la integración del Congreso.	El titular del poder ejecutivo es líder de la mayoría parlamentaria y el primer ministro y su gabinete deben ser miembros del parlamento.
El Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona.	Los cuerpos colegiados someten todas sus deliberaciones a consideración.
El Presidente es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.	La Jefatura de Estado se deposita en el monarca y la Jefatura de Gobierno se personaliza en el primer ministro.
La elección del Poder Ejecutivo no depende del Congreso.	El Primer Ministro es designado por el propio Parlamento, al verificarse el hecho de que su partido político ocupa la mayoría de los escaños.
El Presidente ocupa el cargo por un periodo fijo.	El Primer Ministro dura en funciones lo que su liderazgo sobre la mayoría de miembros del Parlamento le permita.
El Poder Ejecutivo no requiere teóricamente de ningún apoyo en el Congreso.	El Ejecutivo no es independiente del Legislativo.
El Presidente cuenta con atribuciones propias y exclusivas derivadas de la constitución.	Aquí no se da esta situación.
El Poder Ejecutivo se ejerce sin consejos de revisión.	El monarca cuenta con su Consejo Privado que en algunos casos, incluso lo asesora obligatoriamente.

	al gabinete, con lo cual este se ve obligado a dimitir, pero el gobierno no se encuentra desarmado frente al parlamento, pues tiene la atribución de pedirle al jefe de estado, quien generalmente accederá, que disuelva el parlamento. Y en las nuevas elecciones, es el pueblo quien decide quien posea la razón, si el parlamento o el gobierno.
--	--

Si bien el sistema presidencial ha traído (en algunos casos) problemáticas consecuencias para aquellos países que lo han adoptado, esto de ningún modo quiere decir que ninguna democracia presidencial pueda ser estable, pero por otro lado, tampoco debe creerse ciegamente que las democracias parlamentarias aseguran siempre la estabilidad democrática.

Finalmente, debemos señalar que el éxito de ambos dependerá entre otras cosas, de la disposición que tenga la sociedad, de la contribución de las instituciones y fuerzas sociales más importantes para lograr su estabilidad, del consenso para legitimizar a la autoridad lograda a través del proceso democrático, (por lo menos durante el periodo entre elecciones), de la capacidad de los líderes políticos para gobernar (para todos y sin sobreponer sus intereses particulares sobre los de la nación), para inspirar confianza a sus gobernados, así como para conocer los límites de su poder y lograr un consenso mínimo entre todas las fuerzas participantes en este complejo proceso político.

I.3 Antecedentes

El Primer Sistema Presidencial que conocemos, data de la Constitución Norteamericana de 1787, la cual configuró un nuevo tipo de relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo y que dieron por resultado el sistema presidencial.

Por tal motivo, Carpizo señala que la Constitución Norteamericana, estructura el sistema presidencial clásico, puro o por antonomasia cuyas fuentes y antecedentes son los siguientes:

- a) “El derecho público inglés, ya que en parte trataron de imitar, aunque deformándolo, el sistema monárquico de Inglaterra, pero en lugar de un jefe de estado hereditario, querían uno de elección popular con funciones limitadas en el tiempo.
- b) La Constitución de Nueva York de 1777 y en menor medida la de Massachusetts de 1780, que configuraron ejecutivos independientes con los rasgos principales que después estructuraron la presidencia norteamericana. A su vez, descartaron los modelos de las constituciones de Carolina del Norte y Rhode Island donde existían legislativos sin mayores frenos.
- c) Las obras de Locke, Montesquieu y Blackstone, en las cuales “El poder ejecutivo no está delineado en términos de suspicacia o aversión”.¹⁰

La Constitución norteamericana expedida el 17 de septiembre de 1787 y que entrara en vigor en 1789, constituye actualmente la constitución con vigencia más antigua y podemos decir que todo el poderío que ha tomado la institución presidencial se desprende no solo de la Constitución, sino de la interpretación constitucional que la Suprema Corte de Estados Unidos ha realizado a favor del titular del Ejecutivo, ya que a través de distintas decisiones, la Corte ha ampliado las facultades del Presidente.

¹⁰ Carpizo, Jorge. Op. Cit. p. 15.

Esta situación se incrementó sobre todo a partir de la Guerra Civil de los años sesenta, en la que los conceptos de seguridad nacional (privilegio del Ejecutivo), dirigencia de la política exterior y coordinación de los asuntos públicos, han servido para lograr los objetivos.

En este contexto, en el que se han dispuesto todas las circunstancias para que el Poder Ejecutivo haya quedado debidamente configurado, sus innumerables funciones contrastan totalmente con las escasas atribuciones que la Constitución de 1787 le confirió, por lo que su organización junto con las atribuciones que ostenta el poder Ejecutivo, han sido determinantes en el desarrollo histórico y potencial de ese país.

Como institución política, no surgió de un marco teórico definido y previo, sino de previos debates entre los constituyentes de Filadelfia, quienes no obstante deseaban alejarse del sistema monárquico inglés por constituir éste un temor constante de monarquización del presidente, el sistema monárquico sin duda alguna, influyó en la estructuración del primer sistema presidencial adoptado por Norteamérica.

En la Convención de Filadelfia se discutieron básicamente, dos tipos ideales de presidentes, para encarnar al titular del Poder Ejecutivo: el primero enérgico, unitario e independiente, mientras que el otro colegiado, subordinado y dependiente del Poder Legislativo. En el primer caso, la dotación de energía al Poder Ejecutivo era necesaria para la mayoría de los constituyentes norteamericanos, ya que en 1786 había ocurrido una sublevación en el estado de Massachussetts, contra quien el gobierno del Estado y el Congreso de la Confederación, se habían mostrado incapaces y sin los recursos suficientes para afrontarla. Por tal motivo, estaban dispuestos a crear un gobierno federal vigoroso, con un Poder Ejecutivo fortalecido que pudiera sofocar ese tipo de emergencias. Sin embargo, los constituyentes que favorecían la figura del ejecutivo colegiado, estaba formado con base en el rechazo hacia las características del monarca inglés.

La aversión y temor de los constituyentes norteamericanos hacia la monarquización del presidente, fue una constante en los debates, porque la intención del constituyente era alejar la institución presidencial de cualquier semejanza con la monarquía o el parlamentarismo inglés.

Algunos, se basaban sobre todo en el temor de que una persona degenerara en déspota y tiranizara al país. A lo que Tomás Jefferson tiempo después declararía que:

"aun en el extremo, era preferible tener un déspota que un grupo de ellos, ya que el despotismo podría darse también en el Ejecutivo Colegiado".¹¹

Por tal motivo, por principio se trató de eliminar el temor de la tiranía (ya que de acuerdo con Jefferson, la cantidad de personas en el Ejecutivo, no determinaban ese peligro, sino que el despotismo podía nacer con todo el sistema de gobierno).

De tal suerte que ahora sí, en el nuevo sistema político de América, se hacía rígido el principio de separación de poderes y no flexible como en el parlamentarismo, por lo que se detendría cualquier abuso que deseara cometer el Presidente; ya que si el Presidente se excedía en sus facultades, éstas no redundarían en todo el país con la misma intensidad que en un régimen monárquico y unitario, porque el país se organizaría en una Federación con límites y atribuciones expresas y con autonomías de cada una de las entidades Federativas. Sin embargo, si los abusos cometidos llegaran a ser graves, el Presidente sería responsable políticamente ante el Congreso y podría ser removido del cargo, lo cual contrasta con la irresponsabilidad de un monarca.

¹¹ González Oropeza, Manuel. El Presidencialismo. México. Edit. UNAM 1ª ed. 1986, p. 8

Principales argumentos a favor y en contra del Ejecutivo unitario y colegiado

Ejecutivo Unitario	Ejecutivo Colegiado
<p>La cantidad de personas en el Ejecutivo no determinan la tiranía, sino el despotismo puede nacer con todo el sistema de gobierno, por lo que en el extremo, es preferible tener un déspota, que un grupo de ellos, ya que el despotismo también puede darse en el Ejecutivo Colegiado.</p>	<p>La unidad en el Ejecutivo es la instauración de un rey con el nombre de presidente, que podría degenerar en déspota y tiranizar al país, favoreciendo con ello el despotismo y el predominio de un solo interés o región, sobre la pluralidad de ideas, intereses y regiones que deben considerarse en todos los órganos de gobierno.</p>
<p>Garantiza la unidad de acción y de decisión, la energía en los actos de su administración, así como la eficiencia y seguridad de la Nación.</p>	<p>La unidad es innecesaria, ya que estas virtudes se encuentran igual en un órgano colegiado,</p>
<p>Un órgano colegiado, evade la responsabilidad política, ya que no puede determinarse con certeza quien es responsable de los probables actos anticonstitucionales o ilegales que pudiesen cometerse.</p>	<p>Permite una representación más amplia por zonas geográficas del país.</p>
<p>Organizados de manera colegiada, se provoca tardanza y se propicia la formación de facciones, ya que someten todas sus decisiones a deliberación</p>	<p>Permite que la toma de decisiones sea más serena y fundada.</p>

Durante la primera mitad del siglo XIX, al verificarse el proceso emancipador de América Latina, nuestros países denominaron al Sistema Político Norteamericano como "régimen representativo", hasta que Bagehot en su obra "The English Constitution", utiliza y difunde el término de "Régimen Presidencial". Por otra parte, tan reciente como la Segunda Guerra Mundial, se empezó a designar con el término de "Presidencialismo", al sistema que actualmente conocemos.

Actualmente, el modelo de Washington está caracterizado más que por cualquier otro rasgo individual, por la división y separación de poderes entre el Presidente y el Congreso. Por tal motivo, en virtud de esta separación de poderes, el Parlamento no puede interferir en los asuntos internos (*interna corporis*), del campo que corresponde al Ejecutivo y especialmente no puede destituir a un Presidente, por lo que siguiendo la misma lógica, podemos deducir que un presidente no puede disolver un Parlamento. Este es de hecho el caso en los Estados Unidos y en la mayoría de los sistemas presidenciales.

El Presidente es designado mediante una votación de segundo grado, pues los habitantes de los estados votan para elegir compromisarios, los que a su vez serán, los que elijan al presidente de la República de acuerdo con el deseo o el sentido del voto de los electores. El Presidente es la figura preponderante, electo por cuatro años con posibilidad de dos reelecciones más. Es el jefe del Estado, del gobierno y del partido mayoritario, expide los reglamentos para ejecutar las leyes del Congreso, designa a todos los funcionarios federales, es el jefe del ejército y de la armada y tiene el derecho de vetar las leyes del Congreso.

El Congreso lo forman dos Cámaras: la de senadores integrada por dos senadores por cada Estado electos por seis años y la de representantes, formada por 345 miembros designados cada dos años de acuerdo con el número de habitantes de cada Estado. Tanto los senadores como los representantes, pueden ser reelectos indefinidamente. Hay un bipartidismo, pues los partidos minoritarios no han podido prevalecer, por lo que

se ha dado una alternancia en el poder de los dos partidos existentes, lo que se ha traducido en una gran estabilidad interna.

Por otra parte, el poder Judicial cuya cabeza es la Suprema Corte, tiene facultades para conocer de la constitucionalidad de las leyes y mediante su jurisprudencia ha hecho una interpretación evolutiva de la ley y de la Constitución, adaptándolas a las necesidades cambiantes.

Aunque la mayoría de los autores caracterizan al sistema estadounidense como un sistema de balances y contrapesos, ésta es difícilmente una cualidad clasificatoria, porque se supone que todos los verdaderos sistemas constitucionales, deben ser precisamente sistemas de balances y contrapesos, sin que exista la separación de poderes; y la singularidad del presidencialismo del tipo estadounidense, es precisamente que limita y equilibra el poder dividiéndolo. De aquí que la característica definitoria y central del modelo de Washington es, un poder Ejecutivo que subsiste separado, por derecho propio como un organismo autónomo. Sin embargo, no queremos decir con esto que al presidente de los Estados Unidos le sea indiferente tener o no el apoyo del Congreso.

En realidad, cuanto más dividida está la estructura del poder, tanto más se necesita, es como una especie de "gobierno unido", es decir; que la misma mayoría controle el Ejecutivo y el Congreso. Esta ha sido durante siglo y medio la teoría y la práctica del gobierno de los Estados Unidos. Sin embargo, ahora el patrón prevaleciente parece haberse convertido en el del "gobierno dividido".

Ciertamente, la presidencia de Clinton restableció un gobierno con una mayoría no dividida pero que solo duró dos años (1993-1994). No obstante la tendencia durante los últimos cuatro años ha sido, elegir presidentes cuyo partido no tiene la mayoría en las Cámaras del Congreso. Mientras los republicanos ocuparon la Casa Blanca todo el periodo de 1968 a 1992 (excepto los cuatro de Carter), los demócratas controlaron constantemente una de las Cámaras y ambas desde 1955 (excepto por seis años).

Sin embargo, aunque pareciera que el sistema estadounidense durante mucho tiempo ha logrado resolver sus problemas sin dificultad, no puede ocultar que una estructura de poder dividida genera parálisis y estancamiento más que cualquier otra, ya que si miramos en retrospectiva, nos podremos dar cuenta de que la división de poderes ha sido compensada no solo por mayorías consonantes, es decir; porque el partido que obtuvo más votos para la presidencia también obtuvo la mayoría en el Congreso, sino además por la costumbre de prácticas consocietales, en especial el acuerdo bipartidista en la política exterior.

A pesar de lo anterior (y si no se presenta un improbable regreso de los ciclos de gobierno no dividido), la pauta que ha surgido desde los años cincuenta en adelante nos enfrenta a un organismo político dividido antagónicamente, cuyos dos principales elementos componentes consideran que sus intereses electorales respectivos radican, por lo general en el fracaso de la otra institución. Irónicamente a lo anterior, el sistema estadounidense ha funcionado a pesar de su Constitución y gracias a su Constitución; ¿la razón?, pues que los estadounidenses poseen una maquinaria constitucional diseñada para una posible parálisis gubernamental, defecto que surge con toda su fuerza cuando se exporta su presidencialismo.

Los Sistemas presidenciales se han inspirado en el modelo norteamericano porque en Estados Unidos se creó y porque ahí ha funcionado. Sin embargo, aunque este sistema ha funcionado en Estados Unidos, la experiencia muestra que este sistema trasladado a un medio diferente, tanto en el aspecto físico como moral (la mayoría ubicado en América Latina), ha dado resultados distintos al obtenido en Norteamérica, incluso podríamos decir que ha sido un fracaso o su resultado no ha sido muy brillante, y es que el sistema presidencial debe ser analizado desde una perspectiva jurídico-político-social del país en cuestión, ya que como dijimos antes, su éxito o fracaso dependerá también en gran parte, de la abundancia de recursos, de la influencia de la opinión pública y del nivel de educación política con el que cuenta el país en cuestión.

Empero, el éxito del régimen presidencial norteamericano no es casualidad, ya que también han influido factores extrajurídicos, como son: la abundancia de recursos, la influencia de la opinión pública y el alto nivel de educación política. De esta forma, podremos entender como es que el presidencialismo norteamericano ha resistido crisis como la guerra civil, las depresiones económicas y las dos guerras mundiales y aun así conserve un buen ritmo de estabilidad política.

Sin embargo, si hiciéramos un análisis retrospectivo del sistema presidencial norteamericano, encontraríamos ciertas variantes que esta institución ha venido presentando a lo largo de su desenvolvimiento político, de aquí que González Oropeza haya afirmado que:

*"El propio sistema presidencial de los Estados Unidos forjado en el siglo XVIII, no es el mismo que el visto y sufrido en el presente siglo. Los acontecimientos se suceden de tal manera que aun en el análisis del sistema presidencial norteamericano durante el siglo XX, no puede considerarse igual a los regímenes presidenciales de los Roosevelt, Theodore y Franklin, con el de Warren Harding o Calvin Coolidge, así como el de Richard Nixon con el de James Carter".*¹²

Finalmente, es importante recalcar que la reafirmación de Estados Unidos como potencia hegemónica en el aspecto internacional, sin duda ha fortalecido el papel que el presidente estadounidense juega en el ámbito internacional como representante de la primera potencia económica, militar y política, a tal grado que lo que haga siempre resultará de interés mundial y de la atención de todos los países del orbe.

Sin embargo, no hay que desconocer que el sistema presidencial es solo una pieza dentro del régimen político norteamericano y no es posible hacer un diagnóstico sobre él, si no se le relaciona antes con los poderes legislativo y judicial, con el sistema bipartidista así como con el federalismo, es decir; con las otras piezas que lo configuran.

¹² González Oropeza. Manuel. Op. Cit. p. 3.

I.4 En Perspectiva Comparada

I.4.1 En América Latina

Dentro de los sistemas políticos contemporáneos, el presidencialismo constituye el sistema de gobierno adoptado por la mayoría de los países de América Latina y es también aquí, donde éstos tienen un impresionante historial de fragilidad e inestabilidad.

Aunque Estados Unidos representa el modelo en el presidencialismo por ser el primer país que lo experimentó en su nuevo régimen, es evidente que el sistema presidencial de México así como el de otros países latinoamericanos, ha contado con su propio desenvolvimiento y sus características varían entre todos ellos.

En términos de longevidad, podemos decir que hasta la fecha, Costa Rica es la que mejor se ha desempeñado, porque no se ha roto el orden constitucional, desde 1949, de aquí le seguiría Venezuela, que se ha destacado como una de las democracias latinoamericanas más sólidas, no solo por su duración sino también en términos de su riqueza económica (empero, en 1992 y 1993, sufrió dos intentos de golpe militar).

Después de Venezuela se ubica Colombia desde 1949 y Perú que regresó al gobierno civil en 1979. Sin embargo, cabe señalar que Perú ha caído en un lapso de gobierno no constitucional, ya que por ejemplo, su Presidente Alberto Fujimori, dio un autogolpe en Brasil de 1992, por lo que gobernó con poderes de emergencia y de apoyo militar hasta que a duras penas ganó el 31 de octubre de 1993, un referéndum para una nueva constitución que le permite entre otras cosas reelegirse, situación que hoy por hoy, son innegables, las nefastas consecuencias que la reelección presidencial de Fujimori trajo a este país (cabe señalar que dicha Constitución, fue redactada por un Congreso Constituyente electo de manera dudosa en noviembre de 1992). Los demás países de la región, en particular Argentina, Uruguay, Brasil y Chile, han restablecido su democracia presidencial solo en los años ochenta.

De estos países, Uruguay ha mostrado oscilaciones constitucionales poco características entre el "cuasi-presidencialismo" (1830, 1934, 1942, 1966) y formas que no lo son (1918, 1952). Muchos países todavía son considerados como democracias inciertas y como sistemas políticos muy vulnerables al colapso o al golpe de estado, entre ellos se encuentran por ejemplo: Ecuador, Bolivia, Honduras, Guatemala y la República Dominicana y Nicaragua, que volvió a la democracia bajo la vigilancia sandinista. El Ecuador está en una crisis casi permanente, Bolivia ha sufrido entre 1952 y 1982, unas 17 intervenciones militares, Honduras y Guatemala funcionan mal y en gran medida bajo el control militar de facto, la República Dominicana ha sido considerada una "dictablanda".

Por tal motivo, el historial de éxito en aquellos países gobernados por un presidente (como es el caso de México) varía, lo que ha llevado a sus gobernantes a preguntarse si su problema político no se debe precisamente al propio sistema presidencial.

En el caso de Latinoamérica, debe reconocerse en especial, que las dificultades del gobierno presidencial están relacionadas y son poderosamente intensificadas por el estancamiento económico, las flagrantes desigualdades y las herencias socioculturales. Así por ejemplo, si analizáramos los sistemas presidenciales africanos, tendríamos que tomar en cuenta entre otros elementos el problema tribal, la pobreza, la ignorancia, la enfermedad y el sistema de partido único.

Se ha definido a los sistemas presidenciales en América Latina, haciendo resaltar las características de un estricto predominio del presidente y un papel político importante asumido por el ejército, lo que ha llevado a la doctrina a hablar de un neopresidencialismo, cuyos rasgos relevantes son la existencia de un gobierno autoritario, la concentración de las atribuciones legislativas y ejecutivas en el Presidente y la subordinación del legislativo al ejecutivo, diferenciándolo de la autocracia por la existencia de procedimientos constitucionales.

Las notas anteriores, sin embargo, no se dan con la misma intensidad en todos los países latinoamericanos por que entre ellos hay desemejanzas, tanto si los analizamos desde el punto de vista jurídico, como desde el punto de vista económico, político y social. En este contexto, podemos decir que en América Latina hay tres clases de sistemas presidenciales a saber:

- a) Presidencialismo puro, aquellos que tienen las características que hemos señalado como distintivas del sistema. (Aquí se encuentra México).
- b) Presidencialismo atenuado, donde el poder se ejerce conjuntamente por el presidente y sus ministros, quienes están organizados como gabinete; y
- c) Aquellos donde se ha tratado de disminuir la influencia del ejecutivo, ya sea incorporándole elementos parlamentarios o admitiéndose el ejecutivo colegiado.

Así queda claro que hay diferencias entre los diversos sistemas presidenciales de América Latina, pero la similitud entre ellos puede encontrarse en el predominio del ejecutivo y en la colaboración de los poderes cuyas pautas principales son señaladas por el propio ejecutivo. En el rubro de la elección popular del Ejecutivo, hay en América Latina algunas variaciones. Aun cuando todos los países estipulan en sus constituciones que la elección debe ser directa, algunas de ellas incluyen la previsión de que en caso de que ningún candidato obtuviera la mayoría, el Congreso deberá seleccionar al ganador entre los dos primeros lugares. Tal es el caso de Bolivia y lo fue en Chile desde 1925 hasta 1973. México se alinea con el resto de los casos en los que el candidato con el mayor número de votos es el que ocupa el cargo. Entre otras características que si bien no son centrales a la definición del presidencialismo como forma o sistema de gobierno, si alteran su carácter, se encuentran las siguientes:

- **Periodo Presidencial:** De 18 sistemas presidenciales en América Latina, nueve estipulan un periodo de cuatro años, siete de cinco y dos de seis.

- **Reelección:** No hay en realidad un arreglo general, ya que mientras 7 países la prohíben, 6 la admiten después de uno o dos periodos, 3 la permiten de manera indefinida y 2 la limitan a un máximo de dos periodos. Por lo que se refiere al periodo presidencial y a la posibilidad de reelección en el caso de México, el artículo 83 constitucional dispone que:

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

- **Mecanismos de sustitución:** Existen tres. El primero adoptado por 13 de los países, es el de la vicepresidencia. En el segundo, el Congreso nombra a un sustituto y es utilizado en cuatro casos. Finalmente, en el caso de México, se adopta un sistema mixto, en el que dependiendo del periodo en el que ocurra la falta del presidente, se nombra a un interino o a un sustituto que convoca a nuevas elecciones y su fundamento se localiza en el artículo 84 constitucional que señala:

“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 período respectivo; debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho. Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un Presidente provisional y convocará 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 de Presidente ocurriese 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 período; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un Presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del Presidente sustituto”.

PAIS	PERIODO PRESIDENCIAL	REELECCIÓN PRESIDENCIAL	MECANISMO DE SUSTITUCIÓN EN CASO DE AUSENCIA
Argentina	4 años	Sí	Vicepresidente
Bolivia	4 años	No inmediata	Vicepresidente
Brasil	4 años	No inmediata	Vicepresidente
Colombia	4 años	No	Vicepresidente
Costa Rica	4 años	No inmediata	Vicepresidente
Chile	4 años	No	Congreso nombra sustituto
Ecuador	4 años	No	Vicepresidente
El Salvador	5 años	No	Congreso nombra sustituto
Guatemala	5 años	No	Vicepresidente
Honduras	4 años	No	Congreso nombra sustituto
México	6 años	No	Mixto(interino/provisional/sustituto)
Nicaragua	6 años	Indefinida	Vicepresidente
Panamá	5 años	No inmediata	Vicepresidente
Paraguay	5 años	Indefinida	Vicepresidente
Perú	5 años	Sí	Vicepresidente
Rep Dominicana	4 años	Indefinida	Vicepresidente
Uruguay	5 años	No inmediata	Vicepresidente
Venezuela	5 años	No inmediata	Congreso nombra sustituto

Dado que la independencia en el origen de los poderes no implica su separación absoluta, existen desde luego normas que limitan la separación. En el caso de México hay tres ordenamientos al respecto: la facultad al Congreso para llamar a comparecer a los miembros del gabinete (art. 93), la posibilidad de someter a los funcionarios a juicio político (arts. 108 a 111), y la suspensión de garantías constitucionales en las condiciones prescritas en el artículo 29 de la Constitución. El libre nombramiento del gabinete por parte del Jefe del Ejecutivo está limitado solamente en el caso de Perú, país en el cual se requiere la aprobación del Congreso. Sin embargo, Argentina, Colombia, Ecuador y Venezuela, incluyen en sus ordenamientos constitucionales la posibilidad de que en sus Congresos censuren y hagan dirimir a miembros del gabinete.

En México el Ejecutivo es libre de nombrar y remover a los miembros del gabinete, siendo la única excepción, el libre nombramiento del Procurador General de la República, la cual se somete a la aprobación del Senado.

Finalmente está el caso de los poderes legislativos del Presidente, los cuales varían de un país a otro y tienen importantes consecuencias respecto a la fuerza de los Presidentes y las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Por lo que para analizarlos es conveniente hacer una distinción inicial por una parte entre los regulares y los excepcionales y por la otra entre los que le son otorgados constitucionalmente y los delegados.

Para evaluar los poderes presidenciales, se han identificado principalmente, cinco conjuntos de poderes legislativos. El primero se refiere al poder de veto que los presidentes tienen sobre las leyes aprobadas por el Congreso y las restricciones para superar ese veto. La gran mayoría de los regímenes presidenciales contemplan en sus constituciones ya sea el veto total o parcial. El veto total es el más común y el más utilizado de los poderes presidenciales en el ámbito legislativo. El veto parcial considerado como un poder mayor, es menos común, pero la mitad de los países aquí considerados lo otorgan a sus ejecutivos.

En todos los presidencialismos latinoamericanos, el veto presidencial puede ser superado, pero mientras que en doce países se requieren dos terceras partes de la Cámara (o cámaras) para superar el veto, en cuatro se requiere la mayoría absoluta y en dos la mayoría simple. El titular del Ejecutivo en México, posee ambos tipos de veto (art. 72), pero están restringidos a cierto tipo de legislación, en particular a leyes cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras y tampoco tiene derecho de veto respecto a las facultades de la Comisión Permanente o a las del Congreso o de alguna de las Cámaras cuando actúan como cuerpo electoral, de jurado o ejercitando acusación). Adicionalmente, se estipula que la superación del veto requiere de dos terceras partes de los votos en la Cámara.

SUPERACION DEL VETO	PAIS
Dos tercios de la(s) Cámaras	Argentina, Bolivia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Rep. Dominicana, Venezuela.
Mayoría Absoluta	Brasil, Colombia, Nicaragua, Paraguay.
Mayoría Simple	Perú, Uruguay.

El segundo tipo de Poder Legislativo, es el derecho de "introducción exclusiva de legislación" o lo que se denomina "áreas de política reservada". Este punto se refiere a aquellos casos en los que el Congreso no puede discutir una pieza de legislación, a menos que el Presidente haya primero introducido la iniciativa. Solo algunos países tienen este poder, entre los que se encuentran: Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Perú y Uruguay, que dotan al Presidente de un importante instrumento para fijar la agenda.

En México, aun cuando la Constitución da al Ejecutivo el derecho de iniciativa, ésta no es exclusiva, salvo en lo referente al presupuesto de ingresos y egresos, pero en ninguna área de política como un todo. El derecho de iniciativa además, es compartido con los miembros del Congreso y las legislaturas estatales (art.71).

El tercer campo es el del Poder de la Bolsa. En México, como en la mayoría de los países, la iniciativa presupuestal corresponde al Ejecutivo, sin embargo; mientras que países como Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay restringen al Congreso en cuanto a sus posibilidades de modificar el presupuesto, en el caso de México el Congreso no está limitado y tiene autoridad total para modificar la iniciativa enviada por el Ejecutivo (art.74 constitucional). Es necesario mencionar sin embargo que en cuanto a la ley de ingresos, encontramos que sobre una base anual, da poder al ejecutivo para ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento, cuando a juicio del propio Ejecutivo se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan. A este respecto, existe un consenso entre los constitucionalistas, de que esta disposición no solo es anticonstitucional, sino un síntoma claro de la abdicación del Congreso y su sumisión al Ejecutivo.

Un cuarto tipo de poder legislativo es el de referéndum. Este tipo de poder se utiliza normalmente cuando una iniciativa presidencial es rechazada por el Congreso. En América Latina solo siete países poseen dicho derecho: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala y Uruguay.

El último conjunto de poderes legislativos es el que se refiere a los decretos y en realidad todos los sistemas presidenciales tiene algún tipo de poder de decreto y deben considerarse al menos tres distintas modalidades.

En primer lugar debemos tomar en cuenta el poder de decreto en un sentido débil, un poder esencialmente regulatorio. Algunos autores ni siquiera lo toman en cuenta; argumentando que no se distingue de la autoridad que tienen las diferentes agencias ejecutivas para reglamentar las acciones de sus áreas de competencia. Sin embargo, y para el caso de México, este poder no debe descartarse en el análisis, pues aún cuando las medidas reguladoras deben estar subordinadas a la ley, a través de ellas las leyes se hacen operativas y dejan al Ejecutivo un espacio de maniobra importante.

Una segunda y más importante variante es aquella en la cual la autoridad para legislar por decreto es delegada por el Congreso. Aunque la mayoría de las veces este poder se refiere a situaciones de emergencia, hay algunas excepciones. En el caso de México encontramos cuatro situaciones en las que o bien el Congreso delega el poder de legislar, o bien este poder es otorgado constitucionalmente al ejecutivo.

La primera es la de los “estados de emergencia”, en los que de acuerdo con el artículo 29 constitucional, el Presidente puede suspender las garantías y el Congreso puede otorgar poderes legislativos extraordinarios. La segunda se refiere a medidas sanitarias, en las que la Constitución permite al Presidente emitir decretos-ley (artículo 73 fracción XVI). Finalmente el artículo 131 constitucional, permite al Congreso delegar poderes legislativos para aumentar, disminuir o suspender las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el mismo Congreso y para prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos cuando lo estime urgente.

La última situación prevista, se refiere a la autoridad constitucional para legislar por decreto en ciertas áreas de política, en las cuáles un decreto deviene ley a menos que sea explícitamente derogado por el Congreso. Se entiende en este caso que dicho poder no ha sido delegado previamente. Con diferentes restricciones varios presidentes latinoamericanos cuentan con este poder: Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador y Paraguay. En suma, en el caso de México la Constitución establece que el Ejecutivo puede desempeñar funciones legislativas en las siguientes áreas:

- En estados de emergencia (art. 29 const.)
- En el área de la salud (art. 73 const. fracción XVI)
- En tratados Internacionales (art. 89 const. fracción x)
- En asuntos reglamentarios y económicos (art. 131 const.)

De tal suerte que si hiciéramos un estudio comparativo de clasificación de los ejecutivos latinoamericanos tomando en cuenta los poderes legislativos que poseen, llegaríamos a

un indicador general del poder presidencial, en el que México si bien estructura un Ejecutivo fuerte, no es el único, pues comparte el puntaje con países como Colombia, Chile y Panamá y un puntaje menor (que significa un ejecutivo menos fuerte) que Brasil, Ecuador, Paraguay y Uruguay. Por otro lado, desde la perspectiva de estabilidad, México si destaca como un caso especial ya que entre los diversos indicadores de estabilidad política de los regímenes, como aquellos relacionados con los años de permanencia de los Jefes del Ejecutivo, el número de elecciones regulares e ininterrumpidas y los años de permanencia del régimen constitucional, México si sobresale de entre los demás países latinoamericanos.

Para medir la estabilidad de los Jefes del ejecutivo se utilizan generalmente dos tipos de indicadores:

1. el número de líderes que han ocupado el puesto en un periodo determinado y;
2. el número de años que se mantuvieron en el puesto para el cual fueron elegidos.

De los 18 países analizados, un total de 218 individuos han ocupado la presidencia en el periodo 1946-1996; y la permanencia promedio de éstos individuos en sus puestos ha sido de 4.7 años, pero la variación entre un país y otro es notoria, ya que mientras el promedio para Bolivia es de tan solo 1.8, el promedio para Argentina es de 3.1 y el de México de 5.5 años. Pero para tener una visión más precisa, es necesario medir la permanencia en relación con el número de presidentes electos constitucionalmente y el número de años del periodo presidencial. Los casos muestran que solo en los casos de Costa Rica, Colombia y México, el número de titulares del Ejecutivo y el número de presidentes constitucionalmente electos, coincide. En lo que respecta al número de elecciones presidenciales regulares, otra vez México junto con Costa Rica, sobresalen como los dos países en los que las elecciones han tenido lugar de manera ininterrumpida y de acuerdo con los tiempos y modalidades que sus respectivas constituciones prescriben.

Finalmente en lo referente a las interrupciones del orden constitucional en el periodo 1950-1996, la evidencia indica que han ocurrido en los países de nuestra muestra, un total de 27 golpes de Estado, en los que o bien se ha dado el golpe o bien se han suspendido los derechos civiles y políticos. Una vez más, solo México y Costa Rica han podido evitar episodios de esta naturaleza.

En este contexto, México aparece entonces como un régimen particularmente estable, ya que el promedio de permanencia es el más alto si se toma en cuenta la duración del periodo presidencial; en el que todos los presidentes han terminado el periodo para el cual fueron electos, las elecciones se han llevado a cabo de acuerdo con lo que la constitución marca y no ha experimentado ninguna interrupción de su orden constitucional. En términos generales, el record del presidencialismo mexicano, solo es comparable con el de Costa Rica y en menor medida, con los de Colombia y Venezuela.

Pero, cómo explicar este grado de estabilidad?. Se ha sostenido por mucho tiempo que el presidencialismo es una forma de gobierno particular e invariablemente inestable debido a sus consecuencias políticas, siendo el argumento central, que la elección popular del jefe del Ejecutivo, la doble legitimidad derivada de que las ramas ejecutiva y legislativa sean electas de manera independiente y el hecho de que ambas cuenten con periodos fijos de duración, tienen consecuencias que promueven la inestabilidad, entre las que destacan las siguientes:

- Los jefes del Ejecutivo son elegidos normalmente por una pluralidad de votos, pero no por una mayoría sustancial;
- Polarización y empate entre las ramas ejecutiva y legislativa
- Incentivos a la no cooperación y dificultad de crear alianzas duraderas entre el presidente y el Congreso o al interior del Congreso.

Sin embargo, México no ha sufrido estas consecuencias ya que todos los presidentes han sido electos por mayorías aplastantes. Por otro lado, la cooperación interpartidaria en el Congreso, no ha sido necesaria dada la mayoría del partido del Presidente y el empate entre el ejecutivo y el legislativo, no se ha presentado, pues la agenda del Ejecutivo no ha sido obstaculizada por las fuerzas del Congreso. Pero ¿qué explica la ausencia de estas consecuencias?. Podemos decir sin duda alguna, que al menos en el caso de México, son los sistemas electoral y de partido y la naturaleza del partido oficial, los que fundamentalmente han vaciado de significado o peor aun, han anulado, los criterios básicos que definen a un sistema presidencial, la independencia de las ramas ejecutiva y legislativa y con ello, los principios que lo rigen: la división de poderes. Por un lado, si tomamos el criterio de elección popular del jefe del Ejecutivo, es evidente que mientras las normas generales que rigen este principio están bien establecidas, las condiciones para su operación efectiva no han existido, ya que a pesar de que en México se han llevado a cabo las elecciones con la regularidad que marca la constitución, éstas han sido desvirtuadas, según el momento de que hablemos, por uno de los siguientes mecanismos:

1. la restricción forzada de opciones;
2. la no disponibilidad de candidatos alternativos;
3. el fraude o el establecimiento de un sistema no competitivo.

Este último, lo podemos definir como la ausencia o severa restricción de las libertades básicas en la competencia electoral y es que aunque dicho sistema garantiza la llegada al poder de los miembros del partido, les sustrae de su control el recurso de poder más importante: el voto. Lo mismo ocurre con el criterio de separación en el origen y permanencia del Congreso, ya que aun cuando la constitución estipula claramente esta separación, la norma es pervertida, pues las condiciones para su operación están ausentes.

Por tal motivo, es necesario mostrar cómo es posible subordinar al Poder Legislativo al mismo tiempo que mantenerse dentro de la prescripción constitucional de la independencia de los poderes.

En el sistema político mexicano, dos son los mecanismos que dan cuenta de esta posibilidad:

1. la ausencia o debilidad de los partidos de oposición en el Congreso y;
2. la debilidad o dependencia del partido mayoritario hacia el Ejecutivo.

La ausencia o debilidad de la oposición, es fundamentalmente consecuencia del sistema no competitivo y del establecimiento de un sistema de partido hegemónico. Sin embargo la dominancia o cuasi monopolio del Congreso por un solo partido no explica su subordinación al ejecutivo, ya que existen otros países con sistemas de partido dominante como Japón, en los que esto no ocurre. Por otra parte la existencia de una mayoría del partido del presidente en el Congreso, no garantiza de manera automática las iniciativas y programas del Ejecutivo. Finalmente un factor de suma importancia en esta relación desigual, es otra vez, el sistema no competitivo y la explicación se debe a que los miembros del Congreso no tienen incentivo para actuar en contra de la voluntad presidencial y los principios de separación de poderes y de pesos y contra pesos se ven severamente restringidos.

Estos ejemplos de cómo pueden distorsionarse las normas y principios del presidencialismo, muestran la importancia de introducir en el análisis no solo los arreglos constitucionales que definen a los sistemas presidenciales, sino también otros factores de poder.

El sistema de partidos, es uno de los factores que más afecta el correcto funcionamiento de los sistemas presidenciales, esto es porque el número, tipo y comportamiento de los partidos, tiene un impacto directo en la formación de los

gobiernos, en la composición de los congresos, en las estrategias disponibles a cada rama del poder y por supuesto, en el grado de separación e independencia del Ejecutivo y el Legislativo.

Los indicadores de inestabilidad presentados anteriormente, confirman que los regímenes presidenciales más estables han sido los de Costa Rica, seguido por Colombia y Venezuela, es decir; 3 de los países con sistemas bipartidistas (de los 18 países aquí analizados, 4 han tenido un sistema bipartidista, 11 sistemas multipartidistas, 1 un sistema con tres partidos, 1 con un sistema de partido dominante y México con un sistema de partido hegemónico. Por lo tanto, si un sistema bipartidista tiende a reducir las consecuencias negativas del presidencialismo, lo mismo se podría decir y aun con mayor de razón, de un sistema de partido hegemónico, ya que este tipo de sistema puede reducir o incluso eliminar, las razones que hacen del multipartidismo y presidencialismo, una combinación particularmente inestable.

Pero además del sistema de partido, la disciplina partidaria, (en especial la del partido del presidente), es una variable fundamental para explicar el desempeño de los sistemas presidenciales. Entre los 18 países de nuestra muestra existe una amplia variación en relación tanto a las mayorías obtenidas por el partido del presidente, como respecto de la disciplina partidaria. Un estudio reciente muestra que la mayoría de estos países cuentan con partidos relativamente disciplinados (con excepción de Colombia y Brasil) y que solamente alrededor del 40% del tiempo, los partidos del presidente han tenido mayoría en sus respectivos Congresos. El control presidencial sobre sus partidos también varía significativamente, pues va de muy bajo en los casos de Chile y Brasil, a muy alto en el de México y Honduras. Por último, México se distingue del resto de los países presidenciales en América Latina, en que es el único país que combina (o ha combinado), un formato presidencial con un sistema de partido hegemónico, sumamente disciplinado y controlado por el Ejecutivo, que ha obtenido de manera consistente mayorías sustanciales en el Congreso.

Aunque los sistemas presidenciales en América Latina están basados en el modelo Norteamericano, las profundas diferencias entre un país rico y desarrollado y países en vía de desarrollo, hacen que haya evolucionado en forma diferente, ya que en América Latina no existe una verdadera separación de poderes y en la mayoría de los países que la integran, los poderes legislativos se han subordinado al ejecutivo. Problema que ha consistido por una parte, en que el Presidente debe contar con las facultades que se requieren en un país en vías de desarrollo, y por otra, en que han de ser señaladas limitaciones para que no caiga en la arbitrariedad y se respeten las libertades de los individuos.

Por tal motivo después de todo lo anteriormente expuesto, podemos concluir que el problema del sistema presidencial en América Latina, implica el problema de todo su sistema político, por lo que si bien es cierto que este sistema ha funcionado de manera favorable en Estados Unidos, la experiencia nos muestra que este mismo sistema trasladado a un medio diferente, tanto en el aspecto físico como moral ha dado resultados distintos al obtenido en Norteamérica. De tal suerte que antes de emitir un juicio respecto a la forma en que dicho sistema ha operado en tal o cual país, primero deberemos analizarlo desde una perspectiva jurídico-político-social del país en cuestión y además como lo señalamos anteriormente, también deberemos relacionarlo con otros factores como: la abundancia de recursos, así como el nivel de educación política con el que cuenten sus habitantes.

CAPITULO SEGUNDO

El Presidencialismo en México

CAPITULO II

II. EL PRESIDENCIALISMO EN MÉXICO

II.1 Marco Histórico (1824-1940)

El papel del presidencialismo en México ocupa un lugar clave en el esquema de los sistemas políticos contemporáneos, ya que condensa la compleja red de relaciones políticas del estado mexicano; que además de servir como un poderoso eslabón en la unidad de las fracciones dominantes, aparece como el representante ideológico más visible de los sucesivos proyectos que han conformado en su conjunto el desarrollo capitalista de la nación. Por tal motivo, para poder analizar y comprender los efectos del presidencialismo mexicano, es necesario repasar las etapas y líderes más importantes del caudillismo y Liderazgo Político, para así conocer su ubicación en el siglo XIX y su consecuente repercusión en nuestros días. Lo que se trata de encontrar en el fondo de la cuestión del autoritarismo, consiste en discernir si se trata de la fuerza personal del caudillo o bien de la fuerza de la institución presidencial.

CAUDILLISMO (1824-1911)

En la Historia de México, el caudillo es el dirigente que encabezando un ejército, luchó en apoyo de los grupos mayoritarios. El auténtico caudillo cree en la justicia no como un concepto abstracto, sino real, porque la impone con la fuerza de las armas, porque siente a la patria como sinónimo de justicia. Esta es la concepción ideológica de su movimiento armado. El caudillo, para llevar a cabo su lucha emancipadora, cree dogmáticamente, como cree también la masa, que quien únicamente reúne los requisitos para lograr los fines de libertad y de independencia en una sola persona poco común, es el caudillo. Cabe señalar, que el caudillo además de tener la fuerza para ser presidente, se apoyaba además en la fuerza del ejército.

En resumen, el presidencialismo mexicano tiene su origen político en el caudillismo y la actuación del caudillo sirvió como medio de defensa militar, y aunque no alcanzó a pacificar y a organizar la vida política incipiente del país, la experiencia hizo madurar a las fuerzas armadas por la anarquía en que operaban y por las intervenciones que habían vivido.

Esta etapa comprende a:

- Guadalupe Victoria;
- Vicente Guerrero;
- Antonio López de Santa Anna;
- Juan Álvarez
- Benito Juárez;
- José María Iglesias; y
- Porfirio Díaz

Guadalupe Victoria (Félix Fernández) (1824-1829). Desde el cambio de nombre implica en él, el carácter de un dirigente nacionalista, valiente y hábil, luchador y consumidor independista republicano, había formado parte del poder Ejecutivo provisional al iniciarse este sistema. También fue un hábil político y por esto pudo terminar su periodo en una etapa difícil de nuestra historia. El caudillismo del Presidente Victoria se funda en un nacionalismo incipiente, más antiespañol que antinorteamericano.

Vicente Guerrero (1829). Llegó a la presidencia después de un cuartelazo en que Gómez Pedraza ya ganador de las elecciones, tuvo que renunciar. Sin embargo; Guerrero hombre de convicción, es el prototipo del caudillo rebelde por naturaleza y valiente. La historia le debe reconocimiento por su heroísmo. "La patria es primero", le contestó a su padre cuando en los primeros años de lucha en contra de los españoles, el gobierno virreinal envió a su padre a pedirle que se rindiera.

Antonio López de Santa Anna (1833-1855). Manipuló y ejerció el presidencialismo con singular dominio político, lo cual provocó la gran pérdida del territorio nacional y la

anarquía política y militar del país. Los que lo conocieron lo describen como un "general perspicaz, activo y ambicioso". El santanismo presidencial fue consecuencia de una sociedad inestable; cuyo único lazo de unión política era la fuerza armada. La mecánica del sistema presidencial santanista era anárquica y destructora. Santa Anna fue un caudillo de los apetitos políticos circunstanciales que creaban los cuartelazos.

Juan Alvarez (1855. presidente provisional al triunfar la Revolución de Ayutla).

Aunque el iniciador de la lucha armada en Ayutla en marzo de 1854 fue el coronel Villarreal, finalmente le tocó al general Alvarez dirigirla. Caudillo importante dentro del presidencialismo mexicano, fue el formador de las nuevas generaciones que haría el cambio constitucional y social de la política del siglo XIX. Alvarez, impulsor de hombres como Juárez, es el representante del caudillismo restaurador de la política social. Puso su experiencia, conocimiento y fuerza para reorganizar al país.

Benito Juárez (1857-1872). El juarismo abarca tres etapas: La Guerra de Tres Años, la intervención francesa y la reconstrucción del gobierno nacional. Don Benito disciplinó a militares y civiles políticos, los dirigió y jefaturó, pero sobre todo, condujo a los grupos sociales como un verdadero patriarca. Místico por naturaleza, conocía los resortes psicológicos que mueven al ser humano en sociedad y los condujo. Frio y desconfiado por intuición política innata, sabía de las debilidades y apetitos de quienes buscaban el poder y los dominó; y combinó todos estos factores en función de un arma social: el derecho.

En México la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824 inspirada en el modelo político adoptado por Estados Unidos, consagró el régimen presidencial así como el sistema de la división de poderes aunque éste ya había sido adoptado desde la constitución de Apatzingán de 1814 (cabe mencionar que en esta división de poderes el Ejecutivo quedaba subordinado al legislativo). La presencia del poder legislativo en la constitución de 1857, ha sido catalogada como un sistema de "parlamentarismo aproximado" o bien como "presidencialismo con matices parlamentarios", ya que el

Ejecutivo depositado en un presidente de la República, queda subordinado teóricamente dentro de todo el contexto de la organización político-constitucional al Congreso Federal, que en esa misma constitución queda representado por una sola Cámara: la de Diputados. El Congreso debería ejercer un vigoroso control sobre el poder ejecutivo, especialmente en su intervención en el procedimiento legislativo, en el cual sus observaciones no implicaban un verdadero veto suspensivo, sino un simple trámite.

El Presidente Juárez gobernó sin embargo con esta constitución, pero no lo hizo sometido al poder legislativo sino al contrario, frente a los gobernadores fuertes en esa época que eran dueños de los feudos en los que asentaban su poder y que podían enfrentarse al centro e incluso rebelarse contra él, Juárez estableció la dictadura legal. Juárez tuvo necesidad de establecer un ejecutivo fuerte frente a las condiciones imperantes por lo que aprovechó la coyuntura de la guerra de tres años o guerra de reforma (de 1858 a 1861) y el periodo de lucha contra el imperio. Utilizó las facultades extraordinarias y el estado de sitio sobre los gobernadores, como armas formidables que le permitieron ejercer un poder absoluto. Además su política de alianzas con los gobernadores más poderosos del país, le permitieron crear una fuerte base de apoyo que sirviera de garantía para la estabilidad de su régimen, ejerciendo así el centralismo político.

Después de la revolución de 1910, los presidentes tuvieron casi siempre que ejercer el poder absoluto a través de una política de alianzas y compromisos. Juárez también enseñó que el centralismo debería estar cubierto de legalidad. por eso como jefe de una sociedad en peligro, asumió todo el poder, se arrogó todas las facultades, hasta la de darse las más absolutas y antes de dictar una medida extrema, cuidaba de expedir un decreto que le atribuyese la autoridad para hacerlo, como para fundar siempre en una ley, el ejercicio de su poder sin límites.

Al morir Juárez, lo sucede como presidente Lerdo de Tejada y con él se inicia otra etapa del presidencialismo mexicano, ya que el 13 de noviembre de 1874, éste promulga las reformas constitucionales que reforzaron la posición del ejecutivo federal, así como el veto suspensivo en beneficio del propio ejecutivo. A partir de entonces se consolidó definitivamente el sistema presidencial, pues sin otorgarse la hegemonía absoluta al titular del ejecutivo, se le confirió suficiente poder de iniciativa en la dirección de la política, tanto interna como internacional. Lerdo continuó con la política del ejecutivo fuerte que había elaborado su antecesor, pero ante la imposibilidad de restablecer el equilibrio entre los tres poderes, aceptó el desequilibrio existente poniendo en manos del ejecutivo a los dos restantes. Las reformas de Lerdo en 1874, que intentaron restablecer el equilibrio del Ejecutivo con los otros poderes, fueron sin embargo, la base legal del autoritarismo porfirista, ya que este modificó la constitución haciendo del ejecutivo un poder ilimitado. Dos años después de fortalecido el régimen presidencial, Lerdo fue derrocado por la revolución de Tuxtepec que llevó al poder en 1876 al General Díaz.

Cabe señalar que Juárez y Lerdo tuvieron que gobernar al igual que Díaz haciendo a un lado la constitución. Fueron acusados de dictadores, pero esta condición, no era sino consecuencia de la organización constitucional que impedía una libre actuación del ejecutivo frente a las difíciles condiciones de anarquía de esa época. La preeminencia del Congreso sobre el Ejecutivo, inhibía a éste en la rapidez de obrar que necesitaba para reorganizar un país atomizado. Así las condiciones que enfrentaron sucesivamente Juárez, Lerdo y posteriormente Díaz, hicieron que se tomara partido hacia una centralización del poder. Otro factor que impulsó la centralización del poder, fue la imposibilidad de existencia de partidos y asociaciones políticas verdaderos, un Congreso realmente representativo que sirviese de freno a los poderes presidenciales, así como la ausencia de una verdadera conciencia política. Por tal motivo, en vista de las condiciones sociales, económicas y políticas del país, con Juárez se justificaron los amplios poderes del Ejecutivo fuerte, por las amenazas que contra la constitución liberal esgrimieron los conservadores y el ataque contra la soberanía nacional que realizó el ejército de Napoleón III.

José María Iglesias. (1876-1877). Reviste interés dentro del pensamiento presidencial, la rectitud del acucioso abogado Iglesias, al tratar de apegarse a lo justo y desconocer la reelección de Lerdo de Tejada, así como a la vez, tratar de frenar a Porfirio Díaz para que no asumiera la presidencia por medio de un golpe de Estado, situación que finalmente no pudo evitar. Sin embargo, Iglesias no dio un golpe de Estado como se afirma al declararse presidente, sino que trató que el Poder Ejecutivo continuara como equilibrador y director de la política nacional. Asumió la presidencia interina con la intención de restablecer la paz y convocar a elecciones, no para continuar con el poder y así lo manifestó en el Plan de Toluca; pero por el poco eco político que tuvo y por el reducido número de tropas a su mando, no logró triunfar en su objetivo.

Porfirio Díaz (23/XI/1876 al 25/V/1911). Porfirio Díaz representa la antítesis de Benito Juárez en su política presidencial; su ideología: la disciplina militar; su objetivo: la política como acto de contrición y sumisión de las masas. El porfirismo fue una corriente que sobrevivió por la fuerza de la astucia y de las armas y que amalgama un caudillismo dictatorial hacia los grupos sociales. Díaz a pesar de no contar con la tradición legalista de Juárez y Lerdo, introdujo modificaciones al texto constitucional con el objetivo de formalizar el poder adquirido. Las reformas más importantes fueron las hechas al artículo 78 el 21 de octubre de 1887, el 20 de diciembre de 1890 y el 6 de mayo de 1904, para legitimar e institucionalizar las sucesivas reelecciones.

Esta última también sirvió para aumentar de cuatro a seis años el periodo presidencial y restablecer la vicepresidencia. Además de éstas, Díaz extendió las antiguas facultades legislativas en su provecho, ya que a las reformas que tendieron a alterar el equilibrio de los órganos del poder, a través de la preeminencia constitucional del propio presidente de la República, también se agregó la práctica de otorgar facultades legislativas delegadas al Ejecutivo Federal por parte del Congreso de la Unión.

Díaz impuso orden y progreso y para lograrlo, se apoderó de los estados por la ligazón con sus amigos que se habían hecho gobernadores y concentró más poder que nadie

antes, a la par que utilizó esa fuerza para introducir las reformas que constitucionalmente sancionaran ese poder. Díaz utilizó la fuerza para imponer la paz y usó esa misma fuerza para poner los cimientos del desarrollo económico. Ambos procesos depararían el ulterior curso del presidencialismo. La revolución que comenzó en 1910, intensificó aun más el presidencialismo, de tal suerte que se puede señalar como una nueva etapa de éste, la que se inicia con la promulgación de la Constitución Federal vigente del 5 de febrero de 1917, en la cual no obstante la experiencia de la dictadura del General Díaz, se fortaleció aun más la posición constitucional del Presidente de la República.

Si bien la constitución original de 1857 había puesto un marcado énfasis en el poder legislativo para frenar al ejecutivo, la realidad había indicado que la única manera de gobernar era precisamente por la vía inversa, es decir; haciendo uso del poder presidencial por sobre los otros poderes. Díaz elevó además a rango jurídico las reformas que el había logrado en la práctica de su gobierno.

El caudillismo del siglo XIX, presentó la característica de tender hacia la dictadura con o sin base legal. El proceso revolucionario, afirmó la institución del ejecutivo dentro de la lucha de clases interna y sirvió de frente de unidad. La revolución creó las condiciones en las que la figura presidencial se fortalecería y quedaría como uno de los soportes más importantes de todo el sistema político mexicano.

EL LIDERAZGO POLÍTICO (1911-1940)

En esta etapa se presenta la combinación: presidente-líder del Estado. El presidente no solo administra la justicia económica y política, sino también crea una escuela ideológica propia que le da fuerza y trascendencia histórica. Los presidentes tuvieron la oportunidad de asumir una acción política armada y popular basada en el apoyo activo de los grupos sociales formados por campesinos, trabajadores y las llamadas clases

medias. Había un presente: "La Revolución" y una meta: "cambiar la organización social y política del porfirismo". Por tal motivo, había que modificar los vicios del presidencialismo porfirista y tomar la experiencia de aquellos presidentes del siglo anterior que habían tenido vivencias políticas, que trascendieron de la rutina de mando y que habían dirigido el poder con el tino necesario para conservarlo.

Esta etapa comprende a:

- Francisco I. Madero,
- Venustiano Carranza,
- Alvaro Obregón,
- Plutarco Elías Calles y;
- Lázaro Cárdenas

Francisco I. Madero. (6/XI/1911-22/II/1913). Presidente constitucional. Como disidente del gobierno de Porfirio Díaz, en su libro "La sucesión presidencial en 1910", Madero plantea en que medida el pueblo mexicano está apto para ejercitar la democracia al afirmar:

"El pueblo ignorante no tomará una parte directa en determinar quines han de ser los candidatos para los puestos públicos; pero indirectamente favorecerá a las personas de quienes reciba mayores beneficios..."

*Aun en países muy ilustrados, no es el pueblo bajo, el que determina quienes deben llevar las riendas del gobierno. Generalmente los pueblos democráticos son dirigidos por los jefes de partido, que se reducen a un pequeño número de intelectuales... Aquí en México pasará lo mismo y no será la masa analfabeta la que dirija al país, sino el elemento intelectual".*¹³

Madero reafirma la idea de gobernar a México con la participación de la mayoría nacional y ya como Presidente, confirmaría esta idea del poder. Madero ascendió a la presidencia con todo el apoyo popular, como ideólogo, al escribir su famoso libro; como activista político, al formar clubes y al Partido Antireeleccionista y como jefe de armas triunfador en la rebelión contra Díaz, pero Huerta provocaría el estallido nacional que

¹³ Madero, Francisco. La sucesión presidencial en 1910. México. Edit. Época, 1987, p. 303.

modificaría las estructuras del poder, al traicionar y ordenar el asesinato del presidente Madero y del vicepresidente Pino Suárez, legítimamente constituidos. A pesar de esto, el maderismo como corriente política sobrevivió al hombre que lo creó, así como también el credo político de su tesis: libertad y efectividad del sufragio además de la no reelección. Creía en la democracia como un mecanismo natural que derrotaría a la injusticia accionada por los malos, con solo tomar el poder.

Venustiano Carranza. (1/IV/1917-21/IV/1920). Presidente constitucional. Su pensamiento comprende principalmente dos etapas: la de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y la de Presidente de la República. Hombre prudente y práctico que ordenaba su pensamiento político en función de los acontecimientos. Su principal paso lo dio al promover la creación del Congreso Constituyente y dejar como legado al país la constitución de 1917 y aunque criticó a Madero por su falta de decisión política en momentos difíciles, conservó algunas ideas del maderismo como la elección directa del presidente y la no reelección.

Carranza tuvo la habilidad para decidir ser él, quien conduciría y encauzaría la lucha armada, pero cometió el error de designar a Bonilla como su sucesor por ser civil, pues no comprendió que en la lucha armada y en el proceso político, había crecido también con arraigo popular otro caudillo: Alvaro Obregón, y por tanto no se podía por decreto personal, imponer a cualquier otro en el mando de la revolución; Carranza deseaba un sucesor civil de su grupo para que continuara con su obra y se le reconociera. Y creía que dejando a un político de su equipo evitaría que la fuerza de Alvaro Obregón creciera.

Uno de los aspectos más importantes del proyecto carrancista, consistió en limitar al poder legislativo de tal manera que no pudiese impedir la libre acción del ejecutivo y evitar que se formaran camarillas en el seno del congreso, por lo que se propuso que el poder legislativo emanara directamente del pueblo y que sus miembros no fueran elegidos por el ejecutivo. Además, propuso al Constituyente reformas a la constitución

del 57, las cuales trataron entre otras cosas de eliminar y sobre todo de borrar las reformas que Díaz había introducido para justificar su régimen de privilegios, so pretexto del orden y la paz.

Las principales reformas que presentó Carranza al Congreso Constituyente sobre el Poder Ejecutivo fueron: desaparición de la Vicepresidencia de la República; un nuevo sistema para suplir al presidente por faltas temporales o absolutas; reducir la duración del cargo presidencial de 6 a 4 años; que la elección presidencial fuera directa y quitar a la Cámara de Diputados el poder de juzgar al presidente. Para Carranza el régimen presidencialista tendría más virtudes que el parlamentario, así que decidió proyectar aquél como base del estado mexicano. El poder ejecutivo sería la personificación y concreción física del nuevo Estado, él debería absorber todo el poder y la fuerza que se delegaba en el tipo de Estado que se estaba construyendo. Su accionar estaría delimitado por el marco legal, pero éste daría amplios poderes para entonces legitimar ese poder absoluto.

En la constitución de 1917 se intentaba legitimar este poder a través de la elección directa del presidente (misma que no contenía la constitución de 1857 en la cual el poder legislativo era el encargado de nombrar al presidente). De este modo la acción del ejecutivo, estaría avalada por la constitución y por el proceso electoral; es decir, que su designación sería obra de la soberanía popular y con esta reforma se evitaría que el ejecutivo quedara maniatado al poder legislativo. El gobierno fuerte, basado en un presidente fuerte que proponía Carranza, debería ser reconocido y apoyado por la ley.

En esto estribaba la diferencia entre el gobierno despótico del pasado que actuaba al margen de la ley y el gobierno fuerte que actuaba tomando como fuente de legitimación a la propia ley. La idea que predominaba en el proyecto de Carranza, era la de garantizar la estabilidad de un gobierno útil, activo y fuerte, pero dentro de los marcos constitucionales.

Así, se pedía que la constitución reconociese todo el poder que de hecho venía ejerciendo el titular del ejecutivo en el pasado, casi siempre al margen de la propia constitución. En pocas palabras, lo que se proponía era que la constitución de 1917, matizara legalmente el amplio poder gozado en el pasado por el poder ejecutivo. La fórmula constitucional fue sencilla y es básicamente a través de dos procesos que se buscaba el fortalecimiento del poder ejecutivo; uno consistía en debilitar a los otros poderes, en especial al legislativo, y el otro, en reforzar propiamente al titular del poder ejecutivo a través de una ampliación y fortalecimiento de las facultades que tendría su titular en el artículo 89 de la constitución.

En 1917, la antigua constitución liberal de 1857, dejaba de existir abriendo paso al sistema presidencialista que haría complementarios a los otros dos poderes del ejecutivo. La paradoja en 1917 consistió, en que argumentando la debilidad legal del ejecutivo, se procedió a fortalecerlo aun más en el texto constitucional, ya que se hizo un reforzamiento constitucional del Ejecutivo y particularmente de la posición hegemónica del Presidente de la República. La revolución termina formalmente en 1917 con la promulgación de la nueva Constitución que refrenda el nuevo poder político emanado del movimiento revolucionario y existe un consenso generalizado en aceptar a la etapa posrevolucionaria hasta la presidencia de Cárdenas, como la de la consolidación del Estado mexicano, de su sistema político y por ende del fenómeno del presidencialismo. Sin embargo, a pesar de que la constitución de 1917 había otorgado amplios poderes al presidente, éstos no pudieron ser aplicados *ipso facto*, sino hasta que las condiciones políticas pudieron hacer coincidir ese poder constitucional con el poder real. Carranza tuvo la tarea de llevar a cabo las primeras negociaciones con Estados Unidos y dar los primeros pasos para la centralización del poder, que en ese tiempo se encontraba fragmentado en todo el país a través de caudillos, quienes una vez formalizada la revolución, asentaron su poder en las regiones del territorio nacional. Por tal motivo, aunque Carranza tenía a su candidato a sucederlo en 1920, Obregón, general ex militante del constitucionalismo y gran caudillo por la fuerza de las armas, promueve la revuelta de Agua Prieta que culmina con la muerte de Carranza y con el entronizamiento del propio Obregón.

Alvaro Obregón. (1/XII/1920-30/XI/1924). Presidente constitucional. Fue un militar nato, el estratega que definió la balanza de la guerra civil mexicana. Su habilidad militar fue definitiva para el triunfo de los constitucionalistas creadores del actual sistema. Derrotó a Francisco Villa y a otros caudillos anticarrancistas. Su pensamiento comprende tres fases: la campaña armada, la presidencia y la reelección y de éstas tres fases del pensamiento obregonista, se puede definir que de su vocación militar y empresarial salió el político; el dirigente que supo captar las ideas sociales de su tiempo, para adaptarlas de acuerdo con la circunstancia política que requería el mando y gobierno constitucionalista. Inteligente, supo disciplinar y dirigir a intelectuales, comerciantes y a todas las llamadas clases medias. Fue el presidente fuerte que requería el país en ese momento. En conclusión: "el obregonismo fue la antítesis del maderismo; *la democracia debía ser dirigida y la justicia conducida*".¹⁴

Obregón gobernó hasta 1924, este año de sucesión presidencial, es un año de nueva crisis política, ya que la rebelión delahuertista que intenta poner en la silla presidencial a Adolfo de la Huerta, ex colaborador ministerial de Obregón, fracasa y la presidencia de la República la ocupa Plutarco Elías Calles, quien gobierna oficialmente hasta el año de 1928. La rebelión delahuertista en 1923 y la escobarista en 1929, pusieron énfasis sobre todo en las crisis internas del grupo gobernante, sin embargo, su fracaso, demostró que por lo menos había un sector de aquél grupo que gradualmente derivaba mayor poder, el cual se cristalizaba en las concreciones físicas de Obregón y de Calles. Estos fueron años en los que todavía era difícil distinguir entre caudillo y presidente.

El general Obregón que pretendía seguir las huellas de Porfirio Díaz, fue asesinado por León Toral siendo ya presidente electo, lo que impidió de hecho su reelección y con ello la fuerza del caudillismo perdió terreno y en cambio lo ganó el presidencialismo como institución.

¹⁴ Vega Vera, David Manuel. El Presidencialismo mexicano en la modernidad. Estudio sociológico y constitucional. México. Edit. Porrúa, 1989. p. 5

Plutarco Elías Calles. (1/XII/1924-30/XI/1928). Presidente constitucional. Es el organizador político por excelencia. El callismo, más que una corriente social, es una corriente política de organización del Estado, que combina el ideal democrático, con la creación de leyes y la disciplina militar. El resultado, fue la institucionalidad del Ejército y del aparato político-administrativo. De esta manera, el pensamiento callista constituye la organización del actual sistema político mexicano. A Plutarco Elías Calles, jefe máximo de la revolución, le obsesionaba la unidad de los que él llamaba "la familia revolucionaria" y en contrapartida, le preocupaba que no hubiera una forma de controlar a los partidos regionales ni de someter a los bloques políticos que desde las cámaras desafiaban la voluntad presidencial. Ante la dispersión de las fuerzas políticas, el enfrentamiento con algunos gobernadores desafectos al régimen, la necesidad de superar la escisión que en las filas revolucionarias había provocado el asesinato de Obregón, así como la urgencia de lograr un apoyo decisivo para el inminente candidato presidencial, a Calles le urgía una estrategia que unificara y reunificara a los revolucionarios.

En este contexto, Calles se propuso crear un partido unificador, centro de un nuevo sistema político firme y confiable que lograra que las instituciones prevalecieran por encima de los intereses de caciques y caudillos. El partido, se propondría unificar a todos los grupos y sectores y trataría de implantar una sola línea ideológica. La creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), gran acierto de Calles, orientaría la ruta ideológica del gobierno, elaboraría sus programas y resolvería sobre la postulación de candidatos desde la Presidencia de la República, a los gobiernos estatales, a las Cámaras del Congreso de la Unión, a los Congresos locales, hasta las presidencias municipales. Siendo el Presidente, el líder máximo de su partido, pudo dirigir mientras prevaleció la hegemonía partidista, a todas las instituciones e instancias políticas y gubernamentales del país.

Una vez que la fracción hegemónica consolida el poder, casi hay un acuerdo unánime en decir que es en el periodo de Cárdenas que el presidencialismo aparece como la cubierta política que va a representar los intereses de dicha fracción y es en ese

momento cuando el caudillo deja de tener sentido. También se puede decir que durante esta etapa, el sistema presidencial vive un último periodo de evolución histórica, ya que se robusteció más la ya de por sí poderosa y preeminente posición constitucional del presidente de la República, de acuerdo con diversas reformas constitucionales. En la reforma del 24 de enero de 1928 se amplió el periodo presidencial de 4 a 6 años y además quedó abierta la posibilidad de la reelección del Titular del Ejecutivo Federal para un periodo posterior, es decir; no en el inmediato, pero sin límite alguno superando la reforma anterior del 22 de enero de 1927 que restableció la reelección, aunque la limitó a un solo periodo, entonces de 4 años.

El Congreso de la Unión en sus dos Cámaras, integrado en una amplia mayoría por miembros del mismo partido que el del Presidente de la República, se convirtió, por lealtad y disciplina partidista, en su fiel colaborador. Calles comenzó la lucha entre católicos y gobierno (guerra cristera), fijó las reglas de la institucionalidad de las funciones públicas: políticas y administrativas, pero sobre todo aportó lo más importante: la institucionalidad del ejército. De ahí que el callismo como corriente política trasciende lo circunstancial y se vuelve original, al plantear al ejército como "fiador" de la seguridad política nacional. Sin embargo, cayó en el error de querer manipular las sucesiones presidenciales y terminado siendo castigado por las propias reglas que creó, ya que sería Lázaro Cárdenas, quien le haría valer esa respetabilidad desterrándolo del país.

De cierto modo, la transformación de la ideología y la forma de gobierno caudillista a una de carácter legal e institucional equivalía a lo contrario, es decir; a un reforzamiento de la política de los individuos sobre las instituciones, lo que en lugar de acentuar una democratización del sistema político mexicano, tendió a fortalecer el régimen presidencialista a través de una profesionalización de la ideología caudillista. El propio Calles se convirtió después de 1928, en la institución del poder, no era presidente, pero su capacidad de líder de todo un sector de la clase dominante, lo hizo conservar el poder. Dispuso de la política nacional y fue foco de atención de todos los grupos y políticos de la época, gobernaba con poder absoluto y sin necesidad de los poderes

constitucionales. La legitimidad que se restaba al presidente se suplía con el culto de la personalidad del jefe máximo. Sin embargo, esta adulación a la figura de Calles fue solo temporal, ya que empezó a ser minada desde el momento en que tuvo que aceptar que el PNR, postulara como candidato a uno de los jefes más importantes del ejército, que contaba con la abierta simpatía de los agraristas moderados e incluso de ciertos círculos laboristas, es decir; entre grupos que ya no se sentían afines a Calles, por lo que las presiones agrarias y obreras, marcaron los orígenes del cardenismo y así la candidatura del General Cárdenas.

Lázaro Cárdenas. (1/XII/1934-30/XI/1940). Presidente constitucional. El cardenismo como corriente política-social, nace con la salida de Calles; crece y trasciende con las medidas sociales que tomó a favor de los trabajadores y campesinos. Durante su administración se aplicó el Primer Plan Sexenal para la Reforma Económica y Social de México.

Cárdenas, como jefe auténtico del gobierno, toma múltiples medidas que benefician a la mayoría de grupos. Sin embargo, destaca su ayuda a los grupos autóctonos y su decisión a favor de los trabajadores al expropiar en marzo de 1938, las compañías petroleras. Su actitud respecto al presidencialismo, se dividía en dos partes: la primera es decisiva al hacer respetar al Poder Ejecutivo como una Institución máxima respecto de cualquier poder: el presidente es el único Jefe del Ejército, el depositario de las instituciones públicas y sobre todo , el conductor de la política social de la sociedad mexicana. Asimismo, reafirma la facultad de que como "poder supremo", sea el Presidente, quien decida sobre quien lo deba suceder. Sin embargo, esta decisión que en su tiempo fue necesaria ya que en ese momento era la única alternativa por las presiones políticas imperantes, los años probarían, que esta práctica del "dedazo presidencial" propiciaría la corrupción, conduciendo además al desgaste social y político del sistema y aun inclusive, se frenarían los avances que el mismo había logrado.

El cardenismo fue una nueva forma de estructuración del poder a la que correspondió un fortalecimiento de la institución presidencial. La fragilidad del maximato quedó al descubierto cuando Cárdenas pudo obligar a Calles a salir del país sin que ocurriera un levantamiento militar a algo parecido. La fuerza de la presidencia acabó de consolidarse cuando Cárdenas se deshizo sin grandes problemas de sus aliados ocasionales, ya que por ejemplo a Portes Gil y a Lombardo, les dio los lugares que el deseaba y no los que ellos querían, o simplemente, los mantuvo relegados como sucedió con Almazán.

Con el cardenismo se inaugura la etapa del autoritarismo presidencial de carácter tradicional, que tenía sus raíces en el caudillismo. La concentración del poder presidencial reflejó un proceso de cambios y transformaciones políticas y económicas, así como de contradicciones que finalmente solidificaron la figura presidencial y concentraron el mayor poder posible en manos del delegado en turno. El nuevo régimen se fundó en un sistema de gobierno paternalista y autoritario que se fue institucionalizando a través de los años, en el que se fue dotando al ejecutivo de poderes extraordinarios permanentes, que prevén un dominio absoluto sobre las relaciones de propiedad (art. 27 const.) y el arbitraje de última instancia sobre los conflictos que surgen entre las clases fundamentales de la sociedad (art. 123 const.).

Del autoritarismo derivado del caudillismo revolucionario, se paso con el tiempo al autoritarismo del cargo institucional de la Presidencia de la República. El poder de decisión tendió a concretarse en manos del presidente como representante de la clase dominante. El cardenismo es punto clave en el surgimiento de la presidencia mexicana como centro vital del sistema político mexicano y sirve además para demostrar entre otras cosas, que el autoritarismo presidencial se movería siempre dentro del marco de la lucha de clases interna y de sus transformaciones y bajo la influencia de la política imperialista; de este modo, cardenismo fue expansión y límite del presidencialismo.

Cuando Lázaro Cárdenas convierte al PNR en Partido de la Revolución Mexicana (PRM), incorpora al Partido a las grandes centrales obreras, campesinas y populares,

formando sus sectores básicos, naciendo así un corporativismo de gran eficacia política, pues a través de éstas centrales y sectores se sumaron a la causa revolucionaria grandes núcleos sociales, los que vieron colmadas sus aspiraciones políticas al beneficiarse de cargos de elección popular y de posiciones en los diversos niveles de gobierno, por lo que quedaron comprometidos con el partido. Con el tiempo y según progresó su maduración, el partido llegó a ser el instrumento más eficaz del Presidente de la República, "su jefe nato". Así el PNR y sus derivaciones en PRM y posteriormente PRI, se convirtieron en la estructura política fundamental del presidencialismo mexicano. La fuerza de la presidencia se expandió hasta encontrar sus límites (1938-1940), al enfrentarse a las reacciones internas y externas contra su política de expropiaciones y apoyo a las demandas obreras, debió aceptar poner freno al reparto agrario y a la afectación de intereses extranjeros, pero sobre todo al tener que dejar como su sucesor, no a quien estaba comprometido con la continuación de su programa de alianza con los grupos populares, o sea el general Francisco Múgica, sino alguien que se sabía moderado y enemigo del radicalismo, el General Manuel Avila Camacho.

II.2 Evolución

Cuando en 1824 se creó el sistema presidencial mexicano, éste no podía ser resultado de la tradición, sino que se trataba de un experimento político en nuestro país. De aquel entonces a nuestros días, el sistema presidencial ha ido evolucionando a través de nuestras constituciones de acuerdo con reformas constitucionales y la costumbre, conformándose así, un régimen con características propias. Las fuentes del sistema presidencial configurado en 1824 son dos: la constitución norteamericana de 1787 y la constitución española de 1812. El sistema presidencial configurado en 1824 subsiste en buena parte hasta nuestros días, dado que entre los sistemas de gobierno asentados en las constituciones mexicanas de 1824 y 1917 hay múltiples coincidencias. Se puede afirmar que los dos sistemas se aproximan en los puntos principales respecto a la estructuración del poder ejecutivo, siendo las coincidencias más notorias las siguientes.

- la existencia del veto como facultad del presidente;
- el congreso dividido en dos cámaras;
- un solo periodo de sesiones del congreso, y;
- la forma para convocar al congreso a sesiones extraordinarias a partir de la reforma de 1923.

En cambio la constitución de 1857 estableció un sistema de gobierno diferente al de 1824, ya que sus características fueron opuestas a las señaladas, es decir; no veto, congreso unicameral y dos periodos de sesiones. En 1857 el centro de poder plasmado en la ley fundamental se encontraba en el órgano legislativo, las reformas de 1874 regresaron en gran parte a la estructura teórica que se había conocido en México desde 1824, misma que en buena medida recogió el constituyente mexicano de 1916-1917.

La historia demuestra la incidencia de dos tendencias en el ejecutivo mexicano: el incremento del poder presidencial y la prolongación de su desempeño. Los nombres de

Antonio López de Santa Anna, Anastacio Bustamante, Benito Juárez, Porfirio Díaz y Alvaro Obregón, corroboran estas afirmaciones. Pero la marca actual del presidencialismo la determinó Plutarco Elías Calles al definir un maximato basado en la ficción de cumplir las formas constitucionales a pesar de propiciar su ineficacia real con el desmedido poder que ejerce el titular del Ejecutivo Federal, ficción que permite distinguir el sistema presidencial del presidencialista. El primero, modelo adoptado por la constitución en contraste con el parlamentario, el convencional y el mixto, en cambio; el presidencialismo puede definirse como la deformación del sistema presidencial originada en las tendencias autocráticas que se presentan en la realidad.

En la etapa del Burocratismo Político, o también llamada del presidencialismo institucional, la prudencia de los presidentes ocasiona una inactividad política trascendente en los órganos de la función pública al mismo tiempo que frena la actividad de beneficio social hacia la masa. Para los presidentes de este periodo, el presente es la revolución en datos, difundidos en discursos confusos y demagógicos; y los objetivos, la pretensión de organización social, también se quedan en el manejo de datos que no llegan a funcionar en la realidad. El Burocratismo se inicia prácticamente en los años cuarenta, en el periodo de Ávila Camacho; aunque el sexenio del Presidente Caballero haya sido de transición, porque todavía existía la fuerza y la influencia de revolucionarios con ideas sociales en lo interno; y en lo externo, estaba la presión de la Segunda Gran Guerra, que hacía conservar un nacionalismo claro. Sin embargo, también es cuando el presidencialismo empezó a frenar medidas sociales de fondo y a aislar a los grupos que no coincidían con la forma (institucional o constitucional del presidente. Este hecho en la etapa Burocrática, se vio acentuado con el "dedazo" por que cada presidente tenía su "estilo personal de gobernar" y cada uno alejaba a los grupos que no aceptaban las reglas del presidente en turno; y así sucesivamente hasta haber creado importantes núcleos que se han separado y un cinturón callado de oposición, que se manifiesta en periodos de elecciones con el arma del abstencionismo. Son grupos sociales que buscan cambios, siguiendo los mecanismos y reglas gubernamentales, el presidencialismo burocrático los considera enemigos de las instituciones de poder.

Aunque en el sexenio 76-82 se encauzó finalmente la vida de los partidos de oposición al incorporarlos mediante la reforma electoral a los niveles de poder medios, existen grupos marginados políticamente que no están afiliados a ningún partido. Ellos constituyen ese grupo que no está organizado y del que no se ha preocupado el presidencialismo, pese a que constituyen el verdadero disenter del sistema. El Burocratismo Político, apoyado en el rito del "dedazo", aceleró el vicio al seleccionar como presidente, al individuo más disciplinado y apegado al estilo del presidente, no al más disciplinado en los mecanismos generales del sistema, lo que generó aun más, que se designaran presidentes sin experiencia política, teniendo que aprender no solo a ser presidentes en los primeros años de sus gobiernos, sino que por carecer de experiencia política electoral, se volvieron insensibles al consenso de la sociedad. En esta etapa, los presidentes solo desarrollaron una sensibilidad política hacia arriba, hacia los niveles del poder. Se preocuparon solo por mantener el equilibrio político entre las instituciones que sostienen el poder presidencial y no consideran la fuerza representada por los núcleos independientes cada vez más fuertes y hasta el momento sin un líder nacional que los guíe. Destaca en esta etapa, la institucionalidad de las fuerzas armadas, único sostén real de poder y de equilibrio del sistema presidencial mexicano.

Esta etapa comprende a:

- Manuel Avila Camacho,
- Miguel Alemán,
- Adolfo Ruíz Cortines,
- Adolfo López Mateos,
- Gustavo Díaz Ordaz,
- Luis Echeverría Alvarez,
- José López Portillo y;
- Miguel de la Madrid,
- Carlos Salinas de Gortari

Manuel Avila Camacho. (1/XII/1940-30/XI/1946). Presidente constitucional. Su pensamiento político estuvo encaminado a la unidad nacional. Cubrió una etapa de transición entre los viejos revolucionarios y las nuevas generaciones, entre los gobiernos militares y los civiles. En esta labor lo acompañaron los expresidentes Calles y Cárdenas, Adolfo de la Huerta, Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez, en un acto de unidad de la llamada "familia revolucionaria".

Destaca en su política administrativa, la formación en marzo de 1941, del Banco Nacional de Fomento Cooperativo que sustituiría al Banco Nacional de Fomento Industrial, creado en el gobierno de Cárdenas. Reviste también importancia, sobre todo para el derecho constitucional; la medida de establecer la inamovilidad de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, con lo cual pretendía asentar la autonomía constitucional del Supremo Tribunal Mexicano, además organiza y formula la iniciativa de Ley que crea el Seguro Social y organiza el Instituto Nacional de Cardiología. Su sexenio transitó entre la conciliación política y la actividad administrativa, y su pensamiento presidencial estuvo dirigido a mediar con las fuerzas internas, favoreciéndole la coyuntura del conflicto bélico internacional, para lograr el control y equilibrio político del país.

Miguel Alemán. (1/XII/1946-30/XI/1952). Presidente constitucional. Le tocó la postguerra, la época de la guerra fría (URSS-EUA), en que los norteamericanos demandaron apoyo político de México en contra de los soviéticos, a cambio de inyectar inversiones al país, convirtiendo al país en un agente dependiente del capital extranjero, además nacía el "charrismo" sindical. Hubo represión a los líderes que se oponían al gobierno, como Jorge Ortega, líder petrolero. Se seguía una política económica restrictiva para las masas; inclusive, el gobierno tomó medidas como la devaluación de la moneda en 1948. Miguel Alemán crea la Ley que da vida al Instituto Nacional Indigenista en noviembre de 1948 y se inaugura Ciudad Universitaria en agosto 9 de 1952.

Adolfo Ruíz Cortínez. (1/XII/1952-30/XI/1958). Presidente constitucional. El pensamiento presidencialista en este periodo estuvo dirigido a la campaña contra la inmoralidad administrativa, se definieron políticas tendientes a contrarrestar la inflación y se inauguró un estilo austero con el que se proclamaba la necesidad de contener el gasto público. Sin embargo, éstas medidas no fueron suficientes y en abril de 1954, se tuvo que llegar a la devaluación. Por otra parte, hubo dos movimientos huelguísticos importantes durante su mandato: el magisterial, que hizo sentir de sobremanera la defensa legítima de sus salarios y el ferrocarrilero, que tuvo alcances importantes y que solo fue resuelto mediante la represión de sus líderes, hasta el gobierno de López Mateos. Entre sus principales aportaciones está el haber tomado las medidas necesarias para favorecer al voto de la mujer; fuerza social que le daba apoyo al gobierno, sumando así un sector fundamental que se había mantenido marginado políticamente.

Adolfo López Mateos. (1/XII/1958-30/XI/1964). Presidente constitucional. Durante su gobierno se rompieron relaciones diplomáticas con Guatemala. Reformó la ley electoral para conceder diputados de partido: siete expresidentes fueron nombrados colaboradores del gobierno; se invirtió en la electrificación del país; se nacionalizó la Compañía de Luz y Fuerza Motriz y se creó el Mercado Común Latinoamericano. Recibió el gobierno con el problema ferrocarrilero al que reprimió junto con su líder. Sin embargo, al ver la magnitud social que había tomado el conflicto al reprimirlo, prefirió seguir la línea del estímulo salarial, es decir; aceleraría la política del desarrollo estabilizador, que fue como se le conoció;

Gustavo Díaz Ordáz . (1/XII/1964-30/XI/1970).Presidente. Constitucional. Durante su gobierno se dieron los trágicos acontecimientos de Tlatelolco en 1968, que significó la agresión de toda una nueva generación y que serviría para polarizar no solo a la generación del 68, sino también a las próximas generaciones. Reunió en el gasto público, los presupuestos del gobierno federal y de los organismos descentralizados con el fin de controlar y planificar la inversión; el peso clasificó como moneda dura en el ámbito mundial y se inauguró el Sistema de Transporte Colectivo Metro.

Luis Echeverría A. (1/XII/1970-30/XI/1976). Presidente constitucional. Durante el gobierno de Echeverría Álvarez, se produjeron los sangrientos hechos del 10 de junio de 1971. Se sentaron las bases jurídicas para implementar cambios en la estructura socioeconómica del país; fue promotor de la Carta de los Deberes y Derechos Económicos de los Estados a la que se adhirieron varios países. Trató de liberar al país de la dependencia económica estadounidense y al final de 1976, se inició una aguda crisis económica en el país que desencadenó en la depreciación de nuestra moneda.

José López Portillo (1/XII/1976-30/XI/1982). Presidente Constitucional. Durante los primeros años trató de ganar la confianza perdida del sector privado durante la gestión del presidente Echeverría e impuso un programa de austeridad en combinación con el Fondo Monetario Internacional. Promovió la reforma política que permitía el registro de nuevos partidos políticos, abriendo las posibilidades a los partidos de oposición. En este sexenio se descubrieron nuevos yacimientos petroleros, originando un auge económico en todo el país. Sin embargo, para junio de 1981 el precio mundial del petróleo cayó y el país se vio envuelto en una enorme crisis económica, cuyas variantes fueron deuda externa en aumento, devaluación de la moneda, fuga de capitales, inflación, suspensión de pagos y al finalizar su mandato, estatización de la banca.

Miguel de la Madrid H. (1/XII/1982-0/XI/1988). Presidente Constitucional. Recibió al país inmerso en una crisis económica e inició la puesta en práctica de los severos planes de choque para controlar la economía; Durante su gobierno se sucedieron tres catástrofes de grandes magnitudes: 1. explosión de los depósitos de gas de San Juanico, 2. los fuertes sismos de septiembre de 1985, que se tradujeron en una espontánea organización de la sociedad civil y 3. el paso del huracán Gilberto, que devastó gran parte de la infraestructura del sureste. Se caracterizó por su austeridad y discreción en la forma de gobernar así como por haber mantenido el orden social, lo cual nos narra en su reciente publicación "El ejercicio de las facultades presidenciales".

Carlos Salinas de Gortari. (1/XII/1988-30/XI/1994). Presidente Constitucional. Aunque ya no forma parte propiamente del periodo burocrático, es menester incluirlo, en virtud de la repercusión que su mandato tuvo durante el mismo, así como en los años venideros. Durante su gobierno se reconocieron los triunfos electorales del PAN para gobernar varios Estados de la República, además se llevaron a cabo profundas reformas constitucionales dentro de las cuales destaca el reconocimiento de la Iglesia, el otorgamiento del voto activo al clero y la reprivatización de la banca nacional. Por otra parte, las reformas realizadas al artículo 27 constitucional respecto al sector agrario, que les permitió a los ejidatarios fraccionar y vender sus tierras; no solo no resultó no ser tan benéfico, sino incluso en ciertos casos resultó hasta contraproducente. En política exterior, las actividades estuvieron marcadas por el objetivo de firmar el TLC y de insertar a México con éxito en un mundo globalizado. Sin embargo, en enero de 1994 hizo su aparición el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), echando por tierra la imagen que de México y de éste presidente se tenía.

II.3 Características

A este respecto, diversos tratadistas han procurado precisar cuáles son los elementos cualitativos que configuran un sistema presidencial, entre los cuales, se encuentran los siguientes:

En la opinión de Maurice Duverger el sistema presidencial se caracteriza por el principio de separación de poderes, en donde el presidente:

"es designado por sufragio universal, nombra y remueve a sus ministros y éstos no son responsables ante el parlamento".¹⁵

En la obra regímenes políticos contemporáneos, se enuncian las siguientes características del sistema presidencial:

1. "El presidente es electo periódicamente por el pueblo y no por el poder legislativo;
2. El presidente designa a los ministros, quienes no son responsables ante el poder legislativo y por tanto no pueden ser destituidos por éste;
3. Entre el presidente y el legislativo no existe la colaboración ni los medios de acción recíprocos, voto de censura, disolución que se dan en el sistema parlamentario; y
4. El régimen de partidos, ya sea éste bipartidista o pluripartidista, influye en el gobierno presidencial y se puede agregar que también influirá grandemente en el un sistema de partido único".¹⁶

¹⁵ Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Barcelona, Edith. Ariel, 1962, p. 319.

¹⁶ Servicio Español del Profesorado de Enseñanza Superior. Regímenes Políticos Contemporáneos. Curso de Formación Política. Barcelona, Edith. Bosch, 1958. p. 22.

Enrique Sánchez Bringas señala que las características de un sistema presidencial radican en que:

- "La titularidad del Ejecutivo es unipersonal y quien la asume, el presidente de la República, nombra y destituye libremente a sus colaboradores inmediatos;
- El Presidente de la República es jefe de Estado y jefe de gobierno;
- El presidente es electo por los ciudadanos para cubrir un periodo determinado;
- El presidente responde ante la Constitución y puede ser sometido a juicio político por el órgano legislativo;
- Los miembros del órgano legislativo no pueden ocupar cargos en el gobierno, ni los miembros de éste, en el congreso o asamblea;
- El presidente no puede disolver al Congreso;
- Formalmente los tres órganos públicos; legislativo, ejecutivo y judicial, mantienen el mismo rango, inclusive, en algunos sistemas como el de Estados Unidos, en teoría se reconoce mayor importancia al legislativo pero en la realidad, el centro político es el presidente de la República".¹⁷

He aquí citado solo algunos de los autores que han caracterizado al sistema presidencial y éstas son a grandes rasgos algunas de las características que de manera general, presenta el mismo. Sin embargo, cabe señalar que éstas características, como ya lo hemos señalado anteriormente, varían de un país a otro dependiendo de varios factores (como el aspecto social, económico o cultural), de tal suerte, que el Sistema Presidencial en México, cuenta con sus muy propias y peculiares características, siendo las siguientes, a mi parecer, algunas de las más representativas.

¹⁷ Sánchez Bringas, Enrique. Op. Cit. p. 457.

II.3 Características del Sistema Presidencial en México

- La titularidad del Ejecutivo es unipersonal y quien la asume, "el Presidente de la República", adquiere la calidad de jefe de Estado y jefe de gobierno;
- El Presidente, nombra y destituye libremente a sus colaboradores inmediatos, además tiene una gran injerencia en la presentación de iniciativas de ley y en la preparación del presupuesto;
- El presidente es electo periódicamente por el pueblo mediante sufragio universal y por un periodo fijo e improrrogable. estando absolutamente prohibida la reelección;
- Los miembros del órgano legislativo no pueden ocupar cargos en el gobierno, ni los miembros de éste, en el congreso o asamblea;
- El Presidente no puede disolver al Congreso, pero él, sus secretarios y colaboradores, son responsables por y ante el Congreso, a través de las causales y procedimientos establecidos en la Constitución y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
- El régimen de partidos, ya sea éste bipartidista o pluripartidista, influye en el gobierno presidencial y se puede agregar que también influirá grandemente en él, un sistema de partido único;
- Energía y vigor en el desempeño de sus funciones, que son ejercidas exclusivamente por el Ejecutivo, aunque delegadas a los secretarios de Estado para su debido cumplimiento y ejecución;
- El Presidente está inmerso en el liderazgo de su partido político, pues ya no es política ni ideológicamente neutral.

II.4 Evolución de las facultades Presidenciales, a través de las Constituciones Mexicanas

Constitución de 1824	
Atribuciones del Presidente	Aspectos relevantes
<p>Artículo 110.</p> <p>I. Publicar, circular y hacer guardar las leyes y decretos del Congreso General.</p> <p>II. Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, acta constitutiva y leyes generales.</p> <p>III. Poner en ejecución las leyes y decretos dirigidos a conservar la integridad de la Federación y a sostener su independencia en lo exterior y su unión y libertad en lo interior.</p> <p>IV. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho.</p> <p>V. Cuidar de la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones generales con arreglo a las leyes.</p> <p>VI. Nombrar los jefes de las oficinas generales de hacienda, los de las comisarias generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del senado y en sus recesos del consejo de gobierno.</p> <p>VII. Nombrar los demás empleados del ejército permanente, armada y milicia activa, y de las oficinas de la Federación, arreglándose a lo que dispongan las leyes.</p> <p>VIII. Nombrar a propuesta en terna de la Suprema Corte de Justicia, los jueces y</p>	<p>Esta constitución, fue la primera que realmente pudo entrar en vigor, organizó a la República bajo la forma representativa, federal y popular.</p> <p>En la Constitución aprobada, se reiteró la intención de favorecer la preeminencia del Poder Legislativo, insistiéndose en que un triunvirato se encargara del Poder Ejecutivo, sin embargo se determinó que el "Supremo Poder Ejecutivo de la Federación", se depositaría en un solo individuo, que se denominaría "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", el que además no podía ser reelecto para el mismo encargo, sino al cuarto año de haber cesado en sus funciones.</p> <p>También había un Vicepresidente, en quien recaerían en caso de imposibilidad física o moral del presidente, todas las facultades y prerrogativas del mismo.</p> <p>Para ser presidente o vicepresidente, se requería ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección y residir en el país y para elegirlos se llevaban a cabo una especie de elecciones, quien quedara en primer lugar (es decir; tuviera mayor número de sufragios a su favor) sería el presidente y quien quedara en segundo el vicepresidente, en caso de empate, resolvía la Cámara de Diputados.</p> <p>Tanto el presidente como el vicepresidente, duraban en su encargo 4 años, siendo reemplazados en igual día, mediante una nueva elección constitucional, sin embargo, si por</p>

<p>promotores fiscales de circuito y de distrito.</p>	<p>cualquier motivo las elecciones de presidente y vicepresidente no estaban hechas y publicadas para el día en que debía verificarse el reemplazo, el Supremo Poder Ejecutivo, se depositaba de manera interina en un presidente que nombraría la Cámara de Diputados, votando por Estados.</p>
<p>IX. Dar retiros, conceder licencias y arreglar las pensiones de los militares conforme a las leyes.</p>	<p>En caso de que tanto el presidente como el vicepresidente estuvieren impedidos temporalmente, y si este impedimento acaeciere no estando el Congreso reunido, el poder ejecutivo se depositaba en el presidente de la Corte Suprema de Justicia, y en dos individuos que elegiría a pluralidad absoluta de votos el Consejo de Gobierno, los cuales no podían ser miembros del congreso general y debían reunir las mismas cualidades requeridas para ser presidente de la federación.</p>
<p>X. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra, y de la milicia activa para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.</p>	<p>Cualquiera de las dos cámaras podía conocer en calidad de Gran Jurado sobre las acusaciones:</p>
<p>XI. Disponer de la milicia local para los mismo objetos, aunque para usar de ella fuera de sus respectivos Estados o territorios, obtendrá previamente consentimiento del Congreso General, quien calificará la fuerza necesaria; y no estando éste reunido, el consejo de gobierno prestará el consentimiento y hará la expresada calificación.</p>	<p>Del Presidente de la Federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo.</p>
<p>XII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos mexicanos, previo decreto del congreso general y conceder patentes de corso con arreglo a lo que dispongan las leyes.</p>	<p>Del mismo Presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de Presidente, Senadores y Diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta Constitución, o a impedir a las Cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma.</p>
<p>XIII. Celebrar concordatos con la silla apostólica en los términos que designa la facultad XII del artículo 50.</p>	<p>Cabe señalar, que en esta Constitución, tanto el Presidente como el Vicepresidente, además de las atribuciones expresamente señaladas en</p>
<p>XIV. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, federación neutralidad armada, comercio y cualesquiera otros; mas para prestar o negar su ratificación a cualquiera de ellos, deberá preceder la aprobación del congreso general.</p>	
<p>XV. Recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras.</p>	
<p>XVI. Pedir al congreso general la prorrogación de sus sesiones ordinarias hasta por treinta días útiles.</p>	

XVII. Convocar al congreso para sesiones extraordinarias en el caso que lo crea conveniente y lo acuerden así las dos terceras partes de los individuos presentes del Consejo de Gobierno.

XVIII. Convocar también al congreso a sesiones extraordinarias, cuando el consejo de gobierno lo estime necesario por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes.

XIX. Cuidar de que la justicia se administre pronta y cumplidamente por la Corte Suprema, tribunales y juzgados de la Federación y de que sus sentencias seña ejecutadas según las leyes.

XX. Suspender de sus empleos hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, a los empleados de la Federación, infractores de sus órdenes y decretos; y en los casos que crea deberse formar causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo.

XXI. Conceder el pase o retener los decretos conciliares, bulas pontificias, breves y rescriptos, con consentimiento del Congreso General, si contienen disposiciones generales; oyendo al senado y en sus recesos al consejo de gobierno, si se versaren sobre negocios particulares o gubernativos; y a la Corte Suprema de Justicia, si se hubieren expedido sobre asuntos contenciosos.

la misma, contaban con ciertas prerrogativas, entre las que destacan las siguientes:

Art.107. El presidente, durante el tiempo de su encargo, no podrá ser acusado sino ante cualquiera de las Cámaras, y solo por los delitos de que habla el artículo 38 cometidos en el tiempo que allí se expresa.

Art.108.Dentro de un año contado desde el día en que el presidente cesare en sus funciones, tampoco podrá ser acusado sino ante alguna de las cámaras por los delitos de que habla el artículo 38 y además por cualesquiera otros, con tal que sean cometidos durante el tiempo de su empleo. Pasado este año, no podrá ser acusado por dichos delitos.

Art. 109. El vicepresidente, en los cuatro años de este destino, podrá ser acusado solamente ante la Cámara de Diputados por cualquier delito cometido durante el tiempo de su empleo.

Constitución de 1836

Atribuciones del Presidente	Aspectos relevantes
<p>Artículo 17.</p> <p>I. Dar con sujeción a las leyes generales respectivas, todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y leyes y de acuerdo con el Consejo, los reglamentos para el cumplimiento de éstas.</p> <p>II. Iniciar todas las leyes y decretos que estime convenientes, de acuerdo con el consejo, para el buen gobierno de la Nación.</p> <p>III. Hacer con acuerdo del Consejo, las observaciones que le parezca a las leyes y decretos que el Congreso le comunique para su publicación, no siendo en los casos exceptuados en la tercera ley constitucional.</p> <p>IV. Publicar, circular y hacer guardar la Constitución, leyes y decretos del Congreso.</p> <p>V. Resolver con acuerdo del Consejo, las excitaciones de que hablan los párrafos 1º y 6º, artículo 12 de la segunda ley constitucional.</p> <p>VI. Pedir al Congreso la prórroga de sus sesiones ordinarias.</p> <p>VII. Resolver lo convoque la diputación permanente a sesiones extraordinarias y señalar con acuerdo del Consejo, los asuntos que deben tratarse en ellas.</p> <p>VIII. Negarse de acuerdo con el Supremo Poder Conservador, a que la diputación permanente haga la convocatoria para que la faculte el artículo 20 de la tercera ley constitucional, en su 2ª parte.</p>	<p>En este ordenamiento se dispuso que el ejercicio del supremo poder nacional continuaría dividido en legislativo, ejecutivo y judicial, sin embargo, cabe resaltar el hecho, de que además se disponía enfáticamente que éstos no podían reunirse en "ningún caso y por ningún pretexto". Además, se establecía un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pudiera traspasar los límites de sus atribuciones.</p> <p>El ejercicio del poder ejecutivo se depositó en un supremo magistrado que se denominó "Presidente de la República"; el cual sería elegido de manera popular, indirecta y periódica y duraría 8 años en el cargo.</p> <p>Es importante señalar los requisitos que se pedían para poder aspirar al cargo presidencial, ya que además de ser un poco más de los que se exigían en la constitución del 24, también distan mucho de los que existen actualmente, pero incluso, entre los que se solicitaron con posterioridad.</p> <p>Para ser elegido presidente de la República, se requería ser mexicano por nacimiento, estar en actual ejercicio de los derechos de ciudadano, tener el día de la elección 40 años cumplidos, tener un capital físico o moral que le produzca al individuo anualmente 4 mil pesos de renta, haber desempeñado alguno de los cargos superiores civiles o militares.</p> <p>Otro de los requisitos era el de no haber sido condenado en proceso legal por crímenes o malversación de los caudales públicos y residir en la República al tiempo de la elección.</p>

<p>IX. Cuidar de la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones con arreglo a las leyes.</p>	<p>La elección se llevaba a cabo el día 16 de agosto del año anterior a la renovación, elegirían el Presidente de la República en junta del Consejo y Ministros, el Senado y la Alta Corte de Justicia, cada uno una terna de individuos y en el mismo día las pasaban directamente a la Cámara de Diputados.</p>
<p>X. Nombrar a los Consejeros en los términos que dispone esta ley.</p>	<p>El presidente podía ser reelecto, siempre y cuando se encontrara propuesto en las tres ternas y en sus faltas temporales gobernaba el Presidente del Consejo, o en la cesación que puede haber desde el antiguo hasta la presentación del nuevo presidente.</p>
<p>XI. Nombrar a los gobernadores de los departamentos a propuesta en terna de la junta departamental y con acuerdo del consejo.</p>	<p>El cargo de Presidente de la República solo podía ser renunciante en el caso de reelección y solo con causas justas que calificaría el Congreso General.</p>
<p>XII. Remover a los empleados diplomáticos, siempre que los juzgue conveniente.</p>	<p>Solo existía la figura del presidente propietario o interino.</p>
<p>XIII. Nombrar a los empleados diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del Ejército permanente, de la armada y de la milicia activa y a los primeros jefes de las oficinas principales de hacienda establecidas o que se establezcan con sujeción en los primeros, a la aprobación del Senado y en éstos últimos, a la de la Cámara de Diputados, según prescriben los artículos 52 y 53 de la tercera ley constitucional.</p>	<p>En este ordenamiento, como en el anterior, también se le concedieron algunas prerrogativas al presidente, entre las que se encuentran las siguientes:</p>
<p>XIV. Nombrar para todos los demás empleos militares y de las oficinas, con arreglo a lo que dispongan las leyes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No poder ser acusado criminalmente durante su presidencia y un año después, por ninguna clase de delitos cometidos antes o mientras funge de presidente, sino en los términos que prescriben los artículos 47 y 48 de la tercera ley constitucional.
<p>XV. Intervenir en el nombramiento de los jueces e individuos de los tribunales de justicia, conforme a lo que establece la 5ª ley constitucional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No poder ser acusado criminalmente por delitos políticos cometidos antes o en la época de su presidencia, después de pasado un año de haber terminado esta.
<p>XVI. Dar retiros, conceder licencias y pensiones, conforme lo dispongan las leyes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No poder ser procesado, sino previa la declaración de ambas
<p>XVII. Disponer de la fuerza armada de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior.</p>	
<p>XVIII. Declarar la guerra en nombre de la</p>	

nación, previo el consentimiento del Congreso y conceder patentes de corso con arreglo a lo que dispongan las leyes.

XIX. Celebrar concordatos con la silla apostólica, arreglado a las base que le diere el Congreso.

XX. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, neutralidad armada, sujetándolos a la aprobación del Congreso antes de su ratificación.

XXI. Recibir ministros y demás enviados extranjeros.

XXII. Excitar a los ministros de justicia para la pronta administración de ésta y darles todos los auxilios necesarios para la ejecución de sus sentencias y providencias judiciales.

XXIII. Suspender de sus empleos, hasta por tres meses y privar aun de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo a los empleados de su nombramiento, infractores de sus órdenes y decretos y en el caso que crea debérseles formar causa, pasará los antecedentes al tribunal respectivo.

XXIV. Conceder el pase o retener los decretos conciliares, bulas pontificias, breves y rescriptos con consentimiento del Senado, si contienen disposiciones generales oyendo a la Suprema Corte de Justicia, si se versan sobre asuntos contenciosos y al Consejo si fueren relativos a negocios particulares o puramente gubernativos.

En cualquier caso de retención, deberá dirigir al Sumo Pontífice dentro de 2 meses a lo más, exposición de los motivos para que instruido su Santidad resuelva lo que tuviere a bien.

Cámaras prevenida en el artículo 49, párrafo último de la tercera ley constitucional.

- Nombrar libremente a los secretarios del Despacho y poderlos remover siempre que lo crea conveniente.

Como podemos apreciar, el Presidente en esta época contaba incluso con mucho más facultades que el mismo Congreso General.

XXV. Previo el concordato con la silla Apostólica, y según lo que en el se disponga, presentar para todos los obispados, dignidades y beneficios eclesiásticos que sean del patronato de la nación, con acuerdo del consejo.

XXVI. Conceder o negar de acuerdo con el consejo, y con arreglo a las leyes, los indultos que se el pidan, oídos los tribunales cuyo fallo haya causado la ejecutoria de la sentencia mientras resuelve.

XXVII. Cuidar de la exactitud legal en la fabricación de la moneda.

XXVIII. Providenciar lo conducente al buen gobierno de los departamentos.

XXIX. Contraer deudas sobre el crédito nacional, previa autorización del Congreso.

XXX. Habilitar puertos o cerrarlos, establecer o suprimir aduanas y formar los aranceles de comercio, con absoluta sujeción a las bases que prefije el Congreso.

XXXI. Conceder de acuerdo con el Consejo, cartas de naturalización bajo las reglas que prescriba la ley.

XXXII. Dar pasaporte a los mexicanos para ir a países extranjeros y prorrogarles el término de la licencia.

XXXIII. Dar o negar el pase a los extranjeros para introducirse a la República, y expeler de ella a los no naturalizados que el sean sospechosos.

XXXIV. Conceder de acuerdo con el Consejo, privilegios exclusivos en los términos que establezcan las leyes.

Constitución de 1843

Atribuciones	Aspectos relevantes
<p>Artículo 87.</p> <p>I. Publicar y circular las leyes y decretos del Congreso Nacional y del Senado en su caso;</p> <p>II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho;</p> <p>III. Nombrar con aprobación del Senado ministros y demás agentes diplomáticos y cónsules de la República y removerlos libremente;</p> <p>IV. Expedir órdenes y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin alterarlas ni modificarlas;</p> <p>V. Decretar que se convoque al Congreso a sesiones extraordinarias designando los únicos asuntos de que deberá ocuparse;</p> <p>VI. Nombrar los empleados y funcionarios públicos, cuyo nombramiento no esté cometido a otra autoridad y en la forma que dispongan las bases y las leyes;</p> <p>VII. Expedir los despachos a todo empleado público cuando por la ley no deba darlos otra autoridad;</p> <p>VIII. Suspender de sus empleos y privar aun de la mitad de sus sueldos hasta por tres meses, a los empleados de gobierno y hacienda infractores de sus órdenes. Si creyere que se les debe formar causa o que es conveniente suspenderlos por tercera vez, los entregará con los datos correspondientes al juez respectivo;</p> <p>IX. Cuidar de que se administre pronta justicia por los tribunales y jueces, dirigiéndoles excitativas y pidiéndoles informes justificados sobre los puntos que</p>	<p>El Supremo Poder Ejecutivo quedó depositado en un magistrado que se denominó "Presidente de la República", que duraría cinco años en sus funciones.</p> <p>Para ser presidente, se requería ser mexicano por nacimiento, ciudadano en ejercicio de sus derechos, residir en el territorio de la República al tiempo de la elección, mayor de 40 años y pertenecer al estado secular.</p> <p>El Congreso tenía facultad para ampliar las facultades del Ejecutivo de conformidad con lo que disponía el artículo 198, en los dos únicos casos de invasión extranjera o de sedición tan grave, que hiciera ineficaces los medios ordinarios para reprimirla. Esta resolución, se tomaba por los dos tercios de cada Cámara.</p> <p>Cualquiera de las dos Cámaras tenía facultad para conocer en calidad de Gran Jurado, para efecto de declarar si había o no lugar a formación de causa en las acusaciones contra el Presidente de la República por los delitos oficiales especificados en el artículo 90 de este ordenamiento.</p> <p>En esta Constitución, como en las dos anteriores, el presidente contaba con ciertas prerrogativas a saber:</p> <p>Son prerrogativas del Presidente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida en estas

estime convenientes, para el efecto de que se exija la responsabilidad a los culpables;

X. Hacer visitar del modo que disponga la ley a los tribunales y juzgados siempre que tuviere noticia de que obran con morosidad o de que en ellos se cometen desórdenes perjudiciales a la administración de justicia: hacer que den preferencia a las causas que así lo requieran para el bien público y pedir noticia del estado de ellas cada vez que lo crea conveniente;

XI. Imponer multas que no pasen de quinientos pesos a los que desobedecieren sus órdenes o le faltaren al respeto debido, arreglándose a lo que dispongan las leyes;

XII. Dar jubilaciones y retiros; conceder licencias y pensiones, con arreglo a lo que dispongan las leyes;

XIII. Cuidar de la exactitud legal en la fabricación de la moneda;

XIV. Cuidar de la recaudación e inversión de las rentas generales, distribuyéndolas del modo y en la forma que dispongan las leyes;

XV. Formar los aranceles de comercio con sujeción a las bases que diere el Congreso;

XVI. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, neutralidad armada y demás convenios con las naciones extranjeras, sujetándolos a la aprobación del congreso antes de su ratificación.

XVII. Admitir ministros y demás enviados y agentes extranjeros;

bases. Tampoco podrá ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones.

2. En las faltas temporales del presidente de la República, quedará depositado el Poder Ejecutivo en el presidente del Consejo.

XVIII. Celebrar concordatos con la silla apostólica, sujetándolos a la aprobación del Congreso;

XIX. Conceder el pase a los decretaos conciliares, bulas, breves y rescriptos pontificios o decretar su retención. Esta facultad la usará con acuerdo del Congreso, cuando se versen sobre asuntos generales; con audiencia del Consejo, si son sobre negocios particulares y con la de la Corte de Justicia si versaren sobre puntos contenciosos. No se extiende dicha facultad a los breves sobre materias de penitenciaría que como dirigidos al fuero interno, no estarán sujetos a presentación;

XX. Hacer dentro de treinta días observaciones con audiencia del Congreso a los proyectos aprobados por las Cámaras, suspendiendo su publicación; este término comenzará a contarse desde el mismo día en que los reciba. Si el proyecto aprobado fuere reproducido, el Gobierno podrá suspenderlo con audiencia del Consejo, hasta el inmediato periodo de sesiones, en que corresponda que las Cámaras puedan ocuparse del asunto, dándoles aviso de esta resolución dentro de igual término.

Si fuere reproducido por los mismos dos tercios de ambas Cámaras, el Gobierno lo publicará. Cuando los treinta días de que habla este artículo concluyan estando ya cerradas las sesiones del Congreso, dirigirá el Gobierno a la Diputación Permanente las observaciones que hiciere o el aviso que debe dar. Pasado el referido término sin practicar nada de lo prevenido, se tendrá por acordada la sanción y la ley o decreto se publicará sin demora;

XXI. Declarar la guerra en nombre de la nación y conceder patentes de corso;

XXII. Disponer de la fuerza armada de mar y tierra conforme a los objetos de su institución;

XXIII. Conceder cartas de naturalización;

XXIV. Expeler de la República a los extranjeros no naturalizados perniciosos a ella;

XXV. Admitir las renunciaciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y marcial, de los individuos del Consejo y de los gobernadores de los Departamentos;

XXVI. Conceder indultos particulares de la pena capital, en los casos y con las condiciones que disponga la ley;

XXVII. Conceder privilegios exclusivos conforme a las leyes, a los inventores, introductores o perfeccionadores de algún arte o industria útil a la Nación;

XXVIII. Conceder dispensas de edad y de cursos literarios, en los términos y con las circunstancias que prescriban las leyes;

XXIX. Nombrar oradores del Seno del Consejo, que concurren a las Cámaras cuando lo estimare conveniente para manifestar o defender las opiniones del gobierno;

XXX. Aumentar o disminuir las fuerzas de policía de los Departamentos, según lo exijan las necesidades de su institución.

Constitución de 1857

Atribuciones	Aspectos relevantes
<p>Art. 85.</p> <p>I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;</p> <p>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 estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes;</p> <p>III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Congreso y en sus recesos de la Diputación Permanente;</p> <p>IV. Nombrar con aprobación del Congreso, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional y los empleados superiores de hacienda;</p> <p>V. Nombrar los demás oficiales del ejército y armada nacional, con arreglo a las leyes;</p> <p>VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la federación;</p> <p>VII. Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción 20 del artículo 72;</p> <p>VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;</p>	<p>El ejercicio del "Supremo Poder Ejecutivo de la Unión", se depositó en un solo individuo que se denominó "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", cuya elección sería indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, en los términos que dispusiera la ley electoral.</p> <p>El tiempo que duraba en su encargo era de cuatro años.</p> <p>Para ser presidente se requería: ser ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos, tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección, no pertenecer al estado eclesiástico y residir en el país al tiempo de verificarse la elección.</p> <p>En las faltas temporales del Presidente de la República y en la absoluta mientras se presentaba el nuevamente electo, entraba a ejercer el poder el Presidente de la Suprema Corte de Justicia.</p> <p>El Título cuarto, relativo a la responsabilidad de los funcionarios públicos, en relación al cargo de Presidente, disponía lo siguiente:</p> <p>... Son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo....</p> <p>....lo es también el Presidente de la República, pero durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.</p>

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

<p>IX. Conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso;</p> <p>X. Dirigir la negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal;</p> <p>XI. Recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras;</p> <p>XII. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando lo acuerde la diputación permanente;</p> <p>XIII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;</p> <p>XIV. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras y designar su ubicación;</p> <p>XV. Conceder conforme a las leyes indultos a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los tribunales federales.</p>	<p>De los delitos oficiales conocerán: el Congreso como Jurado de Acusación y la Suprema Corte de Justicia como Jurado de Sentencia.</p> <p>La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, solo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo y un año después.</p> <p>En las demandas del orden civil, no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.</p>
--	--

Constitución de 1917

En 1917, el Congreso Constituyente convocado por Carranza aprobó una nueva Constitución y se puede afirmar, que es a través de ella, que el sistema presidencial vuelve por sus fueros, debido a las siguientes reformas:

- La aprobación de la elección directa y universal del Presidente, frente a la indirecta de primer grado que preveía la Constitución de 1857, con lo cual creció el liderazgo del Ejecutivo Federal;
- La cancelación de la Vicepresidencia, cuyo titular se dedicaba a traer en jaque al Presidente debilitándolo;
- La elevación de la mayoría requerida en las Cámaras para vencer el veto presidencial sobre iniciativas del Congreso, no a la mayoría absoluta sino ahora a dos tercios de los miembros presentes en cada Cámara, y;
- La restricción de las causales del Juicio de Responsabilidad al Presidente de la República, concretándolo a los delitos graves del orden común y la traición a la patria.

Esta propuestas junto con otras, lo que pretendieron fue restablecer el equilibrio que el Poder Ejecutivo había perdido frente al Legislativo en la Constitución de 1857.

Esta Constitución entre otras cosas dispone que se depositará el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará: Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y que su elección será directa y en los términos que disponga la ley electoral. Además establece que para ser Presidente se requiere: Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padres mexicanos por nacimiento, tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección y que durará en el cargo seis años.

Por otro lado, el Capítulo cuarto relativo a la Responsabilidad de los Servidores Públicos, por lo que respecta a la responsabilidad del Presidente señala que éste solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común (durante el tiempo de su encargo) y solo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores.

Sin embargo, es preciso señalar, que aun cuando la Constitución constituida en 1917, es la que sigue subsistiendo hasta nuestros días, los diferentes acontecimientos que se han presentado a lo largo de la vida, han requerido que esta se adecue a la realidad que impera en el momento, de tal suerte que la Constitución creada en 1917, no sea exactamente la misma que se encuentra operando hoy en día; ya que se ha visto reformada, adicionada y derogada en varias de sus partes.

Entre algunas de las modificaciones más sustanciales realizadas al artículo 89 se encuentra por ejemplo el hecho de que ya no es el titular del Ejecutivo, quien designa al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sino ahora es mediante el voto, libre, directo y secreto de los ciudadanos capitalinos.

Asimismo, el nombramiento del Procurador General de la República, debe ser ratificado por el Senado o en sus recesos por la Comisión Permanente, de tal modo que ya no queda al arbitrio total del titular del Ejecutivo. Por tal motivo, hemos considerado conveniente para efectos de nuestro estudio, realizar un pequeño análisis comparativo, específicamente entre el artículo 89 relativo a las facultades y obligaciones del Presidente, de la Constitución constituida en 1917 y el actual artículo 89 de la Constitución actual, con el objeto de identificar los cambios, que si bien no han sido muchos, si han sido relevantes en muchos sentidos.

Constitución de 1917

Atribuciones	Aspectos relevantes
<p>Art. 89 Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:</p> <p>I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;</p> <p>II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al Procurador General de la República al Gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los territorios, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal y territorios, 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;</p> <p>III. Nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;</p> <p>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;</p> <p>V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales con arreglo a las leyes;</p> <p>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;</p>	<p>Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:</p> <p>I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;</p> <p>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;</p> <p>III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;</p> <p>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;</p> <p>V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes;</p> <p>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;</p> <p>VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;</p>

<p>VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;</p>	<p>VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;</p>
<p>VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;</p>	<p>IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;</p>
<p>IX. Conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso;</p>	<p>X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado.</p>
<p>X. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal;</p>	<p>En la conducción del tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de las 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;</p>
<p>XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;</p>	<p>XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;</p>
<p>XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;</p>	<p>XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;</p>
<p>XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras y designar su ubicación;</p>	<p>XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras y designar su ubicación;</p>
<p>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 y territorios;</p>	<p>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;</p>
<p>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;</p>	<p>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;</p>
<p>XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer provisionalmente los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, a reserva de</p>	

<p>someterlos a la aprobación de dicha Cámara cuando esté reunida;</p>	<p>XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer provisionalmente los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;</p>
<p>XVII. Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los territorios y someter los nombramientos a la aprobación de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente en su caso;</p>	<p>XVII. (Derogada);</p>
<p>XVIII. Nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y las renunciaciones de ellos a la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente en su caso;</p>	<p>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;</p>
<p>XIX. Pedir la destitución por mala conducta de las autoridades judiciales a que se refiere la parte final del artículo 111, y;</p>	<p>XIX. (Derogada);</p>
<p>XX. Y las demás que le confiere expresamente esta Constitución.</p>	<p>XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.</p>

Estos son algunos de los cambios que ha sufrido hasta ahora este artículo respecto a su contenido original, sin embargo respecto a los muchos que podría sufrir de ser abrogada la Constitución actual, siendo que a últimas fechas se ha hablado insistentemente sobre la conveniencia de crear una nueva Constitución, que sin duda alguna, de llevarse a cabo, la posición del titular del Ejecutivo entre otros, será uno de los aspectos centrales de cambio.

CAPITULO TERCERO

El Ejecutivo Federal en México

CAPITULO III

III. EL EJECUTIVO FEDERAL EN MÉXICO

III. 1 El Poder Ejecutivo en la División de Poderes

El vocablo división, ha sido analizado con motivo de la expresión "división de funciones" o para el caso que nos ocupa "división de poderes". Poderes es el plural de la voz poder, que significa tener la capacidad o los recursos para tener fuerza, dominio o jurisdicción sobre algo o alguien. De acuerdo con el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, la palabra poder: "deriva del latín vulgar *potere*; poder, del latín antiguo *potree*, poder, ser poderoso; del indoeuropeo *poti*, poderoso, amo, señor".¹⁸

Diversas acepciones de las señas, son las usadas más frecuentemente para denotar el sentido de la palabra poder, relacionada con la voz "división", pues con ella se alude al dominio, imperio, facultad y jurisdicción que uno tiene para mandar o ejecutar una cosa. La expresión de división de poderes tan estrechamente ligada a los enunciados de separación, colaboración o distribución de poderes, es un tema de obligado tratamiento en todas las disciplinas que tienen que ver con el fenómeno político, pues su importancia es manifiesta en el estudio del poder y de la naturaleza y estructura del gobierno.

Como teoría política fue elaborada por Carlos de Secondat, Barón de Montesquieu en 1748, a partir de las ideas propuestas durante la Guerra Civil en Inglaterra por John Locke, (quien consideraba que el poder se desdoblaba en Ejecutivo, Legislativo y Federativo, incluyendo al poder judicial en el ejecutivo, para que el federativo fuese el encargado de las relaciones internacionales), con el propósito de garantizar un régimen de libertad mediante el desdoblamiento del poder y el recíproco freno de los organismos en que la autoridad estatal suprema se desmembra.

¹⁸ Comisión de Estudios Legislativos. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. México. Edit. Cámara de Diputados. p. 374.

El principio de la división de poderes como instrumento de los gobernantes y como garante de las libertades individuales, ha sufrido profundas transformaciones desde su primitiva formulación, incluso se ha visto amenazado en diversas épocas. Dentro del marco de la división de poderes, surgen dos tipos de regímenes políticos: el presidencial y el parlamentario. Atribuye a los distintos órganos de gobierno, funciones específicas y establece equilibrio entre ellos al normar su autonomía a fin de que actúen separadamente en el cumplimiento de sus funciones, pero vinculados a los fines propios del Estado.

La división de poderes es un procedimiento de ordenación del poder de autoridad, buscando equilibrio y armonía de fuerzas mediante un sistema de frenos y contrapesos, a fin de que sean iguales, independientes y separados, sin que por ello deje de existir una necesaria coordinación funcional. En este sentido, Montesquieu afirma:

*"Todo estaría perdido si el mismo hombre o el mismo cuerpo de los próceres o de los nobles o del pueblo, ejerciese éstos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias de los particulares".*¹⁹

En el proceso de constitucionalización del estado moderno, la doctrina analizada, surge como un valladar al ejercicio del poder absoluto, constituyendo una base relevante de las libertades políticas sostenidas por el liberalismo. Su influencia en la organización del poder a partir del siglo XVIII, ha sido determinante en todas las naciones, en las cuales sus textos constitucionales, la han acogido como fundamento de la distribución del mismo. Actualmente la división del poder más que implicar una fragmentación como parecía entenderse en sus orígenes, conlleva la idea de separación pero con una coordinación de funciones o competencias. En México, el principio constitucional establecido en el artículo 39 que dice que "la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo....", funda la división del Supremo Poder de la Federación en: legislativo, ejecutivo y judicial.

¹⁹ Montesquieu. Del Espíritu de las Leyes. Edit. UNAM. p. 224.

Evolución del pensamiento jurídico-político sobre la división de poderes

El Estado Moderno

Durante el siglo XVII, tuvieron lugar dos hechos relevantes relacionados con el principio de la división de poderes: por una parte, al darse la decapitación de Carlos I de Inglaterra con motivo del triunfo de la rebelión encabezada por Oliverio Cromwell, éste expidió el *Instrument of government*, documento que postuló un principio de división de poderes; por otra parte, la publicación del Ensayo sobre el gobierno civil de John Locke, donde el autor desarrolló una teoría sobre la separación de las funciones públicas. Locke distingue con claridad las funciones de la potestad pública que se refieren a la expedición de leyes, a la función del gobierno y a la impartición de justicia. Sin embargo, solo reconoce dos poderes: el legislativo que reside en el rey en parlamento y el poder ejecutivo depositado en el rey. La función judicial no es reconocida por Locke como propia de un poder, sino como actividad implícita en el poder ejecutivo, no obstante que el monarca no la realiza porque se encuentra a cargo de los jueces, Locke atribuyó al monarca, la facultad de la prerrogativa que lo facultaba para actuar discrecionalmente con el objeto de alcanzar el bien común; por lo que en el ejercicio de esta atribución, el rey podía hacer a un lado la ley o pasar sobre ella.

El Estado Contemporáneo

Montesquieu tuvo presente los efectos del despotismo alcanzado por la monarquía francesa, en especial; el gobierno de Luis XIV, quien con tres palabras describió la síntesis autocrática del poder: *l'état cest moi*. En su célebre obra "El espíritu de las leyes" (1748), Montesquieu afirmó la existencia de tres poderes: el legislativo, el ejecutivo de gentes y el ejecutivo civil o judicial. El primero hace las leyes; el segundo celebra la paz o declara la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad

pública y prevé invasiones; el tercero castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. El barón de Montesquieu, afirma lo siguiente:

"...La libertad política solo reside en los gobiernos moderados y, aun en ellos, no siempre se encuentra. La libertad política solo existe cuando no se abusa del poder; pero la experiencia nos muestra constantemente que todo hombre investido de autoridad abusa de ella...para impedir este abuso, es necesario que, por la naturaleza misma de las cosas, el poder limite al poder...Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona, o en el mismo cuerpo, no hay libertad; porque puede temerse que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente. No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado el poder legislativo se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; el juez sería el legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el 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". ²⁰

Con este pensamiento se generalizó la convicción de mantener separados a los órganos del poder público, asignándoles atribuciones específicas para evitar la opresión. Esta idea implica que las leyes deberían ser hechas por una asamblea electa por el pueblo; las funciones de gobierno, consistentes en aplicar esas leyes en la esfera administrativa, solamente corresponderían al órgano ejecutivo; y las funciones jurisdiccionales que se traducen en aplicar las leyes para resolver controversias, únicamente las podrían desarrollar los tribunales y los jueces. El siguiente texto fue publicado el 8 de febrero de 1778, en el Correo de New York y aunque no se sabe si su autor fue Hamilton o Madison, la idea es clara en cuanto a la concepción de la separación de poderes; la publicación expresa lo siguiente:

"...Pero la mayor seguridad contra la concentración gradual de los diversos poderes en un solo departamento, reside en dotar a los que administran cada departamento de los medios constitucionales y los móviles personales necesarios para resistir las invasiones de los demás. Las medidas de defensa en este caso como en otros, deben ser proporcionadas al riesgo que se corre con el ataque. La ambición debe ponerse en juego para contrarrestar a la ambición. El interés humano debe entrelazarse con los

derechos constitucionales del puesto...al organizar un gobierno que ha de ser administrado por hombres para los hombres, la gran dificultad estriba en esto: primeramente hay que capacitar al gobierno para mandar sobre los gobernados; y luego obligarlo a que se regule a si mismo. El hecho de depender del pueblo es sin duda alguna, el freno primordial indispensable sobre el gobierno; pero la experiencia ha demostrado a la humanidad que se necesitan precauciones auxiliares Esta norma de acción que consiste en suplir por medio de intereses rivales y opuestos, la ausencia de móviles más altos, se encuentra en todo el sistema de los asuntos humanos, tanto privados como públicos. La vemos especialmente cada vez que en un plano inferior se distribuye el poder, donde el objetivo constante es dividir y organizar las diversas funciones de manera que cada una sirva de freno a la otra para que el interés particular de cada individuo sea un centinela de los derechos públicos. Estos inventos de la prudencia no son menos necesarios al distribuir los poderes supremos del Estado ".²¹

El derecho constitucional de Estados Unidos, parte de los conceptos sistematizados por Montesquieu y los adopta con la idea de la aplicación pragmática de las leyes físicas de los "checks and balances", esto es; de los frenos y contrapesos que deben existir entre los tres órganos del Estado para que se equilibren entre sí.

Naturaleza jurídica de la división de poderes

La naturaleza jurídica del denominado principio de la división de poderes, se explica en la distribución orgánica de las funciones públicas que corresponde a cada órgano del Estado. Sobre éste tópico, Kelsen señala que el concepto de la separación de poderes designa un principio de organización política en la que los llamados "tres poderes" pueden ser determinados como tres distintas funciones coordinadas del estado y que es posible definir las líneas que separan entre sí a cada una de esas funciones, pero que es imposible asignar de modo exclusivo la creación del derecho a un órgano y la aplicación o ejecución del mismo a otro que ninguno de los dos pueda cumplir simultáneamente ambas funciones y que en todo caso nunca es deseable reservar incluso la legislación que es solo una cierta especie de creación jurídica a un cuerpo separado de servidores públicos excluyendo de tal función a los otros órganos.

²⁰ Loc. Cit.

²¹ Hamilton, Alexander. El Federalista. México. Edit. Fondo de Cultura Económica. 1982. p. 219.

La división de poderes en México

Evolución Histórica

México es prototipo de la estructura y de las características del Estado contemporáneo porque cuando consumó su independencia, en 1821, la ideología política predominante ofrecía posibilidades tan sugestivas para la organización política de los estados que los fundadores de la nación no pudieron desatenderlas, caso en que se encuentra el principio que examinamos. Todas las constituciones de nuestro país han consagrado el principio de la división de poderes, pero no lo han hecho de manera idéntica. Las variantes se refieren a dos criterios: la importancia formal de los órganos entre sí y su número. En cuanto a la importancia o rangos existentes entre los órganos, destaca la tendencia que presenta al legislativo como el órgano originario y fundamental. Así, en la Constitución de Apatzingán, de 1814, se ordenaba lo siguiente:

"... Artículo 44.- Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de Supremo Congreso Mexicano. Se crearán además dos corporaciones, la una con el título de Supremo Gobierno y la otra con el de Supremo Tribunal de Justicia".

Son excepcionales en esta tendencia el Reglamento provisional político del Imperio Mexicano, de 1823 y el Estatuto del Imperio de Maximiliano de 1865, donde se da una preeminencia indisputable al órgano ejecutivo depositado en el emperador. A continuación presentamos el texto del artículo 29 del primero de los documentos mencionados:

"... Artículo 29.- El poder ejecutivo reside exclusivamente en el emperador, como jefe supremo del Estado. Su persona es sagrada e inviolable y solo sus ministros son responsables de los actos de su gobierno, que autorizarán necesaria y respectivamente, para que tengan efecto".

El resto de las constituciones reconocieron formalmente la preeminencia del órgano legislativo por dos motivos: porque le asignaron la representación de la nación y porque sus atribuciones fundamentales consistieron en hacer las leyes.

Destaca la Constitución de 1857 que suprimió al Senado de la República no obstante haber consagrado la forma de Estado Federal al integrar al Poder Legislativo con una Asamblea de Diputados, dio tal fortaleza a éste órgano, que los presidentes de la República de esa época, entre ellos Benito Juárez, afrontaron severas dificultades para ejercer sus encargos.

Por lo que se refiere al número de los órganos, normalmente han existido los tres típicos: legislativo, ejecutivo y judicial. Sin embargo en la Constitución centralista de 1836, denominada Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana, se estableció un sistema de cuatro órganos; ya que además de los tres que conocemos creó otro que sometía a los tradicionales: el Supremo Poder Conservador. En la segunda ley, estableció el perfil de esa innovación de la siguiente forma:

“...Artículo 1.- Habrá un Supremo Poder Conservador que se depositará en cinco individuos, de los que se renovará uno cada dos años, saliendo en la primera, segunda, tercera y cuarta vez, el que designare la suerte, sin entrar en el sorteo el que o los que hayan sido nombrados para reemplazar. De la quinta vez en adelante saldrá el más antiguo”.

En la Constitución se consagran dos declaraciones relativas al principio de división de poderes: la primera se refiere a la estructura y organización de la federación y se contiene en el artículo 49; la segunda se localiza en el 116 y determina la estructura constitucional del poder público de los estados. Guarda relación con este tema el artículo 122 constitucional que contempla la existencia de seis órganos del poder público para el Distrito Federal.

“Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29.

En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

“Artículo 116.- El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo”.

“Artículo 122.- Definida por el artículo 44 de este ordenamiento, la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia”.

Excepciones a la división de poderes

La Constitución establece los casos excepcionales en que el Poder Ejecutivo está en posibilidad de desarrollar facultades que originariamente le corresponden al Congreso de la Unión. Son dos hipótesis calificadas por la norma fundamental como excepciones al principio de separación de poderes; pero existen otras dos, que sin ser identificadas como excepcionales, permiten al presidente legislar. Estas son: en casos de emergencia (artículo 29 Constitucional) y en el comercio interior (artículo 131).

Pero en realidad, éstas atribuciones no constituyen casos de excepción al principio de separación de poderes, porque el precepto permite que el presidente las realice permanentemente, con la única limitante de que sus medidas legislativas tiendan a regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción o cualquier otro propósito que beneficie a la nación. Por otro lado, el hecho de que el ordenamiento imponga al presidente la obligación de dar cuenta al Congreso del uso que hubiese hecho de esas facultades, no determina que su naturaleza sea excepcional; por lo que ese imperativo carece de sentido práctico, porque aun en la hipótesis en que el Congreso no aprobara esa actividad legislativa, el presidente la seguiría realizando en el ejercicio inmediato.

Sin embargo, la tesis que han seguido todas las Constituciones de nuestro país, salvo la de 1814, consiste en que no hay división de poderes, sino que existe un solo poder: "El supremo poder de la Federación que se divide para su ejercicio"; por lo que lo que está dividido, es el ejercicio del poder.

En México, la crítica ha este tema ha girado básicamente en torno a la preponderancia del Poder Ejecutivo en el ejercicio del poder y la aparente confusión de poderes, que en realidad debe ser vista, como colaboración entre los mismos.

III.2 El Poder Ejecutivo Mexicano, concepto y naturaleza jurídica

La palabra Ejecutivo deriva de la palabra latina *execútus*, que ejecuta o hace alguna cosa y de *exséqui*, que significa consumir o cumplir. Para Vergotinni, las formas de los órganos tradicionalmente encuadrados en el Poder Ejecutivo, comprenden modelos centrados en un órgano (monismo), y modelos concentrados en dos órganos (dualismo), a su vez, éstos dos modelos permiten algunas distinciones según los órganos se formen unipersonalmente (monocráticos) y/o pluripersonalmente (colegiados); de los cuales el que prevalece es el monocrático en los ordenamientos autocráticos. El Poder Ejecutivo se concreta en una persona como titular de un órgano monocrático que podría considerársele como un "monarca elegido". Cuando las constituciones establecen un Ejecutivo dualista (Jefe de Estado y Jefe de Gobierno), en realidad sólo uno acaba por tener mayor relevancia.

En el Estado democrático de división de poderes, el poder Ejecutivo es el órgano estatal que tiene la competencia de ejecutar las leyes expedidas por el Poder Legislativo y las sentencias y resoluciones dictadas por el Poder Judicial. En los regímenes presidencialistas, el poder Ejecutivo es unipersonal para lograr la eficacia de sus decisiones y acciones. Para el quehacer administrativo el presidente tiene la facultad de designar a quienes lo auxilien en el despacho de los asuntos de su competencia, lo que en la práctica lo relaciona con el partido que lo llevó al gobierno, especialmente con sus cuadros dirigentes y personas relevantes. En un Estado Federal como el mexicano, el poder Ejecutivo se da en tres ámbitos de competencia; el Federal, el Estatal-Local y el Municipal-Ayuntamientos, cuyos espacios los determina en orden jerárquico la Constitución General y las Constituciones de las entidades federativas.

En la tripartita división del ejercicio del poder, se encuentra la rama ejecutiva, la cual es considerada por algunos autores como la más importante por ser la que parcial o totalmente configura el *Ius Imperii* o Poder de Mando del Estado.

En México encontramos al Poder Ejecutivo, no como producto de la división del ejercicio del poder, sino englobando la fuerza de mando del Estado de manera total. En este sentido, el artículo 80 de nuestra Constitución señala que:

“Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

Este precepto se halla estrechamente vinculado con el artículo 49 de la propia Constitución que consagra la separación del ejercicio de las funciones del poder central de control.

“Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

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

El Ejecutivo, ha asumido diversas formas en el transcurso de la historia: bajo el aspecto de un solo hombre (Ejecutivo monocrático) o de dos hombre iguales (Ejecutivo colegiado), o de un pequeño grupo de hombre unidos en comité (Ejecutivo directorial), o en fin, de una yuxtaposición de un individuo aislado y de un comité (Ejecutivo dualista). Sin embargo, la forma normal adoptada por nuestras constituciones es el Ejecutivo monocrático o unipersonal, que es una consecuencia de nuestras tradiciones políticas.

Los elementos que constituyen la energía de la autoridad ejecutiva son: la unidad, la duración y los medios de acción suficientes. Los elementos que constituyen la seguridad del gobierno republicano, consisten en la fuerza que procede del pueblo y la responsabilidad hacia él.

El Poder Ejecutivo Federal, uno de los tres poderes básicos del Estado, está constituido por un conjunto de órganos a quienes la ley les encarga el ejercicio de la función administrativa.

Este concepto es sinónimo de gobierno en sentido restringido, que es el que empleamos con frecuencia a diferencia del concepto amplio de gobierno, que alude a aquellos que en un país detentan de manera general el poder, o al grupo de ministros que en el régimen parlamentario son solidariamente responsables ante el parlamento y realizadores de las políticas del parlamento.

En virtud de que su actividad tiene naturaleza administrativa y es percibida como "función de gobierno", al titular de este órgano Ejecutivo, también se le denomina "Jefe de gobierno", y además, como la responsabilidad del Ejecutivo comprende la representación internacional del Estado, también es identificado como "Jefe de Estado". Estas atribuciones de gobierno y de Estado se traducen para la población en una serie de actos de mando con contenido político de especial relevancia, por lo que es necesario distinguir las funciones que realiza como jefe de Gobierno de las que realiza como Jefe de Estado.

COMO JEFE DE ESTADO. Con esta calidad, el presidente de la República tiene la representación del Estado mexicano ante los organismos internacionales y frente a otros Estados. En consecuencia, tiene facultades para hacer ingresar y retirar a México de esos organismos; para establecer y suprimir las relaciones con otros Estados; para celebrar tratados y convenciones internacionales sometidos a la aprobación del Senado; y para declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con el artículo 89.VIII. Además, la jefatura de Estado en términos del artículo 89. X, le permite al presidente regir la política exterior del país, sujetándose a los principios normativos de:

- La autodeterminación de los pueblos
- La no intervención
- La solución pacífica de las controversias
- La proscripción de la amenaza y de la fuerza en las relaciones internacionales
- La igualdad jurídica de los Estados
- La cooperación internacional para el desarrollo
- La lucha por la paz y la seguridad internacionales

COMO JEFE DEL GOBIERNO FEDERAL. Con esta calidad, el presidente de la República desarrolla el gobierno de la Federación; en el ejercicio de estas atribuciones, el presidente expide reglamentos, decretos, acuerdos e imparte órdenes, suscribe convenios de colaboración con los Estados y municipios de la República.

III.3 Organización del Ejecutivo Federal en México

El Sistema Federal Mexicano se ha preservado no por la conciencia ni el convencimiento que tengan de él los mexicanos, como una forma de Estado adecuada a los proyectos nacionales, sino por el poder omnimodo que ha concentrado la figura de uno de los poderes, como es el Ejecutivo, que al ser completamente intocable impone su voluntad al espíritu de la legalidad.

Tan fuerte ha resultado la Institución Presidencial en México, que con el cúmulo de atribuciones que ha concentrado, ha sido capaz de sostener todo el andamiaje del sistema federal relegando a los demás órganos que ante su presencia aparecen eclipsados. Sin embargo, debemos señalar que el presidencialismo mexicano no se debe ver como una deformación de la teoría de los regímenes políticos, sino se le debe analizar como una expresión muy específica de las condiciones históricas en las que se desarrollaron y consolidaron las formas de dominación de los diversos intereses que operan en la realidad del estado mexicano.

La práctica del presidencialismo en México está relacionada con el ejercicio de lo que se conoce en la concepción jurídico-política, como funciones del poder ejecutivo federal, sin embargo, no debe confundirse al poder ejecutivo, con el presidente de la República, ya que éste es solo su titular, y aquél se refiere a toda la organización técnica y burocrática que sirve de apoyo para el desempeño y ejecución de las funciones del presidente.

En un sentido puramente político, el presidente en México concentra toda la fuerza y vitalidad del poder ejecutivo, a través del cual se establecen infinidad de relaciones políticas entre el presidente y todo el sistema ejecutivo, que conforma la esfera del aparato estatal y el fenómeno del presidencialismo en su sentido político-administrativo.

El régimen de la centralización administrativa es la forma característica de la organización del Poder Ejecutivo Federal, que se integra con el Presidente de la República, funcionario representativo de emanación popular, que ejerce el poder por un tiempo limitado y que es titular de uno de los tres Poderes de la Unión, por medio de los cuales el pueblo ejerce su soberanía.

La organización del Poder Ejecutivo Federal es a manera de un triángulo, que tiene en su vértice superior al Presidente de la República, titular de la Administración Pública y del Gobierno y escalonados en orden a su jerarquía, se sitúan el conjunto de órganos administrativos. El Presidente, es el órgano más elevado en la jerarquía administrativa, al mismo tiempo que desde el punto de vista político, es el órgano más representativo del Estado. Sin embargo, como ya dijimos anteriormente, debe distinguirse con claridad la organización general "Poder Ejecutivo de la Unión", del cargo de "Presidente de la República".

En el desempeño de sus atribuciones, el Presidente de la República se apoya en la estructura administrativa definida por el artículo 90 constitucional como administración pública federal, el cual señala lo siguiente:

"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."

Al Presidente de la República le competen las facultades y obligaciones que le confiere expresamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para el despacho de los negocios del orden administrativo cuenta con las dependencias que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Sin embargo, a medida que el país se ha ido transformando, los negocios del orden administrativo encomendados al Presidente de la República han aumentado en complejidad e importancia y conforme lo ha requerido el desarrollo económico, político y social del país, el titular del poder Ejecutivo Federal ha necesitado el auxilio de diversas dependencias denominadas Secretarías y Departamentos y también se han creado diversas entidades de la administración pública paraestatal, tales como los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, que coadyuvan en las tareas que tiene encomendadas el Gobierno Federal.

Una idea de la importancia que reviste en la actualidad la función económica presidencial, la tenemos en la formulación de la política económica del gobierno a través de la estrategia planteada en diversos planes y programas económicos, como el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, el Plan Nacional de Empleo y el Plan Global de Desarrollo, propuesto en abril de 1980 y que condensa toda la orientación y estrategia del gobierno en materia económica. A esto, debemos agregar la notable intervención presidencial en el área relativa a los energéticos, misma que ejerce a través de PEMEX.

Asimismo, es importante señalar que la política que se ejerce sobre los energéticos abarca también otros organismos como la Comisión Federal de Electricidad y la que se refiere a la investigación y explotación nuclear a través de URAMEX, ya que si existe en la actualidad un campo que pueda respaldar y servir de base material al presidencialismo mexicano, éste se encuentra sin lugar a dudas en el control y manejo de la política de los energéticos.

Otra de las áreas dentro de la política interna, es la relativa a la política educativa y cultural del país, que ejerce a través de la Secretaría de Educación Pública, y por lo que respecta a la política internacional, el presidente posee un campo extenso para la negociación.

Así que como podemos ver, existe una amplia gama de facultades que ejerce el presidente de la República que representan una gran concentración administrativa, por lo que para desconcentrar las cuestiones consideradas como no esenciales y racionalizar la propia actividad del ejecutivo, se ha puesto en marcha desde hace tiempo la llamada "Reforma Administrativa", con el objetivo de jerarquizar la actividad por sectores y apuntalar los objetivos centrales de toda la política de la burocracia mexicana.

Sin embargo, para tener una idea más clara de la importancia que reviste todo el aparato burocrático que conforma al Poder Ejecutivo y en cuya cúspide se encuentra el Presidente de la República, presentamos a continuación una relación de los organismos, instituciones y dependencias que lo conforman, las cuales comprenden a casi todas las ramas de la economía, política e instituciones sociales.

EL SECTOR CENTRALIZADO

En esta se localizan las secretarías que se identifican con la denominación de las ramas que atienden y que corresponden diversas materias: gobernación, relaciones exteriores, defensa nacional, marina, hacienda y crédito público, desarrollo social, medio ambiente, recursos naturales y pesca, energía, comercio y fomento industrial, , agricultura, ganadería y desarrollo rural, comunicaciones y transportes, contraloría y desarrollo administrativo, educación pública, salud, trabajo y previsión social, reforma agraria y turismo.

Las dependencias del Ejecutivo Federal también se conocen como secretarías de Estado o secretarías del Despacho y se encuentran bajo la responsabilidad directa de los secretarios del despacho, los cuales como ya dijimos, son nombrados y desplazados libremente del cargo, por el Presidente de la República (artículo 89 constitucional fracción II). También forman parte del Ejecutivo Federal la Procuraduría

General de la República, que es la Institución que integra y organiza al Ministerio Público de la Federación para la persecución de los delitos del orden federal ante los tribunales correspondientes y cuyo fundamento se localiza en el artículo 102 constitucional apartado A que señala:

“La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el titular del Ejecutivo Federal, con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente.”

El mismo artículo referido en su párrafo 6to, dispone que:

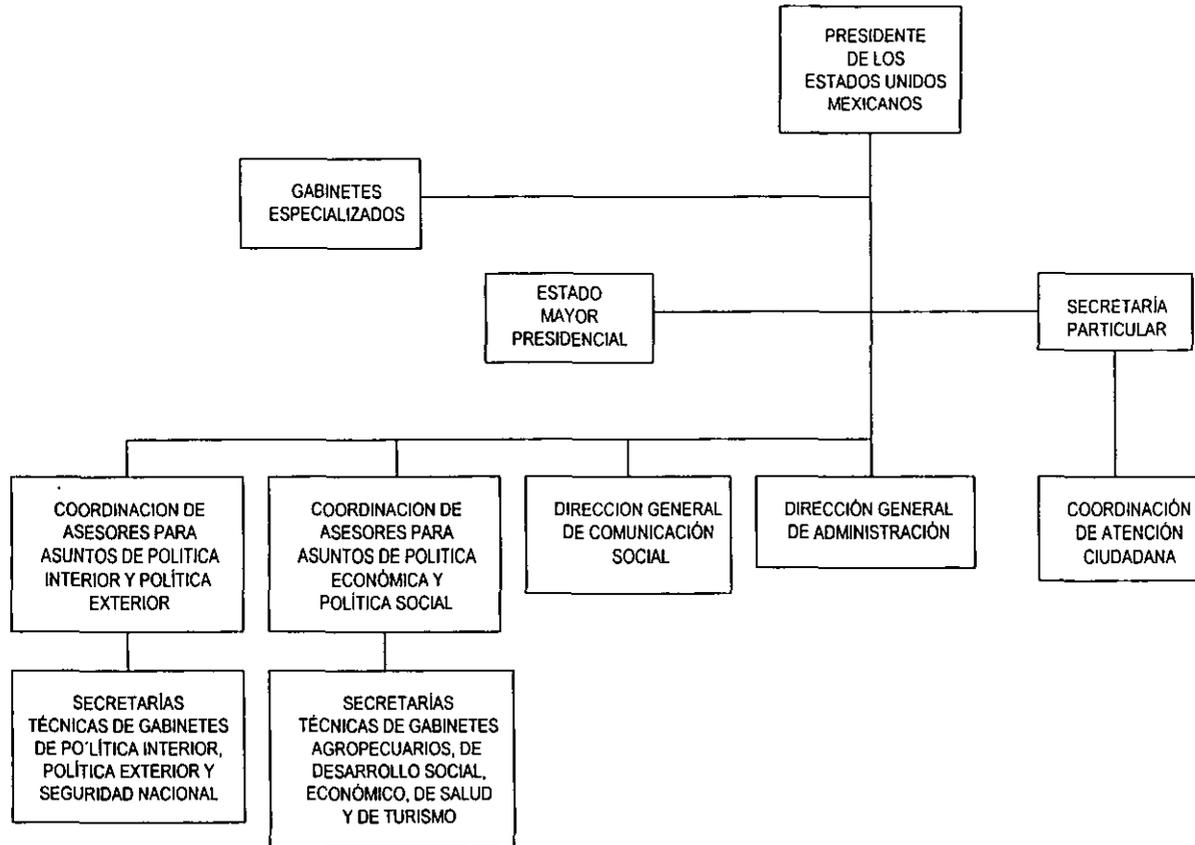
“La función de Consejero Jurídico del Gobierno, que hasta 1994 la desempeñó el Procurador General de la República, ahora corresponde a la dependencia del Ejecutivo Federal que para tal efecto establezca la ley.”

Dependencias de la Administración Pública Centralizada

En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios administrativos encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- Presidencia de la República;
- Secretarías de Estado;
- Departamentos Administrativos; y
- Consejería Jurídica.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA



Estructura Orgánica de las Secretarías de Estado

Al frente de cada Secretaría hay un secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los subsecretarios, oficial mayor, directores generales, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión cuenta con las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
- Secretaría de Energía
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Turismo
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal
- Procuraduría General de la República (Dependencia ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, regulada por su propia Ley Orgánica).

Estructura Orgánica de los Departamentos Administrativos

Al frente de cada Departamento Administrativo habrá un jefe de departamento, quien se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, por secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección y mesa, conforme al reglamento interior respectivo, a sí como por los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales aplicables.

Consejería Jurídica

La función del consejero jurídico prevista en el Apartado A del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estará a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, al frente de la cual habrá un Consejero que dependerá directamente del Presidente de la República, y será nombrado y removido libremente por éste. Para ser Consejero Jurídico, se deben cumplir con los mismos requisitos que para ser Procurador General de la República. A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal le serán aplicables las disposiciones sobre presupuesto, contabilidad y gasto público federal, así como las demás que rigen a las dependencias del Ejecutivo Federal.

EL SECTOR PARAESTATAL

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

Entidades de la Administración Pública Paraestatal

El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I. Organismos descentralizados;
- II. Empresas de participación estatal, instituciones de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas; y
- III. Fideicomisos

Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal Organismos Descentralizados

Secretaría de Gobernación

- Instituto Mexicano de la Radio

Secretaría de la Defensa Nacional

- Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

- Casa de Moneda de México
- Instituto para el desarrollo técnico de las Haciendas Públicas
- Lotería Nacional para la Asistencia Pública
- Patronato del Ahorro Nacional
- Pronósticos para la Asistencia Pública
- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
- Instituto para la Protección al Ahorro Bancario

Secretaría de Desarrollo Social

- Comisión Nacional de las Zonas Áridas
- Instituto Nacional Indigenista

Secretaría de Energía

- Comisión Federal de Electricidad
- Instituto de Investigaciones Eléctricas
- Instituto Mexicano del Petróleo
- Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares
- Luz y Fuerza del Centro
- Pemex-Exploración y Producción
- Pemex-Gas y Petroquímica Básica
- Pemex-Petroquímica
- Pemex-Refinación
- Petróleos Mexicanos

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

- Centro Nacional de Metrología
- Consejo de Recursos Minerales
- Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial
- Servicio Nacional de Información de Mercados

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural

- Colegio de Postgraduados
- Compañía Nacional de Subsistencias Populares
- Productora Nacional de Biológicos Veterinarios
- Productora Nacional de Semillas

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

- Aeropuertos y Servicios Auxiliares
- Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos
- Ferrocarriles Nacionales de México
- Servicios Postal Mexicano
- Telecomunicaciones de México

Secretaría de Educación Pública

- Centro de Enseñanza Técnico Industrial
- Centro de Investigación Científica y Educación Superior de Ensenada, B.C.
- Centro de Investigaciones en Química Aplicada
- Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional
- Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social

- Colegio de Bachilleres
- Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
- Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional
- Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos
- Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
- Consejo Nacional de Fomento Educativo
- El Colegio de la Frontera Sur
- Fondo de Cultura Económica
- Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora
- Instituto Mexicano de Cinematografía
- Instituto Nacional de astrofísica, Óptica y Electrónica
- Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
- Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional

Secretaría de Salud

- Hospital General de México
- Hospital General "Dr. Manuel Gea González"
- Hospital Infantil de México "Federico Gómez"
- Instituto Mexicano de Psiquiatría
- Instituto Nacional de Cancerología
- Instituto Nacional de Cardiología
- Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias
- Instituto Nacional de Nutrición "Salvador Zubirán"
- Instituto Nacional de la Senectud
- Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía "Dr. Manuel Velazco Suárez"
- Instituto Nacional de Pediatría
- Instituto Nacional de Perinatología
- Instituto Nacional de Salud Pública
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

- Comisión Nacional de los Salarios Mínimos

Secretaría de la Reforma Agraria

- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra

Procuraduría General de la República

- Instituto Nacional de Ciencias Penales

Organismos Descentralizados no Sectorizados

- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
- Instituto Mexicano del Seguro Social

Organismos Descentralizados en proceso de desincorporación

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

- Instituto Nacional de Capacitación Fiscal

Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca

- Forestal Vicente Guerrero
- Productos Forestales Mexicanos

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

Secretaría de Gobernación

- Notimex, S.A. de C.V.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

- Agroasemex, S.A.
- Aseguradora Hidalgo, S.A.
- Banco de Crédito Rural del Centro, S.N.C.
- Banco de Crédito Rural del Centro-Norte, S.N.C.
- Banco de Crédito Rural del Centro-Sur, S.N.C.

- Banco de Crédito Rural del Golfo, S.N.C.
- Banco de Crédito Rural del Istmo, S.N.C.
- Banco de Crédito Rural del Noreste, S.N.C.
- Banco de Crédito Rural del Noroeste, S.N.C.
- Banco de Crédito Rural del Norte, S.N.C.
- Banco de Crédito Rural del Occidente, S.N.C.
- Banco de Crédito Rural del Pacífico-Norte, S.N.C.
- Banco de Crédito Rural del Pacífico-Sur, S.N.C.
- Banco de Crédito Rural Peninsular, S.N.C.
- Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.
- Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C.
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
- Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.
- Financiera Nacional Azucarera, S.N.C.
- Nacional Financiera, S.N.C.
- Productora de Cospeles, S.A. de C.V.
- Baja, Mantenimiento y Operación, S.A. de C.V.

Secretaría de Desarrollo Social

- Distribuidora Conasupo de Campeche, S.A. de C.V.
- Distribuidora Conasupo de Hidalgo, S.A. de C.V.
- Distribuidora Conasupo de Michoacán, S.A. de C.V.
- Distribuidora Conasupo del Noroeste, S.A. de C.V.
- Distribuidora Conasupo de Oaxaca, S.A. de C.V.
- Distribuidora Conasupo del Pacífico, S.A. de C.V.
- Distribuidora Conasupo de Tamaulipas, S.A. de C.V.
- Distribuidora Conasupo de Veracruz, S.A. de C.V.
- Distribuidora Conasupo del Bajío, S.A. de C.V.
- Distribuidora Conasupo del Centro, S.A. de C.V.
- Distribuidora Conasupo del Norte, S.A. de C.V.
- Distribuidora Conasupo del Norte-Centro, S.A. de C.V.
- Distribuidora Conasupo del Sur, S.A. de C.V.
- Distribuidora Conasupo del Sureste, S.A. de C.V.
- Distribuidora Conasupo Metropolitana, S.A. de C.V.
- Distribuidora Conasupo Peninsular, S.A. de C.V.
- Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo, S.A. de C.V.
- Licinsa S.A. de C.V.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

- Exportadora de Sal, S.A. de C.V.
- Transportadora de Sal, S.A. de C.V.

Secretaria de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural

- Instituto Nacional de Capacitación del Sector Agropecuario, A.C.

Secretaria de Energía

- Compañía Mexicana de Exploraciones, S.A.
- I.I.I. Servicios , S.A. de C.V.
- Instalaciones Inmobiliarias para Industrias, S.A. de C.V.
- P.M.I. Comercio Internacional S.A. de C.V.
- Petroquímica Camargo, S.A. de C.V.
- Petroquímica Cangrejera, S.A. de C.V.
- Petroquímica Cosoleacaque, S.A. de C.V.
- Petroquímica Escolín, S.A. de C.V.
- Petroquímica Morelos, S.A. de C.V.
- Petroquímica Pajaritos, S.A. de C.V.
- Petroquímica Tula, S.A. de C.V.

Secretaria de Comunicaciones y Transportes

- Aeropuerto de Acapulco, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Aguascalientes, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Ciudad Juárez, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Chihuahua, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Culiacán S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Durango, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Guadalajara, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Hermosillo, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de La Paz, S.A. de C.V.
- Aeropuerto del Bajío , S.A. de C.V.
- Aeropuerto de los Mochis, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Manzanillo, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Mazatlán, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Mexicali, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Monterrey, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Morelia, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Puerto Vallarta, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Reynosa, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de San José del Cabo, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de San Luis Potosi, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Tampico, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Tijuana, S.A. de C.V.

- Aeropuerto de Torreón, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Zacatecas, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Zihuatanejo, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Acapulco, S.A. de C.V.
- Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Altamira, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Coatzacoalcos, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Ensenada, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Manzanillo, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Progreso, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Puerto Madero, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Salina Cruz, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Tampico, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Veracruz, S.A. de C.V.
- Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
- Grupo Aeroportuario del Centro-Norte, S.A. de C.V.
- Grupo Aeroportuario del Pacífico, S.A. de C.V.
- Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
- Servicios Aeroportuarios del Centro-Norte, S.S. de C.V.
- Servicios a la Infraestructura Aeroportuaria del Pacífico, S.A. de C.V.

Secretaría de Educación Pública

- Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C.
- Centro de Investigación Científica, Ing. Jorge L. Tamayo, A.C.
- Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C.
- Centro de Investigación en Matemáticas, A.C.
- Centro de Investigación en Materiales Avanzados, S.C.
- Centro de Investigación y Asesoría Tecnológica en Cuero y Calzado, A.C.
- Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco, A.C.
- Centro de Investigación y Asistencia Técnica del Estado de Querétaro, A.C.
- Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Electroquímica, S.C.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, S.C.
- Centro de Investigaciones Científicas de Yucatán, A.C.
- Centro de Investigaciones en Óptica, A.C.
- Colegio de la Frontera Norte, A.C.
- Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V.
- Corporación Mexicana de Investigación en Materiales, S.A. de C.V.
- Educal, S.A. de C.V.
- El Colegio de Michoacán, A.C.
- Estudios Churubusco Azteca, S.A.

- Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.
- Instituto de Ecología, A.C.
- Televisión Metropolitana, S.A. de C.V.

Secretaría de Salud

- Centros de Integración Juvenil, A.C.

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria en proceso de desincorporación

Secretaría de Gobernación

- El Nacional de Guanajuato, S.A. de C.V.
- Fábricas de Papel Tuxtepec, S.A. de C.V.
- Mexicana de Papel Periódico, S.A. de C.V.
- Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V.
- Productora Nacional de Papel Destintado, S.A. de C.V.
- Voz e Imagen de Cananena, S.A. de C.V.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

- Ahmsa Fábrica Nacional de Máquinas y Herramientas, S.A. de C.V.
- Almacenadora Centro Occidente, S.A.
- Almacenes Nacionales de Depósito, S.A.
- Banco Nacional de Comercio Interior, S.N.C.
- Exportadores Asociados, S.A. de C.V.
- Ocean Garden Products, Inc.
- Servicios de Almacenamiento del Norte, S.A.
- Terrenos de Jáltipan, S.A.
- Nacional Hotelera de Baja California, S.A. de C.V.
- Recreo-Mex, S.A. de C.V.
- Terrenos Recreo, S.A. de C.V.

Secretaría de Desarrollo Social

- Incobusa, S.A. de C.V.

Secretaría de Energía

- Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S.A.
- Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A.
- Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca, S.A.
- Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S.A.
- Distribuidora de Gas de Querétaro, S.A. de C.V.
- Distribuidora de Gas Natural del Estado de México, S.A. de C.V.
- Terrenos para Industrias, S.A.

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural

- Bodegas Rurales Conasupo, S.A. de C.V.
- Impulsora del Pequeño Comercio, S.A. de C.V.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

- Administración Portuaria Integral de Guaymas, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Mazatlán, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Puerto Vallarta, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Topolobampo, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Tuxpan, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Cancún, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Cozumel, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Huatulco, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Mérida, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Minatitlán, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Oaxaca, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Tapachula, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Veracruz, S.A. de C.V.
- Aeropuerto de Villahermosa, S.A. de C.V.
- Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S.A. de C.V.
- Ferrocarril del Sureste, S.A. de C.V.
- Grupo Aeroportuario del Sureste, S.A. de C.V.
- Satélites Mexicanos, S.A. de C.V.
- Servicios Aeroportuarios del Sureste, S.A. de C.V.
- Servicios Portuarios de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.
- Servicios Portuarios De Manzanillo, S.A. de C.V.
- Servicios Portuarios y Marítimos de Quintana Roo, S.A. de C.V.
- Terminal Ferroviaria del Valle de México, S.A. de C.V.

Fideicomisos Públicos

Secretaría de la Defensa Nacional

- Fideicomiso para Construcciones Militares

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

- Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito
- Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios
- Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural
- Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura
- Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras
- Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda
- Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios
- Fondo para el Desarrollo Comercial
- Fondo Nacional de Fomento al Turismo

Secretaría de Desarrollo Social

- Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares
- Fideicomiso para la Liquidación al Subsidio de la Tortilla
- Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

- Fideicomiso de Fomento Minero

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural

- Fideicomiso de Riesgo Compartido

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

- Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional
- Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios

Secretaria de Educación Pública

-
- Fideicomiso para la Cineteca Nacional
- Fondo de Información y Documentación para la Industria
- Fondo para el Desarrollo de los Recursos Humanos

Secretaria del Trabajo y Previsión Social

- Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores

Secretaria de la Reforma Agraria

- Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal

Fideicomisos Públicos en proceso de desincorporación

Secretaria de Comunicaciones y Transportes

- Fideicomiso para la Comisión Nacional de Caminos Alimentadores y Aeropistas.

III.4 Causas de su predominio

En México el predominio del ejecutivo ha significado un robustecimiento de la institución presidencial y a través de su conducto, se ha establecido la organización de la hegemonía de las clases dominantes, combinado con el hecho mismo de que el presidente forma parte de la fracción dirigente. En México, las condiciones históricas de dominación hicieron posible el predominio del ejecutivo y fue tal vez la necesidad del establecimiento de alianzas lo que fundamentó las bases de dicho predominio. Entre algunas de las disposiciones que la Constitución de 1917 incorporó en su contenido y que fortalecieron al Ejecutivo se encuentran las siguientes:

- Redujo el periodo presidencial a cuatro años y adoptó como principio la no reelección; sin embargo permitió que los presidentes interino, provisional y sustituto, pudieran volver a ocupar el cargo después del periodo inmediato.
- Se instituyó la elección directa del presidente en vez de la indirecta en primer grado, tal como lo disponía la Constitución de 1857.
- Suprimió la vicepresidencia de la República.
- Las causales del juicio de responsabilidad al presidente se restringen y solo se circunscriben a los delitos graves del orden común y la traición a la patria. Recíprocamente se derogan las causas de violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral (artículo 103 de la Constitución de 1857), al mismo tiempo que se aumentó la instancia ante el Senado con respecto a la consideración de culpabilidad al funcionario. Más democrático e imparcial era lo que disponía al respecto la Constitución de 1857, en el sentido de que solo bastaba la resolución de la Cámara de Diputados.
- Reducción a un solo periodo de sesiones.

- Se impide a la Comisión Permanente convocar oficiosamente a sesiones extraordinarias, pero se le confiere esa facultad al presidente para que pueda convocar al Congreso o a alguna de las cámaras a sesiones extraordinarias, cada vez que lo estime conveniente. Reformas posteriores volvieron al sistema de 1874.
- También lo que había sido previsto en la reforma de 1874 en cuanto al veto, volvió a modificarse, pues la mayoría requerida para superarlo se elevó. Así en lugar de la mayoría absoluta se establecieron las dos terceras partes de los diputados y senadores para la segunda aprobación.
- De acuerdo con las reformas de 1874 a la Cámara de Diputados, correspondía aceptar la renuncia del Presidente y examinar la cuenta anual que presentara el Ejecutivo, pero el Constituyente Revolucionario se las confirió al Congreso (artículo 73, fracciones XVII y XXVIII).

A parte de las facultades y obligaciones que la Constitución le confiere, en forma directa en las veinte fracciones, del artículo 89, están por ejemplo el establecimiento del Consejo de Salubridad General que depende directamente del Presidente, sin que intervenga ninguna Secretaría de Estado. El Presidente también puede de conformidad con la Constitución, ejercitar y desistirse de la acción penal, a través del Procurador General de la República (artículos 21 y 102); expulsar sin juicio previo a extranjeros cuya presencia se considere inconveniente en territorio mexicano (artículo 33); expropiar por causa de utilidad pública mediante indemnización los bienes federales (artículo 27 párrafo segundo); celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación cuyas bases deberá señalar el Congreso (artículo 73, fracción VIII). Otra facultad que se le confiere al ejecutivo, es la que se refiere a la intervención decidida en el manejo de la materia económica (artículos 25, 27, 28 y 131).

Por tal motivo, si tomamos en cuenta la cantidad de recursos de toda índole que son destinados para el sostenimiento y operación de todo lo que es el aparato administrativo, podremos imaginar la acumulación de poder que se concentra en un

solo órgano, a cargo de un solo hombre el que dispone todo lo concerniente para que dicho órgano actúe en consecuencia y si a ello añadimos la disponibilidad de los medios de que se allega en el manejo y conducción de la política interna , el absoluto y discreto control de las fuerzas armadas para la defensa tanto interna como externa del territorio; la influencia y poder que ejerce sobre los medios de comunicación y sobre líderes obreros o empresariales, asociaciones, sindicatos, etcétera, podemos concluir que las únicas limitantes que nuestro Ejecutivo tiene son: lo que él no quiera hacer, el plazo del tiempo de su mandato y los factores internacionales que pueden presionar o criticar la actuación del presidente. Una característica de los sistemas políticos contemporáneos es el predominio del Poder ejecutivo sobre los otros poderes y sobre los mecanismos de decisión política en el Estado. A este respecto Alexander Hamilton expone lo siguiente:

"Un Ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno. Una ejecución débil no es sino otra manera de designar una ejecución mala; y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en teoría, en la práctica tiene que resultar un mal gobierno".²²

Y es que si bien es cierto, que el ejecutivo debe ser fuerte y enérgico, también debe ser responsable de sus actos, para que los ciudadanos podamos vivir tranquilos durante el periodo de su mandato.

Para Héctor Fix Zamudio, los elementos que fortalecen la supremacía del ejecutivo son:

- a) "Los factores técnicos que se manifiestan en la planeación de los aspectos económicos, financieros y de seguridad social; y
- b) Los factores sociopolíticos que se manifiestan en la necesidad de asegurar la estabilidad política y la concentración de facultades para resolver con energía y diligencia los problemas nacionales".²³

²² Hamilton. Alexander. Op. Cit. pp.297 y 298.

En la opinión de Carpizo, las causas del predominio del presidente mexicano son:

- a) "Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- b) El debilitamiento del poder legislativo, en virtud de que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente, las posibilidades que tiene de éxito son caso nulas y que seguramente así están frustrando su carrera política.
- c) 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.
- d) 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.
- e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.
- f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.
- g) La concentración de recursos económicos en la federación, especialmente en el ejecutivo.
- h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.
- i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado.
- j) El Gobierno directo de la región más importante con mucho del país como lo es el Distrito Federal; y
- k) Un elemento psicológico, que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione".²⁴

²³ Fix Zamudio, Héctor. Supremacía del Ejecutivo en el Derecho Constitucional Mexicano. En Comunicaciones Mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado. Cuadernos de Derecho Comparado, num. 6. México. Edit. UNAM, 1967. PP. 176 Y 177.

²⁴ Carpizo, Jorge. Op. Cit. 25 y 26

Cabe señalar, que el predominio del Ejecutivo, no es un fenómeno exclusivo en México, y las causas de su fortalecimiento pueden ser muy diversas y varían de acuerdo con cada país. Sin embargo existen factores que han influido en casi todos los países en el fenómeno contemporáneo de un poder ejecutivo predominante como son: los problemas económicos, sociales, de defensa y militares, su papel en las relaciones internacionales, la delegación de facultades legislativas y el control de la opinión pública a través de los medios masivos de información. De modo que el predominio del Ejecutivo, no solo hay que buscarlo en las facultades que la Ley Suprema de cada país, le confiere a este órgano, sino también en el entorno económico, político y social del país en cuestión. En virtud de lo anterior, podemos concluir que en el caso particular de México, algunos de los factores que han propiciado el predominio del Poder Ejecutivo, son las siguientes:

- El liderazgo y la jefatura del estado;
- Ser árbitro de las pugnas mayores de casi todas las fuerzas que participan en la contienda política;
- Ser el vértice de la transmisión de poder y como consecuencia, tener un amplio dominio sobre el proceso de distribución de los recursos públicos.
- El poder total de la fuerza militar en manos del Ejecutivo
- Concentración del poder económico
- La dirección de las relaciones internacionales,
- La delegación de facultades legislativas,
- La decadencia del federalismo,
- Los poderes de emergencia que las constituciones depositan en el ejecutivo;
- Las reformas constitucionales que han alterado la distribución de competencias entre el ejecutivo y el legislativo;
- La inclinación ideológica a un concepto de ejecutivo fuerte y centralizado;
- El arraigado impulso humano para otorgarle liderazgo a una sola persona; y
- Por supuesto, no podían faltar, las mal llamadas "facultades metaconstitucionales" (y digo mal llamadas porque no son propiamente facultades, ya que se encuentran fuera del orden constitucional) de las que hace uso nuestro Presidente y las cuales ejerce por sí o a través de su gabinete.

CAPITULO CUARTO

La Institución Presidencial y la Transición Democrática

CAPITULO IV

IV. LA INSTITUCIÓN PRESIDENCIAL Y LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

IV. 1 La Relación Ejecutivo-Legislativo y las facultades legislativas del Presidente

Para tener una idea más clara de la relación que existe entre ambos poderes, así como para saber el cuando? y porqué?, el Presidente realiza actividades de carácter legislativo, actividades que de inicio podríamos pensar le competen única y exclusivamente al Poder Legislativo; es que debemos analizar que es, como se conforma y que actividades realiza este órgano, para posteriormente analizar la forma en que se ha venido dando esta relación, así como las perspectivas de la misma en un futuro inmediato.

Para comenzar, la palabra legislativo, es un adjetivo que se aplica al derecho o potestad de hacer y reformar las leyes o al cuerpo o código de leyes. En el estado de derecho democrático de división de poderes, la Constitución da al Poder Legislativo la competencia de expedir las leyes. Históricamente este poder ha residido en un cuerpo colegiado integrado por una o dos cámaras que representan intereses distintos: los del pueblo y los de los privilegiados. Bajo la denominación de órgano legislativo, se hace referencia al cuerpo colegiado encargado de la función legislativa, atendiendo al tradicional principio de la división de poderes. De tal manera que cuando se emplea el término en cuestión, nos podemos estar refiriendo a un Congreso, Cámara, Cortes o Asamblea, según el nombre que le otorgue cada país a la institución depositaria del Poder Legislativo.

Esta institución política, está integrada por un número determinado de miembros electos popularmente, por designación o de forma hereditaria y tiene como función primordial crear las normas jurídicas de un país. Pero el órgano legislativo, es más que un cuerpo colegiado encargado de hacer leyes; su labor también está orientada a

ilustrar y educar mediante la opinión que se genere en los debates. Su actividad como vigilante del gobierno permite garantizar el sistema de pesos y contrapesos entre los poderes. Además, realiza las más diversas funciones, las cuales pueden variar en cantidad o forma de aplicación dependiendo del régimen político donde se ubiquen.

El sistema de organización de los órganos legislativos, puede ser bicameral o unicameral. Generalmente al conjunto de dos Cámaras, dependiendo del país en cuestión, suele denominársele de otras maneras, por ejemplo: Congreso (este es el caso de México), Asamblea o Parlamento. Las Cámaras por su parte, de manera individual también suelen tener otras denominaciones, por ejemplo, a la Cámara de Senadores también suele denominársele Cámara Alta y a la de diputados, Cámara Baja.

La teoría de la división de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial), considera que el poder legislativo formaliza-legaliza a la soberanía nacional, dándole a los legisladores como representantes del pueblo y de la nación, la función de legitimar democrática y popularmente a los demás integrantes de los órganos del gobierno del Estado, debido a su origen electoral. Es común identificar al Poder Legislativo con sus integrantes los legisladores y su quehacer político práctico cotidiano en beneficio del diálogo y la discusión política democrática que exigen prudencia y negociación, acciones contrarias a las decisiones impositivas radiales de los regímenes dictatoriales. El Poder Legislativo en México, encuentra su fundamento en el Capítulo II de la Constitución que en su artículo 50 señala:

“El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores”.

Por lo que respecta a la Cámara de Diputados, ésta se compone de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años y por cada diputado propietario se elige un suplente. (artículo 51)

La Cámara de Diputados se integra por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que son electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. (artículo 52)

Los requisitos para ser diputado son: (artículo 55)

- I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
- II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;
- III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

- IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella;
- V. No ser secretario o subsecretario de Estado, ni ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los ministros;

Los gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el período de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los secretarios de gobierno de los Estados, los magistrados y jueces federales o del Estado no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección;

VI. No ser ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señale el artículo 59.

La Cámara de Senadores por su parte, se integra por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos se eligen según el principio de votación mayoritaria relativa y uno se asigna a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes se eligen según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada 6 años. (artículo 56) y por cada senador propietario se elegirá un suplente. (artículo 57). Los requisitos para ser senador son los mismos que se requieren para ser diputado, excepto el de la edad, que será de 25 años cumplidos el día de la elección. (artículo 58)

Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no pueden ser reelectos para el periodo inmediato. Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes (artículo 59).

Sobre la relación que existe entre el Ejecutivo y el Legislativo, podemos decir que al menos hasta 1997, se dio en un completo plano de subordinación, ya que mientras el primero decidía, dirigía, legislaba y era el centro más visible del sistema político, el Congreso únicamente se limitaba a obedecer, aprobando todas y cada una de las órdenes provenientes del Ejecutivo. Históricas y de diversa índole, son la razones por las cuáles se inició y se acrecentó esta relación de hegemonía-subalternidad entre el Ejecutivo y el Congreso, lo que ha motivado a juristas y estudiosos del tema, ha realizar innumerables análisis en relación al mismo, y entre ellos se encuentran: Daniel Cosío Villegas y Jorge Carpizo McGregor. A este respecto Cosío Villegas, nos dice:

"Teóricamente, la subordinación del poder legislativo al Presidente es explicable, pues la mayoría parlamentaria está compuesta de miembros del partido oficial, cuyo jefe supremo es el presidente de la República, aun cuando formal y abiertamente no aparezca como tal. La verdadera razón sin embargo, es de otra naturaleza. Los candidatos a diputados y senadores desean en general hacer una carrera política y como el principio de la no reelección les impide ocupar el mismo lugar en el Congreso por mucho tiempo, se sienten obligados a distinguirse por su lealtad al partido y al Presidente, para que después de servir tres años como diputado, puedan pasar en el senado otros seis, y de allí, digamos; otros tantos de gobernadores de sus respectivos estados o alcanzar un puesto administrativo importante. Esto quiere decir que después de los tres años de su mandato, el porvenir de un diputado no depende en absoluto de los ciudadanos de su respectivo distrito electoral, sino del favor de los dirigentes del Partido y en última instancia, de la voluntad presidencial".²⁵

De este modo, los diputados y senadores que representan la "voluntad popular", al hacer su carrera política bajo la tutela presidencial, han dejado al Congreso sin voz crítica y sin ningún control efectivo sobre los actos presidenciales, lo cual explica porque la mayoría de los proyectos de ley enviados por el Presidente de la República hayan sido aprobados por unanimidad en el Congreso.

Por su parte, Jorge Carpizo señala que entre algunas de las razones por las cuales el legislativo se subordinó al ejecutivo se encuentran las siguientes:

²⁵ Cosío Villegas, Daniel. EL Sistema Político Mexicano. México. Edit. Porrúa, 1975. p. 29.

- a) "la gran mayoría de los legisladores pertenecen al PRI, del cual el presidente es el jefe, y a través de la disciplina del partido, aprueban las medidas que el Ejecutivo desea;
- b) si se rebelan, lo más probable es que estén terminando con su carrera política , ya que el presidente es el gran dispensador de los principales cargos y puestos en la administración pública, en el sector paraestatal, en los de elección popular y en el poder judicial (de aquí su relación con el Poder Judicial, de la cual hablaremos más adelante);
- c) relacionado con el inciso anterior: por agradecimiento, ya que saben, que le deben el sitio;
- d) además del sueldo, existen otras prestaciones económicas que dependen del líder del control político, y;
- e) aceptación de que el poder legislativo sigue los dictados del ejecutivo, lo cual es la actitud más cómoda y la de menor esfuerzo, amén de que esta postura se declara sin ningún recato".²⁶

Haciendo un análisis de los factores que han provocado la extrema disciplina partidista y la subordinación al Ejecutivo de mayorías priistas en el Congreso, podemos decir que una posible explicación de estos patrones de comportamiento legislativo, se encuentra en las instituciones que regulan el acceso y el desempeño de cargos, incluso podemos decir, que un aspecto fundamental que ha proporcionado las condiciones suficientes para disciplinar a la bancada parlamentaria del PRI y someterla a la iniciativa presidencial, ha sido la no reelección consecutiva de los legisladores.

La rotación de cargos instaurada hace tiempo, fue la clave para centralizar la nominación de candidatos y convertir a los diputados en meros intermediarios de quienes controlaban el acceso a otros puestos públicos, cuyo efecto consecuente fue el incremento sustancial de la influencia del Ejecutivo en la selección de candidatos, además de poner en manos del Presidente, el futuro político de los mismos.

²⁶ Carpizo, Jorge. Op. Cit. p. 115

La no reelección consecutiva formó parte de una campaña política patrocinada por el Partido Nacional Revolucionario PNR (ahora PRI), como una estrategia para resolver el conflicto de ambiciones entre políticos encumbrados y políticos aspirantes; conflicto que amenazaba con potenciar la fuerza de la oposición y frustrar el proyecto de la dirigencia del PNR de construir una organización que aglutinara a tantos grupos políticos como fuera posible. Además pretendió reducir la competencia por puestos de elección y permitir al PNR asimilar líderes políticos emergentes mediante la rotación obligatoria de cargos en todos los niveles de gobierno, la cual sirvió para apagar el natural conflicto de ambiciones que conduce a la formación de oposición electoral de políticos encumbrados, desactivando de este modo un incentivo poderoso para el desarrollo de partidos de oposición.

La no reelección consecutiva tuvo también importantes efectos sobre la conducta política de los legisladores, ya que la rotación forzosa de cargos, terminó transformando al partido político que la convirtió en práctica constitucional (PRI), en una organización cohesiva y centralizada, ya que a pesar de que los políticos continuaron buscando cargos bajo el sistema de mayoría relativa en distritos uninominales, el apoyo del PNR se convirtió en un aspecto central y necesario en sus estrategias para avanzar en sus carreras y garantizar de ese modo su sobrevivencia política.

Uno de los efectos más nocivos de la no reelección consecutiva, ha sido el de integrar la cámara de Diputados y el Senado, al sistema de la tutela Presidencial, lo que ha traído como consecuencia, que los objetivos de carrera de los miembros de la Cámara de Diputados hayan transformando esta Institución, en un trampolín hacia otras oportunidades políticas en los gobiernos tanto federal como estatal, destruyendo el vínculo que ataba las ambiciones de los políticos a sus distritos electorales y a sus puestos en la Cámara de Diputados.

Otro efecto negativo de la no reelección consecutiva ha sido además, que al vincularse las ambiciones de los legisladores en turno con la organización política externa que controla la nominación a cargos de elección más altos y el acceso a los puestos de

patronazgo en la administración, se ha inhibido el funcionamiento de la Cámara de Diputados como un órgano independiente, convirtiendo a los legisladores en meros agentes de quienes definen la lista de candidatos a puestos de elección, trayendo como consecuencia un profundo e irreversible cambio en el equilibrio de poderes del gobierno federal.

En virtud de que los dos órganos (Ejecutivo, Legislativo) comparten autoridad en el proceso legislativo, lo que pretendió el arreglo de separación de poderes adoptado por el Constituyente del 17, fue evitar que esta cooperación se convirtiera en una forma de colusión, por lo cual buscó vincular las ambiciones de los políticos, a la protección de la esfera de autoridad de los cargos que desempeñaban y a los intereses de sus electorados específicos. Sin embargo las instituciones formales no solo tienen que ver con la delimitación de los poderes de los órganos de gobierno, sino también regulan las condiciones bajo las cuales los políticos obtienen cargos públicos y ejercen autoridad.

Aunque éstos dos aspectos del arreglo constitucional están profundamente relacionados, se le ha prestado poca atención al hecho de que el sistema electoral adoptado por el constituyente del 17 para proteger la existencia separada de la Cámara de Diputados, y en realidad de todos los cargos de elección en los gobiernos federal, estatal y municipal, ha sufrido alteraciones sustanciales; siendo una de las más importantes, las modificaciones que sufrió el diseño original de la Constitución mediante la enmienda de 1993, que prohibió la reelección consecutiva de todos los cargos en el Congreso de la Unión, las legislaturas estatales y los gobiernos municipales. Este cambio fue justificado sobre la base de que garantizaría la renovación regular de los cuadros políticos, promovería la innovación y la adaptación en el gobierno; sin embargo lo único que se logró con la no reelección consecutiva fue distorsionar la estructura de incentivos y restricciones, diseñada inicialmente para mantener el sistema de separación de poderes.

Dentro de un esquema de presidencialismo poderoso y desbocado, el control del poder Ejecutivo sobre la mayoría en el Congreso, han representado fuertes obstáculos para

que México pueda tener un sistema democrático, ya que aunque el Congreso cuenta con una serie de capacidades y facultades muy importantes, éstas se han mantenido siempre o casi siempre en un estado latente.

La visibilidad pública del Poder Legislativo ha sido escasa y su prestigio se encuentra en niveles muy bajos. La ciudadanía no ve en el Congreso un poder, ni mucho menos una instancia pública a la cual esté vinculada. La relación entre los poderes está asentada en una cultura que acepta que el Presidente es el legislador y que las posibilidades del Congreso frente a esta situación son muy limitadas. Y es que en una estructura política centralizada básicamente en la presidencia, en la cual además no existe la reelección continua, la carrera política de un legislador se hace a la sombra de la voluntad presidencial y dentro de una red de poder en la cual no obedecer significa romper. Tal pareciera que el Poder Ejecutivo es la única fuerza capaz de articular iniciativas para convertirlas en política de gobierno, sin embargo el Ejecutivo no es el único que interviene en la producción de cambios de política, ya que se encuentra institucionalmente ligado a otros cuerpos con los cuáles comparte autoridad para formular y realizar cambios en la política gubernamental como lo son la Cámara de Diputados y el Senado de la República, los cuales además de ser los depositarios del Poder Legislativo, constituyen tanto en conjunto como por separado, un cuerpo de gran importancia a nivel constitucional.

La relación entre el Ejecutivo y el Congreso partió hasta hace poco, del supuesto de una relación política vertical, en la que el ejecutivo a través del presidente, tenía a su cargo la dirección del partido oficial y la composición en su mayoría tanto de la Cámara de Diputados como en la de Senadores y sobre todo en ésta última, que estaba ocupada en su mayoría por miembros del partido oficial. En este sentido, aunque es un paso importante, la pérdida de la mayoría en el Congreso por parte del partido oficial, para romper con el patrón de subordinación que mantiene el Poder Legislativo con respecto al Ejecutivo, esto por si solo no basta, ya que la no reelección consecutiva continuará inhibiendo el correcto y libre desarrollo de la gestión parlamentaria en el Congreso.

En México parece haberse arraigado una connotación negativa de la reelección parlamentaria, ya que continuamente se asocia a una consecuente reelección presidencial, sin embargo la reinstalación de la primera, no debe implicar una reinstalación de la segunda, ya que si bien hay una fuerte razón histórica para recelar la reelección presidencial, la animadversión hacia esa práctica, también se ha extendido a los legisladores, los cuales sin poder reelegirse para el periodo inmediato, deben de mostrar una total disciplina en su dirigencia para poder continuar con una carrera política ascendente. Por tal motivo, sería conveniente el reconsiderar la instauración de la reelección consecutiva, sobre todo a nivel parlamentario, lo cual no solo permitiría que se profesionalizara el quehacer parlamentario, sino que además terminaría con el vínculo de subordinación y sumisión del Legislativo hacia el Ejecutivo, fortaleciendo de esta manera al Poder Legislativo.

Es por eso que dentro del nuevo contexto político que estamos viviendo, más que saber porque el Poder Ejecutivo ha subordinado al Poder Legislativo, debemos estar atentos a la forma en se dará la nueva relación entre éstos dos poderes, si tomamos en cuenta que ya no será el Presidente, el jefe del partido mayoritario en el Congreso y más aun por el hecho de que el Presidente será por vez primera, uno que proviene de un partido diferente al que estuvo en el poder por más de 70 años.

Respecto a la facultades que posee el Presidente en el Poder Legislativo, el maestro Ignacio Burgoa nos dice que la razón por la cual el Presidente realiza actividades de carácter legislativo, se encuentra en el hecho de que el Poder Público del Estado es uno e indivisible y que por tanto no existen tres poderes como indebidamente se supone y se asevera, sino tres funciones en que se desenvuelve dinámicamente mediante múltiples y variados actos de autoridad que provienen de los diversos órganos del Estado.

"Dentro de la dinámica política y social de los pueblos, no es posible adoptar rígidamente el principio de división o separación de poderes, en el sentido de que cada una de las funciones del Estado, la ejecutiva, legislativa y judicial, se depositen en tres categorías diferentes de órganos de autoridad que por modo absoluto y total, agoten su ejercicio con independencia o aislamiento unos de otros, de tal manera que el

órgano ejecutivo no pueda desempeñar la función legislativa ni la judicial, que el órgano legislativo solo deba crear leyes y que los órganos judiciales únicamente puedan realizar la función jurisdiccional".²⁷

En este orden de ideas tenemos que en México el Poder Ejecutivo solo tiene facultades legislativas en los casos en que expresamente lo faculta para ello la Constitución, y cuyo fundamento se encuentra en el artículo 49 constitucional que dispone:

"El supremo poder de la federación se divide, para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial...

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al ejecutivo de la unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.

En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

Tanto en el campo de las iniciativas de ley como en el de las reformas constitucionales, el presidente ha tenido siempre un papel relevante y es éste quien ha presentado un porcentaje abrumadoramente mayoritario de los proyectos de ley, los cuales han sido aprobados por el Congreso sin modificaciones sustanciales.

En México por mandato constitucional, el ejecutivo puede realizar funciones legislativas en cinco supuestos:

- I. los casos de emergencia según el artículo 29;
- II. las medidas de salubridad según la fracción XVI del artículo 73;
- III. los tratados internacionales, según la fracción I del artículo 76 y la X del 89;
- IV. la facultad reglamentaria según la fracción I del artículo 89, y;
- V. la regulación económica según el segundo párrafo del artículo 131.

Artículo 29. Los casos de emergencia, que como excepción al principio de división o separación de poderes consagra la Constitución, establece que:

²⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional. México. Edit. Porrúa. 3ª ed, 1979. p. 690.

“En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde”.

En esta hipótesis el Ejecutivo se convierte en legislador extraordinario con capacidad por sí mismo, sin la concurrencia de ningún otro órgano del Estado para expedir leyes cuyo conjunto conforma lo que se llama “legislación de emergencia”, con vigencia limitada a la duración o subsistencia de la situación anómala o emergente.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

“XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

- 1ª. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.
- 2ª. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.
- 3ª. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.
- 4ª. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo y degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan”.

Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

- "I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión".

Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

- "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".

El Presidente como titular de la facultad reglamentaria:

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".

En relación a la facultad reglamentaria el maestro Burgoa nos dice:

"Proveer significa hacer acopio de medios para obtener o conseguir un fin. Este consiste, conforme a la disposición invocada, en lograr "la exacta observancia" o sea, el cabal y puntual cumplimiento de las leyes que dicte dicho Congreso. Sin embargo creemos que dicha facultad solo la debe ejercer el Presidente de la República en la esfera administrativa, esto es, en todos aquellos ramos distintos del legislativo y jurisdiccional.

En otras palabras, no puede desempeñarse en relación con leyes que no sean de contenido materialmente administrativo, es decir; que no se refieran a los diferentes ramos de la administración pública estrictamente considerada".²⁸

²⁸ Burgoa, Ignacio. Op. Cit. p. 696.

Y por último tenemos la relativa a la regulación económica, en la cual el Congreso le puede conceder facultades extraordinarias para legislar al Presidente de la República, conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional.

Artículo 131, fracción 2ª.

"El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida".

En relación a esta facultad, Burgoa Orihuela nos comenta que de no interpretarse restrictivamente esta disposición, es decir; en el sentido de que solo debe regir en el ámbito económico que implica su materia de regulación, podría significar el quebrantamiento del principio de división de poderes, pues daría lugar a que el Congreso de la Unión otorgará facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para dictar leyes tendientes a obtener "cualquier beneficio para el país", lo que convertiría al presidente de la República en un legislador con facultades dilatadísimas que no se compadecen con dicho principio. Sin embargo, éstos no son los únicos aspectos de la actividad legislativa del Presidente, ya que de igual manera, la Constitución faculta al Ejecutivo para que directamente y sin la intervención del Congreso, reglamente la extracción y utilización de las aguas del subsuelo, que pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales por el dueño del terreno donde broten; así como para establecer zonas vedadas respecto de dichas aguas y de las de propiedad nacional. (artículo 27, párrafo 5º).

En el mismo contexto, encontramos que también por virtud del artículo 71 de la Ley Suprema, se faculta al Presidente para colaborar en el proceso legislativo, el cual comprende: la iniciativa, la discusión, la aprobación, la sanción, la publicación y la

iniciación de la vigencia. Sin embargo, nosotros solo vamos a referirnos a la iniciativa, a la sanción (derecho de veto) y a la publicación (y/o promulgación), por ser éstos tres, en los que participa activamente el titular del Ejecutivo.

La Iniciativa. Es el acto por el cual determinados órganos del Estado someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley.

“Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y
- III. A las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates”.

En México, todas las Constituciones que han regido, han previsto esta situación, y el argumento ha sido que es dicho funcionario quien por virtud de su diaria y constante actividad gubernativa, está en contacto con la realidad dinámica del país y quien por ende al conocerla en los problemas y necesidades que afronta, es el más capacitado para proponer las medidas legales que estime adecuadas a efecto de resolverlos y satisfacerlas.

La Sanción. Se da este nombre a la aceptación de una Iniciativa por el Poder Ejecutivo. La sanción debe ser posterior a la aprobación del proyecto por las Cámaras. El Presidente de la República puede negar su sanción a un proyecto ya admitido por el Congreso, es decir; puede hacer uso de su derecho de veto, facultad que sin embargo tiene excepciones. Este derecho de veto consiste en la facultad que tiene el Presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que ya hayan sido aprobados por el Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores) y su fundamento se encuentra en el artículo 72 constitucional.

“Artículo 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones;

a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente;

b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de 10 días útiles, a no ser que corriendo éste término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido;

c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ley o decreto serán nominales;

d) Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo, fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a); pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones;

e) Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción a). Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el

siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes:

f) En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación;

g) Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año;

h) La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados;

i) Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara;

j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente".

Publicación. Es el acto por el cual la ley ya aprobada y sancionada, se da a conocer a quienes deben cumplirla. Esta publicación se hace en el Diario Oficial de la Federación y en los Diarios o Gacetas oficiales de los Estados en los que se publican leyes de carácter local. Sin embargo, algunos autores consideran que no hay lugar a distinguir gramaticalmente entre promulgación y publicación, ya que consideran que "la promulgación es en términos comunes, la publicación formal de la ley. Sin embargo, Don Eduardo García Máynez difiere al señalar:

"...Pero la promulgación de la ley encierra dos actos distintos: por el primero, el Ejecutivo interpone su autoridad para que la ley debidamente aprobada se tenga por disposición obligatoria; por el segundo, la da a conocer a quienes deben cumplirla. El primer acto implica naturalmente que la ley ha sido aprobada por el Ejecutivo o que, objetada por él, ha sido ratificada por las Cámaras. Como se ve, la intervención del Ejecutivo en la formación de las leyes tiene tres fases independientes, con fines diversos y efectos propios cada una. Por esta causa deben jurídicamente distinguirse los actos correspondientes a cada una de esas fases y hay que darles nombre especial".²⁹

Estos son a grandes rasgos, algunos de los aspectos más relevantes de la relación que (al menos hasta este sexenio que culmina con el mandato del presidente Ernesto Zedillo), ha prevalecido entre ambos poderes, relación en la que como hemos podido ver el poder Legislativo ha mantenido una constante sumisión y subordinación con relación al poder Ejecutivo. Del mismo modo, hemos analizado, aunque de manera breve, aquéllas facultades legislativas con la que también a contado, al menos hasta ahora, el titular del Ejecutivo, así como su participación en el proceso legislativo (proceso en el que la mayor parte de las iniciativas, han sido presentadas por el presidente). Es por eso que la relación política entre ambas esferas de poder merece ser cuidada y merece toda la atención por la relevancia de ésta para el interés colectivo. Resulta indisputable la corresponsabilidad que existe entre ambos poderes en la construcción de las bases para un progreso armónico, viable e incluyente. En este contexto, las perspectivas de la relación Ejecutivo-Legislativo, a partir de la nueva composición del Congreso, sin ninguna mayoría partidista, se orienta hacia los aspectos de la negociación, el consenso y el cabildeo institucional por parte del Ejecutivo.

Finalmente, vale la pena reiterar lo ya expresado anteriormente y que por cierto, es parte ya de la agenda legislativa para la próxima legislatura (LVIII), relativa a la posibilidad de reelección inmediata de legisladores federales, que si bien no lo es todo para fortalecer al Poder Legislativo, redundará de manera directa en la calidad del trabajo parlamentario en cada Cámara, así como en una sana relación entre el Congreso y el Ejecutivo.

²⁹ García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. México. Edit. Porrúa. Cuadragésimonovena edición. 1998. p. 61.

IV.2 La Relación Ejecutivo-Judicial y las facultades jurisdiccionales del Presidente

A diferencia de los múltiples estudios y análisis que existen en torno a la relación que guarda el Poder Ejecutivo con el Legislativo, la que mantiene con el Poder Judicial, ha sido muy pocas veces analizada o abordada, inclusive por los propios constitucionalistas, lo cual pudiera deberse a lo complejo de la relación o quizás a el desacuerdo que existe respecto a la conveniencia en que siga el Ejecutivo teniendo o no injerencia en la conformación del mismo. Por tal motivo, para tener una idea más clara de este tema, debemos partir por determinar que es el Poder Judicial y como está conformado. De acuerdo al Diccionario de Derecho de Rafael de Pina Vara, el Poder Judicial es el:

*"Poder del Estado que tiene a su cargo la administración de justicia, salvo en los casos que la aplicación del derecho se realiza por jueces no profesionales o árbitros, o por órganos de carácter administrativo".*³⁰

Por lo que toca a su conformación, el Capítulo IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que es el que regula la actuación de este órgano, en su artículo 94 nos dice:

"Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación, en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados (en materia de amparo) y Unitarios de Circuito (en materia de apelación) y en Juzgados de Distrito.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se encuentran a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, que se integra por siete miembros de los cuales uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; tres Consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; dos Consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República".

³⁰ De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. México. Edit. Porrúa. Vigésimoquinta ed. 1998. p. 409.

Desde este momento, podemos ver la injerencia que tiene el titular del Ejecutivo en este Poder, y que aunque la misma Constitución señala que éstos Consejeros no representan a quien los designa, por lo que ejercen su función con toda independencia e imparcialidad, es importante realizar un estudio más minucioso sobre la conveniencia de que siga el Titular del Ejecutivo facultado o no para designar a uno de los miembros del Consejo de la Judicatura, sobre todo si tomamos en cuenta el hecho de que es este Consejo, el encargado de vigilar la actuación del Tribunal Electoral, máxima autoridad jurisdiccional en la materia.

De manera general, los órganos del Poder Judicial tienen a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional, es decir; la aplicación del derecho por la vía del proceso, hacer cierto el derecho en los casos controvertidos, así como mantener la paz dentro de los órdenes jurídicos, es decir, tienen a su cargo la tarea de mantener el respeto a la legalidad establecida por el legislador. Sin embargo, hay quienes niegan la naturaleza del Poder Judicial, como un verdadero Poder afirmando que la justicia no es más que una mera función que dimana del gobierno.

En este sentido, Rafael de Pina en su Diccionario de Derecho al hablar del Poder Judicial, hace referencia a un comentario realizado por Ossorio Gallardo, el cual, consideré necesario transcribirlo por lo aleccionador del mismo, y por que además de cierto modo nos responde a la primera pregunta que nos hicimos sobre la conveniencia de que el titular del Ejecutivo siga teniendo o no injerencia en la conformación de este Poder. A este respecto Osorio Gallardo señala:

" A mi entender esta distinción es tan capital que de ella depende que hay o no justicia en el país. El juez en un soberano en su ministerio y está creado para dar la razón a quien la tenga, sin preocuparse de nada, sin obedecer a nadie, sin depender de ningún otro hombre o institución y sin tener que mirar más que a su propia conciencia. Al hacer justicia no se trata de considerar oportunidades ni conveniencias, ni de hacer una cosa hoy y otra mañana, ni marchar por los contrapuestos caminos de la opinión, sino de cumplir los preceptos definidores del derecho romano: vivir honestamente, no dañar a otro y dar a cada uno lo suyo.

*Desde el momento en que el gobierno pueda poner y quitar los jueces, nombrar a quien le acomode, cambiar las leyes a su albedrío, imponer severidad, lenidad o impunidad, mostrar inclinación hacia un litigante o hacia otro, atender a la conveniencia y no a la ley, se habrá hecho cualquier cosa menos justicia. De modo que la alternativa es tajante: o la justicia goza de plenitud, de independencia o no existe justicia". O. en otros términos, o la justicia es un verdadero poder dentro del Estado o la administración de justicia en el Estado es un sucio engaño".*³¹

Uno de los pocos autores que se han encargado de analizar la relación Ejecutivo-Judicial, es Jorge Carpizo, quien nos dice que para determinar la independencia e imparcialidad de un juzgador, es necesario referirse a sus garantías judiciales. Pero qué y cuáles son las garantías judiciales?. En este sentido, Héctor Fix Zamudio señala que:

*"Las garantías judiciales son aquellos instrumentos que se utilizan para lograr la independencia, autonomía, dignidad y eficacia de los Tribunales".*³²

De acuerdo con este autor, éstas garantías comprenden principalmente cuatro aspectos que son: la designación, la estabilidad, la remuneración y la responsabilidad de los funcionarios judiciales. Por lo que respecta a la designación, el artículo 96 de nuestra Constitución señala que:

"Para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual previa comparecencia de las personas propuestas, designará al ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviera dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República".

³¹ De Pina Vara, Rafael. Op. Cit. 409.

³² Fix Zamudio Héctor. Organización de los Tribunales Administrativos. México. En Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, cuarto número extraordinario, 1971. pp. 122, 123.

Se dice que la intervención de la Cámara de Senadores se instauró con la finalidad de lograr la autonomía de los ministros y para que éstos no le debieran su nombramiento exclusivamente al titular del Ejecutivo, situación que resultaba de mero trámite, si tomamos en cuenta el hecho de que la mayoría en el Senado estaba compuesta por miembros del partido del Presidente, motivo por el cual fuera cual fuera la terna por el propuesta, era aprobada sin discusión alguna en su totalidad. Esta situación podríamos decir que puede cambiar, si tomamos en cuenta el nuevo panorama político en el que la nueva composición del Senado por vez primera ningún partido obtuvo la mayoría, por lo que el Poder Judicial será realmente independiente del Ejecutivo, al menos en lo que respecta a la designación de sus ministros, sí, pero siempre y cuando se reforme el mencionado artículo, ya que el mismo señala que en el caso de que el Senado no hace la designación dentro del plazo señalado o rechaza la totalidad de la terna que le propone el Presidente, termina siendo éste, quien decide finalmente. Por tal motivo, urge una reforma en este sentido, tanto en la forma de conformar dicha terna, así como en el procedimiento de elección de los mismos, si es que realmente se desea crear una verdadera carrera judicial y que además ésta sea independiente.

Por lo que toca al aspecto financiero, es decir; la remuneración, esta se encuentra regulada en el artículo 127 constitucional al establecer:

“El Presidente de la República, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda”.

Y en el mismo contexto, el artículo 94 del mismo ordenamiento en su párrafo noveno, ampara o protege por así decirlo, la remuneración que los ministros de la Suprema Corte, los magistrados de Circuito, los jueces de Distrito y los consejeros de la Judicatura Federal perciben al declarar que ésta: “...no podrá ser disminuida durante su encargo”.

Esto sin menoscabo del hecho, de que además los ministros de la Suprema Corte de Justicia, al vencimiento de su periodo tienen derecho a un haber por retiro.

La responsabilidad, es una situación que como ya dijimos anteriormente, regula el Título Cuarto de la Constitución, que se refiere a las responsabilidades de los servidores públicos, el cual nos dice en que casos serán responsables y sujetos de juicio, así como la manera en que se procederá. En este contexto Jorge Carpizo señala:

*"Las pruebas efectivas que requiere el juicio de responsabilidad las cuales en muy raras ocasiones podrán presentarse en contra de los jueces, han hecho de la inamovilidad judicial una positiva impunidad".*³³

Y por último tenemos la garantía de estabilidad, la cual encuentra su fundamento en el artículo 94 Constitucional que en su párrafo décimo señala:

"Los ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, solo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su periodo, tendrán derecho a un haber por retiro".

Aunque esta situación sin duda les brinda estabilidad por lo extenso que puede ser su encargo, esto no significa que sean inamovibles, como algunos autores señalan, ya que sí pueden ser removidos durante su encargo en los casos y en los términos que establece este Título Cuarto. Sin embargo importante señalar, que para que este principio de inamovilidad, por llamarlo de alguna manera, funcione, requerirá entre otras cosas de muy concienzudas decisiones. En suma, podemos decir que el predominio del ejecutivo sobre el poder judicial y en especial sobre la Suprema Corte de Justicia, no es tan abrumador como el que se establece respecto del legislativo, ya que es sobre todo a través del Juicio de Amparo, que la Suprema Corte obra con cierta independencia constituyendo en ocasiones un freno al desbocado poder presidencial, aunque claro, salvo en los casos en que el Ejecutivo no tenga un interés político en la resolución.

³³ Carpizo, Jorge. Op. Cit. p. 185.

Otros aspectos aunque de diferente orden pero no por eso menos importantes de la relación Ejecutivo-Judicial, se encuentra en los siguientes artículos de la Constitución: artículo 89 fracciones XII y XIV, 97 párrafo segundo, 98, 99 fracción segunda, 102 párrafo primero y quinto, 105 fracción primera inciso c) y 107 fracción octava inciso a).

El artículo 89 establece que es facultad y obligación del Presidente:

- XII.** "Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones. (necesidad que queda a juicio del Poder Judicial para evitar una posible negativa por parte del Ejecutivo.)

- 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".

En relación a esto, el artículo 94 del Código Penal para el Distrito Federal establece que el indulto no puede concederse, sino de sanción impuesta en sentencia irrevocable y contempla dos tipos de indulto:

- a) El necesario. Cuando aparezca que el sentenciado es inocente (artículo 96), y;
- b) El discrecional. Que se puede conceder al reo que haya prestado importantes servicios a la Nación, tratándose de delitos del orden común o al reo por delitos políticos (artículo 97)

Asimismo el artículo 97 del mencionado Código dispone que cuando la conducta observada por el sentenciado refleje un alto grado de readaptación social y su liberación no represente un peligro para la tranquilidad y seguridad públicas, conforme al dictamen del órgano ejecutor de la sanción y no se trate de sentenciado por traición a la patria, espionaje terrorismo, sabotaje, genocidio, delitos contra la salud, violación, delito intencional contra la vida y secuestro, ni reincidente por delito intencional, se le podrá conceder indulto (antes llamado por gracia) por el Ejecutivo Federal, en uso de

facultades discrecionales, expresando sus razones y fundamentos en los casos siguientes:

- I. Por los delitos de carácter político a que alude el artículo 144 de este Código;
- II. Por otros delitos cuando la conducta de los responsables haya sido determinada por motivaciones de carácter político o social, y;
- III. Por delitos de orden federal o común en el Distrito Federal, cuando el sentenciado haya prestado importantes servicios a la Nación, y previa solicitud.

No debe confundirse el indulto con la amnistía, ya que mientras el indulto es facultad es facultad del Presidente, se otorga a persona determinada y no puede concederse sino respecto a la sanción dada en sentencia irrevocable, la amnistía, es facultad del legislativo, favorece a todas aquellas personas que estén en el supuesto señalado por la ley y se puede otorgar en relación a quienes estén o no procesados y sin importar en el caso de los procesados, si hay o no sentencia.

“Artículo 97, párrafo 2º. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún juez de Distrito o magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal”.

“Artículo 98. Cuando la falta de un ministro excediere de un mes, el Presidente de la República someterá el nombramiento de un ministro interino a la aprobación del Senado, observándose lo dispuesto en el artículo 96 de esta Constitución. Si faltare un ministro por defunción o por cualquier causa de separación definitiva, el Presidente someterá un nuevo nombramiento a la aprobación del Senado, en los términos del artículo 96 de esta Constitución.

Las renuncias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves; serán sometidas al Ejecutivo, y si éste las acepta, las enviará para su aprobación al Senado.

Las licencias de los ministros, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de este tiempo, podrán concederse por el Presidente de la República con aprobación del Senado. Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años”.

Artículo 99, fracción II...

"Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

- II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior".

Artículo 102, apartado A, párrafos 1º y 5º.

"A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

...

...La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley".

Artículo 105, fracción I, inciso c).

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

- I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

....

- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal".

Artículo 107, fracción VIII, inciso a). Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

“VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo los jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede la revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia;

- a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, o por el Jefe del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad”.

Por lo que respecta a las facultades jurisdiccionales del Presidente, éstas encuentran su fundamento en el artículo 17 Constitucional, que establece la obligación del Estado de prestar el servicio público de la jurisdicción y dispone además que éste deberá ser prestado de manera expedita, pronta, completa, imparcial y apegado a derecho. Sin embargo en la práctica podemos encontrar graves deficiencias al respecto, lo cual se debe principalmente a la corrupción, a la ausencia de un buen sistema para identificar y sancionar responsabilidades de los servidores públicos de los órganos jurisdiccionales, así como a la falta de una buena preparación de los mismos, a los inadecuados sistemas de designación de jueces, a la falta de verdaderas y adecuadas garantías jurisdiccionales, a la incorrecta y en ocasiones escasa asistencia de asesoría legal (defensores de oficio), a los salarios indignos, a la incoherencia que existe en los sistemas institucionales, así como a los excesivos formalismos procesales, son solo algunas de las deficiencias que nuestro muy olvidados sistema de justicia presenta. En este contexto, Jorge Carpizo señala que el Presidente de la República realiza actos jurisdiccionales en virtud de que resuelve controversias entre partes y señala que los aspectos que comprenden esta labor jurisdiccional se refieren básicamente a:

- a) el Tribunal Fiscal de la Federación;
- b) el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal;
- c) las Juntas Federal y del Distrito Federal de Conciliación y Arbitraje;
- d) el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y;
- e) las cuestiones agrarias.

Sin embargo, aunque después de varias consideraciones al respecto concluye que las únicas facultades jurisdiccionales que realiza el Presidente son las que se encuentran en el artículo 27 Constitucional, relativas a la materia agraria, para efectos de éste análisis, es importante abordarlas y ver la forma en que éstas han ido evolucionando.

Por tal motivo, a continuación presento a grosso modo, los aspectos más relevantes de este interesante análisis realizado por Carpizo.

Para empezar, respecto a los dos primeros Tribunales nos señala que éstos se encuadran dentro del Poder Judicial porque:

- a) son tribunales similares a los judiciales con plena autonomía e independencia;
- b) sus resoluciones son revisadas por el Poder Judicial Federal, por lo que no son tribunales decisorios de última instancia, sino que también como en cualquier otro tribunal, sus decisiones llegan a una corte de jerarquía superior, que se encuadra dentro del Poder Judicial Federal;
- c) los magistrados gozan de las mismas garantías judiciales que los integrantes de los otros tribunales, y;
- d) la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, les es obligatoria, lo mismo que la de los tribunales colegiados que funcionen dentro de su jurisdicción territorial.

Por lo que aún en el caso de que éstos Tribunales tengan algún tipo de acercamiento o relación con el Poder Ejecutivo, lo cual pudiere hacer un poco confusa su ubicación, es decir; si se encuadran dentro del departamento judicial o ejecutivo, lo que sí se puede afirmar, es que están más cerca del primero que del segundo.

Estas confusiones se presentan entre otras cosas porque al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación, por ejemplo, se dispuso que éste dictaría sus fallos en representación

del Ejecutivo de la Unión, pero que sería independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad administrativa. Convirtiéndose así en un Tribunal de justicia delegada, que aunque gozara de plena autonomía para emitir sus fallos, ya que no dependía de ninguna autoridad administrativa, sus resoluciones eran dictadas a nombre del Presidente. Sin embargo, posteriormente se le reconoció absoluta autonomía respecto a las autoridades administrativas así como a los tribunales ordinarios, por lo que hoy en día en nuestra legislación fiscal vigente, ya no se expresa que las sentencias de éste Tribunal se dicten a nombre del Presidente.

Lo mismo acontece con el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual se encuentra dotado de plena autonomía y es independiente de cualquier autoridad administrativa, sus resoluciones al igual que las del Tribunal Fiscal de la Federación, no son dictadas en nombre de alguna autoridad administrativa.

En relación a los Tribunales Laborales, se ha afirmado que formalmente son parte de la administración pública, aunque materialmente independientes, con plena jurisdicción y con atribuciones para ejecutar sus laudos, después de analizar varios preceptos de la Ley Federal del Trabajo que parecen indicar que las Juntas son órganos administrativos por su cercana vinculación con autoridades administrativas, Carpizo aclara que no obstante lo anterior, no es posible encuadrar dichas Juntas dentro de la administración pública o afirmar que son un órgano de ésta, ya que si bien es cierto que existe una cercana vinculación entre ambas, los funcionarios de dichas Juntas no se encuentran jerárquicamente subordinados a funcionarios administrativos, ni reciben órdenes o indicaciones de éstos, sino que por el contrario, gozan de plena autonomía para resolver. Sin embargo, no se debe desconocer el hecho de que los funcionarios judiciales de éstas, tienen estrechos nexos con autoridades administrativas del trabajo, lo que de alguna manera, pudiera menoscabar la total independencia de su actuación, concluye.

Por otro lado, las mismas razones expuestas en torno a los tres primeros, le son aplicables también al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ya que la Ley Federal

de los Trabajadores al Servicio del Estado, (la cual establece la competencia de este Tribunal), tampoco refiere que éste sea un Tribunal de Justicia delegada, (es decir; que dicte sus resoluciones en nombre de alguna autoridad administrativa) además de que jurídicamente, no depende de ningún órgano administrativo, por lo que es un Tribunal autónomo y con plena jurisdicción.

Sin embargo, advierte que los gastos que origina dicho Tribunal son cubiertos por el Estado y se encuentran consignados en el Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, situación que debe cambiar a efecto de que éste cuente con un presupuesto propio, que pueda manejar libremente y que además no dependa o sea parte de ninguna secretaría de Estado. Por lo que recapitulando lo anterior tenemos que tanto el Tribunal Fiscal de la Federación como el Tribunal, como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, las Juntas Federal y del Distrito Federal de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje:

- tienen la misma naturaleza de un tribunal ordinario;
- no dependen jerárquicamente de ninguna autoridad administrativa;
- no resuelven controversias por delegación, y;
- gozan de plena jurisdicción para emitir sus resoluciones

Por último, señala que en el artículo 27 constitucional se encuentran tres facultades jurisdiccionales del Presidente y que comprenden los siguientes aspectos:

1. Controversias por límites de terrenos comunales que se hallen pendientes o que se susciten entre dos o más núcleos de población. En éstos casos el Presidente resuelve en primera instancia ya que: "El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes la proposición del Ejecutivo, tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable, en caso contrario; la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial.

2. Resolver las solicitudes de dotación o restitución de tierras o aguas: "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado a favor de los pueblos en que en lo futuro de dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.
3. Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876 y que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

De manera que desde un ángulo estrictamente jurídico:

"las únicas facultades jurisdiccionales que posee el presidente mexicano son las que tiene en materia agraria de acuerdo con el ya citado artículo 27".³⁴

Cabe señalar sin embargo, que de la época en que el Dr. Carpizo realizó éste análisis a la fecha, la situación ha ido cambiado, ya que por ejemplo, anteriormente algunos de éstos Tribunales tal y como el lo señala, en el Manual de Organización del Gobierno Federal, se encontraban formando parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o lo que es lo mismo, formando parte del Poder Ejecutivo. Actualmente de acuerdo con el Manual de Organización de la Administración Pública Federal 1999, editado por el Instituto Nacional de Administración Pública, ya no se encuentran formando parte del Ejecutivo, dichos Tribunales.

Del mismo modo, en lo referente a la materia agraria, la situación pinta diferente, ya que de los tres casos que expone Carpizo, solo el referente a los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores, permanece idéntico, mientras que los otros dos, parecen manifestar la intención de empezar a dotar de autonomía a este sector, al señalar que:

³⁴ Carpizo, Jorge. Op. Cit.

“Fracción VII, párrafo séptimo. La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria;

Fracción XIX, párrafo segundo. Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente”.

Y digo que parecen manifestar la intención, ya que éstos Tribunales encargados de administrar justicia agraria, son integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo y aunque muchos dicen que la intención es lo que cuenta, es claro que hoy día nosotros como gobernados que somos, no podemos vivir de puras buenas intenciones.

En este contexto, es que consideramos urgente una reforma integral y profunda a todo el aparato de justicia del Estado mexicano y no solo a nivel federal, sino en todos sus niveles de gobierno, si es que de verdad queremos fortalecer a nuestro Poder Judicial.

IV.3 Las Facultades Metaconstitucionales del Presidente y los frenos al poder presidencial

Mucho se ha discutido sobre cuáles son los alcances al poder de un presidente, ya que nombra y protege, coarta o facilita la corrupción, es la medida de toda carrera política y le da el tono a los estilos de su sexenio con su muy peculiar estilo de gobernar. De manera general, el presidencialismo mexicano puede explicarse por la irrefragable fuerza que ejerció el Ejecutivo dentro del sistema político. Pero para llegar a esa posición preeminente, el Presidente en turno no solo contó con las numerosas y muy importantes atribuciones que le otorga la Constitución, sino además con todas las facultades que un sistema político permisivo, flexible y condescendiente llegaron a signarle; causas constitucionales y metaconstitucionales que juntas prohicieron el presidencialismo mexicano.

Un retrato muy elocuente sobre el presidencialismo mexicano se ve a partir de los tres niveles de gobierno, los recursos y las áreas que controla un presidente, sin embargo, afortunadamente las cosas parecen estar cambiando y es que a pesar de que todavía el Ejecutivo conserva facultades importantes, ya han disminuido los ámbitos de competencia del gobierno; por ejemplo ahora en 1997 el Presidente dejó de ser el Jefe del Distrito Federal, hay una elección y no una designación, tampoco es ya el Jefe de los 31 Estados, ya que se descuentan de la lista los que son gobernados por la oposición, además de los municipios que también son gobernados por otros partidos políticos, entre los cuáles destacan las principales ciudades del país.

Sobre los medios de comunicación también hay un cambio, sobre todo en la televisión, porque el Estado ya no es dueño de los canales 13 y 7, solo conserva los canales culturales 11 y 22, lo cual hace una línea importante a pesar de que la línea de la televisión privada mantiene un apoyo fuerte al gobierno federal; la apertura económica y la integración que representa el Tratado de Libre Comercio, marcan un modelo macroeconómico que le quita a la Presidencia amplios márgenes de maniobra en la

política económica que tuvieron los presidentes hasta 1982, algunas otras reformas como la de la autonomía del Banco de México que se hizo en 1993, le quitan al Presidente ciertas facultades, aunque le dejan la facultad de nombrar al gobernador del Banco Central sin tener una mayoría calificada, solo con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, como lo señala el artículo 28 de la constitución. Por otro lado, con la autonomía del Instituto Federal Electoral, el Ejecutivo perdió la facultad de tener como su representante al Secretario de Gobernación y perdió también la facultad de proponer a los consejeros electorales; el proceso de privatización de las empresas públicas dejó al Poder Ejecutivo sin una serie de recursos que llegó a concentrar, desde la banca, pasando por la telefonía o las líneas aéreas.

Este conjunto de cambios han disminuido facultades del presidencialismo, sin embargo vemos como la Presidencia de Carlos Salinas fue a pesar de casi todos estos cambios; principalmente las privatizaciones y la incidencia de la economía internacional, un sexenio con un Ejecutivo extremadamente poderoso y concentrador. Fortaleza que probablemente tuvo el último operador político antes de la caída definitiva del régimen de partido de Estado, al cual muy atinadamente el connotado analista político Enrique Krauze lo ha llamado “el hombre que quería ser rey”.

Hay un encadenamiento progresivo de ámbitos de poder que va desde la punta de una pirámide hasta las bases de la misma, en ella el presidencialismo está apuntado desde varias fuentes de poder entre las que se encuentran:

a) las facultades legales que están en la constitución, entre las que destacan las del artículo 89 (facultades expresas del presidente, son 18 importantes atribuciones, desde el nombramiento y remoción de los secretarios de despacho, personal diplomático, altos mandos militares, hasta dirigir la política exterior, convocar a periodo extraordinario al Congreso (cuando así lo acuerde la Comisión Permanente), designar las ternas para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia); además la de los artículos 3º (determinar planes y programas de estudios), 27 (intervención en materia agraria), 28 (proposición de la terna para el gobernador del Banco Central), 29 (capacidad para suspender las

garantías individuales), 71 (derecho para iniciar leyes y decretos), 72 (capacidad de modificación de leyes, es decir; de veto), 74 (capacidad de tener partidas secretas), 96 (nombrar Ministros de la Suprema Corte de Justicia, 100 (nombrar a un integrante del Consejo de la Judicatura Federal), 102 (designar al Procurador General de la República con aprobación del Senado y poder removerlo libremente), 115 (tener el mando de la fuerza pública), 119 (poder de extraditar), 122 (sobre el Distrito Federal puede iniciar leyes, proponer al Senado al sustituto del Jefe de Gobierno, ser consultado en materia de presupuesto);

b) las facultades no constitucionales de ser el Jefe del Partido (PRI), poder designar a los candidatos y sobre todo a su sucesor, así como tener una mayoría legislativa disciplinada en las dos Cámaras que integran el Congreso de la Unión;

c) la red de gobernadores y alcaldes del PRI;

d) el presidente dispone de una cantidad de recursos, llamadas partidas secretas, sobre los cuales puede disponer de forma completamente discrecional.

Cuando se revisan las facultades legales es impresionante el conjunto de asuntos sobre los cuáles tiene capacidad y facultades el Poder Ejecutivo. Por lo anterior, existe en México una creencia muy arraigada de que la fortaleza del Presidente viene dada, sobre todo por sus facultades no constitucionales o no escritas, entre las que se encuentran: la jefatura real del PRI, la designación de su sucesor, el nombramiento de gobernadores, Senadores, diputados y de los principales presidentes municipales. A estas funciones el connotado constitucionalista Jorge Carpizo las ha denominado "facultades metaconstitucionales".

Por lo que respecta a la jefatura real del PRI, se ha señalado que el presidente mexicano es el jefe real del PRI, y que éste como partido semioficial o completamente preponderante, le otorgan al presidente una serie de facultades situadas más allá del

marco constitucional. Sin embargo, aunque sin duda alguna, es la fuerza del partido la que le brinda al presidente el apoyo necesario para llevar a cabo su labor, es también la misma fuerza de éste, la que lo puede derrumbar. Respecto a la designación de su sucesor, Daniel Cosío Villegas opina:

"Es claro que el presidente saliente escoge a su sucesor, y tiene para ello un margen de libertad muy amplio, quizá su única limitación sea que el "escogido" no vaya a ser fuertemente rechazado por amplios sectores del país, lo que en realidad es difícil, o que, como se ha expresado; cometa un "disparate garrafal".³⁴

Es decir; el presidente saliente es el gran elector de su sucesor, y es que aunque esta vez supuestamente el candidato a la presidencia fue escogido a través de un proceso de selección interna dentro del partido, todo mundo coincidió en que el candidato Labastida, era el preferido del presidente, por lo que el resultado, pasada la elección, no sorprendió a nadie.

En cuanto a las relaciones entre el presidente y los gobernadores estatales o lo que es lo mismo; entre el ejecutivo federal y las entidades federativas, podemos decir que es por conducto del partido oficial que el presidente designa a los gobernadores estatales, pero también haciendo uso de las armas legales previstas en la misma constitución, el presidente puede destituir a los gobernadores.

El presidente como jefe del partido oficial influye en la designación de los candidatos a gobernadores de las entidades federativas. El aval presidencial constituye en la lucha por las candidaturas a los gobiernos locales, la segura nominación futura y por tanto el seguro ejercicio del poder regional. Asimismo el ejecutivo tiene la posibilidad real de destituir a los gobernadores ya sea a través de presiones políticas o económicas que se traducen en renunciaciones de éstos. Tal posibilidad se encuentra enmarcada en el uso que puede hacer de la llamada "desaparición de poderes", establecido en la fracción V del artículo 76 constitucional.

³⁴ Cosío Villegas, Daniel. Compuerta en Plural. México, Diciembre, 1975.p. 51.

Casi todos los analistas del sistema político mexicano coinciden en señalar que la centralización del poder político en México en la figura presidencial y la institucionalización del poder político con surgimiento y consolidación del partido de la clase gobernante, como un medio de cohesión de la clase dominante en su conjunto, son las piezas clave que explican el contexto del sistema político mexicano. Sin embargo, es preciso matizar que ambos hechos son producto de las características propias de todo el desarrollo y evolución del estado mexicano, que se vio en la necesidad de aglutinar alrededor de un partido y de la institución presidencial, lo que la propia debilidad orgánica de la burguesía mexicana le obligaba a establecer a fin de mantener su hegemonía frente a las demás fracciones y el imperialismo, lo cual explica en gran medida la imposibilidad de establecer un genuino sistema de partidos. Esto se traduce en que la práctica del presidencialismo en México, se establece sobre la base de un partido único, dominante que concentra el poder e instrumenta las acciones de la burocracia política, conjugando las relaciones de conjunto del bloque en el poder y que supone por lo tanto, la ausencia de un sistema de partidos y el estrechamiento del vínculo partido-presidente.

Por otro lado, cuando hablamos de ausencia de partidos políticos, hacemos referencia al hecho de que existen partidos, pero éstos básicamente son ideológicos, ya que se encuentran desvinculados de fuerzas sociales importantes y por lo tanto, carecen de una participación real en la toma de decisiones que atañen al Estado. Situación que configura su debilidad y sus escasas oportunidades de ejercer una real presión sobre las decisiones del estado vía el presidente de la República.

Sin embargo, cabe señalar que frente a todo este poderío del que goza el titular del Ejecutivo, la Constitución contempla algunos aspectos que llegado el caso, pueden convertirse en frenos ante un desbocado poder presidencial y entre los que se encuentran principalmente los siguientes:

- a) el poder de la bolsa;
- b) la ratificación de determinados actos;
- c) las facultades implícitas;

- d) el tiempo;
- e) el poder judicial federal;
- f) los grupos de presión;
- g) los de carácter internacional;
- h) la organización no controlada;
- i) la prensa; y
- j) el juicio político de responsabilidad

a)El poder de la bolsa: ya que la Cámara de Diputados puede modificar, reducir o aumentar el proyecto de presupuesto de egresos que le propone el presidente de la república y es la propia Cámara de Diputados la que examina anualmente la cuenta pública que le presenta el ejecutivo. Estas facultades le otorgan a la Cámara de Diputados un poder indiscutible, los cuales pueden diferir en un momento dado la aprobación de los gastos o bien condenarlos. De la misma forma, es el Congreso quien da las bases y autoriza la celebración de los empréstitos.

“Artículo 73, fracción VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos, sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República, en los términos del artículo 29.

Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos, que en su caso requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública”.

b)La ratificación de determinados actos: la ley fundamental ordena que el congreso, el senado y otras veces la cámara de diputados, aprueben la realización de ciertos actos, los tratados internacionales y los nombramientos de algunos funcionarios. Cuya negativa a ratificar o aprobar esos actos o nombramientos puede lesionar la política

internacional que ha delineado. Asimismo, de acuerdo con el artículo 88 constitucional, el presidente no puede ausentarse del territorio nacional sin permiso del Senado o en su caso, de la Comisión Permanente.

c) Las facultades implícitas: el artículo 73 al conceder al congreso sus facultades, indica en la fracción XXX que puede:

“Expedir todas las leyes que sean necesarias, con el objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”.

El objetivo de ésta facultad es hacer efectivo el ejercicio de las atribuciones expresas que la ley fundamental señala a los poderes y a su vez, reforzar las anteriores 29 fracciones del propio artículo 73 y también las otras funciones señaladas en la ley fundamental. De esta forma, el Congreso bien puede legislar en el sentido de restringir facultades al ejecutivo.

Hasta este sexenio, estas facultades no operaron como verdaderos controles, ya que la mayoría en el Congreso, eran miembros del partido del Presidente. Sin embargo, en vista de las actuales circunstancias y tomando en cuenta la nueva composición del Congreso, es muy posible que este ahora si pueda desempeñar realmente el papel para el cual fue creado, que es entre otros, el de servir de freno y equilibrio al poder ejecutivo

d) El tiempo: Aunque sin duda este factor constituye un freno al poder presidencial, es relativo, ya que aunque su periodo dura únicamente seis años y al menos por ahora sin posibilidades de reelección, los pasados sexenios han demostrado que seis años son suficientes, para dejar al país en profundas y permanentes crisis, tanto en lo económico, como en político y en lo social.

e) El Poder Judicial Federal: Aunque se dice que este al igual que el Poder Legislativo se encuentra completamente subordinado y maniatado al Ejecutivo, no podemos negar

que el Poder Judicial sobre todo a través del juicio de amparo, ha mostrado cierto índice de efectividad y que la Suprema Corte de Justicia en México todavía conserva cierta independencia, aunque claro, como se dice por ahí: "siempre y cuando el Ejecutivo no esté interesado políticamente en la resolución".

f) Los grupos de presión: Se dice que éstos grupos de presión son en realidad grupos de industriales, de comerciantes, de grandes agricultores y recientemente de la sociedad civil, que ante acciones presidenciales que les disgustan, toman medidas como la falta de inversiones, envío de dinero al extranjero y retiro de productos del mercado, para presionar al presidente. Es importante señalar que éstos grupos de asociaciones están reconocidos por la ley, y es la propia ley la que les otorga representación. A decir de Andrés Serra Rojas, éstos grupos de presión son:

"Los grupos de presión son las organizaciones o coaliciones de intereses económicos, que sin ser políticas o valiéndose de la política como un medio, tienen por misión defender los intereses, objetivos o propósitos del grupo, al mismo tiempo que influyen en las decisiones gubernamentales o en la política general de un país, directamente, o a través de personalidades políticas influyentes o haciendo un llamado a la opinión pública por medios directos o indirectos".³⁵

Por su parte, Maurice Duverger señala que "los grupos de presión tratan de influenciar a los hombres que detentan el poder, pero no buscan entregar el poder a sus hombres al menos oficialmente, ya que ciertos grupos poderosos tienen sus representantes en las asambleas y en los gobiernos prácticamente; pero el vínculo entre éstos y el grupo del que dependen, permanece secreto o discreto".³⁶

Debe distinguirse entre éstos grupos de presión y los partidos políticos, ya que no son lo mismo; sin embargo la diferencia entre ambos es tan nítida, que ni el propio Duverger, quien es el autor más destacado en el estudio de éstos, ha logrado establecer perfectamente los rasgos definitivos que hacen la distinción entre ambos.

³⁵ Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. México. Edit. Porrúa. Tomo II. p. 713.

³⁶ Duverger, Maurice. Sociología Política. México. Edit. Porrúa. p. 376.

Adicionalmente a éstos dos, existen también los llamados grupos de interés, a lo que el maestro Burgoa señala:

"Además de los grupos de presión existen los llamados grupos de interés sin que entre unos y otros haya ninguna diferencia esencial, pues los primeros siempre persiguen un "interés" y los segundos también ejercen presión".³⁷

g) Los de carácter internacional: ya que México por ser un país económicamente dependiente, desde el exterior se pueden tomar medidas que le afecten gravemente, tales como la restricción de créditos, la fijación de altos aranceles a sus artículos y la libertad de trabajo de sus habitantes, además de medidas de tipo político.

h) La organización no controlada: Y es que debemos recordar que el PRI está organizado por sectores que son: el campesino, el obrero y el popular, por lo que el nacimiento del sindicalismo independiente al estar fuera del control del PRI y del gobierno, constituyen un importante peligro al libre manejo de la organización y actividad sindical, manejo al que siempre ha estado acostumbrado el gobierno.

i) La prensa: Se dice que actualmente el poder de la prensa así como el de la opinión pública son actualmente los únicos poderes que no tienen contrapeso, por lo que constituye ya no solo una molestia como antes se pensaba, sino que ahora ha adquirido la fuerza y la relevancia suficiente tanto para levantar la actuación y los logros de un Presidente, como para dar las pautas al desmoronamiento de su carrera.

Este punto, recientemente está siendo ampliamente discutido, y es que no solo se puede afectar la carrera de un presidente, sino de cualquier individuo que como figura pública, su vida sea por ende, también del conocimiento público; y la discusión básicamente radica en hasta donde se encuentra el terreno de lo público y en donde inicia el terreno de lo privado, por lo que tendrá que ser cuidadosamente analizado este aspecto, ya que en aras de la libertad de expresión y de prensa que consagran los

³⁷ Burgoa, Ignacio. Op. Cit. p. 544.

artículos 6º y 7º constitucionales, muchos reporteros han dado rienda suelta a su profesión, afectando en ocasiones muy gravemente la vida de las personas.

j)El juicio político de responsabilidad: La responsabilidad política se hace ejecutiva en México y en otros países por medio de la institución conocida como Juicio Político. El Juicio Político tiene su fundamento en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refiere a la Responsabilidad de los Servidores Públicos, Título que junto a las disposiciones que en este sentido establece la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos, constituyen uno de los más importantes controles al poder presidencial. En este sentido, el segundo párrafo del artículo 108 constitucional señala:

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

La constitución del 57, además de las dos causas que indica la del 17, señaló también como causa de responsabilidad presidencial, la violación expresa de la constitución y los ataques a la libertad electoral, pero el proyecto de constitución de Carranza, suprimió éstas otras dos causas que si se encontraban en la Carta Magna de 1857 y las razones por las que se aceptó este proyecto de Carranza, fue básicamente el brindarle estabilidad al Ejecutivo, limitando los motivos por lo cuales podía ser juzgado a delitos de carácter muy grave como la traición a la patria y delitos graves del orden común.

A este respecto, Tena Ramírez, ha señalado que esta frase es peligrosa, ya que con ella se abre la puerta para un posible atentado constitucional del congreso en contra del presidente ya que si en la Ley Fundamental no se especifican cuales son los delitos graves del orden común por los que puede ser acusado este funcionario, la facultad para calificar la gravedad de esos delitos quedará a discreción de las cámaras y con ello quedará también a merced de las mismas, la suerte del jefe de estado y que este peligro se acentúa aún más si por mandamiento constitucional, es en la ley donde debe constar la clasificación respectiva, tal como lo propuso la reforma del 47, con la fórmula

“delitos graves ordinarios del orden federal o local que determine la ley. Pero aún con esta modificación, que tendrá la ventaja de juzgar el caso conforme a una norma conocida y anterior, hay la posibilidad de que el congreso trate de sojuzgar al presidente mediante la expedición de una ley de tendenciosa severidad. Es por esto que lo más aconsejable parece ser, reanudar la tradición interrumpida en el 57, y especificar de manera concreta en la constitución, los delitos por los que puede ser acusado el presidente de la república durante el tiempo de su encargo.

El artículo 111 en su párrafo 4° señala: “Por lo que toca al Presidente de la República solo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable”.

Por otra parte, el artículo 110 en su párrafo 5° establece: “Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado”.

Asimismo el artículo 114 puntualiza: “El procedimiento de juicio político solo podrá iniciarse durante el periodo en que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en el periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento...”

Estos son a grandes rasgos aquellos aspectos que comprende el juicio político, ya que ésta es una institución tan compleja, que analizarla por sí sola y de manera total, podría ser el tema de este trabajo de tesis. Esta polémica figura, ha sido motivo de inmensos e interminables debates en el Congreso y es que a la fecha parece ser que no se han podido poner de acuerdo los legisladores respecto al alcance que tiene la frase traición a la patria, así como que comprende los delitos graves del orden común, de tal suerte que en la Constitución vigente, ésta situación subsiste, lo cual quizá también pudiera derivarse del hecho, de que hasta ahora no se ha presentado la ocasión para detallarla.

Sin embargo, sería conveniente empezar a precisar el alcance de éstas dos faltas por las cuales puede ser acusado nuestro Presidente, sobre todo si tomamos en cuenta el hecho de que son las únicas faltas por las cuales puede ser sujeto de juicio político, esto claro, sin el afán de atacar al titular del Ejecutivo, sino por el hecho de que si algún día llegado el caso se necesitara hacer uso de éste recurso, nuestros legisladores se dejaran llevar por los ánimos del momento acarreado con esto quizás, nefastas consecuencias para la vida política del país.

IV.4 La Institución Presidencial y la Transición Democrática

Después de las elecciones del 2 de julio del 2000, todo mundo habla de una transición; transición política, transición democrática, transición a un nuevo régimen, etc... ¿pero qué es y que conlleva una transición?. De acuerdo al Diccionario Universal de Términos Parlamentarios la transición es:

"Transición política alude a los procesos mediante los cuales las sociedades pasan de un tipo de régimen a otro; o de una etapa a otra considerada más avanzada. La transición como concepto teórico se vincula con otras categorías analíticas como: cambio político, modernización política, desarrollo político y reforma política. Pese a que el concepto de transición se refiere a movimientos políticos de la sociedad, su contenido y su uso más frecuentes tienen que ver con procesos evolutivos y progresivos de carácter pacífico, normalmente pactados entre los grupos políticos que se disputan el poder del Estado.

La transición política consiste en la transformación de los regímenes o de los sistemas políticos autoritarios o tradicionales en formas políticas modernas y democráticas. El tránsito de un tipo al otro al reconocerse como transición democrática supone una doble instrumentación. En primer lugar, la transición democrática implica la adopción de métodos democráticos para llegar a la democracia; por lo que en segundo término, es una transición a la democracia; es decir, un recorrido hacia el establecimiento de instituciones democráticas; régimen representativo, división de poderes, libertades civiles y políticas, partidos autónomos, elecciones limpias, Constitución entendida como Ley Suprema, autonomías regionales (federalismo, municipalismo) pluralismo parlamentario, etc...Desde esta perspectiva la transición política ha de pasar por un proceso constituyente ha fin de crear un nuevo régimen aun cuando no se construya un régimen inédito.

Las transiciones están delimitadas de un lado por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario y del otro por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno de algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de alguna alternativa revolucionaria. Lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas; no se hallan en flujo permanente, sino que además por lo general son objeto de contienda. Los actores luchan no solo por satisfacer sus intereses inmediatos, y los de aquellos que dicen representar, sino también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quienes serán en el futuro los perdedores y los ganadores".³⁸

³⁸ Comisión de Estudios Legislativos de Cámara de Diputados. Op. Cit. p. 1029 y s.

Una vez definida, debemos señalar que toda transición tiene riesgos de involución; sin embargo, la oportunidad real para la alternancia es una condición absolutamente esencial, al grado que algunos autores consideran que no se puede hablar de que un país ha transitado a la democracia, hasta que la oposición no haya estado en el poder.

Además, en un país donde un partido ha permanecido por un periodo prolongado en el poder, sus ideas y programas se van desgastando con el tiempo. Por lo que la existencia de la alternancia, debe significar también la amenaza de la misma, lo cual es una manera de que el partido en el gobierno haga bien las cosas o al menos trate de hacerlo, si es que desea permanecer en el poder.

¿Pero cuáles son los factores que generalmente se presentan de manera previa a una transición?. A decir de Cárdenas Gracia, el paso previo a la democratización inicia en razón de:

- a) "el régimen autoritario fue cumplido con las necesidades funcionales que le dieron origen;
- b) pérdida de legitimidad del régimen;
- c) conflictos internos que logran conciliarse dentro de la coalición gobernante, y;
- d) por presiones externas que obligan al régimen a revertirse de una apariencia democrática".³⁹

En nuestro país, después de los resultados obtenidos en las elecciones del pasado 2 de julio, muchos aseguran que hemos transitado a la democracia y que por fin se acabó el presidencialismo (el cual se supone era el obstáculo más fuerte para lograr dicha transición). Sin embargo, no es aconsejable dejarnos llevar con tal apreciación, ya que el presidencialismo se encuentra tan arraigado en nuestra cultura política, que para su

³⁹ Ibidem. p.1032

cancelación no basta el solo hecho de que esta vez se haya dado una alternancia en el poder, sino que también será necesario desarraigar de toda la estructura gubernamental y de todo el sistema político, las manifestaciones y secuelas del mismo.

En este contexto, hay quienes afirman que para superar los efectos nocivos del presidencialismo en las instituciones republicanas, es necesario acotar el presidencialismo a los términos constitucionales. Sin embargo, el connotado analista político Federico Reyes Heróles señala que esta no es la mejor solución, ya que por un lado deja vivo al presidencialismo y por otro, deja intactos los términos constitucionales de nuestro actual sistema presidencial, por lo que lo mejor es eliminar por un lado el presidencialismo y por el otro, acotar el sistema presidencial, así como cancelar las atribuciones presidenciales que limitan la soberanía de los otros poderes y de los estados de la República; es decir, todos aquellos poderes que el Gobierno Federal, ha concentrado en detrimento de gobiernos estatales y municipales.

Asimismo, advierte que el hecho de que nuestra Constitución sea de tipo programático, ha exigido que cada Presidente en turno, para llevar a cabo su programa de gobierno, se vea en la necesidad de enviar al Congreso una serie de iniciativas de reformas constitucionales o de leyes indispensables para cumplir su propósitos, las cuales ha menudo han representado serias mermas a las atribuciones de los otros poderes o de los gobiernos locales, con lo cual el presidencialismo se ha venido fortaleciendo o reposicionando de manera incesante.

Pero en realidad si lo analizamos a profundidad, el problema no solo consiste en quitar facultades al Ejecutivo, sino en crear un verdadero sistema de pesos y contrapesos que le otorgue a cada rama de gobierno una injerencia parcial en los asuntos de las otras; es decir, no se trata de hacer una presidencia débil, sino de hacer una más eficaz y responsable, controlando al poder presidencial, no debilitándolo y está en el interés del país el contar con ejecutivo fuerte y eficaz y un ejecutivo débil no propicia el buen gobierno. A decir de Alexander Hamilton:

"Un Ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno. Una ejecución débil, no es sino otra manera de designar una ejecución mala; y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en teoría, en la práctica tiene que resultar un mal gobierno".⁴⁰

Por su parte, María Amparo Casar señala que el paradigma del poder presidencial en México, estuvo anclado durante mucho tiempo en el triple rostro de la figura presidencial: 1) jefe del partido único, 2) jefe de Estado y 3) jefe de gobierno, lo que dio como resultado la formación de un hiperpresidencialismo, situado justo en el vértice del doble poder (despótico e infraestructural) de los estados naturales contemporáneos y esa fue la normalidad del régimen presidencialista durante muchos años.

Sin embargo, nosotros ahora podemos decir que habiendo perdido el Presidente el control sobre el Congreso de la Unión, el panorama nos muestra un Poder Ejecutivo que necesitará reformar y no precisamente abrogar la Constitución, para plasmar garantías mínimas en un régimen plural.

Las elecciones del pasado 2 de julio dieron por resultado que el poder político quedara distribuido de manera más equitativa en todos los ámbitos nacionales, de manera que ahora que los nuevos diputados del PRI por primera vez no suman mayoría absoluta en el Congreso, le cancela al Presidente el apoyo con que siempre contó, dado no solo por la coordinación entre poderes de la Unión a que obligan los términos constitucionales, sino sobre todo por el compromiso partidista que se expresaba en el inalterable respaldo que siempre le brindaron los diputados de su partido.

El Poder Legislativo Federal ya no se integra solo con miembros del partido dominante (sobre todo la Cámara Baja), ya que ahora una gran cantidad de curules se encuentran en poder de los miembros del partido de oposición, lo que ha significado que algunos proyectos de ley enviados por el Ejecutivo, se hayan criticado y por consiguiente modificado, lo cual es un hecho altamente significativo, porque éstas podrían ser las

⁴⁰ Hamilton, Alexander. Op. Cit. pp. 297

primeras bases para el arribo de una auténtica separación entre poderes, pero con colaboración entre los mismos.

El partido predominante ya no las tiene todas consigo, pues se ha enfrentado a impactantes derrotas de sus miembros contendientes, y esto ha sucedido a nivel de presidencias municipales, diputaciones (locales y federales), senadurías y gubernaturas, lo cual indica que el partido predominante está atravesando una crisis tanto interna como externa que amenaza con su destrucción. Como consecuencia de esto último, y por el desprestigio del partido predominante, el Ejecutivo ha visto limitada su otra facultad tradicional de "designar" a los gobernadores de las entidades federativas, lo que podría significar en el futuro de México una posible apertura para la elección democrática de los ejecutivos estatales a base de seleccionar candidatos verdaderamente arraigados y comprometidos con los intereses de los electores estatales.

Del mismo modo la introducción de elecciones primarias en el PRI le resta una facultad más al Presidente. Ya no es tan fácil premiar a sus seguidores y castigar a sus disidentes, lo que obviamente repercute en el grado de disciplina partidista. Si bien la influencia presidencial es un factor a tomar en cuenta, los gobernadores tienen ahora un papel más relevante y, en última instancia, el poder de nominación tiende a quedar en manos del electorado. En la medida en que se mantengan estos factores: competitividad electoral y elecciones primarias, el presidencialismo mexicano no volverá a ser el de antes.

Los cambios democráticos tienen que verse como el principio de otros procesos más profundos, por ejemplo, el de la auténtica identificación de los diputados y senadores con los intereses de los electores, ya que mucho se habló de "levantadedos" en las Cámaras como efecto del presidencialismo.

Al interior del Congreso se ha iniciado un proceso inédito de negociaciones y concertaciones que serán indispensables para llevar adelante el trabajo parlamentario,

ya que la hegemonía presidencial que lograba que la mayoría en las Cámaras, (que representaban los Diputados y Senadores de su partido), aprobará sus iniciativas, parece haber terminado. De ahí que el reto a la vista sea la concertación.

Con esta nueva redistribución del poder, todos están obligados a negociar, ya los legisladores sean del partido que sean, no podrán darse el lujo de intransigir, ya que estarán obligados a realizar consensos y negociar con sus opositores para poder hacer cambios sustanciales.

Ante esta nueva forma de relaciones entre el Poder Legislativo y el Presidente de la República, se levantan serias dudas, así como grandes expectativas, ya que si cualquiera de las partes escoge la vía de la confrontación, todo el esfuerzo por avanzar a la democracia habrá sido inútil, pero si por el contrario las diferencias se superan en aras de intereses superiores a los inmediatos y se impone la civilidad, la sensatez y la tolerancia, habremos iniciado la construcción de una verdadera democracia.

Por otro lado, el Ejecutivo Federal, sintió por primera vez la crítica de la sociedad como en ningún otro momento en la historia del país y un ejemplo de esto se encuentra en las elecciones presidenciales de 1988 las cuales fueron altamente cuestionadas por la opinión pública e inclusive se habló insistentemente de un gigantesco fraude electoral.

Por lo que respecta al Presidente, en los últimos años hemos sido testigos de una pérdida del poder presidencial, ya que como se pudo ver, Ernesto Zedillo se vio en la necesidad de negociar prácticamente toda su agenda legislativa con la Cámara de Diputados.

Aunque el sexenio del presidente Zedillo no se caracterizó por abusos personalizados, si se le acusó de tolerar ciertos hechos (a decir del PRD), alentándolos y tapándolos, como fue el haber permitido se llevara a cabo el fraude del siglo, mejor conocido como Fobaproa. Y es que debemos recordar que no solo se cometen delitos por acción, sino

también por omisión (ya que también por omisión se permiten o propician fraudes y crímenes). Por otro lado, los asesinatos políticos como: la masacre del Bosque, Acteal, Aguasblancas, así como la inseguridad en Chiapas, son heridas que Zedillo dejó abiertas y que no abordó por cierto en su 6º y último informe de gobierno que más que un informe, fue un mensaje.

Pese a todo esto, el legado del presidente Zedillo sin duda alguna es un buen legado a pesar del malestar de muchos priístas respecto a la actitud asumida por él tras la elección del 2 de julio y aún antes de ésta; y es que si bien es cierto que el proceso de democratización es triunfo de todos los mexicanos, es una realidad innegable que Zedillo coadyuvó o al menos no entorpeció este proceso, o dicho de otra manera; no opuso la resistencia autoritaria que se hubiese opuesto en otros tiempos. Es por eso que debemos reconocerle su disponibilidad y colaboración al proceso de democratización y ejemplos de ellos son el fortalecimiento de instituciones tan importantes y valiosas para nosotros los mexicanos como IFE y el TRIFE, así como el haber reconocido la victoria de la oposición.

Las elecciones del 2 de julio constituyen una severa llamada de atención al Revolucionario Institucional que los obliga a repensarse y a mirar en introspección, así como a responder mejor a los llamados de la gente, a la que por cierto, hace tiempo dejó de escuchar. El PRI tiene que analizarse del todo a todo y no intentar purificarse o liberarse de la culpa de la derrota en las pasadas elecciones, concentrándola en una sola persona, sino asumirla entre todos, ya que todos en mayor o menor grado contribuyeron a su descenso. Dicho de otra manera, no deben lavarse las manos y culpar únicamente a Zedillo por la derrota, derrota en la que el hartazgo hacia el PRI, jugó un papel primordial.

Por tal motivo, deben renovarse desde adentro y mirar hacia delante, recuperar su unidad como partido y dejar de sobreponer sus intereses particulares sobre los intereses nacionales. Deben representar debidamente a la nueva sociedad y si como sus propios dirigentes dicen (como Enrique Jackson, actual coordinador de la fracción

parlamentaria del PRI en el Senado de la República) no es tan difícil saber que es lo que quiere y necesita la sociedad, pues entonces empezar a demostrarlo. No basta con que cambien el nombre de su partido, sino se trata de mirar en introspección, dejar lo bueno y eliminar lo malo (ya que tampoco podemos descalificar todos sus actos, sino hay que reconocer que también tuvo aciertos). El PRI debe reconocer que hay nuevos actores sociales (en su mayoría los jóvenes), que existen nuevas generaciones así como un nuevo paradigma de la realidad, por lo que debe redefinir con claridad su identidad dentro del nuevo contexto de fuerzas políticas, reconstruirse y adecuarse a la nueva realidad.

Por otra parte, la relación entre el Partido Revolucionario Institucional y Zedillo, ya se encontraba muy deteriorada desde antes del histórico 2 de julio, sin embargo la premura del presidente Zedillo en esa ocasión por reconocer el triunfo de Vicente Fox sin ni siquiera esperar a oír resultados finales, fue el motivo que terminó por enfriar la relación entre ambos (presidente y partido), ya que esto le valió ser visto como un traidor por los militantes de su propio partido, los mismos que un día lo llevaron al poder y que lo consideraron como el mejor hombre para gobernar este país.

La ceremonia conmemorativa de la Revolución Mexicana que solía ser fiesta de unidad de la llamada "familia revolucionaria", fue la señal más evidente de un sistema que agoniza, al romperse el eje sobre el que funcionó durante más de 7 décadas ininterrumpidas en el poder. Acto en el que la simbiosis PRI-Gobierno, festejó de manera simultánea cada cual por su lado. Por un lado, Zedillo con su acto oficial que desairaron los priístas y éstos con un acto al que calificaron como "estrictamente partidista" y al que fueron invitados todos los militantes del partido, todos, excepto el presidente.

Aun así, insisto, no podemos dejar de reconocer que Zedillo supo remontar durante los primeros años de su gobierno una de las crisis económicas más severas que haya vivido el país heredada por su predecesor Carlos Salinas de Gortari. Supo crear los programas que le permitieron a la economía una recuperación gradual e hizo entrega

un país con certidumbre económica y democrática, sin el fantasma de la inevitable crisis de fin de sexenio ni el gobernante emanado de la dudosa legitimidad electoral (aunque no haya podido evitar que la sociedad pagara los costos de la depresión económica ya que los pobres del país aumentaron durante su gestión, pero esto a causa del largo periodo de crisis sexenales recurrentes en el país de 1976 a 1994).

De tal suerte que entre otras muchas cosas, el desempleo y la pérdida del poder adquisitivo, fueron algunos de los factores que contribuyeron a la debacle del priísmo y que ahora son ellos, los propios priistas, los que critican a Zedillo, acusándolo de traidor.

Por tal motivo, se podrá estar de acuerdo o en desacuerdo con lo que hizo Zedillo a lo largo de su mandato, pero no podemos dejar de reconocer y por que no agradecer, el tono desvaído con el que puso fin a las fanfarrias enloquecidas con las que todos y cada uno de los emperadores sexenales (con lo que contó nuestro país), se despedían de la silla.

Por lo que respecta al Partido Acción Nacional, un partido que siempre se movió en la oposición durante toda su vida política, enfrentándose a un priísmo hegemónico durante décadas; desarrolla una cultura política crítica y con una gran desconfianza a todo lo que sea gobierno. Pese a esto, el PAN tendrá que definir su doctrina política entre ser un partido de Estado y seguir siendo uno de oposición, pero ya sea se sitúe en uno u otro lado, el gobierno que inicia, deberá hacer lo suyo y la oposición lo suyo, pero conduciéndose en un ámbito de respeto recíproco.

El PAN después de 61 años de lucha incesante, ha ganado la presidencia de la República y ahora que lo hizo resulta que nuestro próximo presidente no es un panista típico, sino un empresario pragmático de Guanajuato que podríamos decir, inició su carrera política de manera casual en 1988, gracias a una invitación de Manuel Clouthier.

Vicente Fox será el primer Presidente que emana de las filas de ese partido y aunque en pocos partidos el origen doctrinario y la militancia escalafonaria cuentan tanto como en el blanquiazul, paradójicamente, desde que empezó el PAN su carrera de competencia electoral, resulta que los hombres y mujeres que han obtenido los triunfos, no han sido precisamente aquellos panistas que estuvieron picando piedra durante años, ni aquellos que heredaron a sus hijos la militancia así como el amor al partido; sino nuevos liderazgos de reciente ingreso, más cercanos a Maquío que a sus fundadores (Manuel Gómez Morín y Efraín González Luna).

Lo mismo ocurre ahora en el gabinete presidencial, en el que destaca la presencia de hombres de negocios, tecnócratas, así como críticos procedentes de la llamada "sociedad civil", es decir, gente sin partido, elegidos principalmente por su capacidad.

Con Vicente Fox llegan a Los Pinos, algunas figuras representativas del sector empresarial que sin renunciar a una relación privilegiada con el poder centralista y centralizado, objetaron ideológicamente desde la derecha, el monopolio político del partido oficial. Esto a diferencia del reclutamiento que se daba en la vieja clase política del PRI, en el cual, el gabinete se conformaba por vinculaciones con el partido, así como lealtad al mismo, entre otros. Sin embargo, ojo, porque el pluralismo político, implica entre otras cosas, diferencias ideológicas, no simple neutralidad.

En otro contexto, en algunos sectores de la sociedad mexicana existe una profunda preocupación por diversos temas político constitucionales y uno de ellos es el referente al sistema de gobierno. El dilema consiste en si nuestro sistema presidencial debe transitar a uno parlamentario. Es decir, existe la inquietud real de conocer si nuestro sistema presidencial es el mas adecuado para el México de hoy y para años venideros.

Esta inquietud surgió porque en las últimas décadas el equilibrio de poderes se ha inclinado a favor del Ejecutivo, de manera que por un lado, el Poder Legislativo no ha ejercido muchas de sus facultades constitucionales y por el otro, el presidente de la República a hecho uso de funciones situadas más allá del marco Constitucional; es

decir, metaconstitucionales, convirtiéndolo en la columna vertebral de todo el sistema político trayendo como consecuencia que los pesos y contrapesos constitucionales no hayan operado y que las libertades y derechos de los mexicanos se encuentren en ocasiones a discreción del poder ejecutivo.

Entre algunos de los propulsores de este cambio de sistema de gobierno (que no es lo mismo que cambio de régimen), se encuentra la propuesta del hasta hace poco diputado Pablo Gómez Álvarez del Partido de la Revolución Democrática, quien presentó una iniciativa que adiciona un artículo 137 a la Constitución y que intituló: "De la aprobación y promulgación de una Nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Esta iniciativa pretende dijo: facultar al Ejecutivo para convocar a un Congreso Constituyente pero mediante un referéndum ciudadano y que este Constituyente redacte un nuevo texto constitucional cuyo contenido integral sea congruente con las necesidades actuales, además de que sea más precisa y actual, así como redefinir el alcance de la Federación.

En este contexto, algunos analistas han sugerido que la transición a la democracia debe conllevar a la creación de una nueva Constitución, lo cual considero, depende de si la Constitución preexistente es adaptable o reformable, ya que si es flexible, se podrá adaptar a los nuevos requerimientos institucionales, sin la necesidad de crear una nueva. Sin embargo, esta es una situación que deberá ser cuidadosamente analizada, ya que una cosa es adicionar, reformar o derogar párrafos e incluso artículos constitucionales y otra muy diferente abrogar la Constitución vigente.

En este sentido también se ha pronunciado Porfirio Muñoz Ledo, (coordinador de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado del equipo de transición de Vicente Fox) quien se ha manifestado como uno de los principales impulsores de esta medida, ya que como podremos recordar, antes de declinar su candidatura a favor de Fox, una de las cosas que Muñoz Ledo cobijaba en sus propuestas de Nueva República, era precisamente la creación de una nueva Constitución.

Estamos ante la perspectiva de cambios que pueden ser trascendentales en varios aspectos medulares de nuestro sistema político. El paulatino desmantelamiento del presidencialismo, puede derivar en una legítima división de poderes, un auténtico federalismo y una mejor asignación de poderes, atribuciones y recursos gubernamentales, pero si se aprovecha al 100% la coyuntura, se pueden impulsar aún mayores avances democráticos. Sin embargo, esto dependerá mucho de la visión que sobre esta coyuntura tengan los partidos políticos, ya que si van a enredarse en revanchismos políticos y si no alcanzan a ver más allá de sus intereses inmediatos, todo el esfuerzo habrá sido inútil. Por eso es necesario que asuman una actitud constructiva, leal a la nación y a sus intereses particulares.

Se ha deslegitimizado cualquier otra vía de acceso al poder que no sea el voto y esta vía es sin duda la participación ciudadana y que a decir Federico Reyes Heróles la ausencia de ésta fue el otro lado de la moneda, ya que la cómoda descarga de responsabilidad (y de interés) en los asuntos políticos del país por parte del ciudadano, fueron algunas de las causas que también condujeron al círculo vicioso del presidencialismo. Motivo por el cual señala:

"El ciudadano, no solo es el que tiene derechos pasivos y activos desde el punto de vista político, sino es el que los ejerce. La ciudadanía es en ese sentido, participación, ya que si algo ha lacerado a la vida política nacional, extendiendo un tapete rojo a las figuras autoritarias presidenciales, es precisamente este acto en el cual el ciudadano y su conciencia de los asuntos nacionales se ven doblegados frente a intereses supuestamente superiores.

Para tener un Estado fuerte se necesita inexorablemente de una sociedad política fuerte, en la cual se debata, se confronten ideas, conceptos, proyectos, visiones del mundo, todo ello amarrado en un nudo anclado por un marco normativo que no solo permite la diferencia, sino que la fomenta".

Con el triunfo de Fox, el fraude de manipulación electoral quedó desvanecido y por primera vez se transitó de la desconfianza del fraude, a la certidumbre electoral y aquellos actores políticos que semanas antes de las elecciones descalificaban estas Instituciones, hoy es validada con la alternancia en el poder, en la cual también

contribuyó en gran parte, la participación de la ciudadanía, que mostró gran responsabilidad cívica ante propios y extraños, con lo cual quedó acreditado que México es un país de mujeres y hombres libres.

Por otro lado, nosotros como electores, debemos dejar de creer en esa idea que se nos ha ido infundiendo, de que estar en la oposición es sinónimo de ser bueno o actuar limpia y legítimamente y estar en el gobierno es sinónimo de ser tirano y corrupto, ya que esto más bien dependerá de los valores así como del poder que detente la persona, los que determinarán en gran medida su actuación. Por tal motivo, debemos elevar nuestra cultura política y dejar de ver en los candidatos ya sea a la presidencia, al Congreso o a otro puesto de elección popular, solo la superficie; es decir; no debemos guiarnos solo por el aspecto carismático de éstos, sino debemos mirar en el fondo, revisar tanto sus triunfos como fracasos en su desempeño.

Debemos pasar del presidencialismo, a un verdadero federalismo, de la corrupción, a la transparencia y actualizar y precisar los alcances del fuero constitucional. Tenemos por vez primera, un Gobierno de alternancia elegido por la ciudadanía, nos dimos cuenta de que nuestro voto da pero también quita poder, poder en el que piensan mantenerse siempre los políticos, sin darse cuenta que se deben a sus electores.

Como podemos ver, el desmantelamiento del presidencialismo, (cuyo inicio podemos asociarlo con las elecciones de 1997 y posteriormente las del 2 de julio del 2000), ha de entenderse como un largo y complicado proceso a través del cual la división de poderes llegue a consolidarse, el federalismo sea auténtico y se descentralicen hacia los Estados y municipios, no solo cuestiones administrativas, sino también legales y judiciales.

Pero aún con todo esto, sería conveniente que en el futuro de México, el presidencialismo esté mejor controlado, de manera que se pueda hablar de la existencia de un respeto a la legalidad y a la separación de poderes tan vital en el ejercicio de las funciones que conlleva el propio poder, para lo cual dichos controles

tendrán que centrarse fundamentalmente en dos direcciones: controles internos (dentro de la estructura del Ejecutivo) y controles externos (fuera de la estructura del Ejecutivo).

Este será sin duda un periodo de ajuste y asentamiento. El primer año del nuevo gobierno, será particularmente difícil y criticado. Sin embargo, debemos señalar que la transición a la democracia, no depende única y exclusivamente del Ejecutivo, sino de la coadyuvancia y equilibrio entre los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) cuya armonía e independencia será pieza clave en la gobernabilidad. Pero que quede claro que ni la gobernabilidad ni la democracia son asuntos exclusivos de los partidos políticos, sino que en este proceso tendrá mucho que ver la participación de la sociedad en los asuntos públicos.

En el tránsito a la democracia no bastará con que se produzcan elecciones limpias y libres que legitimen las nuevas fuerzas e instituciones, sino el funcionamiento de los nuevos regímenes, deberá corresponder a una transformación de los votos depositados en las urnas, en poder real.

Los ciudadanos mexicanos tardamos un siglo en darnos cuenta de nuestra condición de súbditos en virtud de nuestra condición pasiva y desinteresada de los asuntos públicos de la Nación, lo cual quizás se debía por un lado, a la cómoda descarga de responsabilidad que esto representaba o quizás porque ignorábamos la posibilidad de un paradigma distinto. Sin embargo, las cosas han cambiado y nos hemos dado cuenta de que nuestro voto cuenta.

Debemos celebrar la alternancia en el poder después de 71 años de un gobierno hegemónico y que ésta se haya dado de manera pacífica, además de que por primera vez contamos con un Congreso combatiente. Sin embargo esto no significa que no vayan a existir problemas. Es un gobierno que va a tener muchas dificultades legislativas ya que se da una paradoja muy especial porque los tres partidos más importantes en México están en crisis y no sabemos en que se van a convertir o que van a hacer, pero como representación en Congreso ahí están, tiene fuerza y para que

Fox pase cualquier legislación tendrá que negociar y hacer concesiones con el Congreso. Los cambios que propuso Fox durante su campaña solo podrán avanzar si logra acuerdos con los partidos representados en las Cámaras para modificar la legislación vigente y allegarse los recursos presupuestales necesarios para financiar sus proyectos.

Por tal motivo, para hacer frente a los grandes desafíos del país, el gobierno del Presidente Fox deberá tener cubiertos tres importantes frentes políticos: su relación con el Congreso, su política de comunicación social (para obtener el apoyo de sus decisiones y explicarlas a la ciudadanía); y una buena coordinación interna en su gabinete.

Asimismo, el presidente Fox está obligado a cumplir con las muchas promesas de campaña que hizo y nosotros como ciudadanos, deberemos estar atentos y críticos y dejar para siempre nuestra actitud de ciudadanos pasivos, contribuyendo de esta manera a la consolidación de la democracia y no esperando que esta nos caiga del cielo.

Esperemos que el futuro Presidente cumpla, sino con todas, por lo menos con la mayoría de sus promesas de campaña entre las que se encuentran por ejemplo:

- Acotar el poder presidencial, dejando el presidencialismo atrás;
- Pasar del presidencialismo a una auténtica división de poderes;
- Reelección consecutiva a nivel del Congreso de la Unión, así como a nivel municipal;
- Impulsar la reforma del Estado, pero a base de consensos y no de imposiciones;
- La autonomía del Banco de México;
- No al reciclaje político, sino contratar personas especializadas para cada rama del gobierno, etc...

En esta jornada electoral, hemos cruzado el puente de la alternancia en el poder, jornada en la que todos y cada uno de los votos obtenidos por los candidatos, fueron ganados (y perdidos) a pulso, y lo más sorprendente de esta alternancia es que se dio de una manera totalmente pacífica y aunque ésta no opera milagros, ni resuelve todos los problemas, si es buena y saludable.

Ahora en este 2001, el Presidente de la República tendrá que lidiar con varias fuerzas, ya que por un lado, esta vez el partido del presidente no tendrá mayoría en ninguna de las dos Cámaras por lo que se enfrentará a un Congreso de oposición real y por el otro se encuentra acotado por la cantidad y variedad de gobernadores opositores, empezando por la capital del país. Esto sin olvidarnos que entre algunos otros frenos a un exacerbado poder presidencial lo constituirán sin duda alguna la prensa, considerada actualmente como el único poder que no tiene contrapeso, y por supuesto: "la sociedad civil".

Finalmente, aunque haya quienes sigan insistiendo en que los ciudadanos votaron por la persona de Fox y no por el Partido Acción Nacional, (lo cual además de las implicaciones que esto acarrearía a la hora de formar gobierno), sería estar sobredimensionando al hombre ante las instituciones. Sin embargo, debemos de tener en cuenta que lo accesorio siempre sigue la suerte de lo principal, de modo que, si va primero Fox y después el PAN o viceversa, lo bueno o malo de ambos necesariamente se repartirá entre ambos.

Es innegable que Fox llega al poder con un enorme respaldo ciudadano y tiene la fuerza necesaria para consolidar la democracia, si logra superar las tentaciones presidencialistas y la ceguera del pensamiento único. Por tal motivo, ya sea que vaya Fox primero y luego su partido, lo indudable es que un gobierno necesita el apoyo de su partido y si bien éste se beneficia de los aciertos de su partido, también es un hecho que paga las consecuencias de los errores del mismo.

En lo único que no debemos tener duda es que el PAN muy posiblemente no hubiese ganado la Presidencia sin alguien como Fox quien dicho de paso, cuenta con un enorme respaldo ciudadano, pero que tampoco el Presidente Fox hubiese llegado al poder sin la ayuda de ese partido que permaneció en constante lucha durante 60 años.

La democracia, como lo quería don Francisco I. Madero, no es fruto de la acción de una persona o de un grupo, de un partido o de varios, ni siquiera de una sola generación. La democracia es producto del esfuerzo de muchas generaciones, de la firme decisión y la firme voluntad del pueblo mexicano de construir un sistema político democrático. Por tal motivo, no debemos creer que la democracia en México es ya una obra terminada. La democracia se construye día con día y es responsabilidad de todos nosotros como mexicanos, cuidarla, afianzarla, perfeccionarla y sobre todo, consolidarla.

Madero buscaba la consolidación del régimen democrático proveniente de la Constitución del 57, pero a pesar de contar con el apoyo y el reconocimiento del pueblo, murió traicionado por las elites políticas que no entendieron el sentido de la libertad y aunque no podemos predecir cual será el resultado de la transición política que estamos viviendo, lo que sí podemos afirmar es que al menos por lo que respecta al ámbito legislativo, la actual integración de ambas Cámaras, junto con el despertar de la conciencia ciudadana, resulta positiva para la vida democrática de la nación.

Es cierto que el 2 de julio la gente votó por la necesidad de cambiar de régimen, pero también lo hizo por un cambio en su cultura política. Concedámosle el beneficio de la duda de que sabrá hacer bien las cosas, pero sin esperar que sea solo el, que como titular del Ejecutivo lo haga todo, sino que para lograrlo contribuyan además de los otros dos poderes de la Federación, es decir; Legislativo y Judicial, nosotros coadyuemos a consolidar de manera definitiva, un verdadero tránsito a la democracia.

CONCLUSIONES

- Los sistemas de gobierno que existen básicamente son solo dos: el parlamentario y el presidencial, ya que los demás solo constituyen el resultado de la mezcla que se da entre éstos dos aunque con algunas variantes.
- El sistema presidencial siempre se presenta en regímenes republicanos como: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Corea del Sur, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Venezuela y por supuesto México.
- Por lo que respecta a las diferencias entre el sistema presidencial y el parlamentario, de manera general podemos decir que mientras el sistema presidencial no permite ningún tipo de autoridad dual siendo el Ejecutivo el eje alrededor del cual han girado (al menos hasta ahora) los otros dos poderes, en el parlamentario, la única institución con legitimidad democrática es el Parlamento y el gobierno deriva su autoridad de la confianza o la aprobación del mismo, no permitiendo una separación del poder entre el gobierno y el Parlamento, por lo que su característica primordial es que el poder Ejecutivo-Legislativo se comparte, es decir; es un "poder compartido".
- El sistema presidencial constituye el sistema de gobierno adoptado por la mayoría de los países de América Latina y aunque están basados en el modelo Norteamericano, las profundas diferencias entre un país rico y desarrollado y países en vía de desarrollo, hacen que haya evolucionado en forma diferente, ya que en América Latina no existe una verdadera separación de poderes y en la mayoría de los países que la integran, los poderes legislativos se han subordinado al ejecutivo.

- En el caso de Latinoamérica, las dificultades del gobierno presidencial están relacionadas y son poderosamente intensificadas por el estancamiento económico, las flagrantes desigualdades y las herencias socioculturales.

- En América Latina hay básicamente tres clases de sistemas presidenciales a saber: a) el presidencialismo puro; b) el presidencialismo atenuado, y c) aquellos donde se ha tratado de disminuir la influencia del ejecutivo, ya sea incorporándole elementos parlamentarios o admitiéndose el ejecutivo colegiado.

- Aunque hay diferencias entre los diversos sistemas presidenciales de América Latina, podemos decir que la similitud entre ellos puede encontrarse en el predominio del ejecutivo y en la colaboración de los poderes cuyas pautas principales son señaladas por el propio ejecutivo.

- El presidencialismo mexicano tiene su origen político en el caudillismo y la actuación del caudillo sirvió como medio de defensa militar, y aunque no alcanzó a pacificar y a organizar la vida política incipiente del país, la experiencia hizo madurar a las fuerzas armadas por la anarquía en que operaban y por las intervenciones que habían vivido.

- En el liderazgo político se presenta la combinación: presidente-líder de estado y el presidente no solo administra la justicia económica y política, sino también crea una escuela ideológica propia que le da fuerza y trascendencia histórica.

- En la etapa del Burocratismo Político, o también llamada del presidencialismo institucional, la prudencia de los presidentes ocasiona una inactividad política trascendente en los órganos de la función pública al mismo tiempo que frena la actividad de beneficio social hacia la masa.

- El juarismo y el lerdismo dieron los primeros pasos para la constitución del Estado nacional en lo político, y secundariamente, en lo económico. Es por esta esfera que el presidencialismo mexicano de la segunda mitad del siglo XIX tomó sus peculiares características políticas.

- El Congreso de 1857 le dio al Poder Legislativo mayor capacidad de acción y maniobra política que al Poder Ejecutivo, lo que ocasionó que en un país desarticulado social, económica y políticamente, el Ejecutivo tuviese que recurrir frecuentemente a acciones de carácter “metaconstitucional” para mantenerse en el poder.

- Los poderes extralegales del Ejecutivo fueron el rasgo fundamental de los gobiernos de Juárez, Lerdo y Díaz. Sin embargo en este último, hay una nueva característica; ya que Díaz instauró la dictadura, la cual se justificó en razón de obtener la estabilidad política y social.

- La dictadura de Díaz se instauró con el artículo 49 al hacer a los poderes legislativo y judicial, complementarios del Ejecutivo. Pero esto por si mismo no tenía otro equivalente que hacer uso de las bayonetas en todo conflicto social, mermándose a la larga la legitimidad del nuevo orden político. De este modo el nuevo orden se justificó en fines que ahora eran reconocidos en la propia Constitución.

- En este contexto, podemos decir que estos son algunos de los orígenes histórico-estructurales del Poder Ejecutivo, derivados de la Revolución y el marco ideológico-jurídico que justificó sus poderes y finalidades. En suma, el presidencialismo es una degeneración del sistema presidencial, en donde se avasalla a los otros poderes y se tiende al caudillismo y a la arbitrariedad, en el que generalmente el presidente ejerce funciones que le corresponden al Legislativo e incluso las que no le corresponden a ningún poder, sino al electorado. Existe un gobierno autoritario, la concentración de las atribuciones

legislativas y ejecutivas en el presidente, y la subordinación del Legislativo al Ejecutivo, y solo se diferencia de la autocracia por la existencia de procedimientos constitucionales. Sin embargo, el presidencialismo mexicano no se debe ver como una deformación de la teoría de los regímenes políticos, sino se le debe analizar como una expresión muy específica de las condiciones históricas en las que se desarrollaron y consolidaron las formas de dominación de los diversos intereses que operan en la realidad del estado mexicano.

- Característica de los sistemas presidenciales contemporáneos, es el predominio del poder ejecutivo sobre los otros poderes y sobre los mecanismos de decisión política en el estado y cuyas causas de fortalecimiento son diversas de acuerdo con cada país y su situación política, económica, social, cultural. Sin embargo algunos factores que han influido en el predominio del poder ejecutivo son: los problemas sociales, de planeación, económicos, de defensa y militares; su papel en el control de las relaciones internacionales así como la delegación de facultades legislativas.
- A lo largo de todo el andamiaje constitucional, el artículo que comprende las facultades del presidente de la República, ha sufrido diversas modificaciones respecto a su contenido original, las cuales han sido efectuadas en parte para hacer frente a la situación que ha imperado en determinado momento de la historia, y en parte, solo para acrecentar su poderío.
- La división de poderes es un procedimiento de ordenación del poder de autoridad, buscando equilibrio y armonía de fuerzas mediante un sistema de frenos y contrapesos, a fin de que sean iguales, independientes y separados, sin que por ello deje de existir una necesaria coordinación funcional.
- En México, el principio constitucional establecido en el artículo 39 que dice que “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo....”, funda la división del Supremo Poder de la Federación en: legislativo, ejecutivo y judicial.

- La naturaleza jurídica del denominado principio de la división de poderes, se explica en la distribución orgánica de las funciones públicas que corresponde a cada órgano del Estado.
- Son dos hipótesis calificadas por la norma fundamental como excepciones al principio de separación de poderes; pero existen otras dos, que sin ser identificadas como excepcionales, permiten al presidente legislar. Estas son: en casos de emergencia (artículo 29 Constitucional) y en el comercio interior (artículo 131). Pero en realidad, éstas no constituyen casos de excepción ya que el precepto permite que el presidente las realice permanentemente, con la única limitante de que sus medidas legislativas tiendan a regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción o cualquier otro propósito que beneficie a la nación.
- La tesis que han seguido todas las Constituciones de nuestro país, (salvo la de 1814), consiste en que no hay división de poderes, sino que existe un solo poder: “El supremo poder de la Federación que se divide para su ejercicio”; por lo que lo que está dividido, es el ejercicio del poder.
- En México, el Poder Ejecutivo encuentra su fundamento en el artículo 80 de nuestra Constitución que señala. “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.
- El Ejecutivo Federal, está constituido por un conjunto de órganos a quienes la ley les encarga el ejercicio de la función administrativa y este concepto es sinónimo de gobierno en sentido restringido, que es el que empleamos con frecuencia a diferencia del concepto amplio de gobierno, que alude a aquellos que en un país detentan de manera general el poder, o al grupo de ministros que en el régimen

parlamentario son solidariamente responsables ante el parlamento y realizadores de las políticas del parlamento.

- No debe confundirse al Poder Ejecutivo, con el presidente de la República, ya que éste es solo su titular, y aquél se refiere a toda la organización técnica y burocrática que sirve de apoyo para el desempeño y ejecución de las funciones del presidente.
- Las causas del predominio del presidente mexicano son por una lado, las amplias facultades constitucionales con que cuenta y por otro, aquellas que sin serle que sin serle concedidas por la Carta Magna, realiza.
- Otras causas que han influido en el predominio del Ejecutivo son: el debilitamiento del Poder Legislativo, la determinación de todos los aspectos internacionales en los cuáles interviene el país, sin que para ello exista ningún freno por parte del Senado; así como la concentración de recursos económicos en la federación.
- El Ejecutivo fuerte no es en sí antidemocrático, siempre y cuando esté bien controlado, subordinado al sufragio universal y sus actos estén enmarcados dentro de la ley fundamental.
- El predominio del Ejecutivo, no es un fenómeno exclusivo en México, y las causas de su fortalecimiento pueden ser muy diversas y varían de acuerdo con cada país. Sin embargo existen factores que han influido en casi todos los países en el fenómeno contemporáneo de un poder ejecutivo predominante como son: los problemas económicos, sociales, de defensa y militares, su papel en las relaciones internacionales y la delegación de facultades legislativas.

- El Presidente mexicano tiene múltiples facultades las cuáles provienen de tres grandes fuentes: la Constitución, las leyes ordinarias y el sistema político.
- El Presidente no posee la facultad de veto respecto de las reformas constitucionales, ya que el artículo 72 se refiere únicamente a las leyes o decretos de carácter federal; es decir, en aquellas que interviene el Congreso de la Unión.
- Las reformas constitucionales son obra del poder revisor de la constitución, órgano de jerarquía superior al Congreso, ya que se encuentra ubicado entre el poder constituyente y los poderes constituidos, legislativo, ejecutivo y judicial y el presidente por lo tanto, no puede vetar la resolución de un órgano superior.
- El presidente mexicano por disposición constitucional, puede realizar funciones legislativas en cinco supuestos: 1) los casos de emergencia según el artículo 29, 2) las medidas de salubridad según la fracción XVI del artículo 73, 3) los tratados internacionales según la fracción I del artículo 76 y la X del 89, 4) la facultad reglamentaria según la fracción I del artículo 89, y 5) la regulación económica según el párrafo segundo del artículo 131.
- La Suprema Corte posee cierta autonomía frente al Poder Ejecutivo, pero puede afirmarse que esa autonomía sufre menoscabo en los casos en que el Ejecutivo está interesado políticamente en la resolución.
- La función del Poder Legislativo además de su actividad como vigilante del gobierno, permite garantizar el sistema de pesos y contrapesos entre los poderes.
- La no reelección consecutiva ha tenido consecuencias que permean a toda la sociedad y ha establecido patrones de colusión (entre cargos originalmente

diseñados para operar en forma independiente), los cuales son resultado de las estrategias individuales de los políticos para impulsar sus carreras dentro del marco existente de rotación forzosa de cargos. En este sentido, la no reelección consecutiva ha permitido entre otras cosas el surgimiento de un Ejecutivo muy poderoso, capaz de realizar cambios comprensivos de política gubernamental y responder rápidamente a sucesivas crisis; sin embargo, también ha desactivado los mecanismos constitucionales de frenos y contrapesos que son esenciales para evitar graves errores de política y prevenir la corrupción en el gobierno.

- Por lo que respecta a las facultades jurisdiccionales del Presidente, éstas encuentran su fundamento en el artículo 17 Constitucional, que establece la obligación del Estado de prestar el servicio público de la jurisdicción y dispone además que éste deberá ser prestado de manera expedita, pronta, completa, imparcial y apegado a derecho. En el mismo contexto, se dice que el Presidente de la República realiza actos jurisdiccionales en virtud de que resuelve controversias entre partes y los aspectos que comprenden esta labor jurisdiccional se refieren básicamente a: el Tribunal Fiscal de la Federación; el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; las Juntas Federal y del Distrito Federal de Conciliación y Arbitraje; el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y; las cuestiones agrarias.
- Por lo que se refiere al surgimiento de las mal llamadas “facultades metaconstitucionales”, éstas para empezar, no son facultades, ya que para ser facultades propiamente dichas, tendrían que estar enmarcadas dentro del marco constitucional y la Constitución en ninguno de sus preceptos ha facultado a nuestro Presidente para hacer uso de ellas. Es por eso que metaconstitucionales si son, pero facultades de ninguna manera. En este contexto, tenemos que el Presidencialismo Mexicano se explica por la irrefragable fuerza que ejerció el Ejecutivo dentro del sistema político y que para llegar a esa posición preeminente, el Presidente en turno no solo contó con las numerosas y muy importantes atribuciones que le otorgó la Constitución, sino que además se

arrogó de todas las facultades que un sistema político permisivo, flexible y condescendiente llegaron a signarle; causas constitucionales y "metaconstitucionales" que juntas prohicieron el presidencialismo mexicano. De tal suerte, podemos decir que la fortaleza del Presidente en México, viene dada sobre todo por sus facultades no constitucionales o no escritas.

- Entre algunos de los aspectos que la Constitución contempla y que llegado el caso pueden convertirse en frenos ante un desbocado poder presidencial están los siguientes:

- a) el poder de la bolsa;
- b) la ratificación de determinados actos;
- c) las facultades implícitas;
- d) el tiempo;
- e) el poder judicial federal;
- f) los grupos de presión;
- g) los de carácter internacional;
- h) la organización no controlada;
- i) la prensa; y
- j) el juicio político de responsabilidad

- Finalmente, por lo que respecta a la Institución Presidencial y su transición a la democracia, podemos decir que si bien es cierto que se han ido dando los pasos para una verdadera transición democrática, cuyo inicio podemos asociarlo primeramente con la jornada del 97 cuya novedad más importante fue la instalación de un sistema multipartidista de tres grandes fuerzas políticas y posteriormente con la inolvidable jornada electoral del 2 de julio del 2000 en la que experimentamos la alternancia en el poder y además de manera pacífica, es preciso decir sin embargo, que lo que se ha venido presentando en todo caso es, como ya apunte, la alternancia del poder, ya que la transición no se agota en unas elecciones, sino que para su consolidación se requerirá del esfuerzo que pongan en este complicado proceso, no solo los actores políticos, sino también de nosotros como ciudadanos.

PROPUESTAS

Por lo que toca a la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, tema medular en la "Reforma del Estado", es menester procurar un mayor equilibrio entre ambos poderes, fortaleciendo al Legislativo, no solo para avanzar en el proceso democratizador, sino además para contar con un elemento más en la lucha contra los excesos que como consecuencia de la concentración del poder se generan. Por tal motivo, se debe perfeccionar al Congreso como un órgano de control del Ejecutivo.

En este contexto, la posibilidad de reelección consecutiva de legisladores federales, será uno de los tantos temas a tratar en la LVIII Legislatura, en virtud de que este tema se encuentra íntimamente vinculado al fortalecimiento del Congreso, ya que como lo mencionamos anteriormente, la forzosa rotación de cuadros, además de no permitirle a los legisladores hacer una verdadera carrera parlamentaria al encontrarse bajo la tutela presidencial, ha impedido la profesionalización de los mismos y como consecuencia, un bajo nivel en el quehacer parlamentario. Los beneficios de tener reelección legislativa, es tener gente experimentada. Por tal motivo ahora que México transita a un sistema de gobierno presidencial más democrático, sería conveniente revalorar la conveniencia de la reelección consecutiva parlamentaria, ya que los mexicanos requerimos de personas más experimentadas dentro del Congreso.

Sin embargo, éste tema deberá ser analizado concienzudamente para evitar los riesgos que una medida de esta magnitud puede generar, por lo cual será necesario establecer candados a este respecto, en el sentido de fijar por ejemplo: un porcentaje máximo de legisladores que puedan aspirar a dicha reelección, con el fin de evitar cacicazgos partidarios, ya que uno de los argumentos centrales contra la posibilidad de reelección consecutiva, es precisamente el relativo al riesgo de fomentar con esto, la creación de cacicazgos partidistas que se perpetúen indefinidamente en el ejercicio de éstos puestos de elección popular.

Asimismo, sería conveniente fijar un máximo de reelecciones, a las que tanto diputados como senadores puedan aspirar, con el objeto de permitir la renovación regular de los cuadros políticos, y la innovación, lo cual fue precisamente lo que se pretendió con la enmienda de 1993 al prohibir la reelección consecutiva de todos los cargos en el Congreso de la Unión, las legislaturas estatales y los gobiernos municipales.

La reelección consecutiva es a los legisladores, lo que las garantías judiciales son a los ministros; es decir, una garantía que sin duda les proporcionará mayor estabilidad en el cargo por periodos lo suficientemente largos como para lograr que tanto diputados como senadores, dominen el trabajo legislativo, así como las materias propias de las comisiones de las que formen parte. Por tal motivo, será conveniente el reconsiderar la reinstauración de la reelección consecutiva, sobre todo a nivel parlamentario, (sin que esto implique por supuesto, la posibilidad de reelección en el titular del Ejecutivo Federal), lo cual no solo permitirá que se profesionalice el quehacer parlamentario, sino que además contribuirá a que se termine con el vínculo de subordinación y sumisión del Legislativo hacia el Ejecutivo, fortaleciendo de esta manera al Poder Legislativo.

Asimismo, dentro del tema del Congreso, debería repensarse el número de comisiones que existe actualmente en ambas Cámaras, ya que actualmente existen tantas que en ocasiones les es imposible a los legisladores que pertenecen a varias de ellas, poder asistir a las reuniones de las mismas, lo cual redundaría indisputablemente en la labor y eficiencia de los parlamentarios.

En el mismo contexto de fortalecimiento al Poder Legislativo, hay quienes han propuesto la posibilidad de que el Congreso intervenga en la ratificación de los nombramientos que el titular del Ejecutivo haga de los Secretarios de Estado, sin embargo en mi opinión ésta ratificación solo debe circunscribirse a aquellas Secretarías consideradas de mayor relevancia en lo relativo al aspecto político y económico nacional; ya que considero que el titular del Ejecutivo es quien debe seleccionar al equipo que trabajará con él, durante todo su sexenio, puesto que será con él, con quien colabore más directamente.

Aunque no con esto quiero decir que el Presidente debe conformar su gabinete, solo en base a simpatías personales, las cuales muy probablemente solaparían los errores o ilícitos del titular del Ejecutivo, pero considero que sí es indispensable que no solo éstos sean aceptables para la mayoría de los integrantes de la Cámara (o Cámaras), sino también para el mismo Presidente, en virtud de que será él quien durante seis años, interactúe con los mismos.

El fortalecimiento del Congreso, más que en disposiciones constitucionales que le confieran o aumenten facultades, se encuentra en la observancia exacta del principio de división de poderes, esto es; en donde el Ejecutivo sea Ejecutivo y el Legislativo sea Legislativo, sin más facultades, pero sin menos, que las que la propia Constitución le confiere, pero sin menoscabo de la coadyuvancia que debe existir entre ambos. En este sentido, la reforma de las relaciones entre ambos poderes, no debe llevarnos al traslado indiscriminado de facultades de un poder a otro, sino debemos encontrar quizás nuevas formas de coordinación entre ambos, pero sin demérito de que cada uno de ellos mantenga su propia identidad.

Asimismo, se debe acabar con la legislación al vapor que a nadie beneficia, ya que es humanamente imposible conocerla toda, de modo que si no se conoce, ¿cómo se supone que se va a cumplir?. Además, esta diversidad de legislación, lo que provoca, entre otras cosas, es que al no analizarse con el debido cuidado al momento de su creación, se conviertan en normas que resultan contradictorias para con la misma Constitución, de la cual se supone, deben derivar las legislaciones secundarias.

Por lo que respecta a la idea de crear una nueva Constitución, fundamentando esto, en el hecho de que la actual ya no corresponde a nuestra realidad, debemos señalar que no se trata de crear una nueva Constitución, sino trabajar en la que tenemos, específicamente en el tema relativo al equilibrio de poderes, diseñando quizás un mejor sistema de control al Ejecutivo. Por lo que antes de tomar una medida de tal magnitud, deben aquellas personas facultadas para ello, reflexionar en el sentido de que no se puede cambiar a la sociedad, cambiando de Constitución y mucho menos acabar con

los problemas existentes, solo en base a ello. Sin embargo, esta es una situación que deberá ser cuidadosamente analizada, ya que una cosa es adicionar, reformar o derogar párrafos e incluso artículos constitucionales y otra muy diferente abrogar la Constitución.

Retomando la idea de Federico Reyes Heróles, con quien coincido completamente, se debe acotar el poder presidencial, eliminando por un lado totalmente el presidencialismo y por el otro, se debe acotar el sistema presidencial. De igual manera, se deben cancelar las atribuciones presidenciales que limitan la soberanía de los otros poderes y de los estados de la República, en general, todos aquellos poderes que el Gobierno Federal ha concentrado en detrimento de gobiernos estatales y municipales; para tal efecto, se debe crear un verdadero sistema de pesos y contrapesos que le otorgue a cada nivel de gobierno una injerencia parcial en los asuntos de las otras.

Por lo que respecta a los partidos en general, éstos tienen la urgente necesidad de aprender a tomar acuerdos políticos y establecer compromisos, dejando de pensar que es incorrecto cualquier acuerdo en el que las partes en cuestión deban ceder algo para llegar a consensos, sino deben tratar de buscar que es lo que se puede hacer con la fuerza que cada partido tiene, por el bien de la Nación.

Respecto al PRI, éste entre otras cosas, como ya lo señalé anteriormente, debe renovarse desde adentro y mirar hacia delante, recuperar su unidad como partido y dejar de sobreponer sus intereses particulares sobre los intereses nacionales, representando debidamente a la nueva sociedad, así como redefinir con claridad su identidad dentro del nuevo contexto de fuerzas políticas. Por otro lado, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), deberá para ser verdaderamente competitivo, modernizarse, hacer las paces con la realidad del mundo moderno y analizar de manera profunda sus planteamientos e ideas.

En relación al tema de la justicia debemos decir que éste ha permanecido rezagado, por lo que es imperante una reforma judicial, ya que no podemos hablar de un tránsito a

la democracia con un sistema de justicia que ya no corresponde a los tiempos que vivimos. Por tal motivo, es preciso una reforma integral y profunda a todo el aparato de justicia del Estado mexicano y en todos sus niveles de gobierno. Es necesario impulsar una reforma de carácter procesal a fin de establecer un adecuado sistema de asistencia legal con mucha más amplia cobertura que las actuales defensorías de oficio, ya que la mayoría de los ciudadanos, carecen de los medios suficientes para solventar los gastos que origina la asistencia legal de abogados particulares, motivo por el cual precisan recurrir a los defensores de oficio, los que por cierto, además de no gozar del reconocimiento debido, se encuentran bastante mal pagados, situación que muchas veces provoca que se desvíen de la ética que les dicta la profesión.

Otro gravísimo problema como pudimos ver, es la enorme dispersión de tribunales fuera del Poder Judicial como: las Juntas de Conciliación y Arbitraje, los Tribunales agrarios, los militares y los administrativo-fiscales, lo cual además de violar el principio de división de poderes, al reunirse las funciones administrativa y jurisdiccional en un solo Poder, es decir, en el Ejecutivo, propicia el sometimiento de dichos tribunales, a las órdenes del mismo. Por tal motivo, consideramos necesario que estos tribunales se integren (sin perder su especialización) al Poder Judicial Federal y que en consecuencia, sus miembros se sujeten al estatuto propio de los servidores públicos que integran dicho poder y que además se les solicite reunir los mismos requisitos exigidos a los demás miembros del poder judicial.

Por otro lado, es necesario separar al Ministerio Público de la Federación, del Poder Ejecutivo, ya que ésta es una institución que representa a la sociedad frente a los tribunales, por lo que su inclusión en dicho poder, limita enormemente su capacidad de acción, toda vez que dicha institución (al igual que muchas otras) está subordinada al principio de oportunidad política, antes que al principio de legalidad. Los agentes del Ministerio Público deben ser seleccionados mediante exámenes de capacidad y oposición gozando de todas las garantías de estabilidad. Solo así esta importante institución de representación social, contará con la autonomía indispensable para hacer frente a su alta responsabilidad libre de ataduras.

Se debe sustraer totalmente el nombramiento de los funcionarios judiciales a la injerencia del Ejecutivo, creando una verdadera carrera judicial independiente, en la que los jueces que empiecen la carrera judicial, entren a ella mediante oposiciones y concursos. Asimismo, los Procuradores de Justicia deben gozar de total autonomía, de modo que solo se encuentren comprometidos para con la ley y con la sociedad, por lo que deberán salir del ámbito Ejecutivo. Por tal motivo, los Procuradores de justicia deben ser nombrados por los poderes legislativos (me refiero a nivel tanto federal como local) sin intromisión del Ejecutivo. Es importante señalar aquí sin embargo, que la ratificación del Procurador General de la República por parte del Senado, es un paso significativo, ya que éste nombramiento anteriormente era facultad discrecional del Ejecutivo.

De igual manera, debe modificarse la designación de los ministros de la Suprema Corte, ya que como pudimos observar en el capítulo relativo a la relación Ejecutivo-Judicial, en el caso de que el Senado rechace la segunda terna propuesta por el Presidente, termina siendo él, quien finalmente decide quienes integrarán la Suprema Corte de Justicia. Por tal motivo, debe modificarse esta situación y en caso de que la designación continúe a su cargo, las ternas de las cuales tenga que escoger, sean las propuestas por los mismos miembros del poder judicial, por las escuelas de derecho, así como los colegios de Abogados. Pero que ésta integración ya no quede al arbitrio total del titular del Ejecutivo.

En el caso del Consejo de la Judicatura, es también menester una reforma en cuanto a su composición, ya que actualmente el artículo 100 de la Constitución señala que el presidente de la Suprema Corte de Justicia, también lo será del Consejo, por lo que debe de desligarse esta doble función.

En suma, es indispensable devolver a los otros poderes las facultades que el ejecutivo federal les ha usurpado en los últimos decenios y vigilar que su actuación se limite a las facultades que expresamente le señala la Constitución y las leyes, ninguna otra.

BIBLIOGRAFIA

- ALEMAN VALDÉS, Miguel. Instituto Nacional Indigenista. Los Presidentes de México ante la Nación. México. Edit. Cámara de Diputados.
- AMPARO CASAR, María. Las bases político institucionales del poder presidencial en México. México. Edit. Porrúa.
- ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro. La forma Federal de Estado. México. Edit. UNAM, 1ª ed. 1996.
- AVILA CAMACHO, Manuel. Banco de Fomento Cooperativo. Los Presidentes de México ante la Nación. México. Edit. Cámara de Diputados.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. "Derecho Constitucional". Madrid. Ed. Tecnos, 1965.
- BOBBIO, Norberto. Estado, gobierno, sociedad. Contribución a una teoría general de la política. Trad. Luisa Sánchez García, Barcelona. Plaza & Janes Editores, 1987.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". México. Ed. Porrúa. 3ª ed. 1979.
- CALDERON, José María. Génesis del Presidencialismo en México. Ed. El Caballito, 1985. 5ª ed.
- CAMARA DE DIPUTADOS. Los presidentes de México ante la Nación. Informes, manifiestos y documentos de 1821 a 1966. Informes de 1821 a 1875. México. Edit. Cámara de Diputados, 1966.
- CARPIZO, Jorge. "El Presidencialismo Mexicano". Ed. Siglo XXI. 3ª ed. 1983.
- COMISION DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. México. Edit. Cámara de Diputados.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel. El estilo personal de gobernar. México. Edit. Porrúa, 1974.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel. El Sistema Político Mexicano. México. Edit. Porrúa, 1979.
- DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. México. Edit. Porrúa. Vigésimoquinta ed. 1998.
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 1916-1917. México. Tomo II.
- DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Barcelona. Edit. Ariel, 1962.
- FIX ZAMUDIO, Héctor. Supremacía del Ejecutivo en el Derecho Constitucional Mexicano. En comunicaciones mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado. México. Edit. UNAM, 1967.
- FIX ZAMUDIO, Héctor. Función del Poder Judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos. México. Edit. UNAM, 1977.
- GARCIA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. México. Edit. Porrúa. Cuadragésimonovena ed. 1998.
- GONZALEZ OROPEZA, Manuel. El Presidencialismo. Edit. UNAM 1ª ed. 1986
- HAMILTON, Alexander. El Federalista. México. Edit. Fondo de Cultura Económica, 1982.

- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Manual de Organización de la Administración Pública Federal. México. Edit. INAP, A.C, 1999.
- KELSEN, Hans. Teoría General del Estado. México. Edit. Porrúa.
- LOPEZ CAMARA, Francisco. "El sistema Político y las etapas de desarrollo" en El Sistema Político y El Desarrollo En México, UNAM, México, 1988.
- LOPEZ VILAFANE, Víctor. "La formación del Sistema Político Mexicano". Editorial Siglo XXI. México.
- MADERO Francisco I. La sucesión Presidencial en 1910. México. Edit. Época, 1987.
- MAINWARING y SCHUGART (1997); SCHUGART y CAREY (1992). Base de Datos Políticos de América. Centro de Estudios sobre América Latina. Unidad de Promoción de la democracia. Universidad de Georgetown.
- MATTEUCCI, Nicola y BOBBIO, Norberto. Diccionario de Política. México. Edit. Siglo XXI, T.I, 1981.
- RABASA, Emilio. La constitución y la dictadura: Estudio sobre la organización política de México. México. Tip de Revista, 1912.
- SANCHEZ BRINGAS, Enrique. "Derecho Constitucional". Ed. Porrúa. México 1997. 2ª ed. actualizada y aumentada.
- SARTORI, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada. México. Edit. Fondo de Cultura Económica. 2ª reimpresión a la 1ª edición en español de 1994 a1996.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. México. Edit. Porrúa. Primer tomo, decimacuarta ed. corregida y aumentada, 1988.
- SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política. México. Edit. Porrúa, tomo II.
- SERVICIO ESPAÑOL DEL PROFESORADO DE ENSEÑANZA SUPERIOR. Regímenes Políticos Contemporáneos. Curso de Formación Política. Barcelona. Edit. Bosch, 1958.
- TENA RAMIREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Ed. Porrúa. Trigésima segunda edición. México 1998.
- TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. México. Edit. Porrúa. 20va ed., 1997.
- VEGA VERA, David M. El Presidencialismo mexicano en la modernidad: Estudio sociológico y constitucional". México, Edit. Porrúa, 1989.

LEGISLACION

- ◆ Acta de reformas de 1847. Editorial Porrúa, 20va ed. México 1997
- ◆ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824. Editorial Porrúa, 20va ed. México 1997.
- ◆ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1836. Editorial Porrúa, 20va ed. México 1997.
- ◆ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1843. Editorial Porrúa, 20va ed. México 1997.
- ◆ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857. Editorial Porrúa, 20va ed. México 1997.
- ◆ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Editorial Porrúa, 20va ed. México 1997.