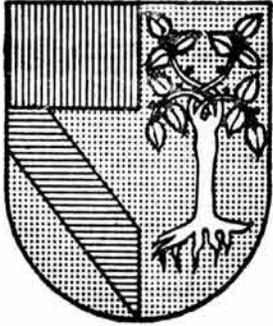


308909



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA U.N.A.M.

**'ANALISIS DE LA VIABILIDAD DE LA PROPUESTA DE SARTORI,
PRESIDENCIALISMO ALTERNATIVO, EN EL SISTEMA
JURIDICO-POLITICO DE MEXICO '**

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
MARIA ALEJANDRA ARROYO FLORES

DIRECTOR DE TESIS: MIGUEL ANGEL LUGO

MEXICO, D.F. 2004

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

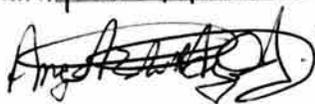
A mis padres
Como testimonio de gratitud y cariño.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: MARIA ALEJANDRA
ARROYO FLORES.

FECHA: 22-MARZO-2004

FIRMA: P.A. ANGEL HIRLMANDEZ

 ORTIZ.

ANÁLISIS DE LA VIABILIDAD DE LA PROPUESTA DE SARTORI, PRESIDENCIALISMO ALTERNATIVO, EN EL SISTEMA JURÍDICO-POLÍTICO DE MÉXICO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
--------------------------	----------

CAPÍTULO I.- Organización y Funcionamiento del Poder Legislativo Federal en México.

1.1	
Introducción.....	5
1.2 El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.....	6
1.2.1 La Cámara de Diputados.....	9
1.2.2 La Cámara de Senadores.....	14
1.2.3 La Comisión Permanente.....	19
1.3 Instalación y funcionamiento del Congreso de la Unión.....	19
1.4 El procedimiento del Congreso.....	25
1.5 Competencia y atribuciones del Poder Legislativo Federal.....	33
1.5.1 Órgano legislativo de la Federación.....	33
1.5.2 Competencia administrativa del Congreso de la Unión.....	37
1.5.3 Competencia jurisdiccional del congreso de la Unión.....	38
1.5.4 Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.....	39
1.5.5 Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores.....	40
1.5.6 Facultades de la Comisión Permanente.....	41
1.5.7 Órgano legislativo del Distrito Federal.....	43
1.6 El papel del Congreso en México.....	44
1.7 Conclusiones.....	46
1.8 Apéndice del capítulo.....	48

CAPÍTULO II.- Poder Ejecutivo en México: el presidencialismo.

2.1 Introducción.....	53
2.2 Integración del Poder Ejecutivo en México.....	54
2.3. Requisitos Para ser Presidente.....	55
2.4 Organización del Poder Ejecutivo.....	55
2.5 Facultades del Presidente.....	57
2.6 El presidencialismo y sus fuentes.....	65
2.7 Hacia un nuevo presidencialismo.....	67
2.7.1 El Derecho de Iniciar Leyes.....	68
2.7.2 El Gobierno por Legislación.....	68
2.8 Conclusiones.....	73

CAPÍTULO III.- Una Revisión Histórica de las Relación entre los Poderes legislativo y Ejecutivo en México: 1857-2000.

3.1 Introducción.....	77
3.2 Constitución de 1857.....	79
3.3 Periodo juarista: parlamento fuerte sometido por poderes de excepción.....	80
3.4 El reestablecimiento del Senado (1872-1876).....	84
3.5 Primer periodo de Díaz. La centralización del país.....	89
3.6 La estrategia, el Gobierno del Manco González para preparar el regreso de Díaz	92
3.7 La oposición parlamentaria al gobierno de Francisco I. Madero: Tragedia de una presidencia débil.....	92
3.8 surgimiento del sistema presidencial moderno: Ejecutivo fuerte y división de poderes. El primer Ensayo.....	95
3.9 El periodo obregonista: 1920-1924.....	101
3.10 Calles, presidencialismo y maximato.....	104
3.11 El PNR, la lucha por la presidencia, supervivencia política de los legisladores (1928-1934).....	108

3.12 El presidencialismo en el periodo presidencial.....	116
3.13 El presidencialismo contemporáneo.....	118
3.14 Conclusiones.....	121
3.15 Apéndice. Cuadro 1. Relación histórica entre el poder Ejecutivo y las legislaturas del Poder Legislativo.....	123
3.16 Apéndice. Cuadro 2. Relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.....	127

CAPÍTULO IV.- Sistemas de Gobierno: Presidencialismo, Parlamentarismo y Semipresidencialismo.

4.1 Introducción.....	137
4.2 Los sistemas de gobierno.....	138
4.3 La evolución del principio de separación de poderes y las formas de gobierno.....	139
4.4 Nulidad de influencias entre poderes.....	143
4.5 Las formas de gobierno	145
4.5.1 La forma de gobierno parlamentario.....	145
4.5.2 La forma de gobierno presidencial.....	150
4.5.3 Definición de los sistemas semipresidenciales.....	153
4.6 Modalidades de los sistemas de gobierno.....	158
4.7 El sistema de gobierno en América Latina.....	161
4.8 Conclusiones.....	164

CAPÍTULO V Presidencialismo Alternativo o Intermitente.

5.1 Introducción.....	167
5.2 El lugar del 'presidencialismo alternativo' en la investigación de Giovanni Sartori titulada: "ingeniería constitucional comparada. una investigación de estructuras, incentivos y resultados".....	168

5.3 Los juristas en la teoría constitucional.....	175
5.4 Presidencialismo alternativo o intermitente: Una propuesta para América Latina.....	177
5.5 Observaciones de los juristas mexicanos respecto a la propuesta de Giovanni Sartori.....	181
5.6 Viabilidad de la propuesta en el sistema constitucional mexicano.....	186
5.7 Nuestra propuesta: El presidencialismo de gabinete.....	190
5.8 Hacia el rediseño de los partidos.....	196
5.9 Conclusiones.....	201

CAPÍTULO VI.- Una Propuesta para América Latina

6.1 Introducción.....	207
6.2 El Derecho constitucional latinoamericano.....	209
6.3 Una propuesta para América latina.....	210
6.4 El gabinete en las constituciones de Latinoamérica.....	212
6.5 Propuestas de Derecho comparado latinoamericano para el constitucionalismo mexicano.....	217
6.6 Apéndice del Capítulo. Cuadro 1. Derecho Constitucional comparado.....	226
6.6 Apéndice del Capítulo. Cuadro 2. Derecho Constitucional comparado.....	230
6.6 Apéndice del Capítulo. Cuadro 3. Derecho Constitucional comparado.....	234

CONCLUSIONES FINALES.....239

BIBLIOGRAFÍA.....249

INTRODUCCIÓN

Esta tesis trata de analizar la procedencia o no –en términos de su viabilidad– de la propuesta que, para la resolución asertiva de la transición política mexicana formula el académico Giovanni Sartori en su libro titulado *“Ingeniería Constitucional Comparada. Una Investigación de estructuras, incentivos y resultados”*, en cuya segunda edición (México, FCE, noviembre de 2001) aparece el *posfacio* titulado: *“LA TRANSICIÓN DE MÉXICO, ¿HACIA DÓNDE? (Una agenda para la reforma)*. En este *posfacio*, el autor endereza diversas propuestas de agenda para la continuación de la reforma política en México, propuestas formuladas a la luz de los temas abordados principalmente en la segunda y tercera partes, cuyos capítulos básicamente se centran en el estudio de los sistemas político-constitucionales identificados como ‘sistemas presidencialistas’ o ‘sistemas parlamentarios’.

Sartori caracteriza a la actual etapa de la transición política mexicana diciendo que “(...) *actualmente México está claramente en transición de un esquema de presidencialismo autoritario sostenido por un sistema de partido hegemónico...a un experimento único de democracia presidencial...()*”; por otra parte, el núcleo duro del libro está centrado en el estudio de los sistemas de gobiernos tradicionales: presidencialismo, parlamentarismo, semipresidencialismo y variantes que éstos revisten, por lo que, para estar en condiciones de poder pronunciarse, desde este trabajo, acerca de la pertinencia o no de las propuestas de Sartori para la transición mexicana, habremos de estudiar, a la luz de la experiencia constitucional, a las relaciones entre dos de los Órganos superiores en que se divide, para su ejercicio, el poder político del Estado mexicano: El Poder Ejecutivo Federal y el Poder Legislativo Federal, según lo organiza y dispone la Norma Fundamental de la República Mexicana, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Considero relevante ocuparme del estudio de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en México, tomando en cuenta que, hoy más que anteriormente, existe en el ánimo de la conciencia colectiva nacional e internacional, la percepción de que en México se vive un período de transición política, social e institucionalmente determinada por diversos eventos sucedidos en la última década, el más relevante de ellos, la celebración de los comicios federales de julio de 2000 y sus resultados, que produjeron, por una parte, la pérdida de la titularidad del Poder Ejecutivo Federal por el partido político que lo venía detentando a lo largo de más de 70 años, en sus diversas denominaciones, y por otra parte, la configuración de una nueva Legislatura integrante del Poder Legislativo Federal de composición equilibrada, dentro de la cual ningún grupo

parlamentario puede por sí mismo sacar adelante resoluciones legislativas, precisando contar con el acuerdo de diversas bancadas, lo que actualiza la necesidad de construcción de acuerdos políticos y consensos que permitan arribar a las reformas legislativas necesarias para impulsar políticas de Gobierno.

En tal virtud este trabajo destina los tres primeros capítulos a la composición y funcionamiento de ambos poderes y expone la evolución histórica de esta relación desde el antecedente constitucional de 1857 hasta nuestros días con el fin de definir claramente la evolución, conflictiva y conformación del entono actual.

En este entorno y circunstancia de la vida institucional mexicana se hace vigente y cada vez más socializada la percepción de que es necesario completar este ciclo de transición, el cual, en su última etapa fue refrendado por la voluntad popular electoralmente expresada. No me parece osado señalar que seguramente la mayoría de la sociedad mexicana desea que prevalezcan los valores y preceptos consagrados por la Constitución de 1917, sin embargo, junto a este deseo de permanencia de instituciones y valores también se manifiesta otro, que demanda la estructuración de nuevas y mejores reglas de acción, relación y comportamiento entre los tres órganos superiores del poder del Estado mexicano.

Por ello, los capítulos cuatro y cinco están destinados a estudiar las diversas formas de gobierno existentes en el mundo y la propuesta de forma de gobierno que Giovanni Sartori propone para México, así como la viabilidad de su inserción en el sistema constitucional mexicano en esta etapa de transición que vivimos.

Si por transición entendemos, según el concepto acuñado por Guillermo O'Donnell *"(...)el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro (...)"*, y si atendemos al hecho de que, según el mismo científico social, *"(...) lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas. No sólo se hallan en flujo permanente, sino que, además, por lo general son objeto de una ardua contienda; los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses inmediatos y/o 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 (...)"*, tendremos que detenernos a observar que, si bien dentro del sistema jurídico mexicano son identificables diversos dispositivos constitucionales que formalmente establecen el marco normativo de las relaciones, equilibrios, pesos y contrapesos entre los órganos -Ejecutivo, Legislativo, Judicial- de los Poderes federales, parece lógico entender que la transición política que se experimenta en el país ha tenido más que ver con cambios

sucedidos en las estructuras jurídico-electoral sin haber alcanzado todavía a los dispositivos constitucionales que regulan la situación relacional entre los dos órganos -Legislativo y Ejecutivo- del poder del Estado mexicano.¹

Los resultados del proceso electoral federal celebrado en el mes de julio del año dos mil dieron un nuevo impulso al socializar tanto al debate en torno a la reforma del Estado mexicano como al horizonte de propuestas sobre la re-construcción de las instituciones político-constitucionales que soportan al Estado y al sistema político vigente.

Diego Valadés² reconoce que: "(...) el proceso de reforma del Estado supone una gran acción de racionalización del poder. Ese es, al menos desde mi punto de vista, el sustrato que caracteriza todo proceso de reforma del Estado en la actualidad. Por racionalización del Poder debemos entender que exista una relación equilibrada, simétrica entre todos los agentes del poder político; y que además todas las acciones conducentes al control se lleven a cabo de una manera que tienda a disminuir los márgenes de discrecionalidad de todos los agentes sociales y, por supuesto, a cancelar las posibilidades de arbitrariedad por parte de todos los agentes sociales".

Más adelante respecto de la organización política del Estado Mexicano este autor apunta que: "(...) Considero que debe prevalecer como figura de organización el sistema presidencial mexicano, porque la verdad es que en este momento ya no hay sistemas puros y lo que podemos advertir es la progresiva tendencia a la presidencialización de los sistemas parlamentarios y a la parlamentarización de los sistemas presidenciales(...)" Y advierte: "(..)No vale la pena que nos peleemos por los nombres; lo que vale la pena es que impulsemos las instituciones"³.

Presidencialismo autoritario, democracia presidencial, semipresidencialismo, presidencialismo alternativo, presidencialismo intermitente...en todo caso, siguiendo a Valadés, podríamos reconocer en estas designaciones el esfuerzo del pensamiento académico por describir fenómenos políticos complejos los cuales, en algunos casos, emergen de la experiencia vivida de las sociedades en cuyo seno se generan, -"hunden sus raíces en la historia" de la cultura de sus sociedades, parafraseando a

¹ O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe, "Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas", en O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe C. Y Whitehead, Laurence (comps.), "*Transiciones desde un gobierno autoritario*", Vol. 4. Buenos Aires, Piados, 1988. pp. 19 y ss.)

² Valadés Diego, 2001. "La reforma del Estado" incluido en "El nuevo Poder del Congreso en México. Teoría y Práctica parlamentaria". Ifigenia Martínez, ed. Porrúa. México 2002, p.267.

³ Op. cit. p. 29)

un pensador iusnaturalista alemán- y en otros casos (y no pocos) son asimilados, o trasplantados, en ocasiones de manera fundacional, como lo fue el caso de la recepción de las ideas liberales europeas y norteamericanas por la primera generación de liberales mexicanos, durante el período de 1821 a 1856⁴. Y en otras ocasiones, de manera acritica, como fórmulas pretendidamente salvadoras, ‘tratamientos de choque’ para Estados en crisis de gobernabilidad derivadas de cruentas disputas políticas internas (p.e. el Imperio de Maximiliano).

Sin embargo, situándonos en el horizonte de la etapa actual de la transición política mexicana arriba caracterizada de manera general, los esfuerzos y conceptualizaciones de Sartori y sus propuestas para México que nos ocupan son rescatables, en primera instancia, como dignas de interlocución, no sólo porque se insertan en la corriente de reflexiones político-programáticas que la coyuntura actual de la transición mexicana ha generado, sino además porque la interlocución con las propuestas de Sartori nos coloca es posición de abordar un variado grupo de cuestiones que están en el centro de la nueva cultura política que los mexicanos anhelamos impulsar...y consolidar, en un segundo y siguiente esfuerzo por alcanzar un verdadero cambio de régimen, una vez que como sociedad nos hemos demostrado que somos capaces, por la vía del ejercicio de los derechos instituidos, de cambiar de gobierno.

⁴ Ferrer Muñoz, Manuel y Luna Carrasco Juan Roberto, 1996. “Presencia de las Doctrinas Constitucionales Extranjeras en el Primer Liberalismo Mexicano”. Ed. UNAM, IJ. México, pp. 373.

Organización y funcionamiento del Poder Legislativo Federal de México.

1.1 Introducción.

Señala Sartori que los parlamentos no deben transmitir únicamente una voluntad, sino darle forma, y la forma “transforma”. Que los mismos no deben sólo representar, sino deben “hacer”⁵. De ello se desprende que los parlamentos pueden tener todos sus papeles en regla “sub especie representationis” y funcionar muy mal, o viceversa, no satisfacer las exigencias de proyección de la subrepresentación y sin embargo, servir muy bien a los representantes, por lo que no basta saber quién entra y cómo se entra al parlamento, es necesario ver qué es lo que se hace, y por parte de quién. El problema dice Sartori es entonces el de la función y también el de la funcionalidad, de las asambleas representativas. Y el observador debe plantearse el problema de ¿cuál es, o cuál debe ser, el rol de un parlamento como tal?

Asegura Sartori que hace ya mucho tiempo que el propio constitucionalismo no se plantea interrogantes de este tipo. Que las nuevas constituciones de la posguerra no han estado precedidas ni preparadas por un apreciable replanteamiento constitucional. Dice el politólogo: “Que se deba pedir la legislación a los cuerpos representativos es un sabio principio; pero es necesario recordar que aquel principio se afirma con relación a una idea del derecho que en el ínterin ha cambiado profundamente. Que el parlamento deba controlar al gobierno es un principio sacrosanto, empero en el ínterin las ambiciones del parlamento han crecido, mientras que ya no está claro, por otro lado, quien es el controlador y quién el controlado”.

El desarrollo asambleario de los sistemas liberales democráticos ha desplazado gradualmente el acento de la función de control a una función que se denomina de distinta forma “gobernante”, o de sentido o de “dirección” política, de todos modos una función que debería ser directiva y propulsora, no sólo de control. ¿Control sobre qué, sobre quién y de qué modo? Por ejemplo el control sobre el gasto ya no existe, los parlamentarios son totalmente proclives a gastar. Y frenar el gasto público fue en su momento, una de las funciones esenciales de las asambleas representativas.

⁵ Ver Sartori, Giovanni; “Elementos de Teoría Política”, pp. 211-231, Alianza Editorial.

El discurso sobre la funcionalidad del parlamento debe replantearse. Ya nadie sabe bien cuál es o debería ser el papel que debe desempeñar el parlamento. Hemos caminado más de lo que la doctrina ha tomado en cuenta. Y para comprender en qué punto de la trayectoria nos encontramos, y por donde estamos andando, es necesario volver a recorrer el camino realizado hasta ahora.

Con el objetivo de presentar la estructura general del Poder Legislativo en México, en este capítulo se elaboró una descripción resumida de la organización y funcionamiento de dicho Órgano Federal tal como se encuentra plasmado en el texto constitucional. Esto permitirá contrastarlo con la diversa estructura del Poder Ejecutivo Federal. En algunas partes de esta descripción se esbozan algunos comentarios y/o propuestas de reformas a las normas constitucionales relacionadas con la integración, funcionamiento y/o atribuciones del Órgano Legislativo de la Federación. Esto, con el propósito de poder reflexionar sobre las mismas en capítulos posteriores.

1.2 El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución General de la República denomina Poder Legislativo Federal al órgano de la Federación que tiene como atribución predominante expedir las leyes en las materias que la misma norma determina, a través de facultades expresas e implícitas. Históricamente, en las regulaciones constitucionales del órgano legislativo, se le ha reconocido cierta relevancia política respecto de los otros dos órganos, debido a la representatividad que se le atribuye. Las funciones asignadas al Poder Legislativo deben desempeñarse de forma colegiada. Por lo que está prohibido expresamente que el Poder Legislativo se deposite en una sola persona. Las funciones legislativas y judiciales se atribuyen a entes colegiados y complejos, al considerar que la ley se perfecciona y enriquece por la diversidad de opiniones.

Las variantes del órgano legislativo, registradas por el constitucionalismo mexicano, se refieren a su composición que puede ser explicada conforme a los sistemas unicameral y bicameral.

En el sistema unicameral el órgano legislativo se compone con una sola cámara que representa políticamente a la población, a los ciudadanos o a la nación. La existencia de una cámara hace que el proceso legislativo se realice con mayor facilidad y, consecuentemente, propicia que la producción de leyes sea más expedita. Se ha considerado, sin embargo, el riesgo que la misma agilidad provoque que sus decisiones puedan ser precipitadas; al revisar la historia, se ha llegado a percibir cierta impulsividad y, en ocasiones la tendencia de obstaculizar las actividades del órgano ejecutivo.

El Sistema Bicameral encuentra su origen en el Parlamento inglés y cobró importancia con el nacimiento del Estado Federal. Sistema nacido en Inglaterra cuando en el siglo XIV se agruparon los integrantes del Parlamento en dos cuerpos distintos, cada cámara representó a clases diferentes: la Cámara Alta o de los Lores presentó la nobleza y a los grandes propietarios; la Cámara Baja o de los Comunes representó al pueblo. Siglos más tarde, el pueblo norteamericano, aplicó el sistema bicameralista con fines distintos, al conferir a la Cámara de Representantes la personería del pueblo y al Senado la de los Estados.⁶

Este sistema se distingue por integrar el órgano legislativo con dos cámaras o asambleas que tienen diferentes atribuciones y representación política. En los estados federados como México existen dos asambleas: la Cámara de Diputados que representa los intereses del pueblo o de la nación y la de Senadores que representa los intereses de los estados integrantes de la Federación.

Cuadro 1.

Órganos legislativos Mexicanos

México registra dentro del sistema unicameral los órganos legislativos siguientes	Corresponden al sistema bicameral los órganos legislativos establecidos por las constituciones de:
Las cortes compuestas por los diputados de la nación, en el artículo 27 de la Constitución de Cádiz, de 1812.	La Constitución federal de 1824 que consagró el bicameralismo de tipo norteamericano y federal, los integrantes de la Cámara Baja eran electos por los ciudadanos y los del Senado por las legislaturas de los Estados.
El Congreso de Diputados creado en el Art. 48 del Decreto constitucional de Apatzingán.	Las Bases Orgánicas de 1843 , Constitución centralista en la que el Senado adquirió cierto matiz de representante de clases: un tercio del número total de senadores era designado por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia que se hubieran distinguido en la carrera civil, militar o eclesiástica. Los otros dos tercios de senadores eran elegidos por la Asambleas Departamentales y debían pertenecer a alguna de las clases de agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes, estos dos tercios representaban a la clase productora con su inclusión el Senado centralista pretendió encarnar la representación de todas las clases sociales
La Junta nacional instituyente determinada en el artículo 25 del Reglamento Provisional del Imperio Mexicano, de 1823.	La Constitución de 1857 , después de las Reformas de 1874 ⁷

⁶ Tena Ramírez, Felipe, "Derecho Constitucional", edit. Porrúa, México 1999, p.255

⁷ El dictamen de la Comisión del Constituyente de 56 propuso un sistema unicameral que suprimía al Senado. Sin embargo se pretendió suplir, mediante las diputaciones, la

La Asamblea de diputados establecida en el artículo 51 de la Constitución de 1857 , que permaneció unicameral hasta 1874, cuando se reestableció el Senado de la República	La Constitución de Querétaro de 1917 . ⁸
Actualmente , en México opera el sistema unicameral en los órganos legislativos de los estados y del Distrito Federal ⁹	

Al igual que en el sistema unicameral, el bicameral también se observan ventajas y riesgos. Dentro de las primeras localizamos: a) en la producción de las normas o leyes, se da una representatividad más amplia; b) es mayor la posibilidad de análisis de los proyectos de leyes y decretos que en el sistema unicameral; c) la impulsividad de la asamblea única es atemperada por la Cámara que representa a la aristocracia en Inglaterra y a todos los estados en el sistema federal; d) se disminuye la posibilidad de obstaculización de las actividades del órgano ejecutivo¹⁰ -o como señala Tena Ramírez: debilita al Poder Legislativo, dividiéndolo-; e) favorece el equilibrio de Poderes, dotando al Ejecutivo de una defensa frente al Poder rival¹¹; f) en caso de conflicto entre el Ejecutivo y una de las Cámaras, puede la otra intervenir como mediadora; si el conflicto se presenta entre el Ejecutivo y las dos Cámaras, hay presunción fundada de que es el Congreso quien tiene la razón.

Entre las inconveniencias del sistema bicameral según Sánchez Bringas se observa que: a) el proceso legislativo se hace más lento; b) se presta a que un proyecto aprobado en una Cámara se neutralice en la segunda por decisiones ya sea del Ejecutivo o de la mayoría de la otra Cámara; c) la existencia de las dos cámaras hace posible que el órgano ejecutivo incremente su poder real; d) la Cámara que representa a la aristocracia de Inglaterra o a los estados en el sistema federal, suele presentar rasgos elitistas en su integración y funcionamiento¹².

función del Senado consistente en representar a las entidades federativas, otorgándole a la unanimidad de la diputación de los estados presentes en las sesiones la facultad de que la ley se votara por diputaciones estatales, la ley tendría efecto sólo si fuere aprobada por ambas votaciones. El proyecto buscaba enmendar el inconveniente de premura que se atribuía a la institución de la Cámara única. El proyecto se echó abajo. Mediante una circular del 14 de agosto de 1867, el presidente Lerdo de Tejada, propuso como primera reforma constitucional la introducción del bicameralismo, reforma que cristalizó en 1874 normó que la Cámara de Diputados sería elegida por proporcionalmente a la población y el Senado estaría compuesto por dos representantes de cada Estado y del Distrito Federal. Valora Tena Ramírez que desde entonces nadie ha discutido la necesidad de que exista el Senado; "pero hay que reconocer que en México esa institución no ha llenado sino escasamente sus fines."

⁸ Tena Ramírez, op. Cit. p. 259

⁹ Sánchez Bringas, Enrique, "Derecho Constitucional", edit. Porrúa, México 2001, p.413.

¹⁰ Sánchez Bringas, op. cit, pp 143.

¹¹ Tena Ramírez, op. cit, p.256

¹² Sánchez Bringas, op. cit, p. 414.

En la actualidad, el órgano legislativo de la Federación Mexicana, reside en un Congreso General que puede denominarse: Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Congreso General de la República, Congreso de la Unión, Congreso Federal o Congreso de la Federación. En su composición rige el bicameralismo de acuerdo con lo que dispone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹³

La organización Constitucional de cada una de las dos Cámaras federales está regulada por los artículos del 51 al 70. A continuación expondremos lo relativo a cada una de ellas por separado y añadiremos comentarios respecto a los temas o asuntos que se consideren relevantes para efectos de la propuesta de una reforma constitucional que se expondrá más adelante.

1.2.1- La Cámara de Diputados

Desde el nacimiento del Estado contemporáneo a estas asambleas leS fue asignada la representación del pueblo y la atribución fundamental de elaborar las leyes. Esa representatividad cobra especial importancia en el Estado federal porque cada estado o provincia tiene un número variable de diputados federales en proporción a su población, a diferencia de la Cámara de Senadores que es el mismo número por cada entidad federativa, sin considerar las diferencias poblacionales y territoriales de los Estados.

LA INTEGRACIÓN.- La Cámara de Diputados se compone de quinientos miembros que representan a la población del país. Duran en su encargo tres años y no pueden ser reelectos para el periodo inmediato al de su desempeño. Por cada diputado propietario se elige un suplente que integrará la Cámara en las ausencias temporales o definitivas - fallecimiento del propietario-.

- a. Diputados electos por mayoría relativa.- La elección de los trescientos diputados de mayoría relativa requiere dividir el territorio nacional en trescientos distritos uninominales electorales, denominados así porque en ellos se disputa sólo un cargo de diputado federal¹⁴.

¹³ Artículo 50.- "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General , que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores".

¹⁴ La demarcación territorial de esos distritos se obtiene dividiendo la población total del país entre el número de distritos, de acuerdo con el último censo general de población, sin que la representación de la población de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

- b. Diputados electos por representación proporcional.- La elección de los doscientos diputados de representación proporcional se desarrolla a través de listas regionales que se aplicarán a cinco circunscripciones electorales en que se divide el territorio nacional. Cada región comprende diversas entidades federativas, que se denominan plurinominales porque la competencia electoral es por cuarenta cargos o escaños en cada circunscripción¹⁵.

Respecto al número de integrantes del Congreso, cabe referirse a la propuesta de redimensionar el Congreso de la Unión. El Partido Acción Nacional, retomando la propuesta que sobre el particular formuló la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado en el 2001, sostuvo el diagnóstico de que en la mayoría de los países la relación entre el número de legisladores y de habitantes es menor que en el nuestro, propuso “reducir la Cámara Baja a 400 representantes electos por el principio de representación proporcional bajo el sistema de listas abiertas¹⁶”.

Requisitos para ser diputado¹⁷.- Los requisitos que debe satisfacer la persona que aspira a ocupar el cargo de diputado federal, se basan en los criterios siguientes:

¹⁵ De acuerdo con el artículo 53 constitucional. La bases que rigen la elección de los doscientos diputados de representación proporcional, de acuerdo con El artículo 54, son las siguientes: solamente tendrá derecho a registrar candidatos, el partido que acredite su participación, por lo menos en doscientos distritos uninominales –requisito que exige que el partido disponga de la suficiente estructura ciudadana para participar-; sólo tendrá derecho a que se le asignen diputados de representación proporcional, si alcanza, por lo menos, el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales; cada partido tiene derecho a que además de sus candidatos uninominales, se le asignen las constancias de mayoría que hubieren tenido sus candidatos en las listas regionales de acuerdo con su votación nacional emitida -en esta asignación se debe respetar el orden de prelación de los candidatos en las listas-; ningún partido puede contar con más de trescientos diputados aplicando ambos principios -límite máximo establecido para garantizar la efectiva representatividad del mayor número de fuerzas políticas-; en ningún caso, un partido podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida, con excepción del caso en que un partido obtenga, por sus triunfos uninominales, un porcentaje de curules del total de la Cámara que sea superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; si un partido político obtiene el sesenta por ciento o menos de la votación emitida, no podrá contar con más de trescientos diputados de mayoría relativa y de representación proporcional; y las diputaciones de representación proporcional que queden pendientes de distribuir después de la aplicación de las bases anteriores, se adjudicarán a los demás partidos políticos que tengan derecho a ellas en cada una de las circunscripciones plurinominales en proporción directa con sus respectivas votaciones nacionales.

¹⁶ Sobre esto ver el Apéndice del apartado 1.8 de este capítulo I, en el que se presentan una serie de cuadros correspondientes a la relación legislador-habitante en diferentes países.

¹⁷ Determina el artículo 55 constitucional.

- a. El basado en la nacionalidad.- Ser mexicano por nacimiento en el ejercicio de sus derechos. Toda función pública en México exige el requisito de la ciudadanía; el poder ser votado para los cargos de elección popular es prerrogativa del ciudadano -Art. 35 constitucional-¹⁸.
- b. El basado en la ciudadanía.- El aspirante a diputado debe disponer de la calidad ciudadana¹⁹.
- c. El basado en la edad.- haber cumplido 21 años el día de la elección²⁰. Esta limitante deriva de una presunción constitucional: se considera que los menores de 21 años no han alcanzado la madurez ni la experiencia suficientes para desempeñar el cargo. El texto constitucional original exigía para ser diputado la edad de 25 años, lo cual me parece plausible.
- d. El basado en el lugar de nacimiento y en la vecindad.- el aspirante a diputado federal por el sistema de mayoría relativa, debe 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 jornada electoral. Además, el aspirante a diputado por el sistema de representación proporcional, debe ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección o vecino de ella, con el mismo tiempo de residencia efectiva²¹.

¹⁸ La ciudadanía supone, de acuerdo con el Art. 34, la calidad de mexicano, además de la edad y el modo honesto de vivir. La calidad de mexicano se puede adquirir por naturalización de acuerdo con el artículo 30. El mexicano naturalizado no puede ser diputado.

¹⁹ El Art. 34 constitucional estipula que es ciudadano el mexicano, varón o mujer, mayor de 18 años que tenga un modo honesto de vivir. Esta calidad implica la posibilidad de ejercer los derechos políticos. El requisito presume que quien no disponga de la calidad ciudadana carece de la capacidad para el desempeño del cargo.

²⁰ El mandato contenido en el artículo 55.II constitucional establece como requisito para ocupar el cargo de diputado el tener 21 años.

²¹ El Artículo 55.III exige estos requisitos que Lanz Duret objeta "porque los diputados y senadores no representan los intereses particulares de cada región, ni en las Cámaras federales se deben tratar asuntos locales, sino exclusivamente nacionales. ²¹ Aunque en principio tiene razón el autor, sostenemos que sí es posible tratar asuntos locales. Baste con recordar que en la LV Legislatura llegó a la tribuna de la Comisión Permanente un problema suscitado en Chiapas, debido a que el Congreso local aprobó una ley que permitía el aborto en ciertos casos, el rechazo de algunos sectores a dicha ley, fue expuesto en la tribuna del Congreso de la Unión, en el seno de la Comisión Permanente. El resultado de las inconformidades fue que la ley nunca se promulgó y no entró en vigor. Tena Ramírez valora que dicha fracción debe subsistir porque "es la población electoral la que debe conocer al candidato". Considera este autor que aunque el legislador federal representa a todo el país, la elección de cada uno de ellos no se hace por el país entero, sino por distrito electorales o por estados. El jurista Sánchez Bringas destaca que el

La residencia efectiva exigida no se pierde por el tiempo en que el aspirante se encuentre ausente del distrito electoral o de la circunscripción regional con motivo del desempeño de cargos públicos de elección ciudadana.

- d. El basado en la incompatibilidad en el desempeño de funciones públicas.- El pretendiente de un cargo de diputado federal no debe estar en servicio activo en el ejército ni disponer de mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección o en la circunscripción correspondiente; si fuera el caso, deberá separarse de esas funciones noventa días antes de la jornada electoral²².

La fracción V del Art. 55 contempla otras restricciones de la misma naturaleza que la fracción IV, al disponer que tampoco se puede ser secretario o subsecretario de Estado, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección; ni ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, salvo que hubiese dejado el cargo en forma definitiva dos años antes de la jornada electoral.

Los gobernadores de los estados están impedidos para ser electos en sus entidades como diputados federales durante el periodo de su encargo, aunque se separen definitivamente de sus puestos.

objetivo principal del requisito pretende que las personas que ocupen los cargos tengan arraigo en la circunscripción o distrito electoral; sean conocidas por sus electores y ellos mismos dispongan de un razonable grado de comprensión de la realidad social, política y económica del estado del distrito electoral uninominal o de la circunscripción regional donde sean electos. Sin embargo, considera que la residencia efectiva de seis meses, no es congruente con el objetivo señalado ya que en ese breve periodo es difícil lograr el arraigo y el conocimiento del lugar. Enrique Sánchez Bringas, Derecho constitucional, editorial Porrúa, México 1995.

²² Este requisito es de índole negativa, pues consiste en no ocupar ninguno de los puestos públicos que podría servir al candidato para inclinar la votación en su favor o para cometer fraude en la elección. Es de recordar el debate del constituyente del 17 respecto a los militares, al igual que en 1856, los temas de esta índole suscitaron grandes debates, pero a diferencia del constituyente anterior, quien les facilitó el acceso a las Cámaras a través del consenso unánime tras de considerar que la movilidad inherente a su cargo no afectaba la vecindad. Esta vez, muchos diputados combatieron que el artículo 55 les otorgaba facilidades para acceder al Congreso. Sostuvieron que su presencia en él entrañaba un grave peligro, porque habían formado una gran oligarquía, y debía evitarse que siguieran perpetuándose en el poder. Por ello, se argumentó contra el plazo de 60 días que exigía el proyecto para separarse de sus cargos y lanzar su candidatura al Congreso. Se valoró que los militares no sólo habían impedido el establecimiento de instituciones democráticas, sino hasta la formación de una nacionalidad. La propuesta original se modificó luego del debate, para establecer la de no estar en el servicio activo en el Ejército cuando menos 90 días antes de la elección. ²²

El mismo ordenamiento manda que los secretarios de gobierno de los estados, magistrados y jueces federales y los funcionarios judiciales de los estados, tampoco podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, a menos que se separen noventa días antes de la elección. Como ya se señaló, éstos requisitos tienden a evitar que las personas que desempeñan esos cargos utilicen sus investiduras, o su poder, para condicionar el resultado de las elecciones.

- e. El basado en la incompatibilidad de funciones privadas.- De acuerdo con el artículo 130 constitucional, los ciudadanos que se dediquen al ministerio de algún culto religioso están impedidos para ocupar cargos de elección ciudadana. Congruente con ese mandato, el artículo 55.VI exige que los aspirantes a diputados federales no sean ministros de algún culto religioso²³.
- f. El basado en el principio de no reelección²⁴.- Este principio cargos, en el caso de los diputados federales, establece la no reelección relativa; significa que los diputados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato pero sí para otro posterior a éste. Además, los diputados propietarios no pueden ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes y éstos sí pueden aspirar a ser propietarios, siempre que no hubiesen estado en ejercicio por la ausencia o muerte del propietario.

Esta fracción -VII del Art. 55- está en concordancia con el artículo 59 que prohíbe la reelección de diputados y senadores para el periodo inmediato²⁵.

²³ Señala Sánchez Bringas que esta condición se explica en la historia de México y desde luego, tiene como objetivo evitar que las asociaciones religiosas ejerzan su poder en el servicio público y que sus ministros influyan en la ciudadanía utilizando los valores religiosos para obtener los resultados electorales compatibles con sus intereses (Sánchez Bringas Enrique, Derecho constitucional, op. cit. p. 420).

²⁴ Análisis Sartori no reelección.- La no reelección del presidente fue establecida por primera vez en 1917 y en 1933 se amplió a los miembros del Congreso. Bajo esta premisa un legislador es un miembro del Congreso que está buscando chamba cada tres años en el caso de los diputados y cada seis en el de los senadores, sin posibilidad de profesionalizarse adquiriendo experiencia parlamentaria. Dice Sartori que en la era del PRI todos los cargos eran controlados por el partido o por el presidente creando un congreso dependiente en el que además la rotación dificulta la adquisición de experiencia crea un arreglo cojo que produce un desequilibrio constitucional. Las razones de la no reelección del Congreso ya no son válidas en la actualidad. Debe fortalecerse el Congreso y su autonomía.

²⁵ Señala Tena Ramírez que al no hacerse distinción alguna se entiende que los propietarios no pueden reelegirse como propietarios ni los suplentes como suplentes, pero por no tratarse de caso de reelección, el suplente sí puede proponerse como propietario.

Es de destacar el análisis que ha realizado Jeffrey Weldon en su ensayo: “Las fuentes políticas de presidencialismo en México”, en el cual atribuye parte de la debilidad del Poder Legislativo a la prohibición de la reelección de los miembros del Congreso²⁶. Dice el politólogo Weldon: “El consiguiente debilitamiento del Legislativo no fue alcanzado mediante la limitación de sus poderes constitucionales sino más bien a través de la reestructuración de las preferencias de diputados y senadores que las reformas generaron -se refiere a la reforma constitucional de 1933 que restauró la prohibición de la reelección presidencial y que también prohibió la reelección inmediata de diputados y senadores-. Continúa el autor: “una vez que la prohibición de la no reelección fue incorporada en la Constitución, diputados y senadores perdieron incentivos para ser sensibles a los intereses de -y responsables ante- sus electorados locales (maquinarias políticas y jefes políticos locales) Dado que, por medio de su control de los procedimientos de nominación, los líderes partidarios nacionales determinarían los futuros políticos de los miembros del Congreso una vez terminados sus mandatos, los incentivos de diputados y senadores los alienaron con los intereses de los líderes del PNR”.

Ahondaremos más adelante en dicho análisis, destacando ahora que lo novedoso de la opinión del autor citado no es el señalamiento de que la no reelección es una de las causas de la debilidad del Legislativo, sino su consecuencia.²⁷

1.2.2 La Cámara de Senadores.

Denominada también como Senado de la República o Cámara de los estados, sus atribuciones constitucionales se explican en la estructura del

Esta prohibición, señala el autor, supone que el propietario puede gozar de la suficiente fuerza política para alcanzar la suplencia en el periodo siguiente.

²⁶ Mainwaring Scott y Soberg Shugart Matthew compiladores, “Presidencialismo y Democracia en América Latina”, ed. Paidós, Argentina 2002.

²⁷ En México varios académicos y políticos han concordado en que la no reelección de los legisladores ha debilitado al Poder Legislativo, pero lo atribuyen a que ha impedido la profesionalización de este cuerpo colegiado. Al respecto, el diagnóstico elaborado por el grupo que trabajó en la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado señala que la prohibición expresa de reelección inmediata de los legisladores ha limitado en la práctica la capacidad del Poder Legislativo para influir en la orientación política de nuestro país desequilibrando las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo a favor del primero. Dicha comisión propuso: “Retornar al sistema original de la Constitución de 1917 que permite la reelección inmediata de los legisladores. Limitar la reelección y permitir que los legisladores electos por el principio de representación proporcional participen de este beneficio sólo si se adopta el sistema de listas abiertas.

Estado federal e imponen a sus integrantes la representación de los intereses de los estados y no de la población. Por ello, las entidades federativas deben tener el mismo número de senadores, a pesar de las diferencias en el número de población, poder económico y extensión territorial.

LA INTEGRACIÓN.- De acuerdo con el artículo 56 constitucional el Senado se compone de 128 miembros, cuatro por cada una de las treinta y dos entidades federativas. De los cuatro senadores a que tienen derecho cada estado y el Distrito Federal, dos son electos por el principio de mayoría relativa, uno se asigna a la primera minoría, esto es, al candidato del partido político que hubiese logrado el segundo lugar en la votación correspondiente²⁸ y los treinta y dos senadores restantes, de acuerdo con la reforma constitucional del 23 de agosto de 1996, se eligen aplicando el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal que comprende la totalidad del territorio nacional²⁹.

REQUISITOS PARA SER SENADOR.- El artículo 58 constitucional establece para los senadores los mismos requisitos que para los diputados, basados en los criterios de nacionalidad, ciudadanía, lugar de origen, vecindad, incompatibilidad por el desarrollo de funciones privadas y del principio de no reelección. Sólo es diferente el requisito de la edad que en el caso de los senadores debe ser, por lo menos de veinticinco años cumplidos el día de la elección de acuerdo con la reforma del 30 de abril de 1999.³⁰

²⁸ Para realizar esa asignación, los partidos contendientes registran en cada entidad federativa una lista con dos fórmulas de candidatos; cada fórmula se integra con un candidato propietario y otro suplente. De esta manera, obtienen la victoria las dos fórmulas que alcanzan mayor cantidad de votos y el partido que logra la mayor votación sin haber triunfado se beneficiará con el tercer senador propietario y suplente. La asignación no es caprichosa, corresponderá a la fórmula que encabece la lista presentada por el partido político.

²⁹ Es decir, los treinta y dos escaños que restan, se distribuirán según la votación que obtengan los partidos políticos y de acuerdo con la lista que hubiesen registrado. Esos treinta y dos senadores alcanzan el triunfo de acuerdo con el porcentaje de la votación nacional emitida a favor de sus respectivos partidos, y no por la voluntad política de los ciudadanos de cada estado ni del Distrito Federal. Esta fórmula ha sido criticada porque atenta contra la igualdad de la representación de los estados, fue introducida, aparentemente, para permitir la llegada de las minorías a este cuerpo colegiado. Al respecto, en el debate suscitado en la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado en el que se calificó de excesivo el número de 128 senadores, se apreció la fórmula como inapropiada en una Cámara cuyo origen y naturalezas es la representación del Pacto Federal y se propuso suprimir la figura de senadores de representación proporcional, que conlleva la reducción del número de integrantes del Senado a 96 senadores.

³⁰ La edad se redujo a 21 años por razones políticas: dar cabida en este órgano al denominado "niño verde" el hijo del fundador del Partido Verde Ecologista de México.

El último párrafo del artículo 56 constitucional señala que los senadores duran en su encargo seis años, período que comprende dos legislaturas del Congreso de la Unión, pues éstas son definidas por cada legislatura de la Cámara de Diputados.

Los artículos del 59 al 64 constitucionales establecen imperativos que obligan por igual a los diputados y a los senadores de la República; se refieren a la no reelección, la calificación de los resultados electorales, la inmunidad, la incompatibilidad para el diseño de otros cargos y la inasistencia a las sesiones.

LA NO REELECCIÓN RELATIVA.- Según lo apuntamos, los senadores y los diputados al Congreso de la Unión están sujetos al principio de no reelección relativa. El artículo 59 ordena que no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Sin embargo, los legisladores suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; y los propietarios podrán ser reelectos después de transcurrido el periodo inmediato a aquel en el que se desempeñaron³¹.

En este apartado se puede adelantar ya una conclusión la no reelección de los legisladores ha impedido la profesionalización de su función, y más aún ha propiciado que la ciudadanía se aparte y desconozca este cuerpo colegiado. En efecto a la sociedad no le interesa conocer los actos porque no tiene la facultad de sancionarlos³².

³¹ Como se señaló en el ámbito académico, así como algunos partidos políticos han venido discutiendo la conveniencia o no de permitir la reelección inmediata en el Poder Legislativo. Quienes defienden la reelección aseguran que la misma permitiría tener un cuerpo de diputados profesionalizado y por ende un cuerpo legislativo más fuerte que haga contrapeso al Ejecutivo, pues podría influir en la orientación política del país. Consideramos que en su tiempo, la no reelección que fue una bandera revolucionaria respecto del Ejecutivo, se justificó y se puede seguir justificando; no obstante, en relación con el Poder Legislativo las razones que se pueden advertir contra la no reelección son otras: la posibilidad de que se promuevan tendencias oligárquicas de los partidos políticos y el consecuente abuso de las prácticas clientelares. Consideramos sobre este punto que las dos anteriores razones no justifican prohibir la reelección, y que corresponde a los partidos políticos a través de sus normas internas, impedir dichas prácticas, sin necesidad de consagrar una norma constitucional al respecto y que es suficiente con la previsión de la rendición de cuentas que califique la gestión de un legislador en ejercicio. Además, respecto a la posibilidad que ofrecen los antireeleccionistas de profesionalizar al Congreso a través de la carrera civil de los cuerpos administrativos, creemos conveniente la introducción de dicho servicio, pero de nada serviría un cuerpo profesionalizado sin diputados a la altura, ya que se corre el peligro de que o bien sea el cuerpo profesionalizado quien controle el Congreso y no los diputados, o que los conocimientos de los cuerpos profesionales frente a la ignorancia de muchos de los diputados lleve a un enfrentamiento entre ambos cuerpos.

³² La zanahoria -premio- y guillotina -castigo- en los términos de Sartori.

LA CALIFICACIÓN ELECTORAL.- Corresponde al organismo público previsto en el artículo 41 constitucional denominado Instituto Federal Electoral, la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias de mayoría y la asignación de diputados federales y de senadores. Las resoluciones de este organismo pueden ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por los candidatos a diputados y senadores y por los partidos políticos, y las resoluciones podrán ser revisadas por la Sala Superior del propio Tribunal siempre que los agravios puedan afectar el resultado de la elección (Art. 60 constitucional³³)

LA INMUNIDAD.- La Constitución otorga a determinados servidores públicos la protección normativa que impide que durante el desempeño de sus funciones puedan ser acusados por ciertos delitos. De ninguna manera se trata de privilegios personales porque éstos se encuentran prohibidos en el artículo 13 constitucional. Es una protección al desempeño del cargo público que tampoco se traduce en impunidad ya que al dejar el servicio público, esos servidores pueden ser sometidos a los procesos penales correspondiente.³⁴

Tampoco pueden ser sometidos a proceso durante el tiempo de su encargo, por la comisión de ilícitos que no se relacionen con el servicio público, sin que previamente la Cámara de Diputados declare por mayoría absoluta de su quórum si ha o no lugar a proceder contra el inculpado. A esta calidad se le denomina inmunidad o 'fuero constitucional.' Entre otros servidores públicos, los diputados federales y los senadores disponen de ese beneficio.

Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que emitan en el desempeño de sus cargos y, además jamás podrán ser reconvénidos por sus expresiones. Es decir, si al manifestarse incurrir en las conductas tipificadas por el código penal como delitos de injurias, amenazan u otras semejantes, por ningún motivo procederá acusación, denuncia o querrela (Art. 61 Const.)³⁵

³³ Anteriormente existía la calificación de cada Cámara a la elección de sus miembros, en forma definitiva e inatacable. Este artículo fue atinadamente modificado porque se convirtió en un instrumento al servicio del grupo dominante en las Cámaras, que con el pretexto de calificar las elecciones anulaba y eliminaba las que favorecían a los contrarios. El precepto se prestaba al abuso, pues otorgaba a las Cámaras, es decir, al grupo dominante en cada una de ellas, la facultad absoluta de la calificación.

³⁴ Sánchez Bringas, op. cit., p. 423.

³⁵ En opinión de Tena esta medida garantiza a los legisladores una absoluta independencia en el ejercicio de sus funciones, con objeto de que los demás poderes no estén en posibilidad de coartar su representación, atribuyéndoles delitos que autoricen a enjuiciarlos penalmente para privarlos de su encargo. Para este fin la Constitución dota a los diputados y senadores de inimputabilidad, (no pueden ser sujetos a proceso penal por

El precepto contempla la obligación del presidente de cada Cámara del Congreso de la Unión de velar por el respeto a la inmunidad de los legisladores y por la inviolabilidad de los recintos legislativos. La Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos establece que ningún mandato de autoridad administrativa o jurisdiccional podrá sujetarse cuando afecte los derechos de los legisladores o los bienes que éstos tengan en los recintos del Poder Legislativo.

INCOMPATIBILIDAD CON EL DESEMPEÑO DE OTROS CARGOS.- Existen actos u omisiones de los legisladores que, sin ser delictuosos, están sancionados por la Constitución. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión están imposibilitados para desempeñar comisiones ajenas a sus encargos o empleos en la Federación o en los estados, por los cuales perciban sueldos o ingresos. Solamente podrán hacerlo con licencia previa de la Cámara en la que se desempeñen, pero cesarán en sus funciones representativas mientras desarrollen otras actividades. Esta regla se aplica también a los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio por ausencia o muerte de los propietarios. La contravención a estos imperativos tienen como consecuencia la pérdida del carácter de diputado o de senador. -Art. 62 constitucional-³⁶.

Si el representante no concurre a las sesiones dentro de los treinta días de iniciadas, se entenderá que no acepta su encargo. O si el representante falta a las sesiones durante diez días consecutivos sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, se entiende que renuncia a concurrir hasta el período inmediato (Art. 63 Const.). Además, el representante que no acuda a una sesión sin causa justificada o sin permiso previo del presidente de la Cámara respectiva, no tendrá derecho a su dieta (Art. 64 Const.).

injurias, difamación o calumnia) según el Art. 61, y de inmunidad, (se requiere un juicio de desafuero para juzgarlos) conforme al Art. 108. La acción penal sólo puede ejercerse cuando cesa la representación.

³⁶ Estas Restricciones comprenden los empleos y las comisiones en los órganos de gobierno del Distrito Federal y de los estados. Señala Sánchez Bringas: desafortunadamente, la Constitución no prevé el caso de empleos o actividades de naturaleza privada, situación que podría propiciar que, a través de despachos de asesorías, algunos diputados y senadores obtengan beneficios económicos poco ortodoxos, incurran en el tráfico de influencias y desatiendan sus obligaciones en el Congreso de la Unión. Coincidimos plenamente con dicha postura. Más aún cuando recientemente se ha actualizado de manera escandalosa dicha hipótesis. El senador del PAN Diego Fernández de Cevallos ha sido señalado como un legislador que aprovechando su posición política obtiene beneficios personales a través de su despacho de abogados y lo hace aún en contra del propio patrimonio de la Federación como sucedió recientemente en el caso de la familia amos Millán contra la Secretaría de la Reforma Agraria. Al igual que Emilio González "el niño verde" senador y presidente del Partido Verde que recientemente se vio involucrado en un escándalo de tráfico de influencias para obtener permisos de construcción en Cancún.

1.2.3.- La Comisión Permanente.

El órgano que sustituye al Congreso de la Unión durante los recesos de las cámaras se denomina Comisión Permanente. La permanente permite la continuidad del órgano legislativo en funciones administrativas, políticas y electorales. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de treinta y siete miembros: diecinueve son diputados y dieciocho senadores. Estos legisladores son nombrados por sus respectivas cámaras el día anterior al de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones; ambas cámaras deben nombrar un legislador sustituto por cada titular que designen para integrar la Permanente (Art.78 Const.).

La Comisión Permanente desarrolla sus atribuciones en los periodos de receso del Congreso de la Unión que comprenden en un primer período del 16 de diciembre al 14 de marzo de cada año, con excepción de los años en que se da la transición del Poder Ejecutivo Federal. El segundo período de recesos se inicia el 1º de mayo y concluye el 31 de agosto de cada año.

1.3 Instalación y funcionamiento del Congreso de la Unión

Los criterios que operan en el acto de instalación del Congreso y el desarrollo de sus funciones, atienden al lugar de residencia, al quórum de los legisladores, a los periodos de sesiones y a los periodos de recesos en los que acciona la Comisión Permanente.

1.- El lugar de residencia.- El Congreso de la Unión debe residir junto con los otros Poderes de la Federación, en la capital de los Estados Unidos Mexicanos. El cambio de los poderes sería determinado por el propio Congreso, quien erigiría el Estado del Valle de México en lo que ahora es el territorio de la capital federal –Art. 44 Const.-.

Los recintos de las dos cámaras se deben encontrar en un mismo lugar, en la capital federal, sin que puedan trasladarse a otro sitio a menos que ambas asambleas lo acuerden, definiendo el tiempo y modo de llevarlo a cabo y la designación de un mismo punto para la reunión de ambas cámaras. La diferencia que se presente entre las dos cámaras, en cuanto al tiempo, modo y lugar de su traslación, serán resueltas por el Presidente de la República –Art. 68 const.-.

2.- El quórum del Congreso.- Para que las Cámaras puedan actuar, se necesita que haya quórum, es decir que esté reunido cuando menos determinado número de representantes. Una vez que se reúne el quórum, las resoluciones se adoptan por mayoría.

a) Quórum de la Cámara de Diputados.- La ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos determina que la Cámara de Diputados solamente puede sesionar con más de la mitad del total de sus miembros, es decir, por lo menos con un quórum de 251 de los 500 diputados.

b) Quórum de la Cámara de Senadores.- La ley establece como requisito para que funcione el Senado, las dos terceras partes de los senadores de la República, es decir 86 de los 128 miembros para integrar el quórum de la asamblea senatorial.

c) Quórum de la Comisión Permanente.- El reglamento interior del Congreso ordena que la Comisión Permanente realice sus sesiones cuando menos con más de la mitad de sus miembros, lo que representa 19 de los 37 diputados y senadores que la integran.

Cuando la norma constitucional determina que ambas cámaras sesionen en una sola asamblea, el requisito del número mínimo de legisladores presentes es de más de la mitad de sus integrantes, o sea 315 de los 628 legisladores, de acuerdo con lo dispuesto por el Reglamento Interior del Congreso General de los EUM. Sin embargo, existe una hipótesis que incrementa el quórum congresional, es el caso previsto por el artículo 84 de la norma fundamental que regula las sesiones donde los diputados y senadores reunidos en asamblea y constituidos en colegio electoral, ante la falta absoluta del Presidente de la República nombrarán al presidente interino si el evento se produce en los dos primeros años del sexenio, o sustituto si se da en los cuatro últimos. Para celebrar estas sesiones la Constitución establece cuando menos la presencia de las dos terceras partes del total de los legisladores federales, 419 diputados y senadores.

La regla es que no puede haber actuación parlamentaria sin quórum, no obstante existe un caso en que se quebranta la regla general, el Art. 63, arriba citado, también dispone que los miembros presentes de una y otra Cámara deberán reunirse el día señalado por la Ley para rendir la protesta como legisladores y compeler a los ausentes a que concurran dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no hacen se entenderá que no aceptan el cargo, llamando a los suplentes los que se deberán presentar en un plazo igual, si tampoco lo hicieren se declara vacante el puesto y se convoca a otras elecciones. En esta hipótesis sí se puede reunir la Cámara y tomar medidas sin quórum, la medida salva el obstáculo de que las Cámaras se encuentren impedidas indefinidamente de realizar sus funciones.

3.- las sesiones.- El Congreso tiene dos periodos de sesiones, que en total suman cuatro meses³⁷

Una vez que reunido el quórum la Cámara puede actuar, las decisiones se toman normalmente por mayoría de los miembros presentes. En ningún caso puede actuar la minoría, ni se requiere tampoco unanimidad.

Hay tres clases de mayorías: la absoluta, integrada por más de la mitad de los votantes y es la que normalmente decide; la relativa, que es la que alcanza el mayor número de votos, aunque ese número no exceda de la mitad del total de votantes; la calificada, que requiere de dos tercios de los presentes y se utiliza en casos muy especiales: para superar el voto del Ejecutivo (Art. 72 inciso c)); para votar la erección de un nuevo Estado dentro de los límites de los existentes (Art. 73 fr.) III, inciso 5°); para que la Permanente pueda convocar a sesiones extraordinarias (Art. 79 fr. IV); para declarar culpable de delitos oficiales a un funcionario con fuero (Art. 111); el nombramiento del gobernador que realiza el Senado de la terna que presenta el presidente de la República, cuando en un estado hayan desaparecido los poderes (Art. 76); y por último también requieren de una mayoría calificada de dos tercios las reformas constitucionales (Art. 135)

En el Congreso de la Unión pueden realizarse ocho clases de sesiones atendiendo a los siguientes criterios: la entidad que las realiza, la naturaleza temporal de la reunión y el grado de publicidad que las caracterice. Al primer criterio corresponden las sesiones congresionales, camarales y comisionales; al segundo, las ordinarias, las extraordinarias y las permanentes; y al tercero, las sesiones públicas y secretas.³⁸

De acuerdo con lo ordenado por el 69 constitucional en la apertura del Congreso de la Unión, el 1° de septiembre el presidente debe presentarse a rendir un informe por escrito para explicar el estado general que guarda la administración pública del país. La Constitución no obliga al Presidente a leer el texto de su informe, sin embargo se le ha dado lectura, por lo que es posible afirmar que esa tradición se reduce en una costumbre constitucional; por su parte, el presidente del Congreso debe dar respuesta al informe presidencial, de acuerdo con lo ordenado por la Ley Orgánica correspondiente.

³⁷ Existen autores que consideran que el texto constitucional en este caso utiliza un candado para el Congreso, debido a que el escaso tiempo de los periodos de sesiones establecidos en la norma fundamental, no se pueden realizar un gran número de actividades parlamentarias. Susana Thalía Pedroza de la Llave, p. 165, citado en *Transiciones y diseños institucionales*, María del Refugio González y Sergio López Ayllón editores, UNAM 1999.

³⁸ Clasificación formulada por Sánchez Bringas, op. cit., p. 427

Tena Ramírez considera que la Constitución le impone esta obligación al Presidente para que éste tenga una cortesía con el “Primero de los Poderes³⁹.”

Al respecto, consideramos que esta práctica empezó a ser obsoleta cuando la oposición adquirió mayor fuerza en el Congreso ya que en los hechos el acto se convirtió en un culto a la figura presidencial por parte del Congreso que choca con la realidad constitucional de división de poderes, sobre todo porque los partidos distintos al del gobernante no tienen porque rendir culto al líder de ese partido. Por otro lado, la evolución de esta práctica constitucional ha permitido que, previo el informe del Ejecutivo, los partidos integrantes del Congreso fijen posturas evaluatorias respecto al año de gobierno a que se refiere el informe del Primer Mandatario⁴⁰.

El otro caso en el que el Presidente acude al Congreso, es cuando rinde protesta al tomar posesión de su cargo, en ningún otro caso el Jefe del Ejecutivo esta obligado a presentarse ante las Cámaras.

4.- El trabajo del Congreso en comisiones.- Ambas Cámaras se organizan internamente mediante comisiones de legisladores que por sus conocimientos, experiencia y antecedentes deben atender los asuntos de la materia de cada comisión. Además, cada Cámara debe nombrar a los legisladores integrantes del órgano de gobierno camaral y centro de poder en cada asamblea. Existen comisiones ordinarias y especiales; son ejemplos de las primeras las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, Justicia, entre otras; y son comisiones especiales, las de investigación y las jurisdiccionales.

El trabajo en comisiones facilita el trámite de los asuntos que son sometidos a la consideración de las cámaras y en general hacen más expedito el proceso legislativo. Debido a esas características las actividades de las comisiones no se restringen a los periodos ordinarios o

³⁹ op. cit., p. 287.

⁴⁰ Conforme el Congreso se ha fortalecido, los grupos parlamentarios han venido demandando la presencia del Ejecutivo en ese ejercicio de evaluación partidista, proponiendo que el acto se convierta más bien en una oportunidad constitucional de que el Ejecutivo esté presente durante la evaluación que el Congreso, a través de las fracciones parlamentarias, hace de su gestión. No obstante, la oposición no ha logrado que este ejercicio del Congreso General sea atendido por el Presidente. La vanguardia en este campo han sido algunos estados de la República cuyos gobernadores, todos de signo distinto al PRI, han aceptado dicho intercambio. Sobre el particular, consideramos que la propuesta partidista podría convertirse en una práctica sana de una nueva relación entre el Ejecutivo y el Legislativo que debe ser reconocida por la Constitución.

extraordinarios de sesiones sino que son realizadas durante todo el año. El número de comisiones que debe existir en el Congreso esta predeterminado. Ha habido una tendencia a aumentarlas, pero con base en criterios políticos más que por una necesidad real de examinar los proyectos de reformas constitucionales, de leyes o de decretos que se refieren a sus materias. Esto es, se han aumentado en razón de la presencia, cada vez más importante, de la diversidad de siglas partidistas en el órgano legislativo que han llevado a crear comisiones que en la práctica no realizan trabajo alguno. En el Cuadro denominado Comisiones del Congreso observamos la diversidad de ellas.

El siguiente cuadro de las Comisiones pertenecientes al Congreso se elaboró con información tomada de la página web de la Cámara de Diputados: www.diputados.gob.mx.

Comisiones el Congreso

Comisiones Ordinarias:	Comisiones Bicamerales:	Comisiones Especiales	Comités de Investigación:	Grupos de Amistad:
Agricultura y Ganadería, Asuntos Indígenas. atención a Grupos vulnerables	Bicameral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión.	Especial de la Agroindustria Azucarera	Del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones parlamentarias,	Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Bélgica, Belice, Brasil,
Ciencia y Tecnología, Comercio y Fomento, Comunicaciones, Cultura,	Bicameral del sistema de Bibliotecas	De Concordia y Pacificación Especial,	Comité del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública,	Ecuador, El Salvador, España. Estados Unidos, Finlandia, Francia Guatemala,
Defensa Nacional, Desarrollo Rural, Desarrollo Social, Distrito Federal, Educación Pública y Servicios Educativos, Energía, Equidad y Género,		Especial encargada de coadyuvar y dar seguimiento a los proyectos de desarrollo regional relacionados con la Región Sur-Sureste de México	Comité del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Comité de Información, Gestoría y Quejas	Holanda, Honduras, India, Indonesia, Israel, Italia.
Fomento cooperativo y Economía Fortalecimiento del Federalismo,		Especial del Parlamento Latinoamericano.		Japón, Marruecos, Nicaragua, Panamá, Polonia, Paraguay
Gobernación y Seguridad Pública, Hacienda y Crédito Público,		Especial para la Reforma del Estado		Japón, Marruecos, Nicaragua, Panamá, Polonia, Paraguay, Portugal,
Jurisdiccional, Justicia y Derechos Humanos, Juventud,		Especial para dar seguimiento a las investigaciones relacionadas con los homicidios de		Reino Unido, Rumania, Rusia,

Deporte, Marina, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Participación Ciudadana, Pesa, Población,		las mujeres perpetrados en Ciudad Juárez Chihuahua.		
Fronteras y Asuntos Migratorios, Presupuesto y Cuenta Pública, Puntos Constitucionales,		Especial que Vigile que no se Desvien Recursos Públicos Federales en el Proceso Electoral en Guerrero.		Sudáfrica Turquía, Ucrania, Uruguay y Venezuela.
Radio, Televisión y Cinematografía, Recursos Hidráulicos, Reforma Agraria,		Especial de Investigación de la Planta Núcleo Eléctrica de Laguna Verde en Veracruz.		
Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, Relaciones Exteriores,		Especial de Ganadería.		
Salud, Seguridad Social,		Especial de Seguridad Pública.		
Trabajo y Previsión Social, Transportes, Turismo y Vigilancia de la Auditoría de la Federación.		Especial para dar seguimiento a los fondos mexicanos por los Trabajadores Mexicanos Braceros		

A manera de comentario respecto del trabajo en comisiones que realizan las Cámaras integrantes del Congreso de la Unión cabe destacar que la labor del Poder Legislativo en sus relaciones frente al Poder Ejecutivo puede ser susceptible de cumplir con los objetivos de su fortalecimiento, profesionalización y capacidad de intervención en la vida nacional en la medida en que se fortalezca la institucionalización de las comisiones ordinarias del Congreso. De tal manera que éstas tengan posibilidad de poseer y de allegarse la información necesaria que permita al Congreso adoptar las medidas legislativas y de supervisión y control sobre aspectos estratégicos para la economía, las finanzas, el desarrollo urbano y tecnológico del país, igualmente respecto de asuntos estratégicos para la seguridad nacional, temas todos respecto de los cuales en la actualidad el Congreso depende de los insumos que provienen de las diferentes carteras del Poder Ejecutivo lo que se traduce en una disminución de la capacidad del Legislativo para calificar y promover opciones diversas a las que respecto de los temas señalados provienen de las agencias del Poder Ejecutivo.

En otras palabras, se puede avanzar una hipótesis de trabajo respecto de la importancia estratégica que reviste la profesionalización del Congreso mediante el trabajo de sus comisiones permanentes y el lugar que las mismas ocupen en un futuro inmediato como organismos de control y gestión del Poder Público.

5.- Los actos del Congreso.- El artículo 70 Const. dice: “Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto”, la Ley Orgánica del Congreso de la Unión permite a la Cámara emitir acuerdos y dictámenes para la conducción y desarrollo del trabajo de la asamblea. La ley se produce cuando el Congreso expide leyes generales de alguna materia. El decreto cuando un acto del Congreso se refiere a un hecho o hechos específicos, a situaciones concretas. El acuerdo puede ser emitido tanto por el Congreso de la Unión, como por cada una de las cámaras en lo individual, los acuerdos permiten la conclusión de sus funciones. El dictamen es la determinación que sobre un proyecto de ley o de decreto pronuncian las comisiones de trabajo de cualquiera de las Cámaras.⁴¹

1.4.- El procedimiento del Congreso

Existen dos tipos de procedimientos que permiten al Congreso de la Unión el desarrollo de sus atribuciones constitucionales. En ambos intervienen coordinadamente ambas Cámaras para el desarrollo de sus atribuciones constitucionales. El primero es de naturaleza jurisdiccional y se le denomina juicio político. Por medio de él, la Cámara de Diputados, luego de oír al inculcado y por mayoría absoluta de su quórum, acusa al servidor público involucrado ante el Senado de la República. La Cámara de Senadores erigida como jurado y respetando el derecho de audiencia del acusado, pronuncia el fallo absolutorio o condenatorio. El segundo procedimiento es el típico porque a través de él se producen tanto reformas constitucionales como aprobación de leyes, modificaciones legislativas y decretos -Art. 110 de la Constitución-.

El proceso de aprobación de leyes a que nos referimos en el párrafo anterior se integra de las siguientes etapas: la iniciativa que se presenta a la cámara de origen, la iniciativa aprobada por dicha cámara se envía a la cámara revisora, el Ejecutivo puede ejercer el veto suspensivo, la promulgación y la publicación.

a) Iniciativa: El procedimiento legislativo puede ser iniciado por el presidente de la República, los diputados y senadores que componen el Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados⁴². El Art.

⁴¹ Sánchez Bringas, op. cit.

⁴² Artículo 71 constitucional.

122.IV otorga a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal también la facultad de iniciar leyes ante el Congreso, pero sólo en materias relativas al Distrito Federal.

-El presidente de la República inicia el procedimiento de formación de ley o decreto, mandando a la Cámara de origen el proyecto. La iniciativa se turna a la comisión dictaminadora de acuerdo con la materia de que trate.

-Los legisladores federales ya sea en forma individual o través de sus grupos parlamentarios, pueden presentar la iniciativa directamente ante la Cámara a la que pertenezcan sin que se requiera el examen de comisiones.

-Las legislaturas de los estados pueden presentar ante una de las cámaras federales un decreto aprobado por sus integrantes, donde se contenga el proyecto de reformas constitucionales, de ley federal o de reformas legislativas federales, el proyecto se turna a la comisión correspondiente.

La iniciativa compete exclusivamente a determinado titular. Para efectos de este trabajo nos referiremos a las iniciativas reservadas al presidente de la República⁴³. Así como a la validez constitucional de un acto del Jefe del Ejecutivo que requiere la aprobación del Congreso o de una de las Cámaras. En éstos caso el único que puede solicitar esa aprobación es el presidente de la República. Al respecto considera Tena Ramírez que se trata en este caso de algo más que una simple iniciativa. Por ejemplo, el caso en que el presidente solicita la aprobación de algún nombramiento que constitucionalmente la requiera: ministros de la Corte, diplomáticos, etc. Del acto resultante son coautores el Presidente y la cámara que aprueba.

En materia hacendaria se ha discutido si la iniciativa queda reservada al Presidente respecto del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos o si opera la regla general del Art. 71⁴⁴; en la práctica sólo el presidente a través de un complicado mecanismo técnico y

⁴³ Nuestra Constitución asocia al presidente de la República con el proceso legislativo al otorgarle la facultad de la iniciativa de leyes y decretos. Atenuando así la división de Poderes. De hecho muchos periodos de la historia de las relaciones entre ambos poderes, entre ellos el del gobierno que fue encabezado por el PRI en sus distintas versiones, se han caracterizado por ser las iniciativas del presidente las únicas que merecían la atención de las cámaras.

⁴⁴ Se refiere a la competencia para iniciar leyes y decretos. como se dijo es una facultad del presidente, las dos Cámaras del Congreso y las legislaturas de los Estados, incluido el Distrito Federal.

político de la Secretaría de Hacienda, está en posibilidad de proponer el plan financiero anual de la administración. Tena considera que esta laguna debe ser resuelta con la regla general del Art. 71⁴⁵.

Llama la atención a Sánchez Bringas el hecho de que el Poder Judicial de la Federación, no tiene facultades para iniciar procedimientos congresionales, considera que ello constituye una deficiencia porque los integrantes de este Poder por sus atribuciones disponen de amplios conocimientos de las normas jurídicas vigentes y de los requerimientos sociales que generan sus modificaciones⁴⁶.

Tena Ramirez se refiere también a este tema, particularmente, respecto de la Suprema Corte de Justicia y explica que aunque es el órgano técnicamente más idóneo para formular ciertos proyectos de ley, carece de esta facultad debido a la consideración de la separación entre la función del juez, que es intérprete de la ley, y la de legislador, en la cual tiene cierta influencia el punto de vista del autor de la iniciativa. El autor expone: ¿Cómo podría juzgar imparcialmente la Suprema Corte la constitucionalidad de una ley, cuyo proyecto ella misma hubiera formulado?⁴⁷.

Tampoco el ciudadano tiene facultad para iniciar este procedimiento legislativo, salvo en lo referente a responsabilidad de servidores públicos, específicamente en la que da lugar al juicio político, de acuerdo con el Art. 109 Const., y la iniciativa para formar nuevos estados dentro de los ya existentes.⁴⁸

No obstante lo anterior, el Reglamento del Congreso tiene en cuenta las iniciativas de los particulares, dispone al respecto que. "Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar por el ciudadano presidente de la cámara a la comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las Comisiones determinarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones."

Es decir, la propuesta se sujeta a la decisión de la comisión, a deferencia de las que presentan quienes sí tienen facultad de

⁴⁵ El debate se origina a partir de que la iniciativa del Presupuesto de Egresos en la constitución de 57 era una facultad exclusivamente del Presidente, en la Constitución de 1917 vigente, se suprime el citado precepto y se deja una laguna al respecto. Una parte de la doctrina considera que a falta de precepto debe continuar dicha facultad como exclusiva, aplicando el texto de 1857 como derecho supletorio.

⁴⁶ op. cit. p.432.

⁴⁷ op. cit. p. 288.

⁴⁸ Artículo 73 III.1.

iniciativa. Cuando se admite una propuesta se entiende que la Comisión la hace suya y la presenta como iniciativa propia.

b) Cámara de origen.- Los proyectos de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras pueden ser presentados ante cualquiera de las dos; siempre deberán discutirse en ambas. Se denomina Cámara de origen a la receptora del proyecto en primera instancia: la otra es la revisora. La Constitución permite que si transcurrido un mes de la fecha de presentación de un proyecto no hubiera dictamen se puede presentar el mismo proyecto a la otra Cámara⁴⁹.

Los dictámenes de las comisiones son sometidos al pleno si éste no aprueba la iniciativa, concluye el proceso legislativo, de aprobarlo se turna a la Cámara revisora para su aprobación.

c) Cámara revisora.- La revisora recibe el proyecto aprobado y lo turna a comisiones para emitir un dictamen, mismo que se somete al pleno. Si la iniciativa es rechazada en su totalidad, se regresa a la Cámara de origen con observaciones. Si la de origen lo vuelve a aprobar por mayoría absoluta, la revisora deberá examinarlo, si lo rechaza no se podrá presentar para su aprobación en el mismo periodo de sesiones.

Si la revisora desecha el proyecto sólo en parte, lo modifica o lo adiciona, lo devolverá a la de origen para que examine lo desechado o reformado, sin que se puedan alterar los preceptos aprobados. Si la de origen reprueba lo desechado o reformado por mayoría de votos el proyecto regresa a la revisora y si ésta insiste en sostener sus modificaciones, el proyecto, no podrá ser nuevamente presentado sino hasta el siguiente periodo de sesiones.

Si la Cámara revisora aprueba el proyecto que originalmente le envió la de origen, o las reformas o adiciones que ésta hizo a su proyecto, se tendrá por aprobada y expedida la ley o el decreto del Congreso de la Unión; entonces se turnará al Poder Ejecutivo para su promulgación.

No es común que una Cámara apruebe y la otra no, por lo general los partidos políticos deciden sobre la aprobación o no de las iniciativas, por ello es frecuente observar un comportamiento

⁴⁹ En materia de endeudamiento, contribuciones y reclutamiento de las fuerzas armadas siempre es la Cámara de Diputados la de origen porque las consecuencias de la ley o decreto aprobado inciden en la población.

parecido en ambas cámaras. Es decir que, el proceso legislativo es uno de los muchos actos constitucionales en los que se ve claramente plasmada la disciplina partidista. No obstante, se han presentado algunas veces circunstancias que provoquen que una Cámara apruebe y la otra rechace o por lo menos “congele” la iniciativa. Recientemente lo advertimos respecto de la iniciativa de reformas que proponían un Estatuto Constitucional para el Distrito Federal. Iniciativa de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que fue aprobada por unanimidad en la Cámara de Diputados y que no fue apoyada por el Senado. Mal argumentando éste que la Asamblea carecía de facultades para presentar la propuesta. Este no es sino un ejemplo de como los acontecimientos políticos repercuten en el proceso legislativo.

c) El veto.- Podemos decir que el veto es una institución jurídica mediante la cual se establece un mecanismo de relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, puede convertirse en un mecanismo de colaboración o en un instrumento para dirimir controversias entre ambos poderes motivadas de la aprobación de leyes.

Cuando el presidente de la República recibe una ley o decreto para su promulgación debe proceder en consecuencia. La Constitución, sin embargo le otorga facultad de vetar la Ley o el decreto dentro del plazo de diez días hábiles. Si el presidente ejerce la facultad del veto, devolverá la ley o el decreto a la Cámara de origen, junto con las observaciones que estime pertinentes hacer. La Cámara de origen recibe la Ley o decreto vetado para discutirlo nuevamente y, en su momento enviarlo a la Cámara revisora para los mismos efectos. Si fuese confirmado por las dos terceras partes de ambas cámaras, se enviará al Ejecutivo para su promulgación y éste tendrá que someterse a la voluntad del Congreso de la Unión.

El veto suspensivo que existe en la Constitución mexicana explica Elisur Arteaga⁵⁰, es consecuencia de la Constitución del estado de Massachussets, de ella pasó a la de los Estados Unidos de América. Al principio se consideró que el veto sólo era operante en los casos de leyes inconstitucionales; con posterioridad pudo estar referido a todo tipo de materias.

En México en 1824 se adoptó una forma de veto parecida a la norteamericana. Esta cambió en Las Leyes Fundamentales de 1836; en la Constitución de 1856 simplemente se reconoció al presidente cierta intervención que dificultaba la aprobación de una ley. En 1874, como se verá más adelante, Sebastián Lerdo de Tejada propuso la introducción del veto tal como existía en los Estados

⁵⁰ Arteaga Nava, Elisur, *El veto en el Derecho Constitucional Mexicano*, ed. Revista del Senado de la República, oct-dic de 1988, vol. 4, No. 13, pp. 136-144

Unidos de América y que había existido en la Constitución de 1824. En aquel año de 1874, se aprobó una fórmula suspensoria del proceso legislativo. En la Constitución de 1917 se adoptó la fórmula que se encuentra en vigor⁵¹.

El tratadista de Derecho Constitucional Elisur Arteaga Nava destaca los efectos del veto que pueden ser suspensivos, es decir que no anula el acto legislativo, solo suspende temporalmente su vigencia. Dispensa con su interposición a la autoridad ejecutiva de la obligación de publicarlo. Puede estar referido a todo el proyecto de ley o decreto, en cuyo caso se trata de un veto total; o sólo una parte de él; a este se le denomina parcial. En el derecho constitucional mexicano no existe el veto absoluto anulador.

“El veto en México es una institución que tiene existencia sólo en los textos constitucionales y en la doctrina”, concluye Elisur Arteaga⁵² (op. cit. p. 145); Agrega: “no ha tenido aplicación práctica debido a que en la realidad es el presidente quien asume preferentemente la función de iniciar y en los casos en que él no lo hace directamente es el autor o responsable directo.”

De acuerdo con la Constitución el Presidente no tiene facultades para ejercer el veto en los siguientes casos: en la expedición de la Ley Orgánica del Congreso; cuando el Congreso o alguna Cámara desarrollen funciones de cuerpo electoral de jurados; cuando la de Diputados declare que procede acusar a alguno de los servidores públicos de la Federación por delitos oficiales; y cuando se trate del decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente⁵³.

El veto no puede ejercerse cuando se trata de actos que emiten las Cámaras en ejercicio de facultades exclusivas, siguiendo a Elisur Arteaga si el proceso legislativo ha concluido en cada una de ellas se está ante un acto concluido y perfecto, esto es así por cuanto no existe la posibilidad jurídica de que el presidente haga observaciones, por lo que, en acatamiento de lo mandado por la Cámara respectiva, el presidente lo único que puede hacer es publicar el acto⁵⁴

⁵¹ Arteaga Nava, Elisur, “El veto en el Derecho Constitucional Mexicano”, ed. Revista del Senado de la República, oct-dic de 1988, vol. 4, No. 13, pp. 136-144

⁵² op. cit. p. 145

⁵³ los Arts. 70 y 72.j e

⁵⁴ Op. cit. 146.

Según este autor, al seguir la regla general contenida en el artículo 72 constitucional el veto es improcedente en los casos de facultades exclusivas de cada Cámara,⁵⁵ de esta manera no pueden ser objetados los siguientes actos de cada una de las Cámaras:

- Actos de la Cámara de Diputados: la emisión del bando solemne por virtud del cual se dé a conocer la declaración de presidente electo que, en su caso, haga el Tribunal Electoral Federal; vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda hoy Órgano Superior de Fiscalización, por tratarse de una facultad de naturaleza ejecutiva confiada a la Comisión ordinaria de vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda siendo esta función por su propia naturaleza inobjetable por parte del Ejecutivo, tampoco puede serlo el informe que dicha comisión rinda a la Cámara de Diputados; nombramientos en el Órgano Superior de Fiscalización del Congreso de la Unión (antes Contaduría Mayor de Hacienda), por tratarse del nombramiento de una facultad de naturaleza ejecutiva de la cual cada uno de los poderes goza y permitir el veto implicaría una intromisión no admisible de un poder sobre otro; el presupuesto anual de gastos tampoco es vetable, si la Cámara de Diputados no aprueba el presupuesto o le introduce modificaciones con las que no esté de acuerdo el Presidente de la República el veto es improcedente en ambos casos; cuenta anual por cuanto la aprobación es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.
- Cámara de Senadores: analizar la política exterior y la aprobación de tratados por no ser una resolución, sí tiene naturaleza de aprobación el decreto por virtud del cual aprueba un tratado; la ratificación de nombramientos; autorización para permitir la salida de tropas por cuanto es facultad exclusiva igual que permitir el uso de la guardia nacional; la desaparición de los poderes de los estados; la resolución por medio de la cual el Senado ejerce la facultad de resolver cuestiones políticas que se den entre los poderes de un estado; la designación de ministros de la Corte realizada por el Senado cuando elige de una terna propuesta por el Ejecutivo; la facultad ejecutiva del Senado de remover y nombrar en su caso, al sustituto del Gobierno del Distrito Federal y
- Actos de ambas cámaras que no son vetables: cuando dictan resoluciones económicas relativas a su régimen interior; en los casos de nombramientos de los empleados y cuando se convocan a elecciones extraordinarias en caso de vacantes de legisladores; los acuerdos tomados por ambas cámaras en el sentido de citar a secretarios de estado, procuradores, directores de entidades

⁵⁵ Arts. 74 y 76 de la Constitución.

paraestatales⁵⁶; los actos de la Comisión Permanente realizados en el ejercicio de sus atribuciones como lo es el caso del acuerdo emitido por la permanente de convocar al Congreso o a cualquier cámara para un periodo extraordinario de sesiones; y cuando la Comisión Permanente acuerda la suspensión de garantías individuales aunque no sea en los términos solicitados por el presidente de la República.

Para Sartori el procedimiento es insuficiente. El presidente no dispone del llamado veto parcial porque no puede promulgar una ley parlamentaria alguno de cuyos puntos hayan sido rechazados. No obstante, el veto parcial es de enorme utilidad para los presidentes. Además un presidente sólo puede vetar una ley aprobada por ambas cámaras, pero no las resoluciones que sólo haya aprobado una de ellas. Esto significa, que en México el presidente no tiene poder de veto sobre el presupuesto. En opinión de Sartori esto significa una laguna de alcance considerable⁵⁷.

El politólogo italiano formula la conveniencia de que el presidente tenga derecho al veto sin condiciones, es decir, simplemente negarse a publicar una ley. *"Es deseable proteger a los presidentes democráticos de las intromisiones del parlamento"*, dice. Valdría la pena en su opinión considerar este veto sin condiciones. Es decir opina que los tipos de veto de que dispone el presidente en México deben ser mejorados y actualizados.

d). Publicación.- La promulgación de los ordenamientos no consiste en dar a conocer a la población la ley o el decreto, sino en ordenar su cumplimiento. Por su parte, la publicación es un acto posterior al de su promulgación; implica publicitar, a través del Diario Oficial de la Federación la ley o el decreto expedido por el Congreso y el propio decreto promulgatorio que emitió el Ejecutivo Federal.

Caben las preguntas: ¿Qué sucede si el presidente de la República se niega a promulgar? ¿Qué normas regulan la publicación ante la inexistencia de reglas específicas en el texto constitucional?

En la primera hipótesis Sánchez Bringas opina que el presidente de la República al negarse a publicar incurriría en un quebrantamiento constitucional porque su conducta obstaculizaría el cumplimiento de las atribuciones del órgano legislativo. Situación en la cuál, asegura, el Congreso tiene la obligación de ordenar la publicación de la ley, al responsable del Diario Oficial de la Federación, o hacer la publicación de forma directa y con sus propios medios.

La segunda pregunta es precisada por el jurista: La Constitución nada dice sobre las reglas de esta etapa ya que de ella depende que

⁵⁶ Art. 93 de la Constitución.

⁵⁷ Giovanni Sartori. Ingeniería Constitucional... op. cit.

la población conozca la ley o decreto y pueda iniciar su vigencia. La solución se encuentra en el artículo 3° del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, que expresa: "...Artículo 3.- Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial..." El inicio de vigencia sostiene Sánchez Bringas se aplica por este artículo si la ley o decreto no determina su vigencia.⁵⁸

1.5 Competencia y atribuciones del Poder Legislativo Federal⁵⁹

De los órganos que se desarrollan del orden normativo el Poder Legislativo es el que tiene el mayor número de atribuciones. No obstante, en la percepción de los ciudadanos es más evidente la presencia del Poder Ejecutivo que la de los otros órganos, una de las razones es que la mayor parte de los actos del Congreso se traducen en producción de normas que deben ser aplicadas por el Ejecutivo y el Judicial con los que la población se desarrolla a través de cada acto de aplicación normativo.

El Art. 73 constitucional enumera la mayor parte de las atribuciones del Legislativo; otras se encuentran en diferentes ordenamientos. En este trabajo se estudiarán las atribuciones Legislativas, agrupándolas de acuerdo con su naturaleza:

COMPETENCIA Y ATRIBUCIONES DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL

1. Como órgano legislativo de la Federación	2. Competencia Administrativa del Congreso de la Unión.	3. Competencia jurisdiccional del Congreso de la Unión.	4. Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados	5. Facultades exclusivas del Senado	6. Facultades de la comisión Permanente.	7. Como órgano legislativo del Distrito Federal. (Art. 122
---	---	---	--	-------------------------------------	--	--

1.5.1.- Órgano legislativo de la Federación.

Facultades de Organización:	Crea y suprime los cargos públicos de los tres órganos federales (Art. 73 XI).	Organiza el cuerpo diplomático y consular conforme al artículo 173 XX.	Expide la Ley Orgánica del órgano Superior de Fiscalización de la Federación, apoyo de la Cámara de Diputados que controla las acciones de los Poderes de la Unión en el			
------------------------------------	--	--	--	--	--	--

⁵⁸ Op. cit. p. 436.

⁵⁹ Ver Derecho Constitucional de Enrique Sánchez Bringas, de la página 437 a la 467.

			ejercicio del gasto público (73-XXIV).		
Facultades Tributarias:	Los artículos 31.IV, 73.VII, se refieren a las reglas que rigen la creación de impuestos y contribuciones	73.X, 73. XXIX y 131 de la Const. se refieren a las materias en que el Congreso de la Unión puede establecer los tributos.	En materia tributaria federal, los Arts. 73.X, 73.XXIX y 131 autorizan al Congreso a expedir leyes que establezcan obligaciones fiscales federales, en: comercio exterior, aprovechamiento y explotación de recursos naturales -párrafos 4º y 5º del Art. 27 const.: instituciones de crédito y sociedades de seguros; servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación;	otras materias: hidrocarburos, minería, industria cinematográfica y nuclear, intermediación y servicios financieros y materia del trabajo	Impuestos especiales: energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza.
Facultades Patrimoniales: 73. X. XVII. XXIX-G	Leyes para la preservación del patrimonio nacional y la explotación de los recursos naturales; destacan los hidrocarburos, la minería y la energía eléctrica y nuclear.	También debe expedir leyes para la protección ecológica (73. X. XVII. XXIX-G			
Facultades Económicas: Arts. 25,26 y 27. Art. 73 XXIX Art. 73 IX	Leyes en materia de rectoría y desarrollo económicos, de control financiero sobre el Ejecutivo y de normatividad monetaria.	Para cumplir imperativos, el Estado requiere leyes que rigen la planeación del desarrollo económico (Art. 73 XXIX), el abasto y control de áreas económicas)	También para expedir normas que eviten restricciones en las actividades comerciales entre los estados (Art. 73 IX) Facultad que guarda relación con la prohibición del 117 que impide a los estados grabar la entrada y salida de mercancías en sus territorios.		
Control Financiero sobre el Ejecutivo. Art. 73. VIII y fracs. X a XVIII del 73. (73.XVIII)	Atribución del Congreso para ejercer control financiero sobre el Presidente. Este control comprende la expedición de la ley que permita al presidente celebrar empréstitos	El Banco Central y la casa de moneda.- el Congreso expide leyes para el funcionamiento del Banco Central y del a Casa de Moneda. ordenamiento que se relaciona con el 117.III que	El Congreso es competente para elaborar las leyes que permitan determinar el valor relativo de la moneda extranjera en relación con el peso.)		

	sobre el crédito de la Nación: contraer deuda pública.	prohíbe a los estados acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas y papel sellado			
Facultades en materia de Población. (73. XVI y XIX-C).	Definir los criterios y requisitos que determinen criterios de la colonización de terrenos baldíos y asentamientos humanos				
Facultades en materia de Educación y Cultura.- Art. 73.XXV.	Expedir leyes que rijan el establecimiento y funcionamiento, en toda la República, de centros de educación e instituciones de cultura. También debe definir las bases para el establecimiento de institutos de investigación científica, de bellas artes, museos, bibliotecas, observatorios y demás instituciones culturales.	Además de expedir la legislación que proteja los monumentos arqueológicos, artísticos, e históricos. En relación con el Art. 3° const.			
Facultades en materia de Salud.- Art. 73.XVI.	Expedición de leyes relativas a la salubridad general de la República. En relación con el Art. 4° Const. que establece el derecho a la protección de su salud; y ordena que las leyes definan bases para el acceso a los servicios de salud, que deben prestar la Federación y las entidades federativas.	El ordenamiento crea el Consejo de Salubridad general, dependiente del Presidente, quien expide disposiciones en materia de salud, (excepción al principio de división de poderes). El Consejo debe dar cuenta al Congreso del desarrollo de sus actividades.			
Facultades en materia del Trabajo y previsión Social. Art. 73 fracción X	Expedir las leyes sobre el trabajo de previsión social, conforme a las bases que establece el Art. 123 Const.				

Facultades en Materia de Comercio. Art. 73.X La dinámica del comercio hizo definir esta competencia a favor de la Federación	Expedir leyes que regulen en toda la República la actividad comercial: Código de Comercio y Ley Federal de Protección al Consumidor.				
Facultades en Materia de Comunicaciones:	Las vías de comunicación son los recursos naturales y la obra humana constituidos en medios para comunicar: espacio aéreo, mar, lagos, ríos, caminos y carreteras.	Además el 73.XVII otorga al Congreso la facultad de expedir las leyes que regulen el servicio postal en toda la República.			
Facultad de Defensa Nacional: fracciones de la XII a la XV del Art. 73).	Declaración de guerra: el Congreso tiene la facultad de declarar la guerra, en vista de los datos que presente el Presidente. El decreto es facultad exclusiva del Presidente como Jefe de Estado; sin embargo, para que la declaratoria surta efectos requiere una ley del Congreso (Art. 89.VIII).	Respecto de las fuerzas armadas corresponde al Congreso la obligación de expedir las leyes que reglamenten la organización, el sostenimiento y el servicio del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea Nacionales (73-XIV).	Guardia Nacional. El Congreso tiene obligación de expedir normas para organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional. La institución se integraría con corporaciones de ciudadanos que cada estado debe establecer y disciplinar. El Congreso ha sido omiso en el ejercicio de esa facultad. (73.XV)		
Facultad para Jurisdicción federal. (73.XIII, XXI, XXII y XXX) Conforme al 73.XXX., IX-H	Para que los tribunales federales puedan cumplir sus atribuciones, el Congreso expide leyes sustantivas y adjetivas aplicables en los procedimientos jurisdiccionales federales.	El Congreso ha expedido: el Código civil federal, el Código Federal de Procedimientos Civiles, El Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales y las normas de derecho marítimo, entre otros. (OJO)	El congreso expide leyes a través de las cuales se establezcan los tribunales de lo contencioso administrativo. Órganos autónomos para dictar sus resoluciones y tienen a su cargo dirimir controversias entre la administración pública federal y los gobernados.	En este rubro se distingue la facultad del Congreso de expedir leyes de amnistía.	
Facultades para la Coordinación de Seguridad Pública.	Expedir leyes que establezcan bases de coordinación	La atribución comprende también la facultad de			

[En 1994 entre otras reformas se cambió la redacción del 73.XXIII]	entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en materia de seguridad pública,	expedir leyes generales para la organización. El funcionamiento, el ingreso, la selección, la promoción y el reconocimiento de los integrantes de las corporaciones federales de seguridad pública.			
Facultades En Otras Materias	Emitir leyes que regulen las actividades de la industria cinematográfica y los juegos con apuestas y sorteos (73-X)	También el sistema general de pesas y medidas(73-XVIII)	Además expide normas relativas a la bandera, el escudo y el himno nacionales (73.XIX-B).	Coordina las acciones de Federación, estados y municipios en materia de protección civil (XIX-I)	Y en materia deportiva, estableciendo bases generales de coordinación de la facultad concurrente que en esa materia tienen la Federación, los estados, el distrito Federal y los municipios. ((XXXIX-j)
Facultades Implícitas.	Atribuciones que no aparecen textualmente en la Constitución pero se implican en lagunas de las facultades que expresamente asigna la norma fundamental a los órganos de la Federación. El Congreso debe expedir todas las leyes que sean necesarias para que los tres órdenes federales estén en posibilidad de desarrollar sus atribuciones expresas (XXX)				

1.5.2. Competencia administrativa del Congreso de la Unión.

El Congreso aplica las normas generales a casos concretos sin resolver controversias. Actos administrativos que conjuntamente realizan las dos Cámaras a través de decretos.

Facultades de Territorialidad 73 fracs. de la I a la IV. Los tres primeros supuestos implican reformas a la Const., por lo que intervienen las legislaturas de los estados. (73.III y 135, en relación con el 43 y 44 de la const.)	Para admitir nuevos estados de la Unión.	formar nuevos estados dentro de los límites de los ya existentes	Cambiar la residencia de los poderes de la Federación y de la capital federal	Resolver las diferencias que surjan entre los estados con motivo de sus límites territoriales.
Facultades de Control Financiero Fracción VIII del Art. 73	Aprobar los empréstitos que sobre el crédito de la nación concierte el presidente de la República:	Reconocer y mandar pagar esa deuda.	En lo que se refiere al Distrito Federal, el Congreso está en posibilidad de aprobar anualmente los montos de la deuda que asuma esa entidad federativa.	
Facultad en Materia Educativa Fracción XXV	Establecer, organizar y sostener en todo el territorio nacional, centros de estudio rurales, elementales, superiores, secundarias, profesionales; de investigación científica, de bellas artes y oficios.	.		Observación: Esta atribución que originariamente corresponde al Congreso se lleva a cabo por el Ejecutivo, a través de la SEP. Constitucionalmente el Congreso está en la posibilidad de establecer y organizar directamente esos centros mediante actos administrativos.
Facultad de Control Político. Arts. 73, XXVI, XXVII: 5° párrafo cuarto; 73.XXVI y 84 constitucional.	Autoriza al presidente a separarse temporalmente del cargo, para ausentarse del país.	Autorizar la renuncia del presidente luego de analizar las causas (excepción a que los cargos públicos son irrenunciables) y nombramiento de un nuevo presidente.		Observación: El Congreso actúa como factor de equilibrio público para lograr que el Ejecutivo Federal siempre tenga un titular.

1.5.3.- Competencia jurisdiccional del Congreso de la Unión.

En estos casos resuelve controversias; realiza funciones de juzgador identificadas como actividades jurisdiccionales: a. Juicio político (110 Const.) y b.- Procesamiento al presidente de la República por delitos comunes (Art. 111 Const.).

a.- Juicio político.-Procedimiento al que se somete un servidor público que tenga inmunidad o fuero constitucional (110. Const.). El fallo que se produzca determina la culpabilidad o inocencia del servidor público. La consecuencia de la culpabilidad es la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar otro en un periodo determinado.

El Procedimiento de Juicio Político.- Se integra por la acusación y la sentencia. En la primera etapa la Cámara de Diputados realiza funciones de Ministerio Público y formula acusación ante la Cámara de Senadores siempre que se determine por la mayoría absoluta del quórum y luego de haber sustanciado un procedimiento interno donde se respete el derecho de audiencia del inculpado. La sentencia es emitida por la Cámara de Senadores en función de jurado de sentencia por el voto de las dos terceras partes, después de haber respetado el derecho de audiencia del inculpado. Ante el fallo que pronuncie la Cámara no procede ningún recurso ni juicio de amparo.

b.- Procesamiento del Presidente de la República por delitos comunes. Ningún servidor público que disponga de inmunidad puede ser sometido a la acción de la justicia por imputación de delitos de orden común a menos que la Cámara de Diputados lo autorice a través de una declaratoria de procedencia que se traduce en la suspensión de la inmunidad. Si la Cámara de Diputados lo autoriza el servidor público puede ser sometido a una averiguación previa y un proceso penal.

Si es el Presidente quien incurre en actos delictivos del fuero común, calificados como graves, ningún agente del Ministerio Público puede conocer el caso, contra el presidente no opera la declaración de procedencia. Es el Congreso de la Unión el que juzga penalmente al titular del Ejecutivo (Art. 111).

El sentido del fallo que emita el Congreso si es de culpabilidad se le destituye como Presidente y se le recluye para que cumpla la pena de privación de la libertad.

1.5.4.-Facultades Exclusivas de la Cámara de Diputados

a.- Facultades de Publicidad Electoral: dar a conocer el Bando Solemne para dar a conocer en el territorio nacional la declaración de presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 74.I)

b.- Facultad de Control Presupuestal: Controla el manejo del presupuesto del gasto público a través de la coordinación y desempeño del Órgano Superior de la Federación (Art. 74 Frac. II). Además, a más tardar el 15 de noviembre de cada año, y en los de toma de posesión del presidente hasta el 15 de diciembre, este funcionario debe hacer llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de ley de ingresos y el presupuesto de gasto público a la Cámara de Diputados. Revisa también la Cámara de Diputados la Cuenta Pública que se integra con el reporte del Ejecutivo de gasto público efectivamente realizado y de los ingresos obtenidos. Documento que analiza la Cámara de Diputados para determinar si el

Ejecutivo se apegó a la ley de ingresos y al Programa de gasto público. Cada junio se presenta la cuenta pública del año anterior.

Al respecto, y pese a las reformas realizadas, subsiste el problema de que la Constitución nunca ha señalado un procedimiento específico en caso de que no se aprueben los presupuestos de ingresos y egresos de la Federación, lo cual genera incertidumbre constitucional. Lo mismo sucede en el Senado de la República respecto de: la celebración y ratificación de tratados internacionales; la no autorización de los viajes del presidente de la República; y en el caso de la inasistencia a las comparecencias por parte de los miembros del gabinete al Congreso, entre otros. Situaciones que debe prever el legislador para evitar conflictos entre los poderes.

c.- Facultad para declarar la procedencia de la acción de la justicia.-

1.5.5.- Facultades Exclusivas de la Cámara de Senadores

a.- Facultades de Política Exterior: Corresponde al Senado de la República analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal su análisis tiene como imperativo los principios de política exterior de México determinados en el Art. 89 Const. a los que se debe ceñir el presidente. Además el Senado aprueba o desecha los tratados internacionales y las convenciones diplomáticas que celebre el presidente. Esta facultad sólo le permite al Senado emitir una decisión integral y de ninguna manera puede modificar los compromisos suscritos por el Ejecutivo. Si el Senado no está de acuerdo en alguna parte debe emitir observaciones para que de ser el caso el presidente adopte acciones correctivas.

b.- Facultades de nombramiento.-

Tiene esta facultad tres alcances: ratificar, aprobar y remover. El Senado está facultado para ratificar los nombramientos. Se distingue de aprobar término que utiliza la Constitución respecto de otros nombramientos ya que la ratificación se refiere exclusivamente a verificar que el servidor público nombrado por el Senado reúne los requisitos necesarios para desempeñar el puesto. Ratifica a los siguientes funcionarios: procurador general de la república, agentes y ministros diplomáticos tesorero de la Federación, directores generales, Fuerzas Armadas. Aprobación de nombramientos: gobernador del Banco Central (Art. 28). Nombramientos y remociones: de los ministros de la Suprema Corte de Justicia (Art. 76-VIII); de los miembros del Consejo de la Judicatura Federal (Arts. 76.X y 100); de gobernador provisional cuando se declare la desaparición de poderes de un estado; de jefe de gobierno del Distrito Federal (Art. 122 base 2ª, F. I); de los titulares de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (Art. 102.B)

c.- Facultades de Defensa Nacional.- La constitución le otorga al presidente de la República la calidad de comandante supremo de las

fuerzas armadas, pero le impone limitaciones, debe solicitar autorización del Senado para ordenar la salida de tropas del territorio nacional, también para que se permita el tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de embarcaciones de guerra de otras potencias por más de un mes en el mar territorial. Además para disponer de la Guardia Nacional.⁶⁰

d.- Facultades de Intervención Política en los estados.- Mediante estas facultades el Senado puede intervenir en la vida política interna de los Estados para resolver crisis que puedan afectarles: crisis de desaparición de poderes –el Senado puede declarar desaparecidos los poderes de un estado y si la Constitución local no determina procedimiento para nombrar gobernador provisional el propio Senado lo nombra, de no estar sesionando el nombramiento lo hace la Cámara de Senadores; crisis por conflictos políticos entre los poderes de un estado, esta facultad se ejerce a petición de alguno de los poderes del estado, también lo puede hacer cuando en un estado se hubiese roto el orden constitucional a través de un conflicto armado. El Senado dicta la resolución que corresponda (Art. 76 VI).

e).- Facultad Jurisdiccional.- El Senado tiene la facultad de resolver a través de un fallo y en su calidad de jurado de sentencia, los juicios políticos que le sean sometidos a su consideración por la Cámara de Diputados.

1.5.6.- Facultades de la Comisión Permanente

a.-Convocatoria de sesiones extraordinarias del Congreso o de una de sus Cámaras. Esta facultad es conveniente ya que se evita que sea el Presidente el que realice la convocatoria y es el Congreso el que autodetermina la celebración de sus sesiones.

b.- Sustituye al Congreso de la Unión al recibir protesta del presidente, al resolver sobre las licencias de este, al nombrar al interino.

c.- Suple a cada Cámara: al recibir iniciativas de ley, turnarlas a comisiones, y conocer y resolver sobre las licencias solicitadas por los legisladores, etc.

De acuerdo con el apartado anterior podemos observar la gran variedad de facultades que tiene el Congreso y que habría que revisar si todas esas facultades deben de pertenecerle. Al respecto, en su libro *Teoría*

⁶⁰ La Guardia Nacional no existe debido a que el Congreso no ha expedido la ley correspondiente.

*Política Sartori*⁶¹ señala que un parlamento lo es, en el momento en que se dan tres condiciones: 1) que el soberano se encuentre frente a un cuerpo colegial provisto de autoridad; 2) que la autoridad representativa sea bastante extensa para permitir a un parlamento hablar en nombre y por cuenta de los intereses generales del reino (Estado)⁶² en su conjunto, es decir de la parte más notable de la colectividad en su conjunto; 3) que la autoridad del parlamento lo sitúe en condiciones de "tratar con el soberano, o por lo menos en el derecho a intervenir en ejercicio de éste. En síntesis, un parlamento lo es, según Sartori, en el momento en que se convierte en una contraparte efectiva y en un interlocutor efectivo del soberano, y comienza por lo tanto, la función de conexión o de puente de paso, entre los súbditos y el monarca.

En este entorno contrastamos a México como país que cumple, aunque parcialmente, con la primera condición, formalmente el parlamento tiene autoridad. Dos ejemplos de esto son la prohibición del Senado a Vicente Fox, quien con base en sus facultades constitucionales, le impidió el viaje presidencial programado a Estados Unidos. Tampoco el presidente Fox, en ese mismo año de 2003, pudo obtener el apoyo del Congreso a su proyecto de gobierno, que pretendía reforma estructurales.

No obstante, si por autoridad del Congreso entendemos autoridad moral, y entendiendo ésta como ascendente sobre la sociedad mexicana, cabría responder que el Congreso no tiene autoridad alguna. Lo veremos adelante.

Respecto a la segunda condición observamos que sí se cumple. Los 628 legisladores representan todos los colores partidistas, estratos sociales, sectores profesiones, entidades federativas, niveles culturales y educativos.

La tercera condición -que la autoridad del Parlamento lo sitúe en condiciones de tratar con el soberano- es la que debemos analizar. El Congreso, en efecto, se encuentra desacreditado. Su descrédito proviene: al principio, de su sometimiento al Poder Ejecutivo, cuando ambos poderes se encontraban en manos del PRI; y después, debido a que desde 1988, cuando ya no existe dicho control priísta, de sus actitudes bravuconas y de enfrentamiento a los presidentes, que ha implicado falta de acción legislativa efectiva. Baste referirse a las actitudes de los legisladores durante los Informes de gobierno de los primeros mandatarios, sean éstos del signo que fuesen. Se ha hecho evidente que el Congreso no asume su papel de órgano de gobierno.

⁶¹ Giovanni, Sartori, *Elementos de Teoría Política*, Alianza Editorial, Madrid 1999.

⁶² El paréntesis es nuestro, para poder referirnos a nuestro país.

Estas actitudes, han puesto de manifiesto que se requiere otro modelo institucional para una regulación adecuada de las relaciones entre poderes. Además, de atenuar el control que tienen los partidos sobre la denominación de los candidatos, lo que hace ajeno al candidato de los electores. De hecho, ni los partidos ni los candidatos rinden nunca cuentas a la ciudadanía respecto de los mandatos de esta. Ni es claro siquiera, si los legisladores conocen cuáles son dichos mandatos.

De hecho, el Congreso no parece sentirse responsable, y sólo existe, en ocasiones, una mínima responsabilidad de cada fracción parlamentaria ante su partido. Esto implica que la sociedad no se vea representada por legisladores ni por los partidos. Ello se hace patente en el abstencionismo: los electores no votan en las elecciones intermedias para elegir a los miembros del Congreso.

De allí, que no sólo debe estudiarse la posibilidad de modificar las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, sino también las relaciones entre ambos poderes y los ciudadanos representados.

Respecto a la carencia de un sentimiento de responsabilidad de los legisladores⁶³ consideramos que dicha responsabilidad no se presenta, debido al sistema de elección de los candidatos a los puestos de elección popular. Los partidos son quienes eligen a sus candidatos, y es de suponer que la elección recaerá en aquellos que responderán a los intereses de dichos institutos políticos, y no a los intereses del elector. Esto se acentúa aún más respecto de los candidatos plurinominales, siendo sólo el partido quien determina los nombres que aparecerán en las listas de cada partido⁶⁴, así como el orden de prelación. Esta falta de identificación con el elector crece más con la prohibición de la reelección, la que adelantamos nuestra reflexión debe desaparecer respecto de los legisladores.

Por otro lado, consideramos también que debe de instrumentarse una profesionalización del cuerpo técnico de apoyo al Congreso de la Unión, lo que redundará en el fortalecimiento de la función legislativa.

1.5.7 Como Órgano legislativo del Distrito Federal.

Este apartado que es resultado del Art. 122 constitucional se verá más adelante.

⁶³ Responsable, lo utilizamos en el sentido del término que utiliza Sartori: como la necesidad de responder..

⁶⁴ Los electores ni siquiera saben por quién están votando

1.6 El Papel del Congreso en México.

Luego de revisar los mandatos que regulan a nuestro Poder Legislativo, caben las preguntas: ¿Qué debe ser un congreso en la actualidad? y ¿cuáles deben ser sus facultades, competencias, roles, etc. Analicemos la propuesta de Sartori sobre el desarrollo del Parlamento y su papel en la actualidad⁶⁵.

El parlamento en un principio, dice el autor, estaba situado en el exterior del Estado y con la función "de primar sobre éste desde el exterior". A medida que crece el poder del parlamento, el mismo se transforma de un órgano externo a un órgano interno del Estado, el punto crucial de este proceso está marcado por la afirmación del principio "el Rey en el Parlamento⁶⁶" lo que equivale a decir que el parlamento es parte del Estado. El Poder Ejecutivo sigue siendo una prerrogativa del soberano; pero los impuestos deben ser votados en las cámaras y las leyes deben ser promulgadas sólo por el rey en el parlamento, es decir con la aprobación del parlamento. Lo que equivale a que el parlamento es parte del Estado. El monarca y la asamblea ejercitan en algunas ocasiones un poder conjunto, pero lo hacen desde frentes opuestos. Las posiciones están bien definidas, el rol del parlamento condiciona el poder votando los impuestos y aprobando las leyes, pero no gobierna⁶⁷.

Una vez sobrepasada esta característica, el papel del parlamento se hace menos clara, "el parlamento se transforma en un órgano bifronte" que debe ser diestro en una posición de equilibrio nada fácil. En efecto los parlamentos deben representar a los representados, pero también representan y tutelan las exigencias del Estado. Se deben identificar con los gobernados, pero también con las necesidades del gobierno. Se convierten así en el portavoz del país ante el Estado; pero también del Estado ante el país.

Los primeros parlamentos trataban con el Estado para defender los intereses de los contribuyentes; los actuales son el Estado, se encuentran detrás del gobierno. Dice Sartori: "o gobiernan con el Estado o gobiernan a medias, o des gobiernan".

Se ha cambiado por completo el funcionamiento del sistema. Además, existe la otra novedad: el subsistema de partidos, los partidos en una parte pequeña, están situados como el parlamento en el pasado, entre el país y el gobierno, pero en realidad los partidos son un subsistema

⁶⁵ Sartori Giovanni, Elementos de Teoría política, Alianza editorial, Madrid 1999.

⁶⁶ "La fórmula *King in Parliament* surge en el léxico inglés. El parlamento está constituido por los loores, los comunes y el soberano.

⁶⁷ Sartori, op. cit.

inédito, que responde por un lado a la necesidad de controlar a un electorado cada vez más numeroso, y por el otro lado en la necesidad de controlar un parlamento que en virtud de su actual ubicación en el sistema, se inclinaría a desautorizar al gobierno para gobernar en su lugar, y en este sentido la partidocracia se convierte en un sustituto de la división de poderes. Ello, no porque divida de nuevo las competencias entre el parlamento y el gobierno, sino porque permite a un sistema de superposición y confusión de poderes funcionar a pesar de la confusión⁶⁸.

Una vez que el parlamento y el gobierno se disputan una misma ubicación, -asegura Sartori- intentan conseguir funciones y distribuciones no bien diferenciadas, de lo que se derivan, dice: "extrañas mezclas de ideas", sobre todo la extraña idea de que gobernar equivale a legislar.⁶⁹

Coincido con el politólogo italiano cuando afirma que para llegar a "la idea de que el derecho posee su fuente en la voluntad de los legisladores y no en el saber de los expertos jurídicos, hay que llegar a los parlamentos elegidos por sufragio universal y a la cancelación de toda demarcación entre el derecho y la política". Un paso reciente, tan reciente que se nos escapa su gravedad⁷⁰.

Coincidimos en que la intermediación del experto jurídico es necesaria para evitar que quien tiene la mayoría crea que tiene el derecho de "dictar leyes" como quiera. La culpa -dice Sartori- no es de los legisladores, sino del sistema, se les atribuye una tarea que los rebasa.⁷¹

⁶⁸ Para Sartori esta reubicación del parlamento no ha generado la partidocracia, que considera de todas formas hubiera surgido, pero sí la justifica. Los partidos se convierten entonces, en un mal necesario.

⁶⁹ Sartori considera que debido a esta concepción, el parlamento se atribuye el derecho y el deber de legislar sobre infinidad de materias administrativas o meramente reglamentarias y el ejecutivo se siente obligado a gobernar legislando, lo que significa hacer ejecutivas sus decisiones políticas bajo la forma de normas jurídicas. Ello equivale dice el autor a mal gobernar y mal legislar, lo que desacredita el derecho y acaba por desautorizar de hecho al parlamento.

⁷⁰ Ver Giovanni Sartori, *Democratic Theory* en el que expone que el gobierno de la ley ha sido sustituido por el gobierno de los legisladores.

⁷¹ Al respecto matiza el italiano que el parlamentario no está preocupado sólo por el parlamento, sino por infinidad de actividades fuera de él: debe ocuparse de su partido, de su circunscripción, de sus clientelas, de su correspondencia, de hacer solicitudes, recomendaciones, presentarse en actos, realizar discursos, etc. No tienen tiempo para pensar, aislarse, reflexionar, profundizar en un problema. Hay que escoger entonces entre la calidad que devalúa una legislación y entre la calidad que la revalúa. Es necesario liberarse de las leyes de segundo orden y de algunos trabajos extra que impiden a los legisladores atender sus asuntos legislativos. Entre ellas los trabajos partidistas y los personales, se requieren legisladores de tiempo completo,

1.7 Conclusiones:

1.- La fórmula de elección de los 32 senadores de representación proporcional, no sólo atenta contra la igualdad de la representación de los estados, sino que hace excesivo el número de senadores. La fórmula es inapropiada en una Cámara cuyo origen y naturalezas es la representación del Pacto Federal debe hacerse una reducción del número de integrantes del Senado a 96 senadores.

2.- La no reelección de los legisladores impide tener un cuerpo profesionalizado y una retroalimentación del electorado que queda impedido de otorgar premios y castigos a través de su voto. Eso impide a la ciudadanía identificarse con su legislador a quien ni siquiera conoce. Consideramos que la medida, es decir la reelección, garantizaría a los legisladores una absoluta independencia en el ejercicio de sus funciones.

3.- El trabajo en comisiones que realizan las Cámaras integrantes del Congreso de la Unión puede ser susceptible de cumplir con los objetivos de su fortalecimiento, profesionalización y capacidad de intervención en la vida nacional en la medida en que se fortalezca la institucionalización de las comisiones ordinarias del Congreso de tal manera que éstas tengan posibilidad de poseer y de allegarse la información necesaria que permita al Congreso adoptar las medidas legislativas y de supervisión y control sobre aspectos estratégicos para la economía, las finanzas, el desarrollo urbano y tecnológico del país, igualmente respecto de asuntos estratégicos para la seguridad nacional, temas respecto de los cuales en la actualidad el Congreso depende de los insumos que provienen del Poder Ejecutivo lo que se traduce en una disminución de la capacidad del Legislativo para calificar y promover opciones diversas a las que provienen del Poder Ejecutivo.

4.- Sería conveniente otorgar la facultad de iniciar leyes a los ciudadanos -un porcentaje de ellos- sobre todo en ciertas materias. Ello los involucraría en el proceso parlamentario y los acercaría a sus legisladores.

5.- El presidente -Jefe de Gabinete en la propuesta que se presenta más adelante- debe disponer del llamado veto parcial porque no puede promulgar una ley parlamentaria alguno de cuyos puntos hayan sido rechazados. Además, debe desaparecer la prohibición de que un presidente sólo puede vetar una ley aprobada por ambas cámaras, pero no las resoluciones que haya aprobado sólo una de ellas. Esto significa, que el presidente no tiene poder de veto sobre el presupuesto. El presidente debe tener derecho al veto sin condiciones, es decir, simplemente negarse a publicar una ley. "*Es deseable proteger a los presidentes democráticos de las intromisiones del parlamento*", coincidimos con Sartori.

6.- Un parlamento lo es, nos sumamos a Sartori, en el momento en que se convierte en una contraparte efectiva y en un interlocutor efectivo del soberano, y comienza por lo tanto, la función de conexión o de puente de paso, entre los súbditos y el monarca. En este entorno contrastamos a México como país que cumple, aunque parcialmente, con las condiciones que Sartori exige a los parlamentos: a) formalmente el parlamento mexicano tiene autoridad; b) al parecer los 631 legisladores representan todos los colores partidistas, estratos sociales, sectores profesiones, lugares, niveles culturales y educativos; c) el problema se presenta en la tercera condición que exige Sartori para considerar que un parlamento cumple con su función. El Congreso mexicano no tiene calidad moral, se encuentra desacreditado ante la ciudadanía. Su descrédito viene, de su histórico sometimiento al Poder Ejecutivo cuando ambos poderes se encontraban en manos del Partido Revolucionario Institucional, y ha continuado debido a que desde 1988, cuando la oposición arribó de manera significativa a éste, e hizo perder el control a la mayoría priísta, las actitudes de franco desacato a los mandatos institucionales jurídicos del propio Congreso han despertado inquietudes, cuando no sospechas o franco rechazo de la ciudadanía respecto a la actuación dicho cuerpo colegiado.

Estas actitudes, han puesto de manifiesto que se requiere otro modelo institucional pero no sólo tendiente a una regulación adecuada de las relaciones entre poderes, sino también entre éstos y la sociedad, ya que ésta, no se ve representada por los partidos políticos que actúan en el Congreso. Y es que los legisladores no se sienten responsables frente a los ciudadanos. Esta responsabilidad no se manifiesta por dos razones: a) el sistema de elección de los candidatos: los partidos eligen a los legisladores, no el elector, y b) por la prohibición de la reelección, la que consideramos debe desaparecer respecto de los legisladores.

7.- El derecho posee su fuente en el saber de los expertos, no en la voluntad de los legisladores tal como se ha hecho parecer con la existencia de parlamentos elegidos por sufragio universal. La ley ha sido sustituida por la voluntad de los legisladores. La intermediación del experto jurídico es necesaria para evitar que quien tiene la mayoría crea que tiene el derecho de "dictar leyes" como quiera. La culpa –coincidimos con Sartori– no es de los legisladores, sino del sistema, se les atribuye una tarea que los rebasa en un entorno angustioso y preocupado.

1.8 Apéndice del capítulo

Recientemente han surgido dudas sobre el número de legisladores que deben integrar el Congreso de nuestro país. El propio Partido Acción Nacional ha sostenido que deben ser menos los integrantes del Congreso. Para contribuir al debate, se realizó un estudio sobre el número de legisladores que existen en otros países. El mismo se enfoca desde el punto de vista de la población. ¿Cuántos legisladores existen en los diferentes países de acuerdo al número de su población?. ¿A cuántos ciudadanos representan los mismos?.

No se sostiene en el presente, desde luego, que un Congreso deba tener un número de legisladores proporcional a su población. Como se verá en los recuadros que abajo se presentan, existen países; sobre todo en el Continente Asiático, cuyo número de integrantes no está relacionado con el número que integra la población, lo que sería casi imposible, puesto que implicaría tener un congreso inmanejable. No obstante, este documento comparativo permite tener una referencia en este sentido y ubicar a México en este contexto.

Adelantaré mi conclusión, no es el número de pobladores el que debe determinar el número de legisladores. El Poder legislativo debe estar integrado en cambio por un número manejable y representativo de las diversidades sociales.

En cuanto al número consideramos que el Congreso mexicano podría estar compuesto de 400 diputados y de 3 senadores por entidad federativa. De modo que desde nuestro punto de vista sobrarían 100 diputados de representación proporcional y los 28 senadores electos mediante las listas que presentan los partidos, mismos que consideramos son un despropósito ya que su permanencia en el Senado significa una ruptura del pacto federal.

Cuadro 1.
Relación poblacional-legislativa en América Latina⁷²

País	Habitantes	Poder Legislativo	Legisladores	Hab/legisl ⁷³ .
Argentina	38,400,512 (2003)	257 diputados ⁷⁴ 72 senadores	329 legisladores	116,718

⁷² Todos los recuadros que se presentan en este apartado fueron elaborados con los datos obtenidos en el Almanaque Mundial 2003, publicación de editorial Televisa.

⁷³ Relación que existe entre el número de habitantes y el número de legisladores en el Congreso.

⁷⁴ No todos los legisladores en el mundo se denominan diputados y senadores, pero para unificar se les denominó como lo hace la mayoría de los países en América Latina.

Brasil	177,268,149 (2003)	513 diputados. Unicameral.	513 legisladores	354,551
Bolivia	8,894,363 (2003)	130 diputados 27 senadores.	157 legisladores	17,337
Colombia	44,561,609 (2003)	102 senadores 166 Cámara de Rep.	268 legisladores	163,769
Costa Rica	4,285,280 (2003)	57 representantes de la Asamblea Legislativa.	57 legisladores	166,274
Cuba	11,308,249 (2003)	609 diputados de la Asamblea Nacional de Poder Popular.	609 legisladores	18,568
Chile	15,773,505 (2003)	49 senadores 120 diputados.	169 legisladores	93,334
Dominicana República	8,876, 984 (2003)	120 diputados. 30 senadores.	150 legisladores	50,000
Ecuador	13,342,658 (2003)	101 diputados unicameral	101 legisladores	132,105
El Salvador	6,237,662 (2003)	84 miembros de la Asamblea Nacional.	84 legisladores.	74,251
Guatemala	12,309,375 (2003)	113 diputados del Congreso unicameral	113 legisladores	108,932
Haití	8,827,236 (2003)	83 diputados 27 senadores	110 legisladores	80,247
Honduras	7,001,065 (2003)	128 miembros del Congreso Nacional	128 legisladores	54,695
México	103,301,156 (2003)	500 diputados 128 senadores	628 legisladores	164,492
Nicaragua	5,505,997 (2003)	93 representantes de la Asamblea Nacional.	93 legisladores	59,204
Panamá	2,984,331 (2003)	71 miembros de la Asamblea Legislativa	71 legisladores.	42,032
Paraguay	5,922,445 (2003)	45 senadores 80 diputados	125 legisladores	47,379
Perú	26,950,838 (2003)	120 miembros del Congreso. Unicameral	120 legisladores	224,590
Uruguay	3,408,470 (2003)	30 senadores 99 diputados.	129 legisladores	26,422
Venezuela	25,553,504 (2003)	165 miembros de la Asamblea Nacional.	165 legisladores	154,869

Cuadro 2.
Relación poblacional-legislativa en América del Norte

País	Habitantes	Poder Legislativo	Legisladores	Habs. por legisl.
Canadá	32.207.113 (2003)	104 senadores de la Cámara de los comunes.	104 legisladores	309,683
Estados Unidos	287,602 000. (2003)	435 diputados 102 senadores de la Cámara de los Lores.	537 legisladores	535,571
México	Ver América Latina			164,492

Cuadro 3
Relación poblacional-legislativa en El Caribe

País	Habitantes	Poder Legislativo	Legisladores	Habs. por legisl.
Antigua y Barbuda	76,400 (2003)	17 diputados. 17 senadores.	34 legisladores	2,247
Bahamas	309.000 (2003)	49 diputados. 16 senadores.	65 legisladores	4,753
Belice	266,440 (2003)	29 diputados. 12 senadores.	41 legisladores	6,498
Cuba	Ver cuadro de América Latina.			
Dominica	71,700 (2003)	21 miembros de la Asamblea.	21 legisladores	3,414
Dominicana República	Ver América Latina.			
Granada	89,258 (2003)	15 diputados. 13 senadores.	28 legisladores.	3,187
Haití	8,827,236 (2003)	83 diputados. 27 senadores.	110 legisladores	80,247
Jamaica	2,695,867 (2003)	60 diputados. 21 senadores.	81 Legisladores	33,282
Puerto Rico	3,957,988 (2003)	51 diputados 28 senadores	79 legisladores	55,746
República Dominicana	8,876,984 (2003)	120 diputados 30 senadores	150	50.000
San Kitts y Nevis	46,000 (2003)	11 representantes de la Asamblea Nacional	11 Legisladores	418,181
San Vicente	116,812 (2003)	15 diputados. 6 senadores.	21 legisladores	5,562
Santa Lucía	162,157 (2003)	17 diputados. 11 senadores.	28 legisladores	5,791
Trinidad y Tobago	1,304,000 (2003)	36 diputados 31 senadores	67 Legisladores	19,462

Cuadro 4
Relación poblacional-legislativa en Europa

País	Habitantes	Poder Legislativo	Legisladores	Habs. por legisl.
Alemania	82.398.326 (2003)	672 diputados.	672 Legisladores	122,616
Bélgica	10.289.080 (2003)	150 diputados. 71 senadores.	221 Legisladores	46,556
Francia	60.180.529 (2003)	577 diputados. 321 senadores.	898	67,016
Italia	57.998.353	630 diputados. 315 senadores.	745 legisladores	77,850
Reino Unido	60.094.648 (2003)	651 diputados 222 senadores	873 legisladores	68,836
Rusia	144.526.278	450 diputados 178 senadores	628 legisladores	230,137
Ucrania	48.055.439 (2003)	450 diputados del Consejo Supremo	450 legisladores	106,789

Cuadro 5
Relación poblacional-legislativa en Oceanía

País	Habitantes	Poder Legislativo	Legisladores	Habs. por legisl.
Nueva Zelanda	12.570 (2003)	99 miembros de la Cámara de Representantes.	99 legisladores	126,99
Australia	19.731.984 (2003)	148 diputados. 76 senadores.	224 legisladores	88,089
Papúa Nueva Guinea	5.295.816 (2003)	109 miembros del Parlamento Nacional.	109 legisladores	48,585

Cuadro 6
Relación poblacional-legislativa en Asia

País	Habitantes	Poder Legislativo	Legisladores	Habs. por legisl.
Arabia Saudita	24.293.092 (2003)	61 miembros del Consejo Consultivo	61 legisladores	398,247
China	1.286.975.468 (2003)	60 miembros del Congreso legislativo temporal	60 legisladores	21,449,591
India	1.049.700.118 (2003)	545 diputados 245 senadores	790 legisladores	1,328,734
Irán	68.278.826 (2003)	270 miembros de la Asamblea Nacional.	270 legisladores	252,884
Irak	24.683.313 (2003)	250 miembros de la Asamblea	250 legisladores	98,733

		Nacional.		
Israel	6,116.533 (2003)	120 miembros de la Asamblea.	120 legisladores	50,971
Japón	127,214.499 (2003)	512 diputados. 252 senadores.	764 legisladores	166,511
Tailandia	64,265.266 (2003)	391 diputados. 270 senadores.	661 legisladores	97,224
Turquía	68,109.469 (2003)	450 miembros de la Gran Asamblea Nacional.	450 legisladores	151,354

Cuadro 7
Relación poblacional-legislativa en África

País	Habitantes Habs. por legisl.		Poder Legislativo	Legisladores
Egipto	74,212.797 (2003)	454 miembros de la Asamblea Popular.	454	163,464
Etiopía	66,557,553 (2003)	117 diputados. 548 senadores.	665	100,086
Marruecos	31,689,265 (2003)	333 diputados.	333	95,162
Nigeria	133,881,703 (2003)	360 diputados. 109 senadores.	469	285,462
Sudáfrica	42,768,687 (2003)	400 diputados. 90 senadores.	490	87,2

El Poder Ejecutivo en México

2.1 Introducción.

Al órgano que preponderantemente aplica las normas generales a casos concretos sin resolver controversias, se le denomina Poder Ejecutivo; debido a que su actividad tiene naturaleza administrativa es percibida como función de gobierno, el titular de este órgano es denominado jefe de gobierno. Además la responsabilidad del Ejecutivo comprende la representación internacional del Estado, por lo mismo quien ocupa el cargo es identificado como jefe de Estado.

De manera tradicional se considera que el jefe de Estado es la persona que representa la unidad del Estado. En la actualidad, los jefes de Estado desempeñan una función simbólica y ejercen actividades de orden ceremonial, no políticas. Esta diferencia entre el jefe de Estado y jefe de gobierno surgió con los sistemas parlamentarios en el Constitucionalismo moderno. El jefe de Estado se diferencia del jefe de gobierno en que es políticamente irresponsable, inviolable e inamovible⁷⁵. Esto se debe a que no realiza actos de gobierno.

En México el Ejecutivo de la Unión se deposita en un sólo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en este capítulo se exponen como se encuentra regulada esta figura en el Derecho constitucional mexicano, no obstante se analizan cuáles son sus facultades como Jefe de Estado y cuáles se refieren a su función como Jefe de gobierno, lo que será muy útil para formular capítulos más adelante nuestra propuesta de reforma constitucional.

Veremos como independientemente del texto constitucional, en nuestro país la figura presidencial ha representado un gran poder presidencial y que la prolongación del desempeño, o por lo menos el intento de prolongación, son la marca del presidencialismo mexicano que como se expondrá en el capítulo siguiente determinó Plutarco Elías Calles quien definió el gobierno como un maximato basado en una ficción de cumplir las formas constitucionales; ficción que permite distinguir al sistema presidencial del presidencialismo⁷⁶. Como veremos en el capítulo IV de este trabajo, el presidencial es un modelo que contrasta con el parlamentario, en cambio el presidencialismo puede definirse como la deformación del sistema

⁷⁵ Ver Valadés Diego, *El gobierno de gabinete*, UNAM, 2003, p.5

⁷⁶ Sánchez Bringas, Enrique, op. cit., p 491.

*presidencial originada en las tendencias autocráticas que se presentan en la realidad*⁷⁷.

Por último, se adelantarán en este capítulo –siguiendo a Giovanni Sartori– algunas propuestas de modificación constitucional cuyo fin serán fortalecer una presidencia democrática.

2.2.- Integración del Poder Ejecutivo en México

El presidente de la República Mexicana es electo de forma directa por los ciudadanos y dura en su encargo seis años.⁷⁸

Las ausencias temporales⁷⁹ del Primer Mandatario, al carecer el gobierno mexicano de la figura de vicepresidente, son cubiertas por quien nombre el Congreso de la Unión, y si éste no se encuentra reunido por la Comisión Permanente quien se erige en Colegio Electoral y es quien tiene la responsabilidad de nombrar al presidente interino. Esto sucede así siempre que la ausencia no sea mayor a 30 días; en caso contrario, si la ausencia fuese mayor, la Comisión Permanente tendría que convocar al Congreso de la Unión para otorgar la licencia y nombrar al presidente interino.

De darse él supuesto que la ausencia temporal se convirtiera en definitiva, por muerte, incapacidad física o mental, o por renuncia por causa grave, se procedería de acuerdo a las reglas constitucionales siguientes: de presentarse la ausencia dentro de los dos primeros años del periodo, el Congreso, constituido en Colegio Electoral y con un quórum de dos terceras partes del número total de sus miembros, nombraría en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino. Siendo en este caso, el mismo Congreso de la Unión quien realizaría la convocatoria para las elecciones. El presidente interino entregaría entonces el cargo al presidente electo, quien concluiría el periodo presidencial. Si la ausencia definitiva se produjera durante los últimos cuatro años del mandato, el Congreso designaría al presidente sustituto

⁷⁷ Señala Karl Lowenstein que la forma de ejercer la jefatura de gobierno esta relacionada con la forma de gobierno que la Constitución adopte. De acuerdo a la doctrina de este autor, basada en la distribución del poder, sólo hay dos modelos para identificar el proceso gubernamental: el constitucionalismo y la autocracia. Hay constitucionalismo cuando las decisiones se toman por una pluralidad de órganos políticos y autocracia cuando las decisiones se concentran en una persona u órgano. Ver Diego Valadés op. cit, p. 23.

⁷⁸ Arts. 81 y 83 constitucionales.

⁷⁹ No nos referimos a las ausencias que resultan de los viajes al extranjero autorizados por el Congreso, los que no necesitan nombramiento de sustitución, de acuerdo al 88 constitucional; sino, a las ausencias que por encontrarse impedido de desarrollar sus actividades ameriten el nombramiento de otra persona..

quien concluiría el mandato. En este supuesto la Constitución no prevé la realización de elecciones por lo avanzado del periodo.

Otro caso contemplado por la legislación mexicana es cuando un presidente electo no se presente al comenzar su periodo constitucional; en tal caso, el Congreso de la Unión tendría la facultad de nombrar al interino y de convocar a elecciones.

2.3.- Requisitos Para ser Presidente⁸⁰.-

a.- De nacimiento: debe ser mexicano por nacimiento e hijo de padre o madre mexicanos.⁸¹

b.- De capacidad jurídica: se refiere a la calidad de ciudadanía mexicana y estar en pleno goce de sus derechos.

c.- De edad.- La edad mínima para ostentar el cargo es de 35 años cumplidos al día de la elección.

d.- de residencia.- El aspirante debe haber residido en el territorio nacional todo el año anterior a la elección.

e.- De incompatibilidad con otras funciones públicas.- La Constitución mexicana exige que el aspirante no haya desempeñado el servicio activo en caso de pertenecer al ejército, ni ocupado cargos de secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general del Distrito Federal, procurador de la República o gobernador de algún estado a menos que se separe del cargo seis meses antes del día de la elección⁸².

f).- De incompatibilidad con funciones privadas.- Los aspirantes al cargo presidencial no deben pertenecer al estado eclesiástico, por ello los ministros de culto están impedidos.

g.- De no reelección.- El no haber ocupado el mismo cargo antes es un principio histórico-político determinante para el desempeño del cargo de presidente de México ⁸³.

2.4.- Organización del Poder Ejecutivo

a.- La Administración Centralizada: se refiere a las secretarías de Estado en que se divide la administración Pública Federal, que se

⁸⁰ Requisitos establecidos en los artículos 82 y 83 Constitucionales.

⁸¹ A partir de diciembre de 1999, el aspirante a la presidencia de la República pudo ser hijo de padre o madre extranjera siempre y cuando tuviera más de 20 años de vivir en el país. Esta reforma permitió el asenso de Vicente Fox a la presidencia en el año 2000.

⁸² Este requisito fue el que impidió a Pedro Aspe Armela ser candidato del PRI para la elección presidencial de 1994 a la muerte de Luis Donaldo Colosio y se exige para evitar que se haga valer cierta influencia que desvirtúa la elección.

⁸³ En la historia política de México ha habido tendencias por perpetuarse en el poder de los titulares del Ejecutivo: Santa Anna desempeñó el cargo en once ocasiones; Porfirio Díaz en 5 ocasiones; Álvaro Obregón quien fue reelecto y luego asesinado; en menor medida también se reeligieron Anastasio Bustamante, Benito Juárez y Lerdo de Tejada.

encuentran a cargo de los secretarios de Estado quienes son nombrados por el presidente.

b.- El Ministerio Público: La Procuraduría General de la República, que es quien organiza al Ministerio Público para la persecución de los delitos del orden federal ante los tribunales correspondientes⁸⁴.

c.- El Sector Paraestatal.- En este ámbito de la administración pública federal se localizan los organismos públicos descentralizados del gobierno federal y las empresas en las que el gobierno participa con capital social o dispone de representación en sus consejos directivos.

Respecto del funcionamiento de la Administración Pública⁸⁵, podemos decir que el gobierno funciona principalmente de acuerdo a las características del sistema presidencial, pero contiene algunas características del sistema parlamentario⁸⁶.

Del sistema presidencial toma las siguientes características: el presidente es el único titular del órgano ejecutivo; se desempeña por un periodo predeterminado; es electo directamente por la ciudadanía; nombra y despide libremente a sus inmediatos colaboradores; y políticamente es el único responsable ante la Constitución y el electorado.

Del sistema parlamentario toma: el refrendo, requisito de validez de los actos presidenciales –reglamentos, acuerdos, decretos y ordenes del Presidente- consistente en requerir la firma del secretario del ramo⁸⁷; el acuerdo para la suspensión de las garantías individuales que otorga la Constitución, ante la situación de emergencia el Presidente puede, con acuerdo de los secretarios y la PGR, iniciar un procedimiento de suspensión del texto constitucional; la rendición de cuentas al Congreso: los secretarios de Estado, el procurador general de la República, los directores y administradores de los organismos descentralizados del gobierno federal, los responsables de las empresas de participación estatal

⁸⁴ Para determinar con bases jurídicas que tan concentrados está el poder presidencial es preciso determinar la independencia del Ministerio Público. Dice Fix Zamudio en su libro *Función constitucional del Ministerio Público*: "en la medida en que el ejercicio de la acción penal se conserve como un instrumento de gobierno, subsiste a la acción autoritaria del poder, citado en Diego Valadés, *El gobierno de Gabinete*, op. cit, p.31. al respecto cabe señalar que de acuerdo al estudio de derecho comparado realizado para este trabajo el país latinoamericano que presenta la mayor concentración del poder en cuanto a la dependencia del Ministerio Público, después de la República Dominicana en donde ni siquiera se requiere la ratificación del Senado, es México.

⁸⁵ Ver Sánchez Bringas, Enrique -*Derecho Constitucional*, op. cit. pp. 481-482

⁸⁶ Ver capítulo de esta tesis correspondiente a sistemas de gobierno.

⁸⁷ Art. 92 constitucional. El refrendo es propio de los países parlamentarios porque los ministros que integran el gabinete tienen responsabilidad política ante el parlamento en forma individual y también de manera colectiva.

están obligados a comparecer al Congreso a rendir cuentas ante cualquiera de las dos Cámaras cuando éstas lo soliciten.

2.5.- Facultades del Presidente.-

El artículo 89 constitucional, en el que se encuentran plasmadas las facultades del presidente de la República, produce la impresión de que el presidente de México dispone de un reducido número de facultades, sin embargo esto es incorrecto, debido a que la función primordial que tiene este servidor público –aplicar leyes que expida el Congreso- es de efectos multiplicadores; además, deben considerarse las atribuciones que se le asignan en otros ordenamientos de la propia Constitución.

Para efectos de este trabajo y a fin de la propuesta que se expondrá más adelante se analizarán las facultades que el presidente tiene concedidas en sus dos calidades como Jefe de Estado y como Jefe de Gobierno.

En efecto, al describir cuáles son las facultades que tiene el Presidente de la República, ya sea como Jefe de Estado o de Gobierno podremos estar en condiciones de concluir si la gran variedad de actividades asignadas por el texto constitucional al Primer Mandatario le permiten cumplir con efectividad todas sus funciones, o si es necesario para lograr la efectividad del Ejecutivo, crear una figura que comparta con él dicha responsabilidad. Además, debe analizarse en qué medida al cumplir las funciones signadas actualmente el Presidente, se deslegitima frente a los demás actores políticos, ya que muchas de ellas lo hacen jugar un papel que le impide estar por encima de ciertas circunstancias y le impiden actuar con una calidad de actor político superior.⁸⁸

La teoría constitucional propone las siguientes funciones como propias del jefe de Estado (ver cuadro 1):

La primera y de la que se derivan las demás es la de representar al Estado ante los organismos internacionales y frente a los otros Estados. En consecuencia tiene facultades para hacer ingresar y retirar al país de estos organismos y suprimir las relaciones con otros estados; celebrar tratados y convenciones internacionales y para declarar la guerra. También para regir la política exterior del país sujetándose siempre a los principios que rigen la política exterior del Estado de que se trate⁸⁹.

Cuadro 1

⁸⁸ Se pretende corroborar en esta tesis que si los presidentes, y concretamente Vicente Fox, que es quien no tiene el control del partido mayoritario en el Congreso hubiese sido sólo Jefe de Estado, habría conservado la autoridad moral y la legitimidad que disfrutaba cuando tomó posesión de la Primera Magistratura.

⁸⁹ Ver el cuadro funciones del Jefe de Estado.

Funciones del Jefe de Estado⁹⁰

Representar al país en el exterior.	Designar o aprobar a los diplomáticos en el exterior.	Presidir actos protocolarios.
Recibir a los agentes diplomáticos.	Realizar consultas con las fuerzas políticas para la integración del gobierno, en casos de crisis.	Realizar nombramientos del personal que le esté directamente adscrito
Designar o aprobar agentes consulares.	Concluir los tratados internacionales.	Extender nombramientos, títulos profesionales y académicos.
Conceder honores.	Otorgar indultos.	Promulgar leyes.
Ejercer el veto.	Expedir decretos.	Convocar al Congreso o al parlamento.
Otorgar la nacionalidad.	Dirigir mensajes al Congreso de la Unión.	Declarar la guerra.

Respecto de la función de jefe de Estado del Poder Ejecutivo Zippelius ha propuesto identificar a éste, como un "poder de reserva"⁹¹. En opinión de este autor el jefe de Estado es necesario para el consiguiente funcionamiento del Estado, pero estaría investido de atribuciones representativas y no decisorias.

Asegura Diego Valadés⁹² que al jefe de Estado le es aplicable la máxima británica de que el rey no puede obrar mal, y es así, no porque no se equivoque, sino porque no tiene de qué equivocarse, ya que carece de facultades más allá de las representativas. El Jefe de Estado es irresponsable en sentido político, ya que no ejerce facultades de este tipo. Entendemos por facultades de naturaleza política las concernientes a las decisiones de gobierno⁹³.

En tanto que el jefe de Estado no participa en la iniciativa, la elaboración, la aprobación ni la aplicación de normas que rigen la vida del Estado, al no ejercer el Jefe de Estado estas funciones queda sustraído a las tensiones del poder y a la lucha de los partidos, colocándose por encima de las pugnas cotidianas de la política. Su función consiste en mantener el equilibrio y guardar una relación de neutralidad con relación a todas las fuerzas políticas.

En este sentido se explica que, además de las funciones ceremoniales, al jefe de Estado le corresponda, en los sistemas parlamentarios, la facultad de disolución de los congresos y parlamentos en los casos previstos constitucionalmente. Ello porque en estos sistemas parlamentarios de que es propia la disolución -aunque ya ha sido

⁹⁰ Esta clasificación se tomó del libro *El Gobierno de Gabinete* de Diego Valadés, páginas 17 y 18.

⁹¹ Valadés, Diego, op. cit. , pp5 y 6.

⁹² Ibidem.

⁹³ Ibidem.

adoptada por algunos sistemas presidenciales- el jefe de gobierno es un miembro del propio parlamento y no puede disolver el órgano del que él mismo forma parte. Este acto de disolución tampoco está sujeto a control político, por razones obvias –nunca podría ejercerse esta facultad-. Aunque es una decisión política se rige también por el principio de no responsabilidad. La decisión de disolver, aunque es materialmente una decisión de gobierno, es instrumentada sólo formalmente por el jefe de Estado.

Cabe hacer un paréntesis en la exposición de las funciones de Jefe de Estado y Jefe de gobierno para analizar que la disolución del Congreso cuando existe en los sistemas presidenciales, se convierte en un problema de estudio, porque en estos sistemas no existe distinción entre jefe de Estado y de gobierno. Dice Valadés que la construcción de esa institución demanda cautela⁹⁴ porque puede significar una medida regresiva que acentúe el perfil de la monarquía preconstitucional que todavía identifica a algunos sistemas presidenciales.

Lo que sucede es que en la actualidad esta fusión del jefe de Estado y del jefe del gobierno en los sistemas presidenciales está en proceso de ajuste⁹⁵. Se han adoptado algunas medidas que si no separan sus funciones, por lo menos tienden a atenuar la concentración del poder en el presidente. Entre ellas sobresale la figura del jefe del gabinete, que no es un jefe de gobierno porque actúa bajo la dirección del presidente, pero que desempeña tareas de naturaleza administrativa que por lo general incumbían al Presidente. Además, se han establecido instrumentos de responsabilidad política de los jefes de gabinete, que permiten disminuir la acción hegemónica de los presidentes.

Continuemos con el análisis de las facultades de los presidentes como jefes de Gobierno.

b.- Jefe de gobierno es el que encabeza el órgano de poder encargado de definir las políticas de Estado; de aplicar y reglamentar las leyes en los términos que determine el órgano legislativo; ejercer las funciones coactivas del poder; organizar y dirigir la administración pública, y de prevenir; atenuar o solucionar conflictos en relación entre las fuerzas políticas. El jefe de Estado desempeña las funciones formales del poder, el jefe de gobierno realiza las tareas materiales del poder.

⁹⁴ Ver Diego Valadés, *El Gobierno de Gabinete*, op. cit.

⁹⁵ Esto se analizará en el capítulo de esta tesis que desglosa las características de los sistemas presidenciales en América Latina.

La figura del jefe de gobierno surgió merced a un proceso evolutivo del ejercicio del poder, que permitió complementar la idea de representación política con la de responsabilidad política⁹⁶.

Debido a que las funciones del Gobierno son más específicas que las de jefe de Estado, de acuerdo al tipo de gobierno sujeto de estudio, analizaremos las funciones del jefe de gobierno en el sistema mexicano, que corresponde a las funciones de los primeros ministros, presidentes de Consejo o canciller en los sistemas parlamentarios. El ejercicio del poder jurídico y político corresponde al jefe de gobierno.

Como jefe del Gobierno.- El jefe de gobierno mexicano detenta mayores responsabilidades que algunos otros jefes de gobierno de otros países, en virtud de nuestro diseño constitucional que le atribuye algunas facultades correspondientes al Distrito Federal. Así, en la esfera federal desarrolla el gobierno de la federación sus atribuciones en la esfera administrativa, se avoca a la aplicación de las leyes que aprueba el Congreso de la Unión. En el ejercicio de estas atribuciones expide decretos, reglamentos, acuerdos, órdenes y convenios de colaboración con los estados y municipios de la República.

Al gobierno le incumben cuatro tipos de funciones: políticas, normativas, administrativas y jurisdiccionales.

Por lo que hace al gobierno del Distrito Federal tiene las atribuciones de: iniciar leyes ante el Congreso de la Unión⁹⁷; la facultad relacionada con el nombramiento del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en caso de ausencia de éste; y facultades financieras: envía al Congreso la propuesta de los montos de endeudamiento necesario para el financiamiento ⁹⁸del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal ya que el Jefe e Gobierno debe someter a consideración del Presidente el proyecto⁹⁹.

De estas facultades se derivan otras que se clasifican en el cuadro correspondiente a facultades federales del Jefe de Gobierno mexicano –ver cuadro 2-.

Cuadro 2
Facultades Federales del Jefe de Gobierno mexicano¹⁰⁰.

Facultades como jefe del gobierno federal	El presidente debe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión respecto de la Federación y del Distrito Federal:
---	---

⁹⁶ Diego Valadés, op. cit., p. 21

⁹⁷ Fracción I del apartado B del Art. 122 de la Constitución.

⁹⁸ Art. 122 B III de la Constitución.

⁹⁹ Ver el cuadro 3, relativo a facultades del Jefe de gobierno respecto del Distrito Federal

¹⁰⁰ Tomado del libro de Enrique Sánchez Bringas de las páginas 484 a 490.

	a través de reglamentos, acuerdos, órdenes, circulares.
Facultades de Seguridad Pública- (122.V)	El presidente también dispone del mando de las fuerzas públicas de esta entidad federativa, además tiene la facultad de nombrar al servidor público que las tenga a su cargo.
Como legislador	La Constitución le permite al presidente realizar funciones legislativas en cuatro supuestos: a) cuando es autorizado por el Congreso con motivo de los casos de emergencia; b) facultades para expedir legislación extraordinaria, a través del Consejo de Salubridad general para combatir la producción, tráfico y consumo de narcóticos y para prevenir la contaminación ambiental (Art. 73 XVI); c) suscribir tratados internacionales (Arts. 76. I y 89.I) que es atribución legislativa porque una vez firmados por el presidente y aprobados por el Senado, forman parte de la ley suprema; d) atribuciones en materia económica para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, crear otras y restringir y prohibir las exportaciones e importaciones y el tránsito de productos artículos y efectos cuando lo estime urgente (Art. 131). Cada año el presidente debe dar cuenta al Congreso del uso que haya hecho de las facultades extraordinarias contempladas en el artículo 49.
Como reglamentador.	Dentro de sus facultades como Jefe de Estado y como jefe de gobierno de la Federación expide reglamentos, de acuerdo con el 92 constitucional en relación con el 89. I
Como parte de los Procedimientos Congressionales ¹⁰¹ .-	La norma fundamental dispone que el presidente de los Estados Unidos Mexicanos puede participar en diferentes etapas de los procedimientos congresionales, de acuerdo con las siguientes reglas: a) Iniciativa Art. 71 constitucional; b) Información: el presidente debe rendir los informes que las Cámaras le requieran cuando se discuta algún asunto que incida en la actividad del Ejecutivo Federal o durante el examen de los proyectos de ley o de decreto. El presidente cumple esta obligación, a través de los secretarios de Estado, del Procurador General de la República, de los jefes de los departamentos administrativos y de los directores o administradores de los organismos descentralizados del gobierno federal y de las empresas de participación estatal mayoritaria. La atribución ofrece al presidente la oportunidad de defender ante las cámaras el proyecto de ley o decreto que, en su caso, hubiese presentado.
El veto suspensivo:	La ley o decreto aprobado por el Congreso de la

¹⁰¹ Para esta clasificación nos basamos en la que hace Sánchez Bringas, Enrique en su libro de *Derecho Constitucional. Edit. Porrúa, México 2001.*

	Unión debe ser enviado al presidente para su promulgación ¹⁰² , pero el presidente está facultado para hacer observaciones a la ley o decreto. Se le denomina así debido a que si el presidente no formula las observaciones en el plazo de diez días hábiles, se entiende que está de acuerdo con la ley o el decreto. Si hace observaciones el Congreso las examina y podrá tomarlas en cuenta, pero si las desecha la ley o decreto entrarán en vigor con el texto aprobado por el Congreso.
La promulgación.-	Las leyes y decretos del Congreso de la Unión deben ser promulgados por el presidente. La promulgación se hace a través de un decreto presidencial donde se ordena el debido cumplimiento de la ley o decreto.
La publicación	Acto por el cual la ley o decreto expedido por el Congreso y promulgado por el Presidente, se publica en el Diario Oficial de la Federación. La edición de esta publicación se encuentra a cargo de la Secretaría de Gobernación.
En los nombramientos y destituciones.-	El artículo 89 faculta al Presidente de la República para realizar libremente los nombramientos y destituciones de algunos servidores públicos, hacer nombramientos condicionados y aprobar los nombramientos que le propongan libremente los secretarios de Estado y demás funcionarios públicos de las secretarías, excepto la de Hacienda que interviene el Senado. También nombra a uno de los consejeros de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación, aunque no puede destituirlo. Tiene también poder de realizar nombramientos libres en las fuerzas armadas y nombramientos condicionados a la aprobación del Senado. El presidente puede nombrar a los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea Nacionales; al Procurador General de la República; a los Ministros de la Corte; a los agentes diplomáticos, cónsules generales del Servicio Exterior Mexicano y a los subsecretarios, al tesorero general de la Federación, al oficial mayor y directores generales de la Secretaría de Hacienda, con aprobación del Senado de la República, o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, si aquél se encuentra en receso ¹⁰³ . Además, en términos de lo dispuesto por el artículo 28 constitucional, el Presidente tiene la facultad de nombrar gobernador del Banco de México, sometiéndolo a aprobación del Senado de la República o, en su caso, de la Comisión Permanente.
Nombramientos condicionados de los consejos directivos de los organismos públicos descentralizados y de las empresas	El presidente -por virtud del Art. 93 constitucional en relación con las leyes orgánicas y decretos que establecen y

¹⁰² Art. 72 Constitucional.

¹⁰³ Art. 89 Constitucional fracciones: III, IV, IX y XVI.

de participación estatal mayoritaria.	organizan a las entidades del sector paraestatal- tiene a su cargo los nombramientos de sus directores, gerentes o equivalentes que pueden ser aprobados o no por los órganos de gobierno de esas entidades.
Propuestas de nombramiento:	El Presidente de la República interviene en el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, proponiendo una terna de candidatos al Senado quien define el nombramiento. Además, y siempre que el Senado decida nombrar un gobernador provisional, si la constitución del Estado no establece un procedimiento diverso, corresponde al Ejecutivo Federal proponer una terna de candidatos a dicho gobierno provisional. ¹⁰⁴ Por último, -en términos de lo ordenado por el artículo 122.B. II.- ante la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, corresponde al Presidente de la República proponer, ante la Cámara de Senadores, al sustituto del Jefe de Gobierno local para concluir el periodo de su mandato.
Como mando supremo de las Fuerzas Armadas.-	El Presidente puede disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea, del Ejército Nacional, de la Fuerza Aérea Mexicana y de la Armada de México para preservar la seguridad interior y la defensa exterior del Estado -fracción IV del Art. 89-. Puede enviar fuerzas armadas al exterior cuando se lo autorice el Senado -(76.III)- y sólo puede disponer de las fuerzas armadas dentro del territorio nacional cuando exista una causa justificada, ya que el Artículo 129 constitucional señala que en tiempos de paz las fuerzas armadas deben limitarse a realizar las actividades que tengan exacta conexión con la disciplina militar.
Como colaborador de otros poderes federales.-	El presidente de cada Cámara debe velar por que se respete el fuero constitucional de sus miembros y la inviolabilidad del recinto donde se reúnen a sesionar. En virtud de que el Congreso de la Unión carece de mando sobre las fuerzas de seguridad pública del Distrito Federal, el presidente de la República debe hacer lo necesario para que esas fuerzas protejan la inmunidad constitucional y la inviolabilidad.
Facultades financieras.	Elaborar los presupuestos de Ingresos y

¹⁰⁴ Artículos 89.VIII, en relación con el 76.VIII, y 96 de la Constitución, y fracción V del 76 y 122 B. II..

	Egresos de la Federación y la Cuenta Pública.
Facultad de Iniciativa.	El Presidente puede presentar Iniciativas de Ley en el ámbito federal.

La diferenciación entre jefe de Estado y jefe de gobierno es clara en los sistemas parlamentarios. En algunos casos subsisten funciones del jefe de Estado susceptibles de ser encuadradas entre las asignadas al gobierno, pero se trata de elementos residuales del poder centralizado. Entre estos aspectos figura la jefatura de las fuerzas armadas.

Cuadro 3

Facultades del Presidente como Jefe de Gobierno en el ámbito local del Distrito Federal¹⁰⁵

Facultades de iniciativa: Inicia leyes en ámbito local en las materias en que es competente el Congreso de la Unión	Facultades financieras (122. B. III) Corresponde al presidente enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal
Facultades de nombramiento: Propone Jefe de gobierno al Senado en caso de destitución del mismo. Aprueba el nombramiento que hace el Jefe de Gobierno del Secretario de Seguridad Pública.	Promulgación: Las leyes y decretos del Congreso de la Unión en materia local del Distrito Federal deben ser promulgados por el presidente. La promulgación se hace a través de un decreto presidencial donde se ordena el debido cumplimiento de la ley o decreto.
Publicación: La ley o decreto relativa al ámbito local expedido por el Congreso y promulgado por el presidente, se publica en el Diario Oficial de la Federación.	

De acuerdo a los cuadros relativos a las funciones realizadas por los jefes de Estado y el Jefe del gobierno mexicano podemos advertir el sinnúmero de funciones que tiene asignado el Presidente de la República en un sistema presidencial. Cabe la pregunta de si en la actualidad¹⁰⁶, los mandatarios de los países presidenciales cuentan con la habilidad real de poder manejar toda la problemática que implica reunir las dos funciones en una sola persona, o si es necesario encontrar otro modelo constitucional que funcione adecuadamente.

El jurista Diego Valadés¹⁰⁷ considera que los sistemas presidenciales son los únicos casos en el constitucionalismo contemporáneo donde la jefatura del Estado y del gobierno se reúnen, como en las monarquías

¹⁰⁵ Ver Sánchez Bringas, Enrique, op. cit.

¹⁰⁶ Cuando este sistema fue adoptado en México y en América Latina, la población de esos países era de unos cuantos millones de habitantes. Además, en México en 1917, fecha de la adopción del modelo constitucional actual, prácticamente no existían partido de oposición; éstos comenzaron a ser fuertes hasta la década de los ochenta.

¹⁰⁷ IBID. p.10

preconstitucionales, en una sola persona. Paradójicamente, en las monarquías constitucionales ese fenómeno ya no se produce y es en el sistema presidencial ortodoxo dónde se sustituyó al monarca hereditario por un monarca elegido, que desempeña en forma simultánea las formas de representación y gobierno.

2.6.- El presidencialismo y sus fuentes.

Pasemos ahora a estudiar la forma en que el presidencialismo se ha desarrollado, sobre todo en México, para de allí advertir la necesidad de un cambio de modelo.

Recapitulemos, el sistema constitucional mexicano, a partir de la carta de 1824, adoptó los elementos fundamentales del sistema presidencialista estadounidense: titular único, autoridad ejecutiva, duración de cuatro años, elección indirecta, protesta, vicepresidentes, facultades, requisitos para serlo, como edad y nacimiento en el territorio nacional, informe anual, veto suspensivo. De los sistemas parlamentarios europeos también tomó algunos elementos: consejo de ministros o gobierno, relativa responsabilidad del presidente y refrendo ministerial, suspensión de garantías, comparecencia de los secretarios a solicitud del Congreso. Algunos de ellos han desaparecido, otros han evolucionado.

Como señalamos, por mandamiento constitucional la función ejecutiva en México se ha depositado en una sola persona, circunstancia que hace que al sistema se le denomine presidencial. Es característico de los sistemas presidenciales que la Constitución establezca los requisitos para ser presidente de la República. Por diversas razones se considera que el legislador ordinario no puede modificar la Constitución, lo que impide que los principios que rigen al Presidente de la República puedan ser modificados por circunstancias transitorias¹⁰⁸.

En el cargo del presidente de la República –como se indicó arriba- se han depositado una serie de facultades, derechos, responsabilidades, y obligaciones.

¹⁰⁸ Art. 82.- Para ser Presidente se requiere: ser mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos, e hijo de padre o madre mexicanos por nacimiento; haber residido en el país al menos durante 20 años y tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección; no estar sujeto directa o indirectamente a un superior, no pertenecer al estado eclesiástico, no ser ministro de algún culto religioso y no estar en servicio activo en caso de pertenecer al Ejército. No ser secretario o subsecretario de Estado, Jefe o secretario general de departamento administrativo, procurador general de la República o gobernador de algún Estado; y, no estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el Art. 83.

Independientemente de que en México la figura presidencial ha representado un gran poder y la prolongación del desempeño, o por lo menos el intento de prolongación del mismo, la marca actual del presidencialismo la determinó Plutarco Elías Calles al definir al sistema político como un maximato basado en una ficción de cumplir las formas constitucionales, lo que propició su ineficacia real con el desmedido poder que ejerce el titular del Ejecutivo Federal. Esta ficción permite distinguir al sistema presidencial del presidencialismo¹⁰⁹. Como se sabe, el primero es el modelo presidencial en contraste con el parlamentario, en cambio el presidencialismo puede definirse como la deformación del sistema presidencial originada en las tendencias autocráticas que se presentan en la realidad¹¹⁰.

En México el Poder Ejecutivo Federal resulta ser el principal foco del poder; su predominio sobre los órganos Legislativo y Judicial de la Federación y el control que ejerce sobre los estados son factores que permitieron la estabilidad política y la paz social sobre la etapa posrevolucionaria. Sin embargo, esos factores representan, ahora, serios obstáculos para el desarrollo de la nación, porque impiden la eficacia del orden normativo nacional y de la Constitución, frente a una sociedad que reclama mayor participación política y más justicia social y que ha manifestado su repudio a la concentración del poder. Cada institución constitucional tiene una precaria proyección en la realidad: el fenómeno se explica, en gran medida por el enorme poder del presidente.

Por otro lado y contrastando, se ha observado que el gobierno de la alternancia¹¹¹ ha tenido serios tropiezos con el Congreso de la Unión; en el cual en ninguna de las dos legislaturas correspondientes a su gobierno, el partido de Fox -Acción Nacional- obtuvo la mayoría de curules. Este hecho en ocasiones lo ha hecho ver como un presidente débil que ni siquiera ha podido obtener un permiso para salir al extranjero a cumplir con compromisos asumidos con anterioridad.

Esto evidentemente nos lleva a preguntarnos si el modelo constitucional es el adecuado, el mismo funcionó en un sistema autocrático en el que el presidente de la República tenía sometido a los

¹⁰⁹ Sánchez Bringas, Enrique, op. cit., p 491.

¹¹⁰ Señala Karl Lowenstein que la forma de ejercer la jefatura de gobierno esta relacionada con la forma de gobierno que la Constitución adopte. De acuerdo a la doctrina de este autor, basada en la distribución del poder, sólo hay dos modelos para identificar el proceso gubernamental: el constitucionalismo y la autocracia. Hay constitucionalismo cuando las decisiones se toman por una pluralidad de órganos políticos y autocracia cuando las decisiones se concentran en una persona u órgano. Ver Diego Valadés op. cit, p. 23.

¹¹¹ Se denomina así al gobierno que ejerce Vicente Fox, ya que representa la primera vez que gobierna un miembro de lo que era la oposición al partido oficial, PRI, que gobernó durante más de 70 años -desde 1929- con distintas siglas.

otros dos poderes a través del control del partido que obtenía la mayoría en el Congreso. Es decir, el modelo debe reformarse para evitar que el presidente en turno gobierne con facultades meta constitucionales. Con una constitución material -no escrita- basada en un acuerdo político.

2.7. Hacia un nuevo presidencialismo

El reto en la actualidad es mantener en la Constitución una figura presidencial vigorosa; tan fuerte que evite la anarquía y, al propio tiempo, que respete formal y materialmente los órganos constitucionales, especialmente, los poderes legislativo y judicial. Pero, este modelo debe también mantener estos poderes fuertes, con capacidad de hacerse valer frente al presidente, a la vez que respetar su investidura como Jefe de la Nación. Esta tesis propone que ese modelo constitucional debe partir de separar las funciones de Jefe de Estado y de Gobierno, lo que permitiría hacer más manejable al Poder Ejecutivo; no sólo desde el punto de vista de su control, sino también desde la perspectiva de su responsabilidad. Los tres poderes quedarán siempre bajo la supervisión de una figura superior que lo sería el jefe del Estado o de la Federación. Además, considero que ello permitiría fortalecer a las entidades federativas y a sus municipios en un entorno federalista.

Considero también que con esta propuesta podría alcanzarse un satisfactorio grado de eficacia en las instituciones constitucionales. Como la misma, se verá más adelante, en el capítulo V; aquí sólo adelantaré mi adhesión a algunas consideraciones que tomo de Sartori. En ellas, propone fortalecer el sistema mexicano en lo relativo al Poder Ejecutivo. Su adopción desde nuestro punto de vista es viable en nuestro sistema jurídico-político, además de que sirven de apoyo para la propuesta que en este trabajo se presenta.

Al respecto, Sartori se adelanta a sus críticos es comprensible –dice– que después de una era de presidentes imperiales, los mexicanos prefieran una presidencia menos poderosa. Pero *esta actitud confunde democracia con gobierno débil. La presidencia autoritaria debe perder poder, pero la presidencia democrática debe ser fortalecida*¹¹².

Los instrumentos pues que pueden fortalecer la presidencia democrática y superar las deficiencias estructurales del gobierno presidencial –en opinión de Sartori– se refieren al arsenal de que disponen los presidentes consistentes en: a) el derecho de iniciar leyes; b) el veto; c) el referéndum; d) distintos medios y fórmulas para evitar los bloqueos parlamentarios.

¹¹² Ver capítulos VII, IX y XIII de Ingeniería constitucional comparada de Giovanni Sartori.

Recordemos que la Constitución mexicana en estas materias propone que:

2.7.1.- El derecho de iniciar leyes

El derecho de iniciar leyes –Art. 71- lo detenta: el presidente, los miembros del Congreso y las legislaturas de los estados. *“Esta liberalidad -dice Sartori- no provocó problema alguno durante la presidencia imperial, pero puede que lo provoque ahora”.*

El autor propone atacar estos posibles problemas mediante el veto presidencial. Recordemos que el proyecto de presupuesto, no está sujeto al veto presidencial debido a que sólo es aprobado por la Cámara de Diputados¹¹³. Para enfrentar este problema del presupuesto, podemos recurrir a la solución que plantea la Constitución de la Quinta República Francesa, la que en su Art. 46 determina: *“las propuestas y enmiendas iniciadas por los miembros del Parlamento no pueden ser consideradas cuando su adopción reduzca el ingreso fiscal o cuando impongan una carga financiera al presupuesto”*¹¹⁴.

Coincidimos con el politólogo Sartori en que la disposición francesa *“elimina desde un principio cualquier altercado innecesario sobre el gasto público y, en caso de que se presenten descalabros presupuestales, atribuye la responsabilidad exclusivamente al presidente”.* Por ello, nos pronunciamos por adoptar una disposición de esta naturaleza en México.

2.7.2.- El gobierno por legislación

La reciente relación entre poderes Legislativo y Ejecutivo que hemos vivido en México nos lleva a cuestionar: ¿Qué tan fuerte debe ser el Poder Legislativo? ¿Cuánto poder legislativo necesita un presidente para que su legislación sea aprobada por el parlamento? Dice Sartori: en la actualidad las democracias han aceptado el gobierno bajo la forma de la ley, es decir, la transformación de las decisiones políticas en leyes.¹¹⁵ Esto, coincidimos con el politólogo, enfrenta a cualquier forma de presidencialismo. La solución a este conflicto para Sartori es gobernar por legislación.¹¹⁶ Estos

¹¹³ En este sentido se pregunta Sartori ¿Qué sucede con las leyes presidenciales que implican gastos –con las que no está muy claro que ocurre en el sentido del veto-

¹¹⁴ al respecto consultar a Sartori, op. cit.

¹¹⁵ Esto significa que es imposible gobernar sin que se aprueben las leyes y por tanto el apoyo parlamentario es indispensable para gobernar. La pregunta entonces es: ¿Cómo se puede unir el acto de gobernar con el de legislar sin perder demasiado el balance, ya sea del lado del Ejecutivo o del Legislativo

¹¹⁶ Aclara Sartori que aunque en este libro da por sentado el gobierno por legislación. En otros escritos ha considerado que la práctica es perniciosa y recomendó la “delegificación” –Sartori, “Ingeniería constitucional comprada”, pp. 182-191.op. cit.

poderes son agrupados por el italiano en tres grupos: los poderes de veto, del decreto y del referéndum

a) El veto presidencial:

Los poderes de veto suponen que un parlamento puede iniciar la legislación y/o modificar las propuestas legislativas del Ejecutivo. Si un parlamento sólo puede oponerse o rechazar las leyes que se originan en el Ejecutivo, entonces no se necesita ningún poder de veto presidencial. Sin embargo, dice Sartori, los más de los parlamentos han retenido algún grado de iniciativa legislativa, incluso en los sistemas presidenciales, y no existe ningún parlamento que esté privado totalmente de sus poderes para modificar propuestas. Los poderes de veto de un presidente representan, por consiguiente, su defensa contra las intromisiones parlamentarias y constituyen un rasgo característico de los sistemas presidenciales. El poder de veto es una función de la facilidad o dificultad con que pueden anular la acción del parlamento. Los más de los sistemas presidenciales siguen el requisito estadounidense de que se necesitan las dos terceras partes de los votos del Congreso para anularlo¹¹⁷.

Al respecto, como vimos arriba la Constitución mexicana otorga al presidente de la República el poder del veto. Su artículo 72 estipula que toda la legislación aprobada por ambas cámaras debe ser enviada al presidente para su aprobación. Éste puede rechazarla en su totalidad o parcialmente y devolverla a la Cámara de origen con sus objeciones.

El procedimiento que rige al sistema mexicano para Sartori es insuficiente:

“El presidente no dispone del llamado veto parcial porque no puede promulgar una ley parlamentaria alguno de cuyos puntos hayan sido rechazados. Además un presidente sólo puede vetar una ley

¹¹⁷ *El veto de bolsillo*: le permite a un presidente simple y sencillamente negarse a firmar una ley.¹¹⁷ Es un veto definitivo, no puede evitarse. Nadie puede hacer nada al respecto. *El veto parcial*: llamado también en Estados Unidos el veto por párrafos o artículos, es un poder muy activo. Le permite al presidente modificar una ley eliminando partes de la misma, cancelando disposiciones individuales –y esta es una reformulación activa de la misma, cancelando disposiciones individuales. Este veto permite al presidente acabar con el intercambio de votos logroll entre los legisladores para incluir en algunas leyes proyectos que les interesan personalmente, y que sólo benefician a los intereses de su electorado local. *El veto global*: poder de rechazar una ley en su totalidad. Es el menos efectivo de los poderes de veto. Puede anulárseles y a los presidentes se les obliga a decidir si abandonan toda la propuesta o si la aceptan con todos los añadidos logrolling que le hicieran los congresistas. Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, op. cit. pp.176-179.

aprobada por ambas cámaras, pero no las resoluciones que sólo haya aprobado una de ellas”.

En opinión de Sartori esta es una laguna de alcance considerable. Sostiene la conveniencia de que el presidente tenga derecho al veto sin condiciones, es decir, simplemente negarse a publicar una ley: “*Es deseable proteger a los presidentes democráticos de las intromisiones del parlamento*”, dice y nosotros coincidimos con esto.

b) Poderes del decreto

Los sistemas presidenciales basados en la división de poderes enfrentan un problema –cuando de gobernar legislando se trata– que no enfrentan los sistemas parlamentarios, pues estos se basan en el poder compartido. En opinión de Sartori el poder compartido fluye y el dividido choca, o por lo menos así parece. Un gobierno creado por un parlamento es, por lo menos en intención y origen, parte de este último, mientras que un gobierno creado por un presidente es su contraparte.¹¹⁸ Ello explica para Sartori la importancia de los poderes de decreto en la mayoría de los sistemas no parlamentarios. “*El decretismo, por encima de los líderes del Congreso, es endémico y a menudo epidémico en América Latina*”¹¹⁹.

Como veremos en el capítulo siguiente de este trabajo, en principio, un sistema presidencial basado en la separación de poderes no debe darle al presidente el poder de disolver el Parlamento; pero los esfuerzos por

¹¹⁸ Desde luego si un sistema presidencial goza de mayorías no divididas y un parlamento disciplinado no existe problema de gobernar legislando pero esto es raro.

¹¹⁹ Reconoce Sartori que el gobierno por legislación es algo muy arriesgado, crea “dos gobiernos”, dos poderes gobernantes, porque el gobierno por legislación implica *legisladores que gobiernan*”. Por ello, propone este tipo de gobierno pero en su propuesta de Presidencia alternativa que se analizará en el capítulo V. Dice Sartori: “*Hagamos que le sea posible al Parlamento no gobernar mal, y en cambio permitamos que el presidente gobierne contra el Parlamento. ¿Nos da eso un presidente peligrosamente fuerte? No, porque a un presidente de medio tiempo se le puede dar el doble de poder; siempre que nos aseguremos que ese poder sigue siendo discontinuo. En todo caso, puede esperarse que un Parlamento conocedor de su imposibilidad de triunfo, si escoge pelear con el presidente alternativo, prefiera negociar a pelear. Si así es, el recurso último de la legislación por decreto se haría innecesario y en gran medida continuaría como disuasivo latente. Entonces el presidencialismo alternativo es superior al semipresidencialismo, y una solución óptima para cualquier sistema político que no funciona. Como sus dos motores se alternan, no pueden funcionar uno contra el otro. Si dispone de dos motores es poco probable que no funcione mejor que los sistemas que sólo tiene uno. La clave de su propuesta es que tanto el presidencialismo como el parlamentarismo incuban dentro de sí los defectos de sus méritos. Si se hace que los dos compitan entre sí dentro de un mecanismo de alternación se tiene los incentivos para fortalecer los méritos y reducir al mínimo los defectos.*” Planteamiento de Sartori al problema de la relación Ejecutivo-Legislativo en un sistema presidencial de gobierno dividido.

reforzar a los regímenes presidenciales puede darle al presidente este recurso adicional.

Sostiene Sartori: *“Esta violación al principio de separación de poderes deja al sistema presidencial tal cual es”*. Explica: *“la efectividad del poder de disolución residiría más en la amenaza que en su utilización”*.

Sobre este punto, considero que esta propuesta podría ser considerada por México a futuro, cuando el régimen democrático estuviera consolidado, y siempre que los bloqueos del Legislativo al Ejecutivo se volvieran una práctica común con riesgo de paralizar al gobierno.

c) El referéndum:

El sistema presidencial norteamericano no contempla el referéndum, mientras que los sistemas latinoamericanos utilizan el referéndum para evadir la obstrucción del Legislativo, ya sea que esto esté previsto en la Constitución, o de facto¹²⁰.

Al respecto también con base en Sartori señalamos que no hay razón para que una democracia representativa indirecta, utilice un instrumento directo. La línea que separa su uso y su abuso es muy tenue. No obstante, aceptamos la excepción que hace Sartori a América Latina, y coincidimos con él en que la inclusión de este instrumento debería ser considerada. Dice Sartori: *“Cuando los presidentes latinoamericanos se han visto reducidos a la impotencia han tenido que recurrir al gobierno por decreto, de dudosa legalidad constitucional; y se han acostumbrado a abusar de este recurso”*.

La Constitución mexicana no le otorga facultades al presidente para gobernar por decreto, es decir, para gobernar haciendo a un lado al Congreso.¹²¹ No obstante, en nuestra propuesta presidencialismo de gabinete –ver Capítulo V– sí introducimos este instrumento, por considerar que es una opción que acerca al electorado a los órganos de gobierno.

Seguimos a Sartori: *en la era de la presidencia imperial la legislación por decreto no era un problema y tampoco una necesidad. ¿Qué ocurriría si el presidente Fox o sus sucesores se encontraran en una situación de*

¹²⁰ Al respecto ver el apartado de referéndum en el recuadro del capítulo VI de este trabajo.

¹²¹ Ya vimos como en 1938 se limitaron los poderes de emergencia del presidente cuando se añadió al artículo 49 una disposición según la cual el presidente no podría, bajo ninguna circunstancia –a excepción de los casos de emergencia que señala el 29 constitucional– legislar con base en su sola autoridad.

*impotencia*¹²² como la que han llegado a enfrentar los presidentes latinoamericanos? En ese caso podría desarrollarse otra vez una constitución material que permitiría en la práctica el decretismo que prohíbe la constitución formal. En este caso, aunque no estoy de acuerdo con ellos, sería preferible la salida o alternativa que ofrecen los referéndums¹²³.

d) Superación de los bloqueos parlamentarios

La pregunta que da origen a este trabajo queda expresada en: *¿Se pueden inventar unas relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo que evite el estancamiento?* Para responder Sartori recurre a la Constitución de la Quinta República cuyos redactores, asegura, tuvieron esta pregunta muy en mente. *Su solución –dice el politólogo- fue reducir drásticamente el papel del legislativo de la Asamblea Nacional y reforzar la mano del Ejecutivo mediante dos instrumentos el voto global y la llamada guillotina.*

El voto global o por paquete le permite al gobierno reunir artículos y enmiendas selectivamente -excluyendo los indeseables- y pedirle al Parlamento que acepte o rechace *par un seul vote* todo el paquete. Por el contrario la *Guillotina* es un instrumento muy criticado. En su versión francesa, el gobierno “asume su responsabilidad” en un proyecto de ley, lo que equivale a un voto de confianza. No obstante cuando se invoca la guillotina, todo el debate cesa, y si el Parlamento no vota -con el requisito de la mayoría absoluta de los miembros- una moción de censura en menos de 24 horas, se considera que la ley ha sido aprobada. Esto es demasiado aplastante. *La guillotina –dice Sartori- me parece bien en su versión inglesa –terminar los debates, porque los gobiernos deben tener una forma de terminar con el “filibusterismo”* ¹²⁴

Coincidimos con el politólogo en que sería conveniente encontrar un mecanismo que dé la última palabra al Ejecutivo y que no obstante permita una voz adecuada al Legislativo. Sartori piensa que esa

¹²² En este caso se encuentra actualmente el gobierno de Fox ante su propuesta de reforma estructural: la reforma eléctrica en primer término, la cual está estancada por cuestiones políticas e ideológicas partidistas.

¹²³ Propone el politólogo que los referéndums podrían estar sujetos a restricciones por ejemplo la Constitución italiana permite sólo los referéndums originados por iniciativa popular pero en sentido negativo, es decir sólo aquellos que cancelan leyes, no los que formulan nuevas leyes. Podría además caber la posibilidad de que los referéndums fuesen aprobados por un organismo no designado por el presidente. Es decir, si se puede evitar el abuso o uso discrecional de los referéndums valdría la pena considerarlo. Teoría constitucional, op. cit.

¹²⁴ –así se le llama en los gobiernos anglosajones la práctica tomar la palabra por largo tiempo con el fin de impedir la acción legislativa- o de impedir el obstruccionismo puro y simple.

búsqueda debe darse dentro del presidencialismo alternativo¹²⁵, porque considera que es el contexto que permite el manejo óptimo del gobierno por legislación. Por nuestra parte, nos pronunciaremos por el presidencialismo de gabinete que será expuesto más adelante.

Respecto a la Constitución Mexicana vigente, recordemos que las enmiendas a los artículos 49 y 131 otorgan al presidente amplios poderes regulatorios aunque no discrecionales y que cada año el Congreso considera los reglamentos dispuestos por el presidente; de no aceptarlos debe iniciar y proponer nueva legislación. Coincidimos con Sartori que los asuntos importantes no pueden tratarse mediante reglamentos.

Por último, respecto de la legislación por decreto, cabe señalar que nuestra propuesta la valora como un último recurso. Primero el Ejecutivo debe usar y cumplir con los procedimientos establecidos, además, ésta debe ir acompañada de un mecanismo permanente para obligar al Ejecutivo a agotar los recursos tradicionales. Entonces, como dice Sartori, la legislación por decreto actuaría como una amenaza al Legislativo quien muy probablemente trataría de negociar un acuerdo para evitar que el Ejecutivo ejerza dicha facultad. Nos unimos al autor de Ingeniería Constitucional Comparada en el sentido de que: *"No es conveniente que el gobierno por decreto se convierta en una autopista sin obstáculos., ni siquiera en situaciones intermitentes. El problema se transforma ahora en la determinación de los umbrales -deben ser varios y variables- para la anulación"*¹²⁶.

2.8.- Conclusiones

1.- No obstante que de la lectura del Art. 89 pareciera que el presidente de la República, dispone de un reducido número de facultades, esto es incorrecto, debido a que la función primordial que tiene este servidor público -aplicar leyes que expida el Congreso- es de efectos multiplicadores; además, deben considerarse las atribuciones que se le asignan en otros ordenamientos de la propia Constitución.

¹²⁵ Este se estudiará en el capítulo V

¹²⁶ Dice Sartori: Tomando en cuenta que un presidente puede tener mayoría en el Parlamento, lo que se necesita no es un nivel de anulación sino un criterio de anulación como el siguiente: que en cada legislatura el nivel de anulación sea la suma total de todos los miembros del Parlamento, menos los que pertenecen al partido del presidente. La idea general es hacer que todos los presidentes tengan igual fuerza frente al Parlamento, independientemente del apoyo que controlen en el Parlamento. Una idea subyacente es la de hacer también al partido del presidente responsable por su desempeño. Aquí el supuesto es que si un presidente gobierna bien, le convendrá a su partido disciplinarse y apoyarlo. Ingeniería Constitucional, op. cit. Agregamos nosotros que de alguna manera esto fue a través de la opinión pública. Fox que no era apoyado por el PAN ha logrado cierto apoyo de su partido.

2.- Al estudiar las facultades que tiene el Presidente de la República, ya sea como Jefe de Estado o de Gobierno podemos concluir que la gran variedad de actividades asignadas por el texto constitucional al Primer Mandatario no le permiten cumplir con efectividad todas sus funciones, y que es necesario para lograr la efectividad del Ejecutivo, crear una figura que comparta con él dicha responsabilidad. Además, al cumplir las funciones signadas actualmente el Presidente, se desdibuja frente a los demás actores políticos, ya que muchas de ellas lo hacen jugar un papel que le impide estar por encima de ciertas circunstancias y actuar con una calidad de actor político superior.

3.- En tanto que el jefe de Estado no participe en la iniciativa, elaboración, aprobación ni aplicación de normas que rigen la vida del Estado, al no ejercer el Jefe e Estado estas funciones quedaría sustraído a las tensiones del poder y a la lucha de los partidos, colocándose por encima de las pugnas cotidianas de la política. Su función consistiría, en lo interno, en mantener el equilibrio y guardar una relación de neutralidad con relación a todas las fuerzas políticas.

4.- En la actualidad esta fusión del Jefe de Estado y del jefe del gobierno en los sistemas presidenciales está en proceso de ajuste. Se han adoptado algunas medidas que si no separan sus funciones, por lo menos tienden a atenuar la concentración del poder en el presidente. Entre ellas sobresalen la figura del jefe del gabinete, que no es un jefe de gobierno porque actúa bajo la dirección del presidente, pero que desempeña tareas de naturaleza administrativa que por lo general incumbían al Presidente. Además, se han establecido instrumentos de responsabilidad política de los jefes de gabinete, que permiten disminuir la acción hegemónica de los presidentes

5.- El jefe de gobierno mexicano detenta mayores responsabilidades que algunos otros jefes de gobierno de otros países, en virtud de nuestro diseño constitucional que le atribuye algunas facultades correspondientes al Distrito Federal.

6.-Las funciones que tiene asignada el jefe de Estado y del gobierno mexicano son inmensas. Cabe la pregunta de si en la actualidad –ya que el modelo fue adoptado para hacer frente a las condiciones de 1917-, los mandatarios de los países presidenciales cuentan con la habilidad real de poder manejar la problemática que implica reunir las dos funciones en una sola persona, o si es necesario encontrar otro modelo constitucional que funcione adecuadamente.

7.- En México el Poder Ejecutivo Federal resulta ser el principal foco del poder; su predominio sobre los órganos Legislativo y Judicial de la

Federación y el control que ejerce sobre los estados son factores que permitieron la estabilidad política y la paz social sobre la etapa posrevolucionaria. Sin embargo, esos factores representan, ahora, serios obstáculos para el desarrollo de la nación, porque impiden la eficacia del orden normativo nacional y de la Constitución, frente a una sociedad que reclama mayor participación política y más justicia social manifestando su repudio a la concentración del poder. Cada institución constitucional tiene una precaria proyección en la realidad; el fenómeno se explica, en gran medida por el enorme poder del presidente.

8.- Se ha observado que el gobierno de la alternancia ha tenido serios tropiezos debido a la actitud del Congreso de la Unión. En ninguna de las dos legislaturas correspondientes al gobierno de Fox, obtuvo su partido -Acción Nacional- la mayoría de curules. Este hecho en ocasiones lo ha hecho parecer un presidente débil que en ocasiones ni siquiera ha podido obtener un permiso para salir al extranjero. Es decir, que sin la fórmula presidente de la República-presidente del partido-mayoría parlamentaria el Presidente mexicano es débil y debe fortalecerse.

9.- Para crear relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo que eviten el estancamiento podría encontrarse solución en reducir drásticamente el papel del legislativo y reforzar la mano del Ejecutivo mediante dos instrumentos el voto global y la llamada guillotina, pero de forma atemperada. El voto global o por paquete le permite al gobierno reunir artículos y enmiendas selectivamente -excluyendo los indeseables- y pedirle al Parlamento que acepte o rechace *par un seul vote* todo el paquete. Por el contrario, mediante la guillotina en su versión inglesa -se termina con los debates -se le otorga una forma a los gobiernos de terminar con el "filibusterismo." Coincidimos con el politólogo Sartori en que sería conveniente encontrar un mecanismo que de la última palabra al Ejecutivo y que no obstante permita una voz adecuada al Legislativo. Cabe plantear -dice- el tema de los medios y las fórmulas que le permiten al Poder Ejecutivo superar el obstruccionismo y los bloqueos parlamentarios.

10.- En principio no hay razón para que una democracia representativa indirecta utilice un instrumento directo como el referéndum. Pero su inclusión en la constitución debería ser considerada.

11.- La Constitución mexicana otorga al presidente de la República el poder del veto respecto de la legislación aprobada por ambas cámaras. El Presidente puede rechazarla en su totalidad o parcialmente y devolverla a la Cámara de origen con sus objeciones. El presidente no dispone del llamado veto parcial porque no puede promulgar una ley parlamentaria alguno de cuyos puntos hayan sido rechazados. Se sostiene la

conveniencia de que el presidente tenga derecho al veto sin condiciones, es decir, simplemente negarse a publicar una ley.

12.- Para evitar bloqueos al presupuesto se propone que: las propuestas y enmiendas formuladas por los legisladores no pueden ser consideradas cuando su adopción reduzca el ingreso fiscal o cuando impongan una carga financiera al presupuesto. Una disposición así, elimina cualquier altercado innecesario sobre el gasto público y, en caso de que se presenten descalabros presupuestales, atribuye la responsabilidad exclusivamente al presidente.

Una revisión Histórica de la Relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo en México: 1857-2000.

3.1 Introducción.

Debido al dominio de la escena política por más de 70 años del Partido Revolucionario Institucional, uno de los mitos generalizados de la historia política reciente de México es creer que la constante histórica en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo ha sido la de un Poder Ejecutivo fuerte que somete y más aún anula al Legislativo.

Por ello, llama tanto la atención que lograda la alternancia política en el Poder Ejecutivo, las relaciones entre estos poderes sean de enfrentamiento, no obstante, en la relación histórica entre ambos, la excepción son los periodos en los que no existe enfrentamiento entre ambos.

Para ubicar históricamente el sexenio actual, el de la alternancia, y darle la dimensión exacta a los enfrenamientos que recientemente han protagonizado ambos poderes este capítulo realiza una revisión histórica a la relación entre ambos, misma que permitirá sostener que para evitar la parálisis en el gobierno, es necesario emprender cambios profundos en la legislación mexicana en lo referente a las disposiciones que regulan ambos poderes.

Si bien es cierto que desde 1824 se estableció en nuestra historia constitucional el sistema presidencial este se convirtió poco más de un siglo después en un presidencialismo hegemónico que afectó tanto al federalismo como al equilibrio entre los poderes.

En los últimos años, el tema del presidencialismo forma parte de cualquier discusión sobre la reforma del Estado en México. Existen diversas propuestas a fin de revisar el presidencialismo mexicano, a efecto de volver a un sistema presidencial en el que el Ejecutivo siga predominando, pero respetando a los otros dos poderes y compartiendo el poder con ellos mediante pesos y contrapesos reales.

Este capítulo pretende contribuir, aunque modestamente, tanto en la fundamentación y reflexión de nuestro sistema de gobierno, como en los

esfuerzos por buscar una propuesta constitucional que lo mejore. Consideramos que el documento presente no quedaría acabado y la propuesta no podría ser suficientemente sostenida de no hacer una revisión, aunque breve, de la histórica relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. La exposición pretende, por un lado, estudiar cuál fue el desarrollo de las causas constitucionales y meta constitucionales para crear el presidencialismo que conocemos las actuales generaciones y por el otro, situar con exactitud el peso exacto que ha tenido el presidencialismo –de mediados de los años treinta y hasta el final de ese siglo XX- en la historia de México.

Para ello, se abordan diversas etapas de la historia de México, a partir de la Constitución de 1857 y hasta el año de 2000. Esto nos permitirá observar el desempeño de los dos poderes en dos etapas constitucionales distintas: una, con el predominio del Legislativo de acuerdo a la Constitución de 1857, y la otra, en la Constitución actual que consagró y ha permitido un predominio indudable del Poder Ejecutivo.

Encontraremos a lo largo del desarrollo del capítulo diversas etapas en las que el Legislativo no sólo ha actuado como contrapeso al Ejecutivo, sino que también ha sido factor determinante del desempeño y hasta del desenlace de periodos presidenciales.

Aunque los periodos en que el Ejecutivo ha sido más fuerte, contrastan con aquellos en los que sí hubo un control del Congreso: de 1880 a 1910 y de 1934 a 1997, encontraremos evidencias de tensión continua entre el Ejecutivo y el Legislativo, las que, no obstante, nunca han llegado a concretar una parálisis de gobierno.

Este estudio pone de manifiesto algunos problemas de diseño constitucional: por un lado la Constitución de 1857 con un franco desequilibrio entre los dos poderes a favor del Legislativo, situación que intentó enmendarse, sin mucho éxito, por los constituyentes de 1917. Describe además, las reformas que los legisladores por voluntad o presión del Ejecutivo, realizaron posteriormente tanto en el ámbito constitucional como en el ámbito político, a fin de concretar involuntariamente el poderosísimo Poder Ejecutivo que gobernó durante 70 años a México junto con un Poder legislativo totalmente sometido.

En este sentido se pone énfasis en la actuación del Congreso en los periodos de Juárez (1867-1872), Lerdo de Tejada (1872-1876), el primero de Díaz (1877-1880) y el de Francisco I. Madero (1911-1913). Asimismo el desempeño político del Congreso al terminar la Revolución Mexicana: los gobiernos de Venustiano Carranza, Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, y se revisan los tres presidentes y las tres legislaturas correspondientes al

sexenio del "Maximato": Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez.

En el lado opuesto encontramos que la Constitución de 1917 y sus reformas, así como múltiples mecanismos meta constitucionales fueron construyendo el presidencialismo mexicano que debilitó al Poder Legislativo hasta prácticamente anularlo. En este sentido cobran relevancia los gobiernos de Carranza, Obregón y Calles.

Por último, nos referiremos al resurgimiento del Poder Legislativo en México, el que se fue reconstruyendo desde los años setenta para consolidarse a finales de los ochenta, en la medida de la consolidación y el fortalecimiento de los partidos políticos de oposición.

Primera Parte

3.2 La Constitución de 1857.

Definir la consecuencia inmediata de la promulgación de la Constitución de 1857 significa afirmar que hubo una ruptura jurídica del equilibrio de poderes, con un predominio del Poder Legislativo¹²⁷, y una consecuente disminución del presidencialismo. Ello llevó a innumerables enfrentamientos, muchos de ellos de consecuencias históricas, entre los poderes Legislativo y Ejecutivo

La Constitución de 1857 proclamó una República representativa, democrática y Federal, con estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una Federación. Este texto constitucional suprimió el Senado de la República por "aristocratizante y caduco", lo que auspició que el Poder Legislativo, representado por sólo la Cámara de Diputados, adquiriera mayor fuerza. Además, esta Cámara fue

¹²⁷ Como vimos en el capítulo anterior, la doctrina de los "límites funcionales" aunque no fue capaz de arraigar en los Estados Unidos, sí se convirtió en hegemónica en el resto del mundo. Las primeras constituciones francesas la adoptaron y de ahí pasó a la carta española de Cádiz en 1812. Luego de la emancipación española los hispanoamericanos siguieron este modelo que establecía una estricta división de poderes. En México, como en casi toda América Latina, se adoptó esta versión equivocada de la división de poderes. A pesar de que en ciertos aspectos la Constitución federal de 1824 se asemejaba al texto constitucional estadounidense, su columna vertebral, en lo que se refiere a la división de poderes, era más bien gaditana. Treinta años después, la Constitución de 1857 conservó el modelo de límites funcionales. La versión adoptada entonces fue todavía más pura que la de 1824; además modificó deliberadamente el peso relativo asignado a las ramas de gobierno, pues adoptó la teoría de la supremacía legislativa. Así, no se introdujeron mecanismos efectivos para contener los abusos de las ramas del gobierno, al tiempo que se hizo a una de ellas más poderosa que las otras dos. Como James Madison había previsto setenta años antes, en un esquema de límites funcionales, nada impide que el departamento que es inherentemente más poderoso (el Legislativo) invada a los otros.

dotada de facultades adicionales, como ser informada por los miembros del gabinete presidencial sobre el desempeño de sus funciones, y su Órgano Permanente –después denominada Comisión Permanente- podía convocar, *motu proprio* o a petición del presidente, a sesiones extraordinarias¹²⁸.

Por su parte, el Ejecutivo sufrió algunas limitaciones, se le canceló el derecho de veto, se le obligó al refrendo ministerial –para el efecto de enviar iniciativas de ley a la Cámara- y se le restringieron las facultades legislativas para casos de emergencia y de suspensión de garantías.

El Poder Judicial fue beneficiado con la introducción definitiva del juicio de amparo, que lo fortaleció frente a los otros dos poderes. Por el hecho de enriquecer las atribuciones de los poderes Legislativo y Judicial y acotar las correspondientes al presidente de la República. Todo ello, se considera, que atenuó el presidencialismo¹²⁹.

3.3 Período Juarista: parlamento fuerte sometido por poderes de excepción.

La Constitución de 1857 comienza a aplicarse en lo relativo al sistema de gobierno, 10 años después de su promulgación –debido a las guerras de Reforma (1858-1860), la guerra contra la intervención francesa y el Imperio de Maximiliano (1862-1867), todos durante el gobierno de Benito Juárez-. Esta Constitución fue elaborada con un gran desequilibrio entre los poderes –predominio del Legislativo- los pesos y contrapesos entre ellos no habían sido preservados por los constituyentes mexicanos de 1857¹³⁰.

Esta era una gran diferencia entre la Constitución de 1857 y la de los Estados Unidos de América, en realidad, la Constitución mexicana no era –como se decía- una copia de la norteamericana. No sólo había sometido al Ejecutivo al Legislativo, sino que al depositar éste en una sola cámara y expedir sus trabajos por medio de dispensas de trámites que sólo dependían de su voluntad, creó en el Congreso “un poder formidable por su extensión y peligroso por su rapidez al obrar”¹³¹

¹²⁸ Mendoza Berrueto, Eliseo, “El presidencialismo mexicano”, Colegio de la Frontera Norte / Fondo de Cultura Económica, México 1998, p.70.

¹²⁹ *ibidem*

¹³⁰ Para este capítulo estamos siguiendo el ensayo titulado “Oposición y separación de poderes: la estructura institucional del conflicto” que abarca de 1867 a 1872, en el que José Antonio Aguilar Rivera, basándose en el estudio realizado por Emilio Rabasa en 1912, y que se refiere al desequilibrio de poderes publicado en *Gobernar sin mayoría*, María Amparo Casar e Ignacio Marván Laborde, México, editoriales CIDE y Taurus, México 2002 .

¹³¹ Emilio Rabasa; “La Constitución y la Dictadura. Estudio sobre la Constitución política de México 1956”, Porrúa; p.142.

Siguiendo a Rabasa vemos que en la Constitución de 1857 el equilibrio entre poderes había sido roto en dos sentidos:

1.- El peso relativo de los departamentos había sido alterado, ya que la supresión del Senado aumentó el poder del Legislativo y dejó sin representación a los estados en la cámara única.

2.- El equilibrio entendido, no como igual peso relativo, sino como estabilidad, fue trastocado.¹³²

La Constitución de 1857 entonces, creó una estructura de incentivos que alentaba la extralimitación del Poder Legislativo. Rabasa identificó las características institucionales que alentaban el desequilibrio estructural. Una de ellas, ya se dijo, el unicamarismo. Aunque el Senado fue restaurado en 1874, la Constitución era defectuosa en varios aspectos, el legislador no contaba con contrapesos efectivos: el Congreso mexicano podía, a diferencia del estadounidense, convocarse a sí mismo y permanecer reunido largo tiempo, discutiendo una agenda indeterminada. El presidente no podía clausurar los periodos ordinarios de sesiones ni obligar al Congreso a considerar temas específicos. “Esa libertad excesiva del Congreso, señala Rabasa, surte el efecto de despertar la soberbia del poder más propenso a creer en su omnipotencia y a demostrarla en sus acciones. Era imposible que un Congreso con la certeza de su superioridad se abstuviese por moderación, de ostentarla en el ejercicio de sus funciones”¹³³.

En dicha Constitución, el Ejecutivo no contaba con medios legales para resistir la usurpación de funciones del Legislativo. A pesar de que se intentó fortalecer al Judicial mediante el juicio de amparo, algunos estudiosos consideran que el papel de la Suprema Corte de Justicia era demasiado restringido para que fuera realmente efectivo como limitación: sólo se permitía considerar la inconstitucionalidad de una ley en casos aislados. Rabasa reconoció que la usurpación del Legislativo podía ocurrir sin “mala intención”..., que estaba dado en el sistema de límites funcionales. Esto debido a que el veto presidencial y la revisión judicial, que no existían en esa Constitución, son dos pilares sobre los que descansa el modelo de Constitución de pesos y contrapesos¹³⁴.

Los cambios en el sistema presidencial, derivados del nuevo texto constitucional de 1857, son comentados por Jesús Orozco de la siguiente manera:

¹³² Aquí “equilibrio” quiere decir que cuando ocurre una trasgresión, el sistema tiende a restaurar la situación anterior, lo que en teoría de juegos se conoce como “equilibrio Nash. Ibid., p. 27

¹³³ Ibidem

¹³⁴ Ibidem.

*“En cuanto al texto primitivo de la Constitución Federal de 1857, el régimen Presidencial adoptado contempló ciertos matices parlamentarios, pudiéndose considerar como un sistema intermedio entre el de la Constitución de los Estados Unidos y el parlamentario tipo europeo, entonces en boga”*¹³⁵.

Es relevante recordar que la Constitución de 1857 consignó la elección directa, a cargo de electores reunidos con juntas electorales de distrito, tanto de los diputados como del presidente de la República, del presidente de la Suprema Corte de Justicia y de sus ministros, sistema que perduró hasta 1917. En dicha Constitución se abolió la elección de los miembros del Poder Judicial y se estableció un régimen electoral directo, universal y secreto para los miembros del Congreso y el presidente de la República.

Sobre este aspecto, Rabasa señaló que el origen electoral de los representantes del Congreso estaba condicionado por la estructura del sistema político: mientras que los poderes de emergencia y otras facultades extraordinarias funcionasen para intervenir en el proceso electoral, el Ejecutivo podía mantener un relativo control del Poder Legislativo, pues podía decidir quiénes lo integrarían. Sin embargo, la lealtad de los mexicanos dependía de un número de factores que a veces escapaban al presidente. Así, el control de la mayoría en la Cámara única era, en el mejor de los casos, precario¹³⁶.

No obstante, en lo referente a la regulación de los poderes del Estado, la Constitución, desde su promulgación y hasta la muerte de Benito Juárez -el 18 de julio de 1872-, nunca gobernó el país. Juárez durante su mandato utilizó sus poderes de emergencia y murió en uso de ellos. “En cincuenta de los 120 meses que duró la República Restaurada, el gobierno actuó con facultades extraordinarias. Vervigracia, las leyes contra los plagiaros estuvieron en vigor de manera ininterrumpida durante todo el periodo”¹³⁷.

Al restaurarse la república en 1867, Juárez convocó a elecciones, su único contendiente fue el caudillo militar triunfador de la intervención Porfirio Díaz. Juárez ganó con el 72% de los votos. En la misma convocatoria que emitió al llegar a la ciudad de México habló de la necesidad de introducir reformas a la Constitución.

¹³⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, México, Universidad Nacional Autónoma de México/ Procuraduría General de la República, 1994, p.219 citado en Mendoza Berrueto, Eliseo, op. cit. p.71

¹³⁶ Citado en Aguilar Rivera op. cit. pp.25-32

¹³⁷ Richard N. Sinkin, *The Mexican Reform, 1855-1876*, p.90, citado en Aguilar Rivera, op. cit., p.39

El problema mayor fue la vieja querrela entre el Congreso y el Ejecutivo. Tras la experiencia santanista, el Constituyente del 57 depositó ese poder omnímodo en el Legislativo a costa del Ejecutivo y el Judicial. Pero con buena lógica, Juárez, Lerdo e Iglesias¹³⁸ querían evitar la hegemonía del Congreso sobre el Ejecutivo, Aquel había ejecutado a Morelos y a Iturbide. Además, a ese desequilibrio entre los poderes era atribuible el desorden que había privado en el país en los años veinte, cuando Mora y Alamán lamentaban la dictadura de los muchos.¹³⁹

Juárez no logró reformar la Constitución para obtener el derecho de veto con dos tercios de la Cámara ni restringir las facultades del Congreso para convocar a periodos extraordinarios para evitar según Juárez que el Congreso fuera una convención permanente. Pero, las reformas no le hicieron falta, a partir de 1867 la situación del país reclamó el uso de nuevas facultades extraordinarias y suspensión de garantías que el presidente obtuvo. Siguió gobernando sin la Constitución.

Benito Juárez volvió a contender en las elecciones de 1871, el país no estaba totalmente pacificado pero era difícil justificar su permanencia. Llevaba casi 15 años en el poder y parecía decidido a prolongar su estadia hasta que lo juzgara permanente. Por ello, Sebastián Lerdo de Tejada el último de sus fieles, se separaría de él para contender, pero Juárez triunfó con el 47% de los votos. Había maniobrado con la Cámara para reformar el sistema electoral con provecho para su candidatura y había favorecido prácticas electorales contra el sufragio libre.

Luego de su reelección, Porfirio Díaz se levantó en armas con el Plan de la Noria. No tuvo éxito, en 1872 muere Juárez víctima de una angina de pecho.

Respecto del periodo de Juárez, José Antonio Aguilar ¹⁴⁰concluye que el sistema de límites funcionales interactuó con la estructura política prevaleciente en la República restaurada de la siguiente forma: primero, creó un poderoso incentivo para manipular el proceso electoral. La supremacía del Poder Legislativo fue solo teórica, proclamada por la Constitución, y hacía necesario un control tangible de los miembros del Congreso por parte del Ejecutivo. De ahí que Rabasa hiciera hincapié en la realidad del sufragio; segundo, los poderes de emergencia, introducidos en la Constitución, funcionaron como una *puerta de escape* para cancelar, en la práctica, los procedimientos legislativos ordinarios. Puesto que el diseño

¹³⁸ La Trtinidad de Paso del Norte como se le llamaba. Ver Enrique Krauze *Siglo de Caudillos*, edit. Tusquet, México.

¹³⁹ *Ibid.*, p.285

¹⁴⁰ Aguilar Rivera, op. cit pp.45-46.

constitucional era defectuoso, el Ejecutivo empleó esos poderes para suplir, y a veces reemplazar, al Congreso. En general a Juárez no le fueron negados los poderes de excepción. Siempre logró contar con una mayoría parlamentaria, y por esa razón no ocurrió el enfrentamiento abierto entre poderes.

No obstante lo anterior, concluimos con Jeffrey Weldom que la Cámara de Diputados demostró ser capaz de derrotar importantes propuestas gubernamentales, incluyendo un tratado, y Juárez se vio obligado a incorporar en su propio gabinete a los líderes de la Cámara.¹⁴¹ La Cámara de Diputados tuvo tanto éxito en sus esfuerzos por bloquear a los presidentes Juárez y Lerdo de Tejada que en 1874 se reintrodujo un Senado para limitar los poderes de la Cámara Baja.

3.4 El reestablecimiento del Senado (1872-1876).

El fallecimiento repentino de Juárez convirtió, en virtud del texto constitucional, en presidente interino a Sebastián Lerdo de Tejada, en su calidad de presidente de la Suprema Corte de Justicia -19 de julio de 1872-. Al asumir el cargo, el escenario político en el país estaba dividido en Juaristas, lerdistas y porfiristas, cada grupo político contaba con representantes en los tres poderes federales y en casi todos los estados. Ninguno de esos grupos tenía un proyecto definido de Nación en virtud de que aún no contaba el país con un régimen de partidos políticos. Lo que sucedía era que para competir en las elecciones se desarrollaban clubs de ciudadanos, varios de estos clubs realizaban convenciones durante las cuales daban a conocer una plataforma electoral¹⁴².

Recordemos que el Plan de la Noria con base al cual se levantó Porfirio Díaz contra la reelección de Juárez -noviembre de 1871- exhibía un diagnóstico de la realidad política del país: señalaba que el Congreso de la Unión estaba sometido al Ejecutivo. En efecto, tanto Juárez -presidente- como Sebastián Lerdo de Tejada -presidente de la Suprema Corte de Justicia- ejercieron control sobre los procesos electorales y aseguraron que sus candidatos a los cargos de representación fuesen electos en los comicios realizados en 1870.

León Guzmán jurista partidario de Porfirio Díaz, denunció en 1871 algunas de las prácticas que el Ejecutivo utilizaba para dominar el

¹⁴¹ Knapp, Frank A. "Parliamentary government and the Mexican Constitution of 1857: A forgotten phase of Mexican political history", *Hispanic American Historical Review*, 33, 1, págs. 65-87, citado en Jeffrey Weldom, op. cit. p.178.

¹⁴² Luna Argudín María, "Entre la soberanía de los Estados y la salud pública: el reestablecimiento del Senado, p.47, publicado en el libro de Casar, María Amparo e Ignacio Marván, "Gobernar sin Mayoría", editado por el Centro de Investigaciones y Docencia Económicas y editorial Taurus, México 2002.

Congreso. Era común que las comisiones de dictamen estuvieran integradas por un reducido grupo que tenía compromisos contraídos con el Ejecutivo, de manera que los legisladores lejos de ser la expresión nacional, servían para proteger ciertos intereses gubernamentales. El soborno era una práctica importante con la que el Ejecutivo compraba el voto de diputados. Además, era evidente la falta de profesionalización de algunos parlamentarios; algunos carecían de nociones de derecho constitucional, ello hacía que la Cámara fuera manipulable¹⁴³.

La autora Luna Argudín destaca que pese a los dos testimonios citados, "el control que el Ejecutivo ejerció sobre el Congreso no fue absoluto". Los diputados contaban con bases políticas propias legitimadas por procesos electorales que les daban cierta independencia". Refiere que "la mayoría vergonzosa oscilaba entre el 46 y el 54 por ciento de la Cámara¹⁴⁴".

Además de los adeptos a Porfirio Díaz y al Plan de la Noria, a cuyo líder y adeptos el gobierno interino de Lerdo tuvo que amnistiar en julio de 1872 para poder gobernar, otro problema que enfrentó Lerdo de Tejada, fue la construcción de una mayoría gobiernista en el Congreso. El dilema era ¿Cómo ganarse la adhesión de los diputados juaristas de la VI legislatura?. El cómputo de la época indica que en el Congreso había alrededor de 98 juaristas, 62 lerdistas y 52 porfiristas¹⁴⁵. Sebastián Lerdo, superó la dificultad al confirmar a los miembros del gabinete juarista en sus cargos, de modo que logró formar una coalición parlamentaria juarista-lerdista que le permitiría reelegirse posteriormente en las elecciones extraordinarias de 1874. En octubre de ese año es nombrado por el Congreso presidente constitucional.

Debido a que el control del Ejecutivo sobre la Cámara de Diputados era importante, en virtud de que la Constitución de 1857 impuso una gran tensión entre el Congreso y el Ejecutivo, la solución a la que se avocó Lerdo y que ya había sido diseñada por Juárez, era reformar la Ley Fundamental a fin de introducir el Senado y fortalecer el poder presidencial. El marco legal de ese entonces consistía en: un Congreso unicameral que se elegía cada dos años y que calificaba las elecciones de sus miembros. Un Ejecutivo que no podía convocar a la Cámara de diputados a sesiones extraordinarias, mientras que los diputados podían estar reunidos permanentemente, si así lo decidían. Una Constitución que negó al presidente el veto sobre las resoluciones parlamentarias. Es decir, coincide la doctrina que el sistema político era presidencialista con un presidente disminuido.

¹⁴³ Luna Argudín, *Ibid.*, p. 49.

¹⁴⁴ *Ibidem*.

¹⁴⁵ *Ibidem*.

Ya Juárez había intentado en 1867 –mes siguiente de reinstalado el gobierno nacional en la ciudad de México- al expedir la *Convocatoria para la elección de los Supremos poderes federales* “apelar al pueblo” para que en el acto de elegir a sus representantes expresaran si autorizaban al próximo Congreso de la Unión para reformar la Constitución sin necesidad de someterse al procedimiento que instituía el artículo 127 constitucional¹⁴⁶.

Las modificaciones propuestas tenían por objeto restablecer el equilibrio entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, quebrantado por el constituyente de 1857 en favor del segundo. No obstante el camino a seguir para las reformas no fue aceptado, la opinión general fue adversa, se consideró impolítico que cuando apenas se iba a ensayar el ejercicio de la Constitución, se desacatara la forma que la misma establecía para reformarse. Posteriormente, durante la presidencia de Lerdo se consumaron dos series de reformas: a) las que introducían en la Ley suprema los principios de las Leyes de Reforma, que hasta ese momento – 1873- permanecían al margen de la Constitución y b) las contenidas en la ley del 13 de noviembre de 1874 que incluían las proyectadas en la circular del 14 de agosto de 67 –referidas en el anterior párrafo- y que no logró introducir en la Constitución Juárez.

Cabe reflexionar sobre la razón por la cuál el Congreso constituyente de 1856 fortaleció la acción del Poder Legislativo: para evitar el despotismo (concentración de poderes) que tradicionalmente habían detentado quienes encabezaban el Poder Ejecutivo mexicano. No obstante, en el afán por fortalecer al Congreso, se dejó abierta la posibilidad de que los diputados dieran un golpe de Estado al Primer Mandatario. Martín Quirarte narra que en 1861 ante la eminencia de la guerra con Francia y frente a la lentitud con que se aplicaban las Leyes de Reforma, 51 diputados pidieron la renuncia del presidente Juárez y fueron 52 diputados quienes evitaron que ello sucediera. Es decir que un sólo voto decidió la permanencia del Ejecutivo¹⁴⁷.

Entonces, el presidente se enfrentaba a la amenaza de que llegara a constituirse un Congreso con mayoría opositora que protagonizara enfrentamientos entre los poderes federales y una franca ingobernabilidad. No obstante, la República Restaurada sólo tuvo un “gobierno dividido” – usando el término contemporáneo- durante tres meses, en 1871, cuando se formó una coalición parlamentaria entre los grupos lerdistas y porfiristas,

¹⁴⁶ Tena Ramírez Felipe, “Leyes Fundamentales de México: 1808-1973”, Porrúa. México 1973, p.681

¹⁴⁷ Martín Quirarte relaciones entre Juárez y el Congreso, México, Cámara de Diputados, 1977, citado en Luna María, op. cit. p. 51.

conocido como La Liga o la Fusión y que creó grandes fricciones entre dicha mayoría y Juárez. Este enfrentamiento implicó la negativa del Congreso de otorgarle facultades extraordinarias a Juárez para suspender garantías individuales en los estados sustraídos del orden constitucional. Asimismo, dicha Liga bloqueó una importante iniciativa de Juárez: para reglamentar el Art. 116 relativo al auxilio federal.

Para evitar un "gobierno dividido" Lerdo y Juárez, recurrieron: al fraude electoral y al soborno de los opositores¹⁴⁸. La solución estructural que impulsó Lerdo, primero como Secretario de Gobernación y luego como presidente de la República –en 1874–, tendió a fortalecer al Ejecutivo con las siguientes iniciativas: aprobación del veto suspensivo en las primeras resoluciones del Poder Legislativo para que no se pudieran reproducir sino por dos tercios del voto de las cámaras¹⁴⁹; restringir las atribuciones de la Comisión Permanente para convocar a sesiones extraordinarias, y restablecer el Senado en México. Estas reformas evidentemente implicaban redefinir el Congreso en: representación, legislación y control del Ejecutivo, de ahí su importancia.

El restablecimiento del Senado como solución a la ingobernabilidad ya venía provocando un complejo debate que duró cuatro legislaturas (1868-1874). "La disyuntiva era establecer una dictadura legislativa o una presidencialista que fortaleciera al Estado nacional y que posibilitara poner fin al conflicto exacerbado entre el presidente y el Congreso¹⁵⁰.

El debate sobre la conveniencia de reestablecer el Senado condujo a expandir las facultades originales. La Cámara federal dejó de pensarse como una institución revisora de la acción legislativa de la Cámara Baja para convertirse en una colegisladora con facultad de iniciativa. La medida pretendía que los senadores fueran quienes se encargaran de mantener el orden público, la estabilidad de las leyes y el respeto de los intereses legales de las minorías¹⁵¹.

Sobre estas reformas ha expresado Eliseo Mendoza representando una corriente de pensamiento anti-presidencialista, que: "La tendencia 'parlamentarista' apuntada en la Constitución de 1857 había sufrido una reversión total en 1874, cuando bajo la presidencia de Lerdo de Tejada se reestableció la Cámara de Senadores y se le devolvió al presidente de la República el derecho de veto. Daba la impresión de que el Ejecutivo Federal nada quería saber de parlamentarismos ni de grupos disidentes

¹⁴⁸ Luna, María, op. cit.

¹⁴⁹ Así se hallaba establecido en la Constitución de 1824, y lo mismo en la de los Estados Unidos.

¹⁵⁰ Luna María, op. cit., p.52.

¹⁵¹ Ibid., p.54.

que desde el Congreso le socavaran autoridad política, obstruyeran sus proyectos o pusieran en riesgo –a criterio del presidente- la unidad de los mexicanos¹⁵²”.

El Senado entonces, se convirtió en un nuevo punto de equilibrio al modificar la relación entre el Ejecutivo y el Congreso como resultado de los cambios introducidos en la estructura institucional. Además, logró una nueva vía institucional para resolver los conflictos entre los estados y entre éstos y la Federación. Su posible extralimitación de funciones puede explicarse por la ambigüedad con que deliberadamente se redactó la ley¹⁵³.

Al iniciarse 1876 Díaz se volvió a levantar en armas, ahora bajo el Plan de Tuxtepec que fue proclamado el primero de enero. El plan censuraba algunos aspectos del gobierno lerdistas: a) la violación sistemática del sufragio que permite que lleguen al gobierno candidatos oficiales, y b) la violación de la soberanía de los estados -Lerdo había sustituido a los gobernadores de Coahuila, Oaxaca, Yucatán y Nuevo León con allegados suyos, lo mismo había intentado en Jalisco sin lograrlo-.

El Plan admitía, como ley Suprema la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma. Se pronunciaba por la desaparición del Senado establecido por Lerdo, quería establecer el principio de la No Reección y desconocía como presidente de la República a Sebastián Lerdo de Tejada.

La rápida propagación de la rebelión de Tuxtepec propició que el Ejecutivo -Lerdo- enviara una iniciativa de ley solicitando la prórroga de sus facultades extraordinarias, las que le fueron concedidas. El Congreso calificó las elecciones realizadas en el mes de julio declarando presidente nuevamente a Lerdo de Tejada. No obstante, la nueva sucesión presidencial permitió una nueva coalición integrada por porfiristas y decembristas denominados “minoría parlamentaria.” La coalición intentó anular los comicios para impedir que el Congreso legitimara la reelección de Lerdo, bajo el argumento de que las elecciones se habían realizado en circunstancias “peculiares”: 11 de las 27 entidades federativas se encontraban en estado de sitio. En 135 distritos se llevaron a cabo comicios, mientras que en 96 no¹⁵⁴. El presidente de la Suprema Corte declaró inconstitucional la reelección de Lerdo en octubre de 1876.

Las revueltas obligaron a Lerdo de Tejada a salir en noviembre de 1876 rumbo al exilio. Seis días después Porfirio Díaz entró a la Ciudad de México y lanzó una convocatoria para las elecciones a presidente, diputados al Congreso, y presidente y magistrados de la Suprema Corte.

¹⁵² Mendoza Berrueto, op. cit. pp.71-72

¹⁵³ Luna Argudín, op. cit. p.70.

¹⁵⁴ Ibid. pp.71-73

Esta Convocatoria desconoció las reformas de 1874, es decir que abolió de facto, la Cámara de Senadores y excluyó del proceso electoral a los diputados que habían reelecto a Lerdo.

El gobierno se encontró en un estado de irregularidad jurídica. La reforma de 1874 estableció que el Poder Legislativo se componía de dos ramas pero la Cámara Alta no existía puesto que la convocatoria a elecciones expedida por Díaz no la había incluido. El Ejecutivo buscó reinstalar la Cámara Alta, lo que provocó una fractura en el grupo porfirista y enfrentamientos con la Cámara Baja. Finalmente, la reforma de Díaz fue aprobada sin la limitación de la reelección absoluta del presidente ni de los gobernadores, únicamente se prohibió la consecutiva.

Tanto para Juárez, como para Lerdo, y luego para Díaz una vez que llegó a la presidencia, el restablecimiento del Senado fue una pieza clave en el aparato político, puesto que permitía la canalización de las tensiones entre el Legislativo y el Ejecutivo y los conflictos en los estados por vías institucionales.

La reforma constitucional que reintrodujo el Senado hizo de esta Cámara una colegisladora y moderadora de los diputados. También otorgó al presidente un arma al convertir al Senado en una segunda instancia de revisión del proceso legislativo. Esto fortaleció el poder presidencial; además, de otras medidas como la limitación de las facultades del Congreso para convocar a sesiones extraordinarias y las restricciones al juicio político consolidaron el Poder Ejecutivo.

De esta manera, los gobiernos de la República Restaurada sentaron las bases institucionales de las cuales después se sirvió Díaz para centralizar el país, ya que a partir de 1878 el general oaxaqueño utilizó la desaparición de poderes como principal recurso para someter a los caudillos y notables regionales que le eran contrarios¹⁵⁵.

Segunda Parte

3.5 Primer periodo de Díaz. Ejercicio de las reformas constitucionales expedidas por los gobiernos de la República Restaurada. La centralización del país.

Cansados de los manejos políticos del grupo juarista, que amenazaba con perpetrarse en el poder (A Juárez seguiría Lerdo, a Lerdo Iglesias) Díaz optó por el camino tradicional de entonces: la revolución. La

¹⁵⁵ Ibid., pp. 77-78

primera contra Juárez fracasa, pero da un segundo golpe, definitivo, contra el gobierno de Lerdo de Tejada.

El primer periodo de Porfirio Díaz como presidente constitucional, transcurrió del 5 de mayo de 1877 al 30 de noviembre de 1880, e implicó, en algunos aspectos, la cesión de poder e influencia a ciertos representantes de las elites regionales y locales. El movimiento tuxtepano, puede leerse como un ajuste de cuentas de varios grupos regionales en contra de la centralización del poder por parte de Lerdo de Tejada. Por esta razón, Díaz fue cauteloso y respetó las sensibilidades regionales en medio, no obstante, de reacomodos políticos casi en la totalidad de los estados¹⁵⁶.

La actuación de Díaz durante este periodo expresa una conciencia de la debilidad estratégica de su cargo. La lectura del Diario de Debates del Congreso de la época, permite concluir que era una cámara opositora al presidente. Díaz tuvo que aprender a relacionarse con un Congreso que como él, provenía de un pronunciamiento militar. Aunque quienes apoyaron a Lerdo fueron proscritos del gobierno y todos en el gobierno eran tuxtepecanos, no todos los tuxtepecanos pensaban ni actuaban igual. Más aún, algunos diputados proclamaron que "la Nación" había dado su apoyo al Plan de Tuxtepec, por lo que ésta era la Ley Suprema, y por ello el Senado no debía de existir¹⁵⁷.

El objetivo de los diputados era impedir la convocatoria para la elección de la Cámara de Senadores, pero la correlación de fuerzas no les favorecía, por lo que con el fin de influir en la opinión pública, se limitaron a señalar incongruencias y rectificaciones del gobierno de Porfirio Díaz y a exhibir su mayoría en la Cámara de Diputados, contrastando estos hechos con respecto a los postulados del Plan de Tuxtepec.

Las dos primeras legislaturas porfirianas surgidas del Plan de Tuxtepec presentaban un perfil moderador. Según la hipótesis de Rodríguez Kuri "los diputados contribuyen a moderar y regular el alcance de las prácticas del grupo político triunfante. Es decir los diputados contribuyeron a la definición misma de todo el sistema axiológico y operativo de la política. En tanto encarnación de la representación nacional, aquellos diputados trazaron los límites de la política"¹⁵⁸.

El asunto asegura Rodríguez Kuri, no puede reducirse a que Díaz haya tenido garantizada una mayoría en las cámaras, en la medida en que "los diputados y el gobierno compartían una matriz ideológica: nociones

¹⁵⁶ Ver el ensayo de Ariel Rodríguez Kuri: "Los diputados de Tuxtepec: la administración de la victoria" publicado en "Gobernar sin Mayoría", op. cit. p.82.

¹⁵⁷ Ibid., p88.

¹⁵⁸ Ibid. p.105.

básicas del liberalismo mexicano y el Plan de Tuxtepec". En realidad las disputas discursivas se potencializaban y se podían tornar peligrosas para el modelo político. Los opositores o de minoría podían hacer más ruido porque se reconocían y eran reconocidos, como uno de los contingentes victoriosos. Su discurso y actuaciones definían las reglas del juego vigentes en la coyuntura.

En términos generales concluye el autor, "las relaciones que establecieron los legisladores con el presidente contribuyeron a estabilizar el nuevo régimen y por esta vía, la supervivencia política de Porfirio Díaz". La disidencia en la Cámara no era ideológica sino política. Los diputados enemigos del Senado o de una nueva legislación electoral o de la municipalización, con frecuencia eran los mismos, no es que quisieran imponer visiones hectáreas del mundo, sino repensar la distribución geográfica y social del poder, y el papel de las nuevas instituciones.¹⁵⁹

La reforma constitucional más importante de este primer periodo de Díaz, fue la modificación del artículo 78 de la Constitución. La misma permitió la reelección, con la única limitación de que ésta se produjese en el periodo inmediato. Asimismo, Díaz modificó la forma de sustituir al presidente de la República, cancelando la posibilidad de que fuese sustituido por el presidente de la Suprema Corte de Justicia. La reforma incluyó un método de insaculación¹⁶⁰.

Por lo demás, todos los diputados y senadores eran convenientemente electos, pero no por los distritos a que pertenecían, sino por la voluntad del Gran Elector. Las elecciones representaban un mero trámite. El Congreso en realidad vivió en un gran receso por treinta años. Las diputaciones -dice Krauze¹⁶¹- no eran cargos de responsabilidad, sino prebendas.

A los intelectuales, a los que en general Díaz despreciaba, los integraba al poder ofreciéndoles puestos en el Congreso. Con la iglesia también tuvo el presidente Díaz, una reconciliación que consistió, por un lado, en no aplicar las Leyes de Reforma, y, por el otro, en presentar, sabiamente, dos caras: ni parecía tan liberal ni tampoco tan conservador. Con ello, logró lo que Juárez nunca consiguió: la paz.

¹⁵⁹ Ibid., p.106.

¹⁶⁰ Eliseo Mendoza Berrueto *El presidencialismo mexicano, FCE, México 1998*.

¹⁶¹ Enrique Krauze, op cit, p. 306

3.6 La estrategia: el gobierno de El Manco González prepara el Regreso de Díaz

El breve intervalo en el gobierno de Díaz se registró de 1880 a 1884, en el que gobernó su compadre Manuel González. La clave de todo el proceso para Porfirio Díaz era la reelección. La Constitución liberal de 57 la había permitido; Díaz la había combatido al grado de modificarla al triunfar en 1877, para prohibirla. Poco después, el texto había sido modificado prohibiendo sólo la reelección inmediata. En 1888 se enmendaba de nuevo la Constitución; esta vez, para permitir la reelección por un periodo. En 1890 el Congreso decidió la prolongación indefinida. Cada cuatro años, durante muchos años, Díaz sería el candidato único, y cada cuatro años se reelegiría.

Hasta el final del siglo Díaz disfrutó del poder absoluto, debido a que promovió un desarrollo sin precedentes. "Era curioso –señala Krauze¹⁶²– ver como en aquel México liberal y progresista de fin de siglo se popularizaba la frase "Poca política, mucha Administración". ¿No era justamente la frase de Alamán en 1846: "no necesitamos congresos, sólo unos cuantos consejeros planificadores"?

Se instaura así la más prolongada presidencia que jamás se haya ejercido en México. Díaz realizó una presidencia centralista, que acabó siendo autoritaria, antidemocrática y dictatorial.

3.7 La oposición parlamentaria al gobierno de Francisco I. Madero: Tragedia de una presidencia débil.

Rafael Rojas en su ensayo *La oposición parlamentaria al gobierno de Francisco I Madero*¹⁶³ destaca que en la historiografía de la Revolución Mexicana es reconocida la función de la Cámara de Diputados y, sobre todo del Senado, en la caída del gobierno de Francisco I. Madero, en febrero de 1913. Se sabe que en los primeros días de la Decena Trágica Un grupo de 11 senadores encabezados por León de la Barra, Emilio Rabasa y José Castellot intentó convencer a Francisco I Madero y José María Pino Suárez de renunciar "por el bien de país". Esto, después de haber pactado con Félix Díaz y los conjurados de la Ciudadela. Asimismo, se conocería después, que un grupo de diputados negoció con Victoriano Huerta la aceptación de aquellas renunciaciones e intentó legitimar el orden de facto que se instauró el 19 de febrero de 1913¹⁶⁴.

¹⁶² Enrique Krauze, op. cit. p. 311.

¹⁶³ Ma. Amparo Casar e Ignacio Marván Coordinadores, op. cit. pp. 107-123.

¹⁶⁴ Ibid., p.107

La oposición a Madero en el Congreso se circunscribe al primer periodo de sesiones de la XXVI Legislatura, muchos de los conflictos entre el presidente y la Cámara se arrastraban desde la XXV Legislatura, eran herencia del último Congreso elegido durante el gobierno de Porfirio Díaz.

Una naciente clase política, señala Rojas, presionaba para reemplazar la dictadura patrimonial de Díaz por una pequeña red de partidos que actuara dentro y fuera del Congreso y que atenuara el fuerte presidencialismo del Porfiriato por medio de una mayor actividad parlamentaria.

Francisco I Madero entre 1911 y 1913, encarnó esta voluntad de favorecer la creación de un sistema moderno de partidos políticos, cuyo funcionamiento dentro del Congreso sentara las bases para instrumentar un régimen parlamentario¹⁶⁵.

En noviembre de 1911 la Cámara de Diputados declaró constitucionalmente electos a Madero y Pino Suárez. Las tensiones entre la legislatura heredada del porfirismo y el Ejecutivo comenzaron de inmediato por la inconformidad de la primera, con la designación de algunos miembros del gabinete. La Legislatura comenzó a presionar al gabinete de modo tal que las renuncias de los ministros de Guerra, Gobernación, Instrucción Pública y Relaciones Exteriores en los primeros meses del gobierno se debieron en gran parte a dichas presiones.

En mayo de 1912, ya se identificaba un grupo opositor al gobierno como la Liga de Defensa Social. El grupo intentaba reducir al mínimo el gasto social aduciendo la conveniencia de mantener un presupuesto de egresos equilibrado y austero, en medio de la crisis política que vivía el gobierno. La mejor prueba de que esta fracción no actuaba a favor de un equilibrio presupuestal, señala Rafael Rojas¹⁶⁶, es que al mismo tiempo se oponía al incremento en el gasto de defensa para fines de pacificación. El discurso contra la guerra no respondía en esos legisladores, a un deseo de pacificación, sino a una política deliberadamente opositora, que buscaba una contracción en el gasto público para privar al gobierno de los recursos que le permitirían consolidar su base social y difundir la nueva legitimidad democrática.

Esta legislatura además intentó aprobar un Memorial y una reforma a los artículos del 79 al 83 y el 103 de la Constitución para que recuperaran la forma que tenían antes de la creación de la vicepresidencia

¹⁶⁵ El 5 de octubre de 1910 Madero promulgó el Plan de San Luis, en el cual exhortaba al pueblo a tomar las armas para derrotar al gobierno, recobrar las libertades aniquiladas por la dictadura y reconquistar los derechos políticos.

¹⁶⁶ Ver ensayo del autor en Ma. Amparo Casar, op. cit pp. 110-112.

en 1904. Los defensores de la propuesta argumentaron que así como Díaz había caído por la imposición de Ramón Corral en la vicepresidencia, Francisco I. Madero podía sufrir un desenlace parecido, dada la imposición de José María Pino Suárez.

En junio de 1912 se celebraron las primeras elecciones legislativas directas de la historia de México. Desde un principio se notó la disposición del gobierno de Madero por consolidar el sistema de partidos dentro del Congreso. No obstante, la pluralidad política de la Cámara provocó que el debate de las credenciales se extendiera hasta el 12 de octubre de 1912. Ese día comienza a sesionar propiamente la XXVI Legislatura.

El intento de sustituir la política patriarcal de Porfirio Díaz por el orden institucional de un "Estado de partidos" produjo al gobierno de Francisco I. Madero un presidencialismo débil. En medio de la descomposición revolucionaria del antiguo régimen porfirista, los enfrentamientos entre el presidente Francisco I. Madero y la XXV Legislatura, lejos de contribuir al establecimiento de un sistema de partidos que garantizara el cambio democrático, generaron no pocas obstrucciones a la autoridad del Ejecutivo que impidieron la pacificación del país, el consenso y el acuerdo entre las fuerzas revolucionarias.

La ruptura del orden político mexicano provocó la Revolución de 1910. Había pocas posibilidades para el tránsito de un régimen presidencialista a uno presidencial. Las prioridades de los dos grupos revolucionarios más fuertes, o sea el zapatismo y el orozquismo, no encajaban en el programa democrático de Francisco I. Madero. Tampoco las dos corrientes militares que, desde el antiguo régimen, intentaban detener los excesos de la democratización, podían asimilar el reemplazo de las élites que propiciaba el gobierno maderista. El choque de intereses creó una zona de conflicto entre los poderes federales. Las relaciones de Madero con la XXVI legislatura estuvieron marcadas por una tensión entre el objetivo de desconcentrar el poder, a través de un sistema de partidos que organizara la sociabilidad política dentro del Congreso, y las demandas de paz, orden, consenso y gobernabilidad¹⁶⁷.

Considera Rojas que la vulnerabilidad del gobierno de Madero se debió a que en la presidencia se manifestaba con mayor fuerza el conflicto entre gobernabilidad y democracia. Desde el Poder Ejecutivo, Madero intentó promover una sociabilidad moderna de partidos políticos, una relación tersa y democrática con el Congreso y una relación abierta con la opinión pública a la vez que reclamaba de esos mismos actores lealtad ya no al gobierno, sino a su persona para lograr la pacificación del país. Las contradicciones Maderistas podrían explicarse: la Revolución logró

¹⁶⁷ Ibid. p.122.

establecer la legitimidad democrática del nuevo régimen; pero conservando la cultura política autoritaria y, sobre todo, las funciones de las instituciones del antiguo régimen.

Como presidente de la República más ideólogo que estadista, poco avanzó en los hechos en la tarea de consolidar las aspiraciones revolucionarias, estructurar las nuevas instituciones políticas y organizar eficientemente su gobierno. Y es que, por ignorancia, o buena fe, integró su gobierno con aquellos que habían sido sus enemigos políticos. Licenció al Ejército y ratificó a la tropa federal con todos sus generales. Madero, idealista, cometió errores políticos que desdibujaron su autoridad presidencial, mermada su fuerza fue derrocado y asesinado por quienes debían haber sido guardianes institucionales, entre ellos el Congreso¹⁶⁸.

De esta forma, la condición de posibilidad para un cambio de régimen, que era el establecimiento de un sistema de partidos nunca logró realizarse, no sólo por las fallas políticas de Madero, también por la persistencia de una cultura política basada en vínculos corporativos, clientelares y caudillistas que logró arraigarse en los 35 años del porfiriato¹⁶⁹.

3.8 Surgimiento del sistema presidencial moderno: Ejecutivo fuerte y división de poderes: el Primer ensayo¹⁷⁰

Por mandato de su Congreso local y por decisión propia, con un reducido grupo de seguidores Venustiano Carranza, gobernador de Coahuila se levanta en armas contra el usurpador Victoriano Huerta, a través del Plan de Guadalupe.

Desde la promulgación del Plan y a medida que luchó por reinstaurar la constitucionalidad, se arrojó funciones cada vez más cercanas a las de un presidente de la República. En ocasiones aceptó el tratamiento de Presidente Provisional, y fue en esa calidad que el 15 de abril de 1917, al triunfo de su causa, presentó un "Informe de gobierno" correspondiente a los cuatro años anteriores, a partir de su lanzamiento con el Plan de Guadalupe. Después, habiendo ganado las elecciones tomó

¹⁶⁸ Eliseo, Mendoza Berrueto, op. cit. p. 101

¹⁶⁹ Al referirse al déficit histórico de experiencias parlamentarias en América Latina Seymour Martin Lipset ha señalado "la centralidad de una cultura política autoritaria" que se resiste a una amplia distribución del poder. El caso del régimen maderista es un buen ejemplo de cómo esa cultura impide la articulación de un sistema moderno de partidos y cogobierno estable entre el gabinete presidencial y la oposición legislativa

¹⁷⁰ Parte del título de este periodo histórico fue tomado del ensayo de Ignacio Marván Laborde, coautor y coordinador del libro "Gobernar sin Mayoría", Marván Laborde, Ignacio, "La utopía de la Revolución Mexicana: un ejecutivo fuerte y división de poderes", el título revela la conclusión del autor.

posesión como presidente constitucional para un periodo de cuatro años¹⁷¹.

Si entendemos como una de las características del presidencialismo el ejercicio de las jefaturas de Estado y gobierno con mano firme, sin concesiones ni desviaciones, y la imposición de la autoridad en todos los ámbitos del gobierno, Carranza fue, dentro de las limitaciones y circunstancias, un gobierno presidencialista.

El gobierno de Venustiano Carranza es conocido por las dificultades que tuvo para pacificar al país y establecer el nuevo orden constitucional. Sólo someramente se conocen los conflictos entre las ramas del Ejecutivo y el Legislativo que enfrentó su gobierno. Se ha señalado que Carranza no pudo controlar el Congreso, porque en éste la fuerza dominante era el grupo de simpatizantes del general Álvaro Obregón.

El problema fue más complejo: cuando Carranza emitió la convocatoria para elegir los poderes federales y restablecer el orden constitucional –entre el 6 de febrero y septiembre de 1920- se pueden observar factores como: a) el funcionamiento de la nueva Constitución en una situación política real de separación de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo; b) las vinculaciones del sistema electoral tanto con la composición de la Cámara como con el comportamiento político de los legisladores; c) los problemas del sistema presidencial de división de poderes, en relación con el objetivo revolucionario de un gobierno fuerte para llevar a cabo la transformación social, en un contexto de debilidad de un Ejecutivo envuelto en el proceso de sucesión; y d) las contradicciones, limitaciones o huecos de la nueva Constitución¹⁷².

No obstante, frente a la idea generalizada de que, aprobada la Constitución de 1917, deliberadamente presidencialista, el Legislativo dejó de tener relevancia en la vida política de México, el Congreso sí tuvo peso en las primeras etapas del reestablecimiento del orden constitucional, y el Ejecutivo no contó con la libertad de acción que posteriormente iba a tener. Fueron reformas constitucionales posteriores las que buscaron responder a los problemas enfrentados por el Ejecutivo y el Legislativo las que explican la subordinación de este último.

Veamos. La instalación de la XXVII Legislatura fue el 15 de abril de 1917, fecha en que inició el periodo de sesiones extraordinarias del Congreso. Entre ese día y el 19 de marzo de 1913 –cuando la legislatura del estado de Coahuila expidió el Decreto que desconoció al gobierno de

¹⁷¹ Ver Eliseo Mendoza Berrueto op. cit. pp103 en adelante.

¹⁷² Ver el ensayo de Ignacio Marván Laborde *La utopía de la Revolución Mexicana: un ejecutivo fuerte y división de poderes*, en el libro *Gobernar sin Mayoría*, op. cit.

Victoriano Huerta- el país careció de orden constitucional. Durante ese periodo coexistieron varios poderes ejecutivos federales.

A pesar de que de febrero a octubre subsistió la XXVI Legislatura, se pasó al terreno de la legitimidad revolucionaria que buscaba reestablecer el orden constitucional interrumpido a partir del asesinato de Madero y Pino Suárez por Huerta¹⁷³.

Esta XXVI Legislatura que formalmente sobrevivió hasta octubre de 1913, obstruyó a Francisco I. Madero; aprobó la designación de Huerta y luego se opuso al régimen del terror. En realidad fue el "primer jefe del Ejército Constitucionalista", Venustiano Carranza quien detentó la continuidad institucional durante la Revolución.

Desde que la Comisión Permanente del Congreso de Coahuila sancionó el Plan de Guadalupe, hasta la instalación de la XXVII Legislatura, fue Carranza quien mediante decretos, circulares y diversas disposiciones, organizó la legalidad revolucionaria. Rompió con la Convención de Aguascalientes porque consideró que esta Asamblea usurpaba el Poder Legislativo, efectuó reformas a la Constitución de 1857 y emitió las leyes electorales suficientes para realizar el Congreso Constituyente e integrar de nuevo un gobierno constitucional.

Tomando en cuenta que el ordenamiento constitucional vigente era el de 1857 fue notable la habilidad con la que Carranza se desempeñó durante los días del Congreso constituyente. Los parlamentarios provenían de los más disímolos grupos sociales y culturales. Pocos estaban comprometidos con un grupo político, había algunos que antagonizaban ideológicamente con Carranza¹⁷⁴

Los aspectos importantes, que destaca Marván, de la nueva Constitución y que constituyeron el fortalecimiento del Ejecutivo se refieren a: la elección directa del presidente y la eliminación del vicepresidente; el veto del Ejecutivo en el proceso legislativo, sólo

¹⁷³ Dicha legislatura es conocida a partir del asesinato de Belisario Domínguez, por su labor obstructora a Madero. Esta experiencia negativa del gobierno dividido en México, en el sentido de que la división de poderes del régimen presidencial se concreta en legisladores organizados en bloques que controlan al Legislativo y llevan a la parálisis al Ejecutivo hasta precipitar su caída, ha sido la referencia que explica las reformas orgánicas de la Constitución de 1857 y el pavor de los gobiernos postrevolucionarios a la autonomía del Congreso. Sin embargo, esta Legislatura ha sido la última de nuestra historia política e institucional disuelta por las armas cuando, en ejercicio de sus funciones, los diputados formaron una comisión para investigar la responsabilidad del Ejecutivo en el asesinato del senador Belisario Domínguez. Con autoritarismo, el 11 de octubre de 1913, Victoriano Huerta señalaba en el manifiesto a la Nación la disolución del Congreso.

¹⁷⁴ Eliseo Mendoza Berrueto, op. cit. p.108

superable por las dos terceras partes de las Cámaras; la facultad exclusiva del presidente en la convocatoria al periodo de sesiones extraordinarias del Congreso y establecimiento de un solo periodo de sesiones ordinarias; y, por supuesto, la eliminación de las causales de violación y del voto público en las acusaciones al Ejecutivo durante el periodo de su encargo. Se pregunta Marván ¿Cómo funcionó este diseño de protección del Ejecutivo en su primer ensayo?.

Para responder debe recordarse el otro aspecto del Constituyente de 1916-1917: este fue también un movimiento político estratégico de la facción vencedora de la Revolución para consolidar el triunfo militar. Por ello, no sólo la integración política de esa asamblea fue excluyente sino que, la Constitución que esta asamblea aprobó contenía, "rudezas necesarias para vencer al enemigo"¹⁷⁵.

Como se preveía en la ley electoral, las elecciones se llevaron a cabo el domingo 11 de marzo de 1917. Las denuncias presentadas y la discusión del Colegio Electoral, celebrada a partir del 2 de abril, dan una idea de las características de este proceso que marcó la reanudación de la vida institucional. A pesar de la precariedad de la pacificación del país las elecciones se llevaron a cabo en casi todos los estados, solo en Morelos no pudieron concretarse. Hubo sin embargo, un sinnúmero de irregularidades de las que dan cuenta los dictámenes y sus discusiones, destaca además el carácter arbitrario que las nuevas disposiciones constitucionales otorgaron a los colegios electorales y su permanente interpretación ad hoc de la ley para calificar según el caso¹⁷⁶.

En las elecciones de marzo de 1917 predominó el Partido Liberal Constitucionalista (PLC). Después de revisar el funcionamiento de la Cámara en las legislaturas XXVII y XXVIII es difícil sostener que el PLC funcionara como partido, en las decisiones importantes las cámaras se dividían en minorías y mayorías. Los bandos se formaban de acuerdo a las ambiciones de los legisladores con pelecistas de ambos lados. Incluso los grupos podían dividirse en más de dos bloques, es decir que la disciplina no estaba asegurada.

Este comportamiento de los legisladores se explica porque el mundo político de entonces era relativamente simple: había revolucionarios y enemigos de la Revolución. Los primeros habían seguido hasta el final al Ejército constitucionalista; los segundos estaban excluidos de la participación política formal: villistas, zapatistas o huertistas, clericales y conservadores definidos según su posición respecto de los artículos 3º, 27, 123 y 130 de la nueva Constitución. Siendo el campo de los

¹⁷⁵ La frase es de Narciso Bassols

¹⁷⁶ Ignacio Marván, op. cit., p. 132.

revolucionarios un poco más complejo. Se dividían según el problema en cuestión¹⁷⁷.

Del 15 de abril de 1917, fecha en que se reinstaló el Congreso, al 30 de diciembre de 1920, en que terminó el periodo de este gobierno constitucional, destaca Marván, el Poder Legislativo estuvo en sesiones 26 meses es decir, catorce más de los que le correspondían después de haber sido "acotado" en el constituyente de 1916-1917. ¹⁷⁸ Números de resultan impactantes.

Para entender la dinámica entre el Legislativo y el Ejecutivo en este periodo, debe recordarse que ambos tenían experiencias extremas: la docilidad del Legislativo del Porfiriato y el Congreso "sistemáticamente obstruccionista" al que se enfrentó el presidente Madero, después de las elecciones de 1912.

Este dilema de obstruccionismo o docilidad –dice Marván- permitió el funcionamiento de una situación de efectiva separación de poderes, con las consecuencias positivas y negativas de este sistema de gobierno. Así fue, al menos durante el lapso que corre entre el 2 de mayo de 1917 – cuando por mayoría de 5 votos Carranza obtuvo de la Cámara de Diputados la aprobación de facultades extraordinarias en materia de Hacienda- y octubre de 1919, cuando se impuso la lógica de la sucesión del poder y una mayoría abrumadora de 117 contra 18 diputados aprobó el decreto para retirárselas, pese a que el Senado n

o aprobó la derogación de dichas facultades, a partir de ese momento la fractura de la coalición gobernante fue irreversible y creció la debilidad política del Ejecutivo.

Se puede afirmar que entre el intervalo que corrió entre estas dos votaciones, la división de poderes y los mecanismos de pesos y contrapesos entre ambos poderes funcionaron, no obstante sus problemas de diseño e indefinición institucional. Durante ese lapso la división efectiva de poder entre ellos operó en favor de un empate que, por una parte frenó los proyectos de transformación social de la Revolución, pero, por otra, impidió revertirlos: ni el Ejecutivo avanzó en sus intentos de moderar los artículos 3º y 130 de la Constitución, ni los diputados pudieron desechar

¹⁷⁷ Ignacio Marván, op. cit. p.137

¹⁷⁸ Según los datos preliminares de Jeffrey Weldon: en ambas legislaturas se presentaron 575 iniciativas: 156 fueron proyectos del Ejecutivo y las restantes fueron presentadas por los diputados federales, por las legislaturas locales y por los senadores. Se aprobó el 64% de los proyectos iniciados en la Cámara de Diputados, dos por ciento de los presentados por el Senado y ninguno de los expuestos por las legislaturas de los estados. De las 156 propuestas del Ejecutivo se aprobaron 55 –el 35% y sólo 17 sin enmiendas-, nueve fueron rechazadas y 92 quedaron sin resolución.

las objeciones del Senado o del propio Ejecutivo que se hicieron a diversos proyectos reglamentarios de los artículos 27 y 123.

Llama la atención Ignacio Marván en lo ilustrativo del periodo, tanto de la manera como operaron las facultades extraordinarias en materia de Hacienda, como del proceso de negociación del presupuesto del gasto federal en condiciones de separación de poderes, sin disciplina partidista¹⁷⁹. Si bien en virtud de las facultades extraordinarias se emitieron múltiples decretos en materias muy diversas, la Cámara de Diputados no abdicó de sus facultades al menos en lo que se refiere a empréstitos y presupuesto. Durante el periodo que estuvieron vigentes las facultades extraordinarias fueron comunes la discusión, el rechazo, la aceptación y la modificación de la Cámara de Diputados a numerosas solicitudes del Ejecutivo en materia de Hacienda.

El año de 1919 se inició con el intento presidencial de postergar lo más posible la agitación por la sucesión presidencial y lo que veía como una "inevitable división transitoria" que por ese motivo tendría el Partido Constitucionalista. Carranza publicó un manifiesto en el que advertía que en las cámaras se iniciaba la formación de grupos orientados hacia el cambio de poderes. Terminaba diciendo que la próxima contienda electoral se efectuaría exclusivamente entre candidatos de principios constitucionalistas, que en su momento expondrían sus programas para enfrentar los problemas del país. Y, subrayaba su carácter de "Jefe temporal del Partido Constitucionalista", e hizo un llamado a posponer los trabajos electorales. Este Manifiesto era elocuente en las debilidades del sistema presidencial para resolver la cuestión de la sucesión y resultó inútil para prolongar el liderazgo del presidente.

Ya para terminar su periodo presidencial, Carranza decidió que fuese un civil quien ocupara la primera magistratura para separar a los caudillos militares del poder lo que pretendía cerrarle el camino a la presidencia a Obregón. Los jefes militares con mando de tropas en el noroeste se rebelaron el 23 de abril de 1920 contra el régimen y proclamaron el Plan de Agua Prieta con Adolfo de la Huerta a la cabeza. Carranza salió hacia Veracruz y en Tlaxcaltongo el 29 de mayo fue asesinado¹⁸⁰

Respecto al comportamiento del Congreso en los sucesos, vemos que una vez que hubo candidato -Obregón-, y éste se definió como de oposición al gobierno, los efectos en la Cámara de Diputados no se

¹⁷⁹ Ignacio Marván, op. cit., p. 141.

¹⁸⁰ *Ibidem*.

hicieron esperar. La mayoría de los legisladores se sumaron a la candidatura de Obregón¹⁸¹.

La Comisión Permanente funcionó sin pena ni gloria, hasta un día después del inicio de la rebelión de Agua Prieta -3 de marzo de 1920-. El 8 de abril numerosos legisladores de ambas cámaras publicaron un manifiesto apoyando la rebelión y oponiéndose a lo que consideraban un intento opositorista de Carranza. Después de dejar Carranza la ciudad y ser asesinado, el 22 de marzo se instalaron las cámaras en Colegio Electoral -convocadas por Huerta- y el 24 sin escrúpulo alguno nombraron al jefe de la rebelión como presidente sustituto.

¿Falló la nueva Constitución o fallaron los políticos? La nueva Constitución abrió a los políticos revolucionarios amplias oportunidades para fallar.

3.9 El periodo Obregonista: 1920-1924

El primero de diciembre de 1920, con la llegada de Álvaro Obregón a la presidencia del país, concluyó el proceso político iniciado en 1910, que abarcó desde la promulgación del Plan de San Luis, pasando por el de Guadalupe, hasta el de Agua Prieta. La memoria histórica sobre este periodo ha destacado dos aspectos interrelacionados del mandato. Cómo Obregón "madrugó" y aniquiló a la oposición política contraria a su relevo presidencial y la manera como obtuvo, mediante los Convenios de Bucareli, el reconocimiento de Estados Unidos para su gobierno.¹⁸²

Se ha brindado la imagen de un pragmático presidente-caudillo, que ejerció su mandato con todos los hilos del poder en sus manos, sobre todo el político y que gracias a ello pudo manipular a su antojo el Congreso de la Unión y a las masas campesinas y obreras y, por ende mediatizar la reforma agraria y no cumplir lo pactado con el Partido Laborista Mexicano ni preocuparse demasiado por la Reglamentación del artículo 123 Constitucional.

¹⁸¹ El periodo ordinario de sesiones de 1919 puede considerarse como una situación límite en el conflicto entre la Cámara de Diputados y el Ejecutivo en el marco constitucional entonces vigente. En ese periodo el Ejecutivo se negó, porque lo consideró inconstitucional, a promulgar un decreto presupuestal aprobado por la Cámara de Diputados. En la Cámara se formó una mayoría para retirarle las facultades extraordinarias en materia de Hacienda, la minoría que apoyaba al presidente, sólo pudo recurrir a romper el Quórum legal e impedir la votación de proyectos. No obstante, la situación se aprobaron la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

¹⁸² Ver ensayo 1920-1924: *¡...Y venían de una revolución! De la oposición civil a la oposición militar* de Georgette, José Valenzuela, citado en Ma. Amparo Casar e Ignacio Marván coordinadores, op. cit., p.157

Contrariamente, José Valenzuela¹⁸³ plantea que la ruptura del Triángulo sonorense¹⁸⁴ y del grupo obregonista se gestó mucho antes de que Adolfo de la Huerta renunciara al cargo de secretario de Hacienda y aceptara su candidatura presidencial, lo que ocurrió a finales de 1923.

El precario equilibrio de fuerzas alcanzado en 1920 para derrocar al presidente Carranza, se rompió desde el principio del régimen obregonista. De haber comenzado como una oposición civil la XXIX Legislatura terminó como una oposición militar, en mucho impulsada por la XXX Legislatura¹⁸⁵ (1922-1924). La pugna entre los diversos actores políticos obregonistas tuvo diferentes sesgos, momentos y protagonistas.

La Constitución de 1917 no prohibía la reelección por ello encontramos tanto en la legislatura XXIX como en la XXX¹⁸⁶ la repetición de algunos de sus integrantes, aunque ello no significó que los reelectos hubieran militado con la misma bandera partidaria. La primera de ellas estuvo dominada por el bloque del PLC –Partido Liberal Constitucionalista-, mientras que la segunda por el PNC –Partido Nacional Cooperativista-.

La Constitución de 1917 redujo a uno solo el periodo de sesiones ordinarias que podía celebrar el Congreso y sesionaba tres meses al año, era un corto periodo para que Álvaro Obregón pudiera llevar a la práctica sus promesas políticas, económicas y sociales, y los compromisos y los pactos celebrados con las fuerzas que lo habían apoyado. El presidente convocó a sesiones extraordinarias al Congreso en 1921 y 1923, y únicamente a la Cámara de Senadores en enero de 1923 y enero de 1924 ya fuera para reglamentar algún artículo constitucional o parte de él o para aprobar modificaciones a la Carta Magna. Políticamente además esto hacía evidente, desde el principio de su gestión las diferencias entre el nuevo grupo que había arribado al poder y el Carrancista¹⁸⁷. Sumados los cuatro meses en que le correspondía sesionar a las Cámaras y los de sesiones extraordinarias, el Congreso sesionó durante 31 meses –16 de forma ordinaria y 15 de forma extraordinaria-, casi el doble de lo que le correspondía, durante los 48 meses que duró la presidencia del general Obregón¹⁸⁸

Sin importar el partido en el que se militara, de las iniciativas remitidas por Obregón, finalmente fueron aprobadas ocho de trece,

¹⁸³ Ibid.

¹⁸⁴ El triángulo sonorense estaba formado por Plutarco Elías Calles, Adolfo de la Huerta y Álvaro Obregón

¹⁸⁵ Georgette José Valenzuela, op. cit., p. 158.

¹⁸⁶ XXIX Legislatura de 1920-1922; XXX Legislatura de 1922-1924.

¹⁸⁷ Georgette, José Valenzuela, op. cit. pp.160-161.

¹⁸⁸ Ibid. p.162.

aunque ninguna sin importantes modificaciones o cambio al proyecto original, y cinco fueron rechazadas de plano.

Mucho se ha escrito de la forma como Obregón ejerció el poder presidencial; Tenía numerosos adeptos, no sólo en las cámaras, sino en las zonas militares del país. A diferencia de Carranza, Obregón hacía descansar su influencia política en su fuerza personal, más que en la ideología, en las instituciones o en las plataformas políticas. Solía afirmar: "Lo que México necesita es una mano de hierro... Si tienen confianza en mí, salen sobrando los programas políticos"¹⁸⁹.

No obstante, se ha hecho poco énfasis en relación con la libertad de expresión que hubo durante su mandato, lo mismo de las Cámaras que de la prensa o en las convenciones partidistas. Podía pensarse que su poder no era tanto ni tan fuerte o que entendía de una manera más democrática el uso del poder que la presidencia le confería. Llama la atención, dice José Valenzuela, la frialdad de Obregón, dejó que vociferaran calumniaran y amenazaran, pero el poder legal lo tenía él, al igual que el apoyo de obreros y campesinos.

A pesar de su carisma y fuerza, el presidente Obregón ni siquiera tuvo éxito en su pretensión de reformar la Constitución en los aspectos que él consideraba trascendentales para la buena marcha de su gobierno y para mejor cumplimiento de las metas revolucionarias. Cuando el propio presidente-caudillo presentó una iniciativa para acotar el poder presidencial, de modo inexplicable y contradictorio el proyecto fue echado abajo en la Cámara Baja, a pesar de los fallidos intentos y las aspiraciones peleceanas por implantar el régimen parlamentario en el país¹⁹⁰.

En la XXX Legislatura fue tal la fuerza que creyó tener el PNC, que en noviembre de 1923 propuso un golpe de Estado parlamentario, es decir, el traslado del Poder Legislativo al estado de San Luis Potosí, y el desconocimiento del Poder Ejecutivo encabezado por el general Obregón.

Respecto a la caracterización de los partidos en los años veinte, señala -José Valenzuela- que es anacrónico querer aplicar los criterios modernos para calificarlos de caudillistas, electoreros personalistas y efímeros y hasta carentes de principios y programas. Asegura que al señalar esto se pasa por alto la actividad y la representación regional y

¹⁸⁹ Eliseo Mendoza Berrueto, op. cit. p. 109

¹⁹⁰ Ver Georgette José Valenzuela, op. cit. 182-185. "Se puede decir entonces, concluye, que durante la administración obregonista, el Poder Legislativo estuvo dominado por moderados sectores medios profesionales (en su mayoría abogados) quienes mediante su oposición a los planteamientos del Ejecutivo, y como defensores de los "revolucionarios" intereses políticos y económicos, regionales o nacionales, empezaron a "suavizar" la radicalización social de la constitución de 1917".

local de la época. Había 45 partidos, un multipartidismo excesivo, mismo que no se reflejaba en el Congreso ya que en este sólo había cinco partidos.

Por último, señala el autor, Obregón es el último Presidente –antes lo hicieron Madero y Carranza- que se levanta en armas y logra derrocar al grupo que estaba en el poder, para colocarse él y quienes los secundaron. A partir de entonces, “todos los que intentaron copiar el mecanismo violento para llegar a la presidencia, terminaron en el exilio terreno o celestial¹⁹¹.”

Respecto a las modificaciones constitucionales que construyen y fortalecen el presidencialismo mexicano, Mendoza Berrueto observa tres: a) facultó al presidente de la República para designar a los jueces federales magistrados de la Suprema Corte; b) suprimió los ayuntamientos en el Distrito Federal; y c) redujo en número de diputados del Congreso de la Unión¹⁹².

Bajo el liderazgo de Obregón se integraron las primeras organizaciones políticas, las que con el tiempo consolidarían las grandes corporaciones del partido que estaba por crearse, y que al madurar se convertiría en eficaces instrumentos del sistema político que comenzaba a fraguarse. Obregón apoyó la creación de numerosos sindicatos y sus centrales, auspiciando un movimiento obrero que llegaría a ser poderoso; impulsó el agrarismo, cuyos beneficiarios, los campesinos, formarían después organizaciones rurales que integrarían otro de los invaluable pilares del partido.

3.10 Calles, Presidencialismo y maximato

Jean Meyer analiza el periodo de 1924 a 1928, años en los que no se vivió el problema de una mayoría dividida, sino el de un Congreso en el cual quien manda no es el presidente, sino su “futuro sucesor.”¹⁹³

El Estado en esos años, luego de los gobiernos de Carranza y Calles, lejos de ser un bloque monolítico, era un conjunto de fuerzas muchas

¹⁹¹ Georgette José Valenzuela, op. cit. p.158.

¹⁹² El autor considera que estos tres tuvieron las siguientes implicaciones, respectivamente: a) supeditar al Poder Judicial al presidente de la República, debilitando el principio de la división de poderes. Este ha sido uno de los más graves efectos del presidencialismo en México al politizar la impartición de justicia; b) al conculcar los derechos políticos de los ciudadanos del distrito Federal fortalece el centralismo, ya que el gobierno del Distrito Federal recayó directamente bajo la responsabilidad presidencial – esto duró 75 años-; c) limita la posibilidad de pluralidad en la Cámara y facilita la manipulación presidencial.

¹⁹³ Jean Meyer, *La diarquía*, en Ma. Amparo Casar e Ignacio Marván coordinadores, op. cit. p. 195

veces conflictivas, cuya base descansaba en el movimiento sindical cromista, en el Ejército, en la burocracia, en el gobierno -cuatro dinámicas centralistas- y en las fuerzas regionales que se manifestaban a través de hombres fuertes.

Señala Jean Meyer que la verdadera naturaleza del sistema fue la diarquía, ya fuera alternada con los dos hombres turnándose en el poder o simultánea, al ser bicéfalo el Ejecutivo, como lo fue en 1926, cuando Obregón regresó a la política. Obregón aprovechaba cualquier coyuntura nacional o internacional para intervenir en la vida política. A fines del 26 parece mandar junto a Plutarco Elías Calles; lanza a su gente a controlar el Congreso y los estados; en 1927 y 1928 reforma en varias ocasiones la Constitución; masacra a los pretendientes antireeleccionistas; arruina a la CROM y acorrjala a Morones.

De forma tal que se decía que la Ciudad de México era el asiento del Ejecutivo, pero Cajeme, Sonora -donde vivía Obregón- el centro del poder. Calles necesitó mucho carácter y mucha sangre fría para tolerar los vaivenes de Álvaro Obregón.

Durante el periodo no existieron verdaderos partidos en el sentido moderno de la palabra, más bien comités electorales o clubs sociales. En el México de la época existen "hombres políticos, -los colaboradores más cercanos-, pero no organizaciones ni militantes. Muchas veces los partidos se confunden con una sola persona o desaparecen al poco tiempo de nacer; resulta imposible definirlos por su ideología; a menudo se distinguen por matices geográficos y sociológicos. Por eso, pululan de manera caótica.¹⁹⁴"

En el Congreso la lucha es permanente, todo es confusión. Hay frentes de guerra que se interpenetran; se protagonizan varios combates a la vez que "alianzas efímeras hostilidades perennes¹⁹⁵". Las elecciones locales y nacionales son ocasión de conflictos. La máquina porfirista obsesionaba a los políticos que no sabían como restaurarla.

De agosto de 1924 en adelante se asiste a la lucha de una efímera mayoría de diputados y senadores contra el Ejecutivo, apoyado en una minoría. El gobierno federal no puede controlar al Congreso, menos al Senado. Calles se ve obligado a gobernar por decreto en 1926 y 1927 porque el Senado paraliza toda actividad legislativa. Se observa un Ejecutivo gobernando a decretazos, a base del otorgamiento de facultades extraordinarias, y un legislativo beligerante.

¹⁹⁴ Ibid, p.197

¹⁹⁵ Ibid., p. 199

Lo que se vivía en el Congreso no era sino el reflejo de la situación del país, el país atravesaba por una crisis política y económica. El enfrentamiento con los delahuertistas que habían querido imponer su presidencia había dejado divisionismo: la iglesia, algunos empresarios y los latifundistas estaban siempre en contra del gobierno, las compañías petroleras norteamericanas exigían canonjías inaceptables y los cristeros apoyados por grupos antirrevolucionarios y por intereses contrarios a nuestra soberanía petrolera, se levantaron en armas¹⁹⁶.

Sin embargo, Calles, apoyado en el presidencialismo que ya empezaba a perfilarse, luego de las reformas –jurídicas e institucionales– de Obregón, pudo sacar sus proyectos en el orden económico, político y social. Más aún funda las primeras instituciones y empresas que se requerían para reiniciar la marcha de la economía nacional: ordenó la suspensión del pago de la deuda, externa, puso en práctica una reforma fiscal, fundó el Banco de México, creó el Banco Nacional de Crédito Agrícola.

Podemos afirmar dice al respecto Mendoza Berrueto que con esta y otras medidas el gobierno arranca la responsabilidad de diseñar las políticas económicas y sociales del país y de intervenir en todo aquello cuyo propósito es el desarrollo nacional. Ello origina que el gobierno federal tenga mayores responsabilidades y con ello le otorga al presidente mayores atribuciones. Es decir, se ponen las bases del presidencialismo en su modalidad económica¹⁹⁷.

Valora Jean Meyer que cuando Obregón escoge a Calles, tiene la convicción de que el país no está maduro para la democracia; debía su propio poder al golpe militar de 1920. La situación sigue siendo precaria a fines de 1924, y desde el principio de la presidencia de Calles la falta de gobernantes nacionales es un argumento a favor de la reelección de Obregón¹⁹⁸.

En 1926 Gonzalo N. Santos controla la Cámara con su Bloque Socialista Parlamentario. Desde septiembre hasta diciembre de 1926 el problema es el Senado. Los conflictos se manifiestan con violencia y Obregón viaja a México para acelerar las reformas constitucionales que permitirán su reelección, en noviembre la muerte violenta del senador Henshaw no es casualidad: falta el quórum por el abstencionismo de los numerosos antirreeleccionistas, vencidos en las parlamentarias. Hay una crisis general, conflictos con las compañías petroleras y con Estados Unidos. Se boicotea tanto la reforma como la actividad del Ejecutivo. En

¹⁹⁶ Eliseo Mendoza, op. cit. p113.

¹⁹⁷ Ibid., p. 114

¹⁹⁸ Jean Meyer, op. cit. pp. 200-201.

1927 la crisis senatorial sigue y la Cámara de Diputados vuelve a agitarse se escinde la alianza de los Partidos Socialistas. En agosto los dos bloques forman el Bloque Revolucionario Obregonista pero el Senado se destroza hasta diciembre, mes en que se consigue al fin la unificación en el Senado del Bloque Revolucionario Obregonista que manda ahora en ambas cámaras¹⁹⁹

El 14 de mayo de 1928 el Congreso convoca a un periodo extraordinario de sesiones, mismo que es exigido por Obregón para estudiar dos iniciativas que envía a las Cámaras: la supresión de los ayuntamientos en el Distrito Federal y la supresión de la inamovilidad judicial, además se modifica el funcionamiento de la Suprema Corte, los jueces deben ser nombrados por el Presidente de la República.

No obstante los acontecimientos, no se puede afirmar que Calles es un pelele de Obregón, valora Jean Meyer, y explica: A partir de noviembre de 1924 la influencia de Obregón no es fuerte y no define la política de Calles; a partir de abril de 1926 su influencia cobra ímpetu, hablar de diarquía es inevitable, y se hace evidente en la base, entre los políticos: obregonistas, callistas, obregonistas-callistas, anticallistas, antiobregonistas.

Morones y Calles se identifican desde 1924, y Morones es un enemigo tan claro de Obregón, que se sospecha la misma animadversión en Calles. Esto anima a los católicos que sueñan con una división en la familia revolucionaria. No obstante, en el verano de 1927, cuando los antirreeleccionistas manifiestan su fuerza lo prioritario es vencerlos por eso se unifica el obrego-callismo. En agosto se logra la reunificación en las cámaras: el Bloque Revolucionario Nacional y Bloque Obregonista Parlamentario forman el Bloque Revolucionario Obregonista faltan 11 meses para las elecciones.²⁰⁰

Tanto ruido hacen las elecciones que parece que el presidente Calles no existe cuando en realidad sigue gobernando con mano de Hierro. Los obregonistas se vuelven a dividir en febrero de 1928 hasta marzo. Las elecciones de julio hacen triunfador a Obregón a mediados de julio éste llega a la Ciudad de México y es asesinado el 17 de julio, cuando faltaban sólo dos meses para que Calles terminara su periodo.

Calles tuvo que actuar con eficiencia y rapidez bajo pena que le explotara el país en las manos²⁰¹. Tenía que convencer al pueblo y sobre todo a los obregonistas, que estaba al margen del magnicidio, para lo cual lo primero era alejarse del ejercicio directo del poder. Calles logra superar

¹⁹⁹ Ibid., pp.200-205.

²⁰⁰ Jean Meyer, op. cit. pp. 207-210

²⁰¹ Mendoza Berrueto, op cit. pp114-115

la desconfianza, negociar con los diferentes grupos e imponer a Emilio Portes Gil, un obregonista que tendría que convocar a elecciones para sustituirlo y convocar el periodo.

Facultades extraordinarias ejercidas por Calles ²⁰²

Legislatura	Facultades	Reformas
XXI Legislatura (24-26)	En el ramo de Hacienda ²⁰³ , Guerra, Marina, Agricultura.	En 1926 se reformaron los arts. 83 y 84 de la Constitución para permitir la reelección.
XXII Legislatura (26-28)	En el ramo de Hacienda, Guerra, Marina, Agricultura.	En 1927 la presidencia se aumentó de cuatro a seis años.
XXXIII Legislatura (1929-1930) El gobierno de Calles coincidió con esta legislatura hasta el 20 de diciembre de 1928	En el ramo de Hacienda, Guerra, Marina, Agricultura.	En mayo de 1928 se aprobaron tres reformas constitucionales en una sesión extraordinaria de la Cámara: se suprimió el Ayuntamiento en el Distrito Federal; se suprimió la inmovilidad de los jueces, cuyo nombramiento se hacía depender en adelante del Ejecutivo (controlado por el Senado); y se redujo el número de diputados.

Asegura Meyer que respecto de este gobierno, se puede hablar de una experiencia de gobierno dividido, pero no de una lucha entre el Ejecutivo y el Legislativo, mucho menos entre el presidente y el Congreso dominado por una oposición.²⁰⁴

3.11 El PNR en la lucha por la presidencia, supervivencia política de los legisladores (1928-1934).

El periodo de 1928-1934 es una etapa fundacional en la historia política de México. Debido a que dos aspectos políticos empezaron a forjarse durante éste: el dominio de un solo partido sobre la gran mayoría de los cargos públicos, y la cohesión de sus bancadas en el Congreso. Pautas que proporcionaron las bases sobre las que se desarrolló una presidencia poderosa, con capacidad extraordinaria para someter a cualquier oposición e introducir cambios radicales de política²⁰⁵.

²⁰² Con base en el estudio del Diario de Debates que hace Jean Meyer de esos periodos.

²⁰³ En materia hacendaria las facultades otorgadas al Ejecutivo en 1917 fueron por tiempo indefinido y aunque las mismas se retiraron en 1921, Calles siguió gobernando con ellas.

²⁰⁴ Meyer confirma su afirmación al destacar que: " Millones de católicos no lograron una iniciativa de reforma constitucional emanada del Congreso, mientras que el ciudadano Obregón pudo presentar varias y decisivas", op. cit. p. 234.

²⁰⁵ Nacif Hernández Benito; *El Impacto del PNR en la lucha por la presidencia y la supervivencia política de los legisladores; en Casar y Marván, op. cit., p. 235.*

Este periodo es uno de los más complejos, abarca tres administraciones: el interinato de Emilio Portes Gil, de 14 meses; la presidencia de Pascual Ortiz Rubio, que abortó al concluir el segundo año, y la administración emergente de Abelardo Rodríguez. El periodo comprende también tres legislaturas. No obstante estas diferencias, la historiografía clasifica estos años como parte de un mismo periodo denominado el Maximato. El ex presidente Plutarco Elías Calles aparece como el principal protagonista del periodo; figura como el jefe máximo de la familia revolucionaria, poseedor de una enorme influencia política y con la capacidad de imponerse sobre la propia presidencia de la República.

Desde que estaba encumbrado en el poder, Calles percibió que necesitaba un sucesor que no sólo le cuidara la espalda sino que le permitiera seguir siendo el factótum de la política nacional²⁰⁶. Además, tenía muchas razones para preocuparse: estaba latente la amenaza de los obregonistas que seguían considerando que había tenido que ver con el asesinato de Obregón, había múltiples fracciones que políticas que amenazaban con desbordarse: los carrancistas, los maderistas, los villistas, los zapatistas, los cristeros, intereses gremiales locales, entre otros grupos que defendían sus cotos de poder.

Para Calles era inminente diseñar estrategias para aglutinar tan diverso mosaico de intereses, ambiciones y pasiones políticas. El éxito de Calles había sido logrado gracias a su habilidad para manejar a los hombres del sistema.²⁰⁷ Fue así como Calles, planteó la posibilidad de crear un partido que le permitiera unir bajo su mandato, a la "familia revolucionaria, consolidar a los diferentes grupos y facciones y que le sirviera de plataforma para colocar al nuevo candidato presidencial. Así nació el Partido Nacional Revolucionario (PNR) hoy denominado PRI.

Respecto del periodo del Maximato, primero en que gobierna el PNR, unos lo califican como una diarquía y otros en vez de maximato se refieren a él como el minimato presidencial. Ambas tesis basadas en la supremacía del Jefe máximo y en la debilidad de los presidentes, respectivamente²⁰⁸. No obstante la evidencia sistemática demuestra que esos presidentes "débiles", fueron bastante exitosos en conseguir la aprobación del Congreso para sus iniciativas.

El factor novedoso que cambió la política mexicana a partir de la XXXIII Legislatura fue la formación del Partido Nacional Revolucionario. Surgimiento que marca el inicio de la etapa de "gobiernos unitarios" en

²⁰⁶ Mendoza Berrueto, op. cit., p. 115.

²⁰⁷ Hernandez Benito, op. cit. p. 235

²⁰⁸ Ibid. p.236.

México, en los que tanto el presidente como la mayoría del Senado y la Cámara de Diputados pertenecían a un mismo partido.

A pesar de que en la década de los veinte no había restricciones para la reelección de los legisladores, la información recopilada muestra que en ambas Cámaras los cuerpos eran sumamente inestables. En promedio siete de cada diez diputados que se eligieron entre 1924 y 1928 eran de nuevo ingreso. La rotación en el Senado era mayor que en la Cámara. Del total que se eligieron durante el periodo ocho de cada diez eran de nuevo ingreso. Baja tasa de reelección que indica la debilidad de los congresistas. Demuestra el bajo nivel de institucionalización en el Congreso²⁰⁹.

El constituyente de 1917 no consideró que los partidos políticos fueran instrumentos necesarios para el funcionamiento de la Constitución que diseñaron. Estas asociaciones ni siquiera aparecían mencionadas en el texto constitucional. Más aún el constituyente de 1917 adoptó un sistema electoral que ponía grandes obstáculos al desarrollo de partidos políticos. Más aún no era necesario ser postulado por un partido político para ser candidato a diputado o senador, sólo para la presidencia se requería una postulación partidista, con una circunscripción nacional y una organización electoral que fuera más allá de los límites estatales.

Señala Nacif Hernández que "la fuente principal de debilidad de los partidos es que no controlaban la nominación de candidatos a la presidencia". No había instituciones que regularan el proceso por el cual los candidatos se convertían en candidatos²¹⁰. En la práctica, la nominación de candidatos tenía lugar independientemente de estos partidos. Los partidos estaban a merced de los movimientos generados por la posible candidatura de políticos y militares de renombre.

Los gobernadores estaban sujetos a fuertes presiones políticas por parte del gobierno federal, que tenía facultades para declarar la desaparición de poderes en la entidad. Este instrumento se utilizó con frecuencia durante el periodo. De igual manera los gobernadores tenían que luchar con legislaturas locales unicamarales y carecían de mecanismos de pesos y contrapesos para proteger su autoridad. Las constituciones estatales continuaron con el arreglo de la Constitución de 1857, sin incorporar las innovaciones del Constituyente de 1917 para proteger al Ejecutivo. Adicionalmente que los gobernadores no podían reelegirse y los legisladores sí lo que los puso en mayor desventaja.²¹¹

²⁰⁹ Roderic A. Camp, *Mexican Political Biographies, 1884-1934*, Austin, University of Texas Press, 1992, citado por Nacif Hernández; p. 239. Un indicador para medir la independencia de los legisladores es la habilidad para retener sus cargos.

²¹⁰ Nacif Hernández, *Ibid.* 240

²¹¹ Nacif Hernández *Ibid.* pp.246-247.

Señala Nacif que el vínculo entre política estatal y política local era uno de los principales problemas para la estabilidad y supervivencia de los partidos políticos locales. Que el resultado del juego de la sucesión presidencial podía significar la desaparición o permanencia de un candidato. Agrega que la derrota política de un candidato seguía la persecución política de aquellos que lo apoyaban.

Hacía falta entonces un mecanismo de nominación de candidatos que coordinara a las organizaciones políticas relevantes y que tuviera la suficiente fuerza para disuadir a los perdedores y hacer que renunciaran a sus aspiraciones presidenciales.²¹²

La base del éxito del PNR, asegura el investigador Nacif fue precisamente su capacidad para resolver el problema de acción colectiva generado durante la sucesión presidencial. Pudo coordinar partidos y organizaciones en torno a un candidato. Su mayor éxito, asegura, no fueron los triunfos aplastantes de sus candidatos, sino su capacidad para controlar las ambiciones presidenciales de sus importantes contrincante

213

La influencia del CEN del PNR no obstante se veía restringida por lo que en la jerga política de la época, se conocía como "carro completo", los candidatos de los gobernadores se apropiaban de las diputaciones y senadurías disputadas en los estados. La práctica obstaculizaba la consolidación del poder de la dirigencia nacional del PNR: restringía la influencia del CEN en la designación de candidatos y era fuente de conflictos y enfrentamientos entre políticos locales. Después de las elecciones de 1932 Calles identificó esta práctica como uno de los problemas graves que enfrentaba el PNR. Para evitarlo el Congreso modificó en 1933 la reelección consecutiva de los integrantes del Congreso de la Unión, de las legislaturas locales y de los ayuntamientos.

Las enmiendas antireeleccionistas fueron iniciativa de la dirigencia del PNR y su efecto fue suprimir las carreras políticas independientes; obligaba a los políticos a tener vínculos partidistas para poder obtener a promoción hacia otros cargos y sobrevivir en política ²¹⁴

El bloque Nacional Revolucionario (BNR) se formó durante el primer periodo ordinario de sesiones de la XXXIII Legislatura (1928-1930), poco antes de la celebración de la asamblea constituyente del PNR (marzo de 1929). Los dos hechos están directamente relacionados. El PNR se constituyó para coordinar a los diputados y senadores que apoyaban la

²¹² Nacif Hernández op. cit., pp. 247-248.

²¹³ Nacif Hernández op. cit., p. 248.

²¹⁴ Nacif Hernández op. cit., p.249.

propuesta anunciada por el presidente Plutarco Elías Calles en su último informe de Gobierno: organizar un partido que aglutinara a todos los políticos encumbrados en el Congreso, los gobiernos estatales y municipales. El BNR se concibió para operar como agente del PNR en el Congreso.²¹⁵

La finalidad inmediata de los bloques era la captura de posiciones de influencia dentro del Congreso. La presidencia de la Gran Comisión constituía un objetivo de primera importancia. Esta Comisión operaba como el órgano de gobierno de las Cámaras; organizaba el sistema de comisiones y estaba encargada de los asuntos administrativos. Se integraba con los representantes de las delegaciones. La dirigencia de las Cámaras residía en la presidencia de la Gran Comisión; no obstante se trataba de una dirigencia frágil e inestable. No se registra en la década de los veinte la existencia de un jefe fuerte en el Congreso. La presidencia de la Gran comisión cambiaba al ritmo de la legislatura, se utilizaba como trampolín para saltar a otras posiciones políticas.

Señala Nacif que la Comisión permanente era otro grupo de posición clave. Aunque su autoridad en el proceso legislativo era insignificante tenía dentro de sus facultades la desaparición de los poderes en los estados, y también la de nombrar a los gobernadores interinos. "Se trataba, de un poderoso instrumento político y su integración al final del periodo ordinario de sesiones era fuente de pugnas y conflictos entre facciones legislativas"²¹⁶.

A pesar de que pronto consiguió una posición monopólica en la legislatura, el BNR no resultó ser, al menos en el periodo de 28 a 32, más cohesivo y disciplinado que los bloques y partidos que dominaron el Congreso anteriormente. Lo que sí hizo potencialmente distinto al BNR era el poder disciplinario del CEN del PNR. La dirigencia del BNR carecía de instrumentos para sancionar la indisciplina y premiar la cooperación. Su poder se limitaba al reparto de posiciones de poderes dentro de las cámaras –comisiones y comités- y al control de la agenda legislativa. Como los legisladores no pretendían hacer carreras parlamentarias, estas recompensas tenían poca relevancia en términos de futuro político, en cambio en PNR empezó a desarrollar instrumentos que le permitían influir en las carreras políticas de los legisladores

Uno de ellos fue la expulsión del partido. La pertenencia al PNR se convirtió en factor clave para las carreras políticas de diputados y senadores. La amenaza de expulsión era un instrumento de disciplina poderoso. Otro instrumento clave que utilizó el CEN del PNR fue el

²¹⁵ Nacif Hernández op. cit p. 250.

²¹⁶ Nacif Hernández Ibid p. 252.

incipiente control sobre la nominación de candidatos. La influencia efectiva del CEN sobre las nominaciones era en principio limitada. En realidad fue hasta que los partidos locales se disolvieron y la no reelección consecutiva empezó a aplicarse, cuando el CEN del PNR llegó a controlar de forma centralizada la nominación de candidatos al Congreso.²¹⁷

Un aspecto significativo en la consolidación del PNR fue la relación entre el CEN y la dirigencia del BNR en la Cámara de Diputados y el Senado. Durante el periodo en que las planillas de blancos y rojos se disputaban la dirigencia del BNR, el CEN funcionó como árbitro, aunque no imparcial.

La subordinación del BNR al CEN tardaría un tiempo en realizarse, pero la no reelección de los diputados acabó subordinándolos al CEN. Los jefes del PNR en las Cámaras se convirtieron en meros agentes del CEN. Otro hecho que consumó la subordinación fue que el presidente de la República tomara el control de CEN del PNR como desenlace del conflicto Calles-Cárdenas en 1935²¹⁸

El papel de la presidencia sufrió importantes transformaciones durante el periodo 1928-1934 debido a la formación del PNR Este funcionó como mecanismo para regular la lucha por la presidencia. En ese sentido el PNR fortaleció al Ejecutivo, pero impidió que las lealtades de los grupos en el Congreso se desplazaran hacia los principales contendientes por la Presidencia. El hecho de que la presidencia del PNR operara con independencia del Ejecutivo le restó a aquella una fuente importante de poder: el control sobre la sucesión presidencial.

La no reelección del presidente también tuvo impacto sobre el funcionamiento del Poder Ejecutivo debilitando a la presidencia., asimismo lo corto del periodo efectivo en que podía comandar la administración. Formalmente el periodo presidencial que formalmente terminaba en cuatro años, debido a la no reelección terminaba antes. Una administración perdía su energía tan pronto como aparecía el problema de la sucesión que desplazaba el foco de atención de la actividad política a los presidenciables. La no reelección en un contexto en que no había controles sobre la nominación de candidatos a la presidencia, era la causa de un fenómeno político que algunos denominan diarquía²¹⁹

La primera respuesta para enfrentar el problema de la no reelección fue aumentar el mandato a seis años para fortalecer a la presidencia y lograr la vida efectiva de la administración. El asesinato de Obregón

²¹⁷ Nacif Hernández op. cit p.254.

²¹⁸ Nacif Hernández Ibid p. 256.

²¹⁹ Nacif Hernández Ibid., pp.256-257.

frustró la primera experiencia sexenal antes de que se formara. El aspecto que refleja más claramente la formación del PNR era la relación de iniciativas aprobadas del Ejecutivo y de los diputados. Antes de la formación del Partido la Cámara competía con el Ejecutivo como fuente de iniciativas. A partir del a XXXIV Legislatura se aprueban 3.4 veces más iniciativas del presidente que de los diputados. Razón que casi se duplica en la Legislatura siguiente, y el cambio es un indicador contundente del predominio alcanzado por el presidente sobre el proceso legislativo después de la formación del PNR.

Si bien es cierto que hubo un fortalecimiento del Ejecutivo sobre el Congreso el límite de la presidencia durante el periodo 28-32 fue la autonomía con la que operaba la dirigencia del PNR El presidente no podía escoger a su sucesor. El que hacía presidentes en el periodo era el general Calles. Quien junto con su grupo operaba el PNR dando lugar a una convivencia incómoda. De hecho, la renuncia de Pascual Ortiz Rubio fue precedida por un creciente aislamiento político coordinado por la dirigencia del PNR y que se consumó con la renuncia colectiva de los miembros de su gabinete²²⁰.

Analiza el autor que durante la administración de Abelardo Rodríguez, la separación del presidente y del PNR funcionó mejor. Con el exilio de Calles en 1936 y la purga de sus partidarios en el Congreso y gobiernos locales, el presidente Cárdenas se impuso dentro del PNR y estableció esta subordinación de la dirigencia del partido a los designios de la Presidencia de la República. Éste vino a unificar las instituciones políticas en torno al liderazgo del presidente y a concretar el proceso de centralización iniciado en 1929 con la fundación del PNR.

Uno de los aspectos del sistemas unipartidista al que dio lugar la formación del PNR en 1929 fue el establecimiento de gobiernos unitarios dentro del régimen presidencialista mexicano, Gobiernos con lo que el Presidente tiene la mayoría en el Congreso significando una mayor cooperación entre ambos poderes, y consecuentemente se reduce el riesgo de parálisis e inestabilidad en las democracias presidenciales. ²²¹

La historia a partir e aquí es historia contemporánea conocida, el PNR, luego de una transformación se convierte en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) que gobernó en todas sus denominaciones más de 70 años al país. Hasta el año 2000 en que un presidente panista logró llegar a la presidencia.

²²⁰ Nacif Hernández op. cit., pp. 260-262.

²²¹ Nacif Hernández Ibid (p. 264).

Sobre el particular se han hecho infinidad de análisis, el realizado por el politólogo Giovanni Sartori destaca -Ingeniería constitucional- el desarrollo del presidencialismo mexicano que como se ha visto en éste capítulo convirtió al presidencialismo de tipo garantista, proveniente de los Estados Unidos en un hiperpresidencialismo dependiente de una concentración omnipotente del poder.

Al respecto valora Sartori: "ello fue producto de las enmiendas constitucionales, pero primordialmente de una constitución material -a partir de 1940.²²²

Agrega Sartori que la constitución material se mantuvo intacta durante los gobiernos monolíticos del PRI, con un presidente que designaba (por dedazo) a su sucesor y que controlaba al partido hegemónico²²³.

Cuando Cárdenas tomó el poder lo más delicado que enfrentó fueron las actitudes de quien era reconocido como el Jefe Máximo, Plutarco Elías Calles, quien no se hacía a la idea de quedar como figura marginal en el juego político de la Nación. Cárdenas no estaba dispuesto como sus sucesores a someterse al liderazgo de Calles.

Se veía venir, inevitablemente, la rivalidad por el poder político, además de que hubo un enfrentamiento ideológico ya que Calles impulsaba la economía mixta, orientada al capitalismo, con el respaldo de la clase empresarial y de los inversionistas estadounidenses. Cárdenas por su parte se aprestaba a implantar un sistema basado en las ideas socialistas ya que pensaba era la única alternativa para enfrentar las diferencias entre ricos y pobres.

Cárdenas acabó mandando a Calles al destierro, Es allí donde se fija la regla no escrita de que el presidente entrante sustituye en su omnipotencia al saliente y más aún rompe con él para poder imponer su mandato.

²²² Constitución material en el sentido de la doctrina italiana: una constitución viviente y convenciones constitucionales que sustituyeron al texto escrito.

²²³ Cuando el PRI perdió la presidencia y la mayoría absoluta del Congreso la constitución material mexicana dejó de existir. Dice Sartori: "Casi de la noche a la mañana un hiperpresidente fue sustituido por un hipopresidente, un presidente repentinamente débil que ahora debe enfrentar el problema de no tener mayoría en el Congreso y al que tiene que someter la legislación"

3.12 El presidencialismo en el periodo presidencial.

Desde 1940 hasta 1977, hubo una serie de reformas que aumentaron las facultades constitucionales del presidente de la República²²⁴ y que contribuyeron a formar el presidencialismo mexicano.

Una de las reformas más importantes de ese periodo fue la que fortaleció la presencia de diputados provenientes de partidos políticos de oposición, pero se dio con un candado que estableció que el partido que obtuviese más el 2.5% de la votación total del país tendría derecho a que se le acreditasen, de sus candidatos, a cinco diputados y uno más por cada medio por ciento más, "hasta un límite de tan sólo 20 diputados."²²⁵ Para la elección de 1964 sólo superaron este porcentaje el PRI y el PAN; en 1967 aparte de las dos anteriores el PPS; en 1970 a los 178 curules del PRI se sumaron los diputados del PAN que obtuvo 20 curules, el PPS con 10 y el PARM con cinco escaños; en 1973 de nuevo estuvieron esos partidos con 25, 10 y 7 asientos, respectivamente frente a 189 del PRI; y en 1976 de nuevo obtuvo el PRI una arrolladora mayoría de 195 escaños frente a una oposición de esos tres partidos que obtuvieron 20, 12 y 10 asientos²²⁶.

Es decir, el órgano Legislativo se hizo pasivo y se vio minimizado por el Ejecutivo hasta finales de los setenta. A partir de este fortalecimiento del presidente omnipotente se partía cada sexenio. En efecto el presidente era un "presidente imperial", en los términos de Krauze, pero su imperio duraba sólo seis años. Paradójicamente la ruptura sexenal de los grupos en el poder permitió darle continuidad y permanencia al sistema político mexicano. "Romper para continuar", afirma López Portillo en sus memorias²²⁷.

Mendoza Berrueto describe este ciclo de los sexenios presidencialistas priistas de la siguiente forma: "*los primeros meses de los sexenios suelen ser de amplias expectativas, de reacomodos de personas y grupo, de diseño y reordenamiento político. Desde el principio tiene lugar el juego de expectativas –el llamado futurismo–, que termina 5 años después, cuando se decidía quien sería el siguiente candidato del PRI. Era en el*

²²⁴ Se faculta al presidente para: hacer petición a la Suprema Corte de Justicia para averiguar hechos que constituyan la violación de una garantía individual o el voto público; disponer de la totalidad de la fuerza armada, , marina y fuerza aérea; interviene en la suspensión de garantías individuales; puede crear, aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de tarifas de exportación e importación; celebrar tratados internacionales sobre extradición de reos. Tomado de Derechos del Pueblo Mexicano, 1994.

²²⁵ Zamitis/Hernández, 1990, 99-104, citado en María del Refugio González y Sergio López Ayllón editores, *Transiciones y diseños constitucionales*, UNAM 1999, p.152.

²²⁶ Susana Thalia Pedroza de la Llave, ensayo contenido en *Transiciones y diseños constitucionales*, González/López Ayllón, op. cit, p. 152.

²²⁷ Citado en Mendoza Berrueto, op. cit. p. 119.

cuarto año cuando la administración había alcanzado plena madurez, el presidente tenía gran fuerza que era la que le permitía culminar sus programas. Pero era en ese año cuando se violentaba el futurismo, se desataban las pasiones, chocaban los grupos, se hacían la guerra, hasta que todo culminaba con el destape. En ese momento declinaba el poder del presidente que de haber sido pleno y total, se diluía, hasta cancelarse para permitir surgir al nuevo líder quien con su grupo gobernaba casi sin límite²²⁸.

El presidente que terminaba sabía que su obligación era asegurar el éxito de la campaña del candidato de su partido quien seguramente sería su sucesor, y al que una vez electo tendría que dejar en entera libertad para que integrara su gabinete y gobernara sin interferencia. El presidente saliente sabía también que tenía la obligación de resolver los problemas que pudieran empañar la campaña electoral del candidato²²⁹, o los que pudieran entorpecer, ya electo su sucesor, el tomar el cargo o dificultar los primeros meses de gobierno²³⁰.

Al respecto dice Mendoza Berrueto: *“si el presidente saliente no respeta estas llamadas “reglas no escritas” de la política mexicana, de seguro que habrá de pagar un pecio muy alto, pues al nuevo presidente le bastará con desentenderse de “cuidarle las espaldas” para que se levante contra su antecesor y su gobierno una ola de interminable de críticas de toda naturaleza”²³¹.*

Respecto del Legislativo encontramos que la existencia de un partido hegemónico que imposibilita tener verdaderos parlamentarios, hacen que el Ejecutivo cuente con el Congreso y se pueda introducir en materias aún de la competencia del mismo, por lo que no pudieron efectuar un verdadero control. El control del Ejecutivo en cambio abarca a los medios de comunicación, a la opinión pública, a los partidos políticos y al órgano electoral. De manera tal que la actividad del Ejecutivo ni siquiera se expone a la crítica.

El Congreso no ejerce entonces en este periodo el control, más aún se convierte en un órgano que legitima los actos del presidente²³².

²²⁸ Mendoza Berrueto, op. cit., p.119

²²⁹ Un ejemplo extremoso de esta actitud es el sacrificio político de Díaz Ordaz al asumir en su último informe de gobierno toda la responsabilidad de los acontecimientos de octubre de 1968, lo que le allanó el camino de Luis Echeverría.

²³⁰ Esta regla es rota por Salinas de Gortari quien luego de nombrar a Luis Donaldo Colosio como sucesor, permite el crimen de Estado.

²³¹ Mendoza Berrueto, op. cit., p. 121. Agregamos al respecto que Salinas pagó caro el haber roto las reglas, al permitir el crimen de Estado de Luis Donaldo Colosio. Ernesto Zedillo, ya como presidente, no le cuidó las espaldas a plenitud, y su hermano, Raúl Salinas, acaba yendo a la cárcel.

²³² Pedroza de la Llave, op. cit. p. 152.

3.13 El presidencialismo contemporáneo. La Cámara de diputados como motor de transición.-

No obstante que el sistema presidencialista que se consolida con Cárdenas, convierte al Congreso de la Unión en una Oficialía de Parte de las iniciativas de ley del Poder Ejecutivo, ésta fue el motor institucional para la transformación democrática porque, a pesar de lo dicho arriba, es el espacio en el que se institucionaliza el pluralismo en la representación política. Desde 1962 mediante la reforma constitucional se introduce el primer correctivo proporcional en el electoral mayoritario del México posrevolucionario²³³; en 1977, con la reforma política, la Cámara de Diputados se convierte en un punto de encuentro de los partidos políticos y de sus cuadros dirigentes; y, a partir de 1988, la Cámara de Diputados es el elemento de la maquinaria constitucional que enciende el motor del cambio.

Veamos, apenas instalada la XLVI legislatura de la Cámara de Diputados, con la que se iniciaba la experiencia plural de los "diputados de partido", el Partido Acción Nacional presentó una iniciativa de reforma constitucional que intentaba modificar algunos elementos fundamentales del sistema de partidos y del representativo en todo el país. Proponía eliminar los obstáculos impuestos por autoridades estatales y municipales en el registro de candidaturas a cargo de elección popular en los estados y, por otro lado, llevar la reforma de los "diputados de partido a los 31 congresos locales y al Senado de la República. Esta propuesta no prosperó sino hasta la reforma de 1977²³⁴. La institucionalización de los diputados de partido en los congresos locales, supuso el inicio del aumento del tamaño de dichos cuerpos colegiados, lo que implicó un aumento de la clase política de todos los partidos, principalmente de los de oposición, lo que se reflejaría después en las elecciones de 1988 y consecuentemente en la legislatura federal que dio inicio ese año.

En 1977 se realizaron reformas cualitativas que representaron un cambio en las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo.²³⁵ Entre ellas la facultad de la Cámara de Diputados de revisar la cuenta pública del año anterior, la facultad del Senado de revisar la política exterior del Ejecutivo, la facultad de ambas cámaras de integrar comisiones para investigar el

²³³ . "En este sentido la Cámara de Diputados es una instancia fundacional en la transición, señala Alonso Lujambio, *El poder compartido*, edit. Océano, México 2000.

²³⁴ La representación proporcional llegó al Senado hasta 1993, no obstante esta iniciativa sí recogió la demanda de llevar la representación minoritaria a los congresos de los estados, algunos de los cuales ya habían introducido esta reforma desde 1974.

²³⁵ Manuel González Oropeza, *Presidencialismo y Federalismo*, Boletín Mexicano de Derecho comprado, México 1989, núm. 66.

funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria y la de expedir su propio reglamento. Así como la inviolabilidad del recinto parlamentario y la obligación del presidente a resguardarlo. Además, el cambio en la integración del Congreso, aunque con candados implica un avance. El Congreso se compone ahora de 300 diputados de mayoría relativa y 100 de representación proporcional. Aunque esta reforma permitió la entrada de muchos partidos reforzó al PRI ya que continúa con una exagerada representación²³⁶.

No obstante desde 1982 y hasta 1996, se dieron reformas en materia legislativa que fortalecieron de hecho al presidente, por ser su partido el dominante. Particularmente las reformas al Art. 73 que determina las facultades del Congreso.²³⁷ En menor medida se modificó en ese periodo al Poder Ejecutivo.

Entre las reformas, se modificó el plazo que tendría el Ejecutivo para presentar las iniciativas de las leyes de ingreso y egresos; se modificó el capítulo de las responsabilidades de los servidores públicos, precisado la responsabilidad del presidente y de los funcionarios de la administración pública federal, de los miembros del Poder Legislativo, y de los poderes judiciales federal y local; se estableció que habría un Plan Nacional de Desarrollo, expedido por el Congreso, al que se sujetaría la Administración Pública; se instrumentó un doble periodo de sesiones ordinarias; se amplió el tiempo en que el Congreso podría estar reunido, de cuatro pasó a cinco meses; se amplió el sistema de representación proporcional de 100 a 200 diputados. Al iniciar los años noventa se creó el Instituto Federal Electoral; la Comisión Nacional de Derechos Humanos; se elevó a rango constitucional la existencia de un banco central, el Banco de México; se aumentó el número de senadores de cada estado, incluyendo al Distrito Federal, para crear a los senadores de la primera minoría; se determinó que un 33 por ciento de total de los integrantes de una cámara podría concurrir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de acciones de inconstitucionalidad. Posteriormente, se le dio autonomía al IFE; se creó el Tribunal Federal Electoral, mismo que luego pasó a formar parte del Poder Judicial y se estableció una Asamblea de Representantes, casi un poder legislativo local del Distrito Federal.

Respecto del Poder Ejecutivo, las reformas han sido pocas en este periodo, las principales fueron, la creación de una jefatura de gobierno del Distrito Federal, que actúa como un gobernador de dicha entidad; la

²³⁶ En 1979 el PRI obtuvo 296 curules; el PAN 43; el PCM 18; el PARM 12; el PPS 11; el PDM 10; y el PST 10.

²³⁷ Al respecto ver la gráfica que presenta López Ayllón *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México. La encrucijada entre tradición y modernidad*; México 1997, UNAM, p.178.

creación de jefes delegacionales electos por el voto popular y la posibilidad de que éstos colaboren en el Plan Nacional de Desarrollo

Aunque todas estas reformas tenían candados y fueron hechas con la pretensión de favorecer al PRI, le dieron un espacio político a la oposición. Aunque la finalidad de estos cambios fuera favorecer al Poder Legislativo y este estaba controlado por un partido político; finalmente, equilibraban a los dos poderes. Desde el punto de vista legal, formaban contrapesos para devolver el equilibrio entre ellos.

Las reformas de 1996 cambiaron la conformación de las cámaras de Diputados y Senadores, abriendo la posibilidad de que el PRI no tuviese mayoría calificada en la primera ni simple en la segunda²³⁸

Es decir, que con estas modificaciones realizadas en 1996 y cuyos efectos se pudieron ver por primera vez en la elección de 1997²³⁹, se fortaleció el papel de los partidos políticos, la sociedad comenzó a participar más como cuerpo electoral y, se convirtió en centro de opinión crítica. Asimismo estas modificaciones permitieron realizar actos de control que quedaron establecidos en la Constitución, lo que incrementó las posibilidades reales del Estado de derecho en nuestro país, particularmente en la eficacia de la división de poderes.

lo que contrastó con los 60 años que se iniciaron con Lázaro Cárdenas (1940-2000) en los que los 'presidentes imperiales' mexicanos vivieron una situación extremadamente cómoda con congresos muy dóciles.

Así se abrió la posibilidad de que en el año 2000, el electorado no sólo pudiese confirmar que no deseaba una mayoría calificada en el Senado ni una mayoría simple en la Cámara Baja, sino que además se decidiera por la alternancia del titular del Ejecutivo. Como sabemos en ese año, el Partido Acción Nacional obtiene la presidencia de la República, aunque no obtiene la mayoría en las cámaras. Esto ha generado el primer problema de gobernabilidad desde el nacimiento del PRI y ha evidenciado la debilidad constitucional del presidente de la República que no obtiene la mayoría del Congreso. Además, hace patente que existen pocos

²³⁸ La conformación actual en la Cámara de Senadores, después de las elecciones de julio de 2000 de un total de 128 senadores, el PRI tiene ; el PAN ; el PRD , y el PVEM . La Cámara de Diputados después de las elecciones del 2003 se conforma por del PRI, del PAN; del PRD, del PVEM; y de convergencia

²³⁹ En la Cámara de Diputados el PRI pierde la mayoría simple y en la de Senadores el PRI pierde la mayoría calificada, a partir de esa fecha no, ni en las elecciones del 2000 ni en las del 2003 otro partido las ha obtenido y no se cree posible que la situación vuelva a la realidad anterior de un partido hegemónico. Más aún el PRI pierde no sólo la mayoría en el Congreso sino también la presidencia, e la República.

mecanismos constitucionales para flexibilizar el sistema presidencial. En el que no existen suficientes normas jurídicas constitucionales que den solución a los problemas de enfrentamiento entre poderes.

Coincidimos con Sartori: "Es de preverse que los presidentes postimperiales enfrentarán situaciones mucho menos confortables. Sus facultades autoritarias han desaparecido y a menos que se fortalezcan sus facultades democráticas los presidentes mexicanos mostraran las mismas dificultades y debilidades que la mayoría de sus contrapartes latinoamericanas. Los sistemas presidenciales latinoamericanos nunca han logrado superar sus deficiencias estructurales, México puede dar con la clave para construir un presidencialismo democrático eficiente".

3.14 Conclusiones

1.- El texto original de la Constitución de 1917, no creo un presidencialismo tan fuerte los que lo hicieron fueron, el PRI y las reformas posteriores a la Constitución. Las modificaciones constitucionales que construyen y fortalecen el presidencialismo mexicano durante el periodo de Obregón son: a) la facultad del presidente de la República para designar a los jueces federales magistrados de la Suprema Corte; la supresión de los ayuntamientos en el Distrito Federal; y la reducción en el número de diputados del Congreso de la Unión. Además, bajo el liderazgo de Obregón se integraron las primeras organizaciones políticas que con el tiempo consolidarían las grandes corporaciones del partido que estaba por crearse, y que se convertirían en eficaces instrumentos del sistema político que comenzaba a fraguarse. En su periodo además se apoyó la creación de numerosos sindicatos y sus centrales, auspiciando un movimiento obrero que llegaría a ser poderoso; impulsó el agrarismo, cuyos beneficiarios, los campesinos, formarían después organizaciones rurales que integrarían otro de los invaluable pilares del partido.

2.- El periodo de 1928-1934 (el Maximato) es una etapa fundacional en la historia política de México. Debido a que dos aspectos políticos empezaron a forjarse durante éste: el dominio de un solo partido sobre la gran mayoría de los cargos públicos, y la cohesión de sus bancadas en el Congreso. Pautas que proporcionaron las bases sobre las que se desarrolló una presidencia poderosa, con capacidad extraordinaria para someter a cualquier oposición e introducir cambios radicales de política

3.- El papel de la presidencia sufrió importantes transformaciones durante el periodo 1928-1934 debido a la formación del PNR que funcionó como mecanismo para regular la lucha por la presidencia. El PNR fortaleció al Ejecutivo, pero en un principio permitió que la presidencia del PNR operara con independencia del Ejecutivo lo que le restó a aquella una fuente importante de poder: el control sobre la sucesión presidencial. Fue

Cárdenas quien se impuso dentro del PNR y estableció la subordinación de la dirigencia del partido a los designios de la Presidencia de la República. Éste unificó las instituciones políticas en torno al liderazgo del presidente y concretó el proceso de centralización iniciado en 1929 con la fundación del PNR.

4.- En 1996 otras reformas cambiaron la conformación de las cámaras de Diputados y Senadores, abriéndose la posibilidad de que el PRI no tuviese mayoría calificada en la primera ni simple en la segunda. Es decir, que con las modificaciones realizadas en 1996 cuyos efectos se pudieron ver por primera vez en la elección de 1997²⁴⁰, se fortaleció el papel de los partidos políticos, la sociedad comenzó a participar más como cuerpo electoral y, se convirtió en centro de opinión crítica. Asimismo estas modificaciones permitieron realizar actos de control que quedaron establecidos en la Constitución, lo que incrementó las posibilidades reales del Estado de derecho en nuestro país, particularmente en la eficacia de la división de poderes.

²⁴⁰ En la Cámara de Diputados el PRI pierde la mayoría simple y en la de Senadores el PRI pierde la mayoría calificada, a partir de esa fecha no, ni en las elecciones del 2000 ni en las del 2003 otro partido las ha obtenido y no se cree posible que la situación vuelva a la realidad anterior de un partido hegemónico. Más aún el PRI pierde no sólo la mayoría en el Congreso sino también la presidencia. e la República.

3. 15 Apéndice

Cuadro 1

Relación histórica entre el Poder Ejecutivo y las legislaturas del Poder Legislativo.

FECHA DE GOBIERNO	TITULAR EJECUTIVO ²⁴¹	LEGISLATURA
11 Diciembre 1855 - 30 noviembre 1857 1 diciembre 1857 - 20 enero 1958	Ignacio Comonfort.	(1855 -1857) (1857-1859)
Presidente Interino: Primer periodo.- El Desconocimiento de Ignacio Comonfort como presidente y su posterior renuncia asume Juárez -en su calidad de Presidente de la Suprema Corte de Justicia- la presidencia de la República. Del 19 enero 1858 -1 marzo 1861. Presidente de la República: 1 marzo 1861-18 julio 1872. 2° periodo: 1-mar-1861 al 8-nov-1865. 3° periodo: 8-nov.-1865 al 1-dic-1867. 4 ° periodo: 1-dic-1867 al 18-jul-1872	Benito Juárez (Presidente interino por ser Presidente de la SCJ)	(1859-1861) Juárez interino IV (1867-1869) ²⁴² V (1869-1871) VI (1871-1873) ²⁴³
Interino: 21 enero 1958 - 24 diciembre 1858 24 enero 1859 - 2 febrero 1859 9 mayo 1860 - 10 de mayo 1860	Félix Ma. Zuloaga	
23 diciembre 1858 - 21 enero 1859	Manuel Robles Pezuela (Interino)	
Presidente Interino: 2 febrero 1859 - 12 agosto 1860. 15 agosto 1860 - 24 diciembre 1860	Miguel Miramón	
13 agosto 1869 - 14 agosto 1860	J. Ignacio Pavón	
19 julio 1872 - 20 noviembre 1876 ²⁴⁴	Sebastián Lerdo de Tejada. (Interino) Toma posesión a la muerte de Juárez por ser presidente de la Suprema corte de Justicia ²⁴⁵ .	VI Legislatura o Congreso (1871-1873). Unicameral VII Legislatura (1873-1875) Unicameral ²⁴⁶ .

²⁴¹ Lista tomada de *Mexicano: ésta es tu constitución* citado en *El presidencialismo mexicano*, Jorge Carpizo, Siglo XXI editores, México 2002.

²⁴² En este congreso había: Juaristas, porfiristas y lerdistas. Estos últimos jugaron un papel de fiel de la balanza en el Congreso, a veces se aliaban con los porfiristas y a veces con los juaristas.

²⁴³ República restaurada: disturbios y levantamiento, entre ellos Porfirio Díaz con el Plan de la Noria que denuncia a un grupo de diputados -de entre el 46% y el 54%- que negociaban su voto con el gobierno. Rivalidades entre facciones locales que repercutieron en conflictos entre el Congreso y el presidente.

Juárez gobierna casi todo el tiempo con facultades extraordinarias que solicitó al Congreso y obtuvo en ocho ocasiones. Hubo enfrentamientos los entre legisladores y el presidente Juárez -aún con sus partidarios- a causa de su política local.

28 octubre 1876 – 23- enero-1877	José Ma. Iglesias (Interino)	
Presidente de la República del 23 noviembre 1876 - 11 diciembre 1876 2º periodo 26 nov-1876 al 30 nov-1880. 3º periodo 1 dic. 1884 al 30 nov 1888. 4º periodo 1 de dic 1892 al 1 dic 1902 al 1 dic. 1896. 5 periodo del 1 dic 1896 a 1 dic 1900. 6 periodo 1 dic 1900 1 dic 1904 ²⁴⁷ 7 periodo 1 dic 1904 –1 dic 1910	Porfirio Díaz ²⁴⁸	VIII Legislatura. Primera bicameral (1877-1878) ²⁴⁹ IX Legislatura (1878-1880) ²⁵⁰ XII Legislatura (1884-1886) XIII Legislatura (1886-1888) XIV Legislatura (1888-1892) XV Legislatura (1892-1894) XVI Legislatura (1894-1896) XVII Legislatura (1896-1898) XVIII Legislatura (1898-1900) XIX Legislatura (1900-1902) XX Legislatura (1902-1904) XXI Legislatura (1904-1906) XXII Legislatura (1906-1908) XXIII Legislatura (1908-1910) XXV Legislatura (1911-1912).
11 dic.1876 - 17 feb.1877	Juan N. Méndez (Interino)	VIII Legislatura (1977-1878)
1 diciembre 1880 - 30 noviembre 1884	Manuel González	X (1880-1882) XI (1882-1884)

²⁴⁴ Fortalecimiento del Poder presidencial: Restricción de las facultades de la Comisión Permanente de la Cámara para convocar a sesiones extraordinarias y reestablecer el Senado.

²⁴⁵ Sebastián Lerdo de Tejada continúa la práctica de Juárez de sobornar a los diputados e intervenir para integrar las comisiones con miembros comprometidos con el gobierno. Lerdo construyó mayorías en el Congreso, al confirmar a los miembros del gabinete juarista. Durante su mandato, siempre solicitó al Congreso facultades extraordinarias inéditas desde 1867: restringir la libertad de imprenta y reestablecer la facultad gubernativa de aprehender a individuos con la sola convicción moral de que lo merecían. Por ello, La imagen de su gobierno fue de debilidad y de rebeliones

²⁴⁶ La VII legislatura aprobó la facultad de intervención federal como fórmula para reestablecer el orden constitucional cuando hubiera desaparición de los estados. Se facultó a la Cámara de Senadores a resolver conflictos de poderes, restándole competencia a la Suprema Corte de Justicia. En la práctica la ambigüedad de la Ley fortaleció al Ejecutivo que fue quien tuvo que resolver en todos los casos.

²⁴⁷ En 1903 Díaz reforma la constitución para alargar el periodo presidencial a 6 años.

²⁴⁸ En abril de 1878 se reestableció el Senado. No se prohibió la reelección absoluta del presidente ni de los gobernadores, sólo la inmediata. Al reestablecerse el Senado se convirtió en una colegisladora moderadora de los diputados, se permitió al Ejecutivo intervenir en el proceso legislativo convirtiéndolo en una instancia de revisión del mismo. El fortalecimiento del poder presidencial se coronó con otras medidas, limitó las facultades del Congreso para convocar a sesiones extraordinarias y puso restricciones al juicio político. Los gobiernos de la República Restaurada establecieron las bases constitucionales de las que después se sirvió Díaz para centralizar el país.

²⁴⁹ La Legislatura VIII inicia con Lerdo de Tejada, luego toma el poder Porfirio Díaz que continúa hasta la XXV.

²⁵⁰ La IX Legislatura es la primera que se configura durante el gobierno de Díaz. Integrada por los diputados del Plan de Tuxtepec, la oposición no suma más de 40 diputados. Esta legislatura contribuye a la estabilidad del nuevo régimen y a su supervivencia. Tanto los diputados como el gobierno compartían una matriz ideológica.

25 mayo 1911 - 6 noviembre 1911	Francisco León de la Barra (Interino)	XXV Legislatura
6 de noviembre de 1911 - 19 febrero 1913 ²⁵¹	Francisco I Madero ²⁵²	Al final de la XXV ²⁵³ legislatura porfirista, en 1911 entra Francisco I. Madero XXVI ²⁵⁴ Legislatura (feb-oct 1913) Contribuye a la caída de Madero con su hostilidad y obstaculización.
19 feb 1913 Duró unas horas por los acontecimientos de la Decena Trágica. Las necesarias para entregar el cargo a Victoriano Huerta	Pedro Lascurain	XXVI Legislatura
19 febrero 1913 - 15 julio 1914	Victoriano Huerta (Interino)	XXVI Legislatura (feb- oct) 1913) Esta Legislatura fue disuelta por Victoriano Huerta cuando formó una Comisión para investigar la participación de Huerta en el asesinato de Madero.
15 julio - 13 agosto 1914	Francisco S. Carvajal (provisioanl)	
26 marzo-1913 - 30 abril 1917 1 mayo 1917 - 21 mayo 1920	Venustiano Carranza (asesinado) Asesinado por los militares por querer establece un gobierno civil que separara a los caudillos militares del poder.	Restablecimiento del orden constitucional: XXVII Legislatura (15 abril 1917- 1919) XXVIII (1919-1920)
15 julio 1914 - 13 agosto 1914	Francisco S. Carvajal (Provisional)	
3 noviembre 1914 - 16 enero 1915	Eulalio Gutiérrez (Provisional)	
16 enero 1915 - 10 junio 1915	Roque González Garza (Provisional)	
10 junio 1915 - 14 octubre 1915	Francisco Lagos Cházaro	

²⁵¹ La legislatura en noviembre de 1911 declara electos a Madero y Pino Suárez. Comienza el conflicto legislativo tanto por el rechazo al vicepresidente como a algunos miembros del gabinete.

²⁵² Apoyaban la candidatura de Madero: los partidos Católico Nacional, el Reyista, el Evolucionista Popular, el Liberal Radical y el Constitucional Progresista. Pero no todos ellos apoyaban a José María Pino Suárez como Vicepresidente. Madero gana con el 90 % de los votos, pero Pino Suárez sólo obtiene el 40%.

Los Partidos Católico Nacionalista y el Evolucionista eran oposición con 23 votos.

Los partidos Antireeleccionista, Liberal y Constitucional Progresista formaban la corriente oficial un bloque hegemónico poco cohesionado con el grupo gubernamental que no generaban una estabilidad organizativa.

²⁵³ En la Cámara en 1912, la XXV legislatura formó un bloque opositor que se negó a dar facultades extraordinarias al presidente: suspender garantías constitucionales en los estados afectados por la guerra y tampoco autorizar gastos extraordinarios para pacificar al país. Hubo un intento de Madero de construir un sistema político de partidos.

²⁵⁴ Los diputados de la XXVI legislatura fueron renovados en dos terceras partes. Poco más del 60% de las curules legislativas. La coalición dominante del constituyente progresista actuó meramente con una estrategia electoral, después de la elección desapareció el bloque renovador que rechazaba "la estructura híbrida del gobierno" y que días antes de la decena trágica llegaría a exigirle a Madero que le concediera la legitimidad requerida para actuar como partido oficial.

	(Provisional)	
1 junio - 30 noviembre 1920	Adolfo de la Huerta (Provisional)	
1 diciembre 1920 - 30 noviembre 1924	Álvaro Obregón	XXIX Legislatura (20-22) XXX Legislatura (22-24) Uno de los partidos integrantes de esta legislatura -Partido Nacional Cooperativista (PNC)- propone un golpe de estado contra Obregón y el traslado del Poder Legislativo a San Luis Potosí, lo que nunca prosperó.
1924-1928	Plutarco Elías Calles	XXXI Legislatura (24-26) XXXII Legislatura (26-28)
1 diciembre 1928 - 5 febrero 1930	Emilio Portes Gil (Interino) Maximato	XXXIII Legislatura (1929-1930)
5 febrero 30 - 2 septiembre 1932	Pascual Ortiz Rubio (Renunció) Maximato. El Congreso le fue hostil.	XXXIV Legislatura (30-32)
3 septiembre 1932 - 30 noviembre 1934	Abelardo L. Rodríguez (Sustituto) Maximato	XXXV Legislatura (32-34)
1 diciembre 1934 - 30 noviembre 1940	Lázaro Cárdenas del Río Cuando correa a Calles del país los diputados callistas fueron desafortados.	XXXVI Legislatura (1934-1937) XXXVII Legislatura (1937-1940)
1 diciembre 1940 - 30 noviembre 1946	Manuel Ávila Camacho Del 15 de septiembre de 1942 al 28 de diciembre de 1945 gobernó con legislación de emergencia por la Guerra.	XXXVIII Legislatura (1940-1943) XXXIX Legislatura (1943-1946)
1 diciembre 1946 - 30 noviembre 1952	Miguel Alemán Valdés	XL Legislatura (1946-1949) XLI Legislatura (1949-1952)
1 diciembre 1952 - 30 noviembre 1958	Adolfo Ruiz Cortines	XLII Legislatura (1952-1955) XLIII Legislatura (1955-1958)
1 diciembre 1958 - 30 noviembre 1964	Adolfo López Mateos	XLIV Legislatura(1958-1961) XLV Legislatura(1961-1964)
1 diciembre 1964 - 30 noviembre 1970	Gustavo Díaz Ordaz	XLVI Legislatura (1964-1967) XLVII Legislatura (1967-1970)
1 diciembre 1970 - 30 noviembre 1976	Luis Echeverría Álvarez	XLVIII Legislatura (1970-1973) XLIX Legislatura (1973-1976)
1 diciembre 1976 - 30 noviembre 1982	José López Portillo	L Legislatura(1976-1979) LI Legislatura (1979-1982)
1 diciembre 1982 - 30 noviembre 1988	Miguel de la Madrid Hurtado	LII Legislatura (1982-1985) LIII Legislatura (1985-1988)
1 diciembre 1988 - 30 noviembre 1994	Carlos salinas de Gortari	LIV Legislatura (1988-1991) LV Legislatura(1991-1994)
1 diciembre 1994 - 30 noviembre 2000	Ernesto Zedillo Ponce de León	LVI Legislatura (1994-1997) LVII Legislatura (1997-2000)
1 diciembre 2000 - 30 noviembre 2006	Vicente Fox Quezada	LVIII Legislatura (200-2003) LIX Legislatura (2003-2006)

Cuadro II
Relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo²⁵⁵

AÑO	LEGISLATIVO	EJECUTIVO
1821		Iturbide expide convocatoria para Congreso constituyente
1822		Iturbide es proclamado emperador por el Congreso el 21 de julio y el 31 de octubre Iturbide disuelve el Congreso y forma un nuevo cuerpo legislativo
1823	El 7 de marzo el Congreso disuelto reanuda sus sesiones convocado por Iturbide. Congreso encarga el Poder Ejecutivo a un triunvirato integrado por los generales Pedro Celestino Negrete, Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria. Estos dos últimos estaban ausentes y fueron substituidos por Mariano Michelena y Miguel Domínguez. 7 de noviembre se instala un nuevo Congreso constituyente. Miguel Ramos Arizpe presidente al Comisión de Constitución	Abdica Iturbide el 18 de marzo quien parte a Italia.
1824 Constitución expedida el 4 de octubre adopta forma Republicana y Federal de Gobierno compuesta por 19 estados y 4 territorios.	Poder Legislativo depositado en dos cámaras: Diputados y Senadores.	Elección del presidente Guadalupe Victoria y del vicepresidente Nicolás Bravo tomas posesión 19 de octubre.
1825	Apertura de sesiones ordinarias del Primer Congreso General	
1827	Bravo es desterrado por el Segundo Congreso Constitucional.	
1828	El Congreso declara nula la elección de Gómez Pedraza.	Manuel Gómez, Pedraza y Vicente Guerrero son los principales candidatos a la presidencia de la República 11 de los 18 estados existentes votaron por Gómez Pedraza. El 16 de septiembre Santa Anna declara ilegítima la elección de Gómez Pedraza y declara legítimo presidente a Vicente Guerrero. El 29 de noviembre el presidente Victoria cambia su gabinete y nombra a Guerrero ministro de Guerra. Gómez Pedraza renuncia al derecho que le daba la elección, la cual

²⁵⁵ Este cuadro fue elaborado con la ayuda del libro de Eduardo Castellanos Hernández Formas de Gobierno y Sistemas Electorales en México (1812-1940) Centro de investigación Científica "Ing. Jorge L. Tamayo", A. C., México 1996, 1º edición.

		fue declarada nula por el Congreso
1829 Anastasio Bustamante se subleva con las tropas para combatir a Barradas expide el Plan de Jalapa. Guerrero sale a combatirlo y queda como presidente interino José María Bocanegra.	Nombra presidente a Vicente Guerrero y Vicepresidente a Anastasio Bustamante	Guerrero y Bustamante toman posesión el 1º de abril. El presidente interino José María Bocanegra ante el embate militar se retira del Gobierno y es sustituido por un triunvirato compuesto por los generales: Pedro Vélez, Luis Quintanar y Lucas Alemán Bustamante entra a la ciudad de México el 31 de diciembre
1830	El Congreso declara incapacitado para gobernar a Vicente Guerrero	Bustamante es presidente de la República.
1831 Vicente Guerrero es fusilado.		
1832	Se declara presidente legítimo a Manuel Gómez Pedraza, reestableciéndose el sistema federal.	
1833	Santa Anna es declarado presidente y como vicepresidente Valentín Gómez Farias. El Congreso ejerce el la práctica el Patronato y cubre los curatos vacantes.	Santa Anna sale a campaña y se hace cargo de la presidencia el vicepresidente Gómez Farias.
1834	Santa Anna disuelve el Congreso de la Unión y los congresos de los estados.	Santa Anna retoma el poder.
1835 23 de octubre se expiden las bases Constitucionales de la constitución centralista llamada las Siete Leyes. El 7 de noviembre declaración independencia Texas.		
1836 Se crea el Supremo Poder Conservador. LOs estados son convertido en departamentos, desaparecen los congresos estatales y se crean juntas departamentales las que presentan una terna en la cual el presidente designa al gobernador con la aprobación del Consejo de Gobierno.		
1837		Anastasio Bustamante asume presidencia el 29 de abril.
1840 Yucatán se declara independencia de México hasta que se reinstale el federalismo. Los generales José Urrea y Valentín Gómez Farias encabezan el movimiento federalista en la capital		

1841	Los generales Santa Anna, Mariano Paredes y Javier Valencia se levantan contra Bustamante y presentan las Bases de Tacubaya.	Santa Anna se hace cargo del Poder Ejecutivo el 10 de octubre.
1843	Se instala la Junta Nacional Legislativa y da al país las Bases Orgánicas con carácter de Constitucionales. El Poder Legislativo se deposita en dos Cámaras. La de diputados renovable cada dos años por mitad y la de senadores renovable cada dos años en un tercio.	Santa Anna alterna el poder supremo con Nicolás Bravo, Valentín Canalizo y José Joaquín Herrera
1844	El general Mariano Paredes se rebela en Guadalajara.	José Joaquín Herrera es designado presidente el 6 de diciembre
1845		El general Paredes es presidente del 4 de enero al 27 de junio. Santa Anna es desterrado y el presidente Herrera renuncia.
1846	El Congreso convocado por Mariano Salas se reúne el 6 de diciembre. Un nuevo Congreso inicia sus sesiones con Santa Anna y tiene una mayoría liberal.	El general José Mariano Salas es presidente interino y convoca a un Congreso. Santa Anna regresa al país y se hace cargo de la presidencia junto con Valentín Gómez Farías.
1847	Inician sesiones del Congreso Constituyente. Voto particular de Mariano Otero.	23 de septiembre ocupa presidencia Manuel de la Peña y Peña quien traslada su gobierno a Querétaro. El 11 de diciembre es designado presidente interino Pedro María Anaya.
1848	El Congreso designa presidente al General José Joaquín Herrera para el periodo 1848-1852. Santa Anna es desterrado	Designado presidente Joaquín Herrera.
1851		Mariano Arista toma posesión como presidente electo el 15 de enero.

1853	<p>El Congreso niega facultades extraordinarias al presidente Arista para combatir a los insurrectos con el Plan del Hospicio.</p> <p>El Congreso es disuelto por Bautista Cevallos el 19 de enero lo que provoca la insurrección y triunfo de Manuel María Lombardini el 20 de abril conforme al Plan del Hospicio.</p> <p>El declarado presidente Antonio López de Santa Anna.</p>	<p>Arista renuncia el 4 de enero. Asume la presidencia por ministerio de ley, el presidente de la Suprema Corte Juan Bautista Cevallos.</p> <p>Siendo presidente Santa Anna vende el territorio al sur del Río Gila, la Mesilla, para evitar enfrentamientos con el Congreso Santa Anna dispone el receso de las Cámaras federal y locales.</p> <p>Benito Juárez es desterrado a los Estados Unidos.</p>
1854 Juan Álvarez e Ignacio Comonfort se rebelan contra Santa Anna y expiden el Plan de Ayutla.		
1855	Inicia funciones el Octavo Congreso Constituyente.	<p>Santa Anna abandona la ciudad de México rumbo a Veracruz para embarcarse a la Habana.</p> <p>El General Juan Álvarez es nombrado presidente interino. Más tarde Ignacio Comonfort es presidente sustituto.</p> <p>El presidente Martín Carrera convoca al Octavo Congreso Constituyente.</p>
1856	Abre periodo de sesiones el Congreso Constituyente con diputados que en su mayoría son partidarios de reformas radicales, el presidente del Congreso Ponciano Arriaga.	El 25 de julio Ignacio Comonfort inicia la Ley Lerdo que obliga venta terrenos religioso.
1857 Constitución federal promulgada el 5 de febrero. El Poder Legislativo se deposita en una sola Cámara, la de Diputados.		<p>Son electos presidente de la República Ignacio Comonfort y presidente de la SCJ Benito Juárez quines toman posesión el 1 de diciembre.</p> <p>Levantamiento del general conservador Félix Zuloaga el 17 de diciembre al que se une el presidente Comonfort.</p>
1858		Zuloaga es declarado presidente el 11 de enero al mismo tiempo el presidente de la Suprema Corte de Justicia Benito Juárez asume la presidencia por

		ministerio de ley y se traslada a Guanajuato donde establece su gobierno.
1859		Juárez y sus ministros desembarcan en Veracruz. El 6 de abril E.U. reconoce al gobierno de Juárez
1860	Convocatoria para elecciones al Congreso y presidente de la República	
1861	El Congreso se instala y nombra presidente Constitucional a Benito Juárez. González Ortega presidente provisional de la Suprema Corte de Justicia. Surge en Congreso fuerte oposición a Juárez	Juárez entra victorioso a la Ciudad de México al final de la guerra de Reforma.
1863	Junta notables convocada por General Forey elige la monarquía como forma de Gobierno la corona de México es ofrecida a Maximiliano de Habsburgo, el gobierno juarista se traslada a Saltillo.	
1864	DE 1864 a 1867 coexisten dos formas de gobierno la República y el Imperio.	Juárez establece su gobierno en Monterrey.
1867	Se reestablece el orden constitucional.	El 19 de junio Maximiliano, Miramón y Mejía fueron fusilados en el Cerro de las Campanas. Juárez es nombrado presidente y vicepresidente Sebastián Lerdo de Tejada.
1871	El 8 de noviembre Porfirio Díaz se levanta en armas con el Plan de la Noria: "que ningún ciudadano se perpetúe en el poder" Los generales Alatorre y Rocha sofocan la rebelión.	El Congreso de la Unión hace la declaratoria del 12 de octubre.
1872		Es reelecto Benito Juárez
1874	Se reforma la Constitución para restablecer la Cámara de Senadores suprimida desde 1857. Además se reforman los artículos relativos a la elección e instalación del Congreso a la iniciativa y reforma de leyes a las facultades del Congreso y de la diputación permanente.	El de 18 de julio muere Benito Juárez. El 16 de noviembre es electo Sebastián Lerdo de Tejada quien rinde protesta en la Cámara de Diputados en virtud del incendio del Palacio Nacional
1876	Sebastian Lerdo es declarado	José María Iglesias, presidente

Porfirio Díaz proclama el Plan de Tuxtepec en contra del presidente Lerdo.	nuevamente presidente por el Congreso.	de la SCJ, declara ilegal la elección y asume interinamente la presidencia. Derrotadas la fuerzas lerdistas, éste entrega el poder a Protasio Tagle y abandona el país. Iglesia abandona el país ante las fuerzas de Díaz, la suerte del país se decide en la batalla de Tecuac. Gracias al oportuna ayuda del Gral. Manuel González Díaz asume presidencia el 26 de noviembre.
1880	Enfrentamiento en Congreso entre legisladores lerdistas e iglesistas	Es electo presidente el Gral. Manuel González quien nombra a Díaz secretario de Fomento.
1882	Senado declara desaparecidos poderes locales de Jalisco y Zacatecas.	
1884	El Congreso declara desaparecidos los poderes de Chihuahua.	Díaz es reelecto presidente
1886	Reformas al Art.124	
1887	Reformas a los artículos 78 y 109 para permitir la reelección del presidente y gobernadores para el periodo constitucional inmediato, después del cual deberán transcurrir cuatro años para ocupar el cargo..	
1888	Cámara de Diputados constituida en Gran Jurado declara que la acusación en contra del general González carece de fundamento.	Por tercera ocasión Díaz asume la presidencia.
1890	Reformas al 78 constitucional que establece de hecho la libre reelección presidencial.	
1892		Ante la tercera reelección de Díaz hay brotes antireeleccionistas.
1896 El Círculo Nacional Porfirista prepara la cuarta reelección	XVIII Legislatura declara presidente a Díaz para el cuatrienio 1896-1900	
1899 Se organiza en San Luis Potosí el Club liberal Ponciano Arriaga, grupo que cuestiona al régimen porfirista el Círculo Nacional Porfirista prepara la quinta reelección.		
1904		Díaz y Ramón Corral toman posesión de presidencia y vicepresidencia, respectivamente para el periodo 1904-1910
1906 Es publicado en San Luis Missouri el Programa Liberal Mexicano redactado por los		

hermanos Flores Magón y Juan Sarabia.		
1908 E PLM promueve levantamientos aparece el libro La sucesión presidneical de 1910		
1909 El partido democrático postula a Bernardo Reyes para la Vicepresidencia. El Circulo Nacional Porfirista estima necesaria la reelección para conservar la paz. Fundación del Partido Antireeleccionista por Madero y éste inicia su campaña presidencial postulado por este Partido con el lema sufragio efectivo No reelección. El Gral BERNRdo REyes renuncia a postulación presidencial.		
1910 Coconvención del PNA propone la fórmula Madero Emilio Vázquez Gómez Madero es aprehendido y trasladado a San Luis Potosí, escapa a los E.U. y proclama en San Antonio Texas el Plan de San Luis declara nulas las elecciones y convoca a armas para el 20 de noviembre.		
1911 El 21 de mayo se firma el Pacto de Ciudad Juárez.	Senado decreta desaparición de poderes en Guerrero y Morelos.	Díaz y Corral renuncian. El primero sale exiliado a Paris. León de la Barra asume la presidencia el 25 de mayo Madero y Pino Suárez inician su periodo constitucional el 26 de noviembre. 18 noviembre Zapata se rebela contra Madero y proclama el Plan de Ayala.
1912 Pascual Orozco en el Plan de la Empacadora desconoce a Morelos	Inicia la XXVI Legislatura federal.	
1913 Felix Díaz y Bernardo Reyes presos en Santiago Tlaltelolco son puestos en libertador una sublevación del ejército federal. Reyes muere frente al Palacio Nacional. Victoriano Huerta nombrado comandante de la plaza traiciona a Madero. Pascual Orozco reconoce a Huerta y se integra al ejército federal. El 26 de marzo Carranza proclama el Plan de Guadalupe.	La Cámara de Diputados sanciona las renuncias de Madero y Pino Suárez estando presos designa presidente a Pedro Lascurain, secretario de Relaciones Exteriores. Tras la renuncia de Lascurain la Cámara designa a Huerta presidente interino. El Poder legislativo, judicial y la mayoría de los gobernadores reconoce la autoridad de Huerta. Huerta disuelve al Cámara de	Huerta ordena asesinato de Madero junto con el del vicepresidente Pino Suárez quienes fueron muertos el 22 de febrero. Lascurain nombra vicepresidente a Huerta secretario de Gobernación, luego renuncia Lascurain.

desconociendo a Huerta como presidente y los gobiernos locales que lo apoyan	Diputados y el Senado decreta su propia disolución. Huerta convoca a elecciones para un nuevo Congreso que permanece en funciones hasta su salida. Queda interrumpida la legalidad constitucional que se reanuda hasta el Congreso de Querétaro de 1916.	
1914 12 de diciembre Carranza da a conocer las adiciones del Plan de Guadalupe.	Asesinado senador Belisario Domínguez el 7 de octubre.	Se reúne la Convención de Aguascalientes y nombra presidente a Eulalio Gutiérrez, acuerda el cese de Carranza como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y de Villa como Primer Jefe de la División del Norte.
1915	La Convención Aguascalientes designa presidente a Roque González Garza enero-junio y más tarde a Francisco Lagos Cházaro. La Convención se debilita por sus pugnas internas y el avance del constitucionalismo.	
1916	Se reúne el Congreso Constituyente a partir del día primero de diciembre, mediante convocatoria expedida pro el primer jefe.	Por disposición del encargado del Ejecutivo todas las leyes y decretos que dicten los gobernadores de los estados deberán ser sometidos a su consideración a fin de formular las observaciones debidas. Sea que se trate de nuevas leyes reformas y modificaciones.
1917 SE promulga nueva Constitución bajo presidencia de Carranza.		
1918	Elecciones de diputados y senadores al XXVIII Congreso de la Unión.	
1919 Candidaturas de Álvaro Obregón y Pablo González a la presidencia de la República		
1920 Candidatura presidencial de Ignacio Bonilla apoyada por Carranza. Plan de Agua Prieta. El Jefe del Plan de Agua prieta luego del asesinato de Carranza expide un decreto para que se reúna el Congreso en la Ciudad de México y nombre presidente provisional. Antonio Díaz Soto y Gama crea el Partido Nacional Agrarista. Villa deponde las armas y se retira.	El Congreso nombra a Adolfo de la Huerta como presidente provisional a Antonio de la Huerta. El Senado declara desaparecidos los poderes locales en Guanajuato, Querétaro, Tamaulipas, Michoacán y Tabasco	Obregón Calles y dela Huerta desconocen a Carranza quien muere asesinado en Tlaxaltongo, Puebla el 21 de mayo. Siendo presidente provisional de la Huerta triunfa en las elecciones el Gral. Álvaro Obregón.
1922	Elección de Diputados y Senadores a la XXX Congreso	

	de la Unión	
1923 Asesinato de Villa en Parral, Chihuahua. Se levanta en armas Adolfo de la Huerta.	Adolfo de la Huerta comparece a la Cámara de Diputados para responder a las acusaciones formuladas en su contra por Alberto J. Pani.	
1924 La rebelión de la huertista es derrotada. Elecciones para presidente y renovación del Congreso.	Escándalo a balazos en la Cámara de Diputados resulta herido el diputado Luis N. Morones	Presidente electo el Gral. Plutarco Elías Calles
1926	La Cámara de Diputados propone y aprueba reformas a los artículos 82 y 83 constitucionales para permitir la reelección presidencial por una vez, cuando no sea para el periodo inmediato. Por discusión en la Cámara resulta herido el senador Henshaw y muerto el senador Luis Espinosa	
1927 Arnulfo R. Gómez y Francisco Serrano son candidatos antireeleccionistas ala presidencia. La rebelión cristera adopta la Constitución de 1857 sin las reformas juaristas. Asesinato de Serrano en Huitzilac, Morelos. Fusilamiento de Gómez en Coatepec, Veracruz	La Cámara de Diputados destituye a 28 legisladores antireeleccionistas.	Candidatura presidencial de Obregón.
1928 Plutarco Elías Calles se convierte en Jefe Máximo de la Revolución.		Es asesinado el presidente reelecto Obregón. Es presidente interino Emilio Portes Gil.
1929 SE forma el Partido Nacional Revolucionario		
1930		Asume la presidencia Pascual Ortiz Rubio
1931	El Senado ocupa nuevo recinto ubicado en Xicotencatl y Donceles.	
1932		Asume la presidencia el gral Abelardo L. Rodríguez en virtud de la renuncia de Ortiz Rubio
1933 El PNR postula como presidente a la presidencia al Gral. Lázaro Cárdenas y da a conocer el Plan sexenal.	Congreso reestablece el principio antireeleccionista.	
1934		El 1 de diciembre asume la presidencia el Gral. Lázaro Cárdenas con un gabinete callista.
1935 Calles se declara en contra de la situación política y laboral y	Son desaforados 17 diputados después de un tiroteo en el que pierden la vida dos personas.	Cárdenas reorganiza su gabinete, retira los elementos callistas y expulsa a los

<p>declara que deja la responsabilidad de todo cuanto suceda a quienes tienen la responsabilidad del gobierno.</p>	<p>Son declarados desaparecidos los poderes en Tabasco, Colima, Guerrero, Guanajuato, Durango, Sinaloa y Sonora. En los cuatro últimos casos los gobernadores son considerados por diversos delitos.</p>	<p>partidarios de Calles del PNR.</p>
<p>1936 Calles es expulsado del PNR por traición al Programa de la Revolución y por conspirar contra las instituciones.</p>		
<p>1938 El PNR se transforma en Partido de la Revolución Mexicana.</p>		
<p>1939 Francisco J. Múgica es postulado a la presidencia y posteriormente declina su candidatura. Manuel Gómez Morín funda el Partido Acción Nacional.</p>		
<p>1940 Elecciones para presidente, diputados y senadores en las que se registran actos de violencia. Son candidatos presidenciales Juan Andrew Almazán, Rafael Sánchez Tapia y Manuel Ávila Camacho.</p>		<p>Después de fuertes enfrentamientos contra los partidarios de Almazán que acusan de fraude electoral, toma posesión Manuel Ávila Camacho.</p>

Sistemas de Gobierno Contemporáneos

4.1 Introducción

El gobierno es la expresión institucional de la autoridad del Estado. Su función consiste en la elaboración, ejecución y sanción de normas jurídicas por medio de órganos legítimamente constituidos que, en un sentido amplio, cumplen todos aquellos sistemas de gobierno que organizan y estructuran el poder político bajo principios democrático. En otro sentido el término también denota el método mediante el cual se gobierna a una sociedad; o hace referencia a un grupo de individuos que comparten una determinada responsabilidad en las instituciones gubernamentales. El sistema de gobierno se entiende como un punto neurálgico de todo el sistema político en el que confluyen interacciones mutuamente determinantes entre éste, el sistema de partidos y el sistema electoral.²⁵⁶

En una primera aproximación, de acuerdo a la manera en que esté regulado el acceso al poder público, y la forma en que se concentra éste, puede establecerse una distinción en el sistema de gobierno, entre monarquías y repúblicas²⁵⁷. Las primeras producto de una razón divina o de sangre y de un criterio monocrático de estructuración, mientras que el origen de las segundas es la voluntad popular, siendo su principio de organización de carácter democrático.

En términos empíricos, señala Javier Hurtado²⁵⁸ si bien es cierto que todos los sistemas presidenciales democráticos son repúblicas, los sistemas

²⁵⁶ Hurtado, Javier; *El Sistema Presidencial Mexicano. Evolución y Perspectiva*; México 2001, Fondo de Cultura Económica, p.15.

²⁵⁷ Esta es la clasificación que con mayor frecuencia se establece en la actualidad en enciclopedias y manuales de Geografía. y se remonta a la tradicional clasificación aristotélica –gobierno buenos o malos de uno, pocos o muchos- que se reproduce después en Maquiavelo o en una posición más simple entre monarquía y República, ya fuera ésta aristocrática o democrática. El criterio diferenciador es que ahora no podemos realizar la clasificación con el criterio de gobierno de uno, de pocos o de muchos. Siendo el gobierno de muchos la solución escogida en cada caso, si se tiene en cuenta que la forma de Estado se caracteriza por una pluralidad de órganos constitucionales y por la adopción del principio de división de poderes. Por ello, entre los distintos criterios es preferible en la actualidad el que se apoya en el carácter representativo o no del Jefe de Estado. Ver Introducción al derecho constitucional comparado, Paolo Biscaretti di Ruffia, Fondo de Cultura Económica, México 1996

²⁵⁸ Op. Cit., p.16

parlamentarios pueden ser tanto de naturaleza monárquica (Gran Bretaña) como repúblicas (Italia), sin afectar su origen legítimo y popular.

Por ello, una sencilla distinción en los gobiernos contemporáneos "es la existente entre gobiernos constitucionales liberales y varias formas de gobierno autoritario"²⁵⁹. Los gobiernos constitucionales liberales se caracterizan por: a) partidos políticos que compiten entre sí por el acceso a la representación política en los órganos de gobierno; b) elecciones libres y periódicas; c) el partido mayoritario en las elecciones encabeza el gobierno; d) limitaciones normativas al ejercicio del poder; La autoridad sólo puede hacer lo que la ley le faculta expresamente hacer; e) las autoridades y los ciudadanos se encuentran por igual sometidos al imperio de la ley, f) el gobierno debe rendir, directa o indirectamente, cuentas a los ciudadanos y ser responsables de sus actos y decisiones. Las tres primeras características dotan a los gobiernos de su carácter democrático, mientras que las tres últimas producen lo que se da en llamar Estado de derecho. De su conjunción surge el concepto de Estado democrático de derecho.

Destaca la doctrina que dentro de los gobiernos constitucionales liberales existen dos formas de clasificar las relaciones entre las instituciones gobernantes: 1. En un mismo nivel, según se atienda a un principio de separación, fusión o compartimiento del poder, distinguiendo entre sistemas parlamentarios, presidenciales o semipresidenciales, y 2. Entre niveles u órdenes de gobierno -según se organicen en función de la concentración o difusión del poder- podrán ser unitarios (Colombia) o federales (Brasil). Por lo general todos los sistemas monárquicos son parlamentarios y todas las repúblicas por fuerza deben ser presidenciales o semipresidenciales.

Es decir, puede haber formas o sistemas de gobierno presidencial, parlamentario o semipresidencial dentro de sistemas de organización política unitarios o federales.

4.2 Los Sistemas de Gobierno

A la forma en que cada república o monarquía constitucional integra su representación política y establece relaciones entre sus instituciones gubernamentales se le denomina sistemas de gobierno. Los sistemas de gobierno conforman junto con los sistemas electorales, de partidos y culturales lo que se conoce con el nombre de sistema político²⁶⁰.

²⁵⁹ Ibidem

²⁶⁰ Señala Biscaretti que es de tener presente que en la división jurídica de las formas de gobierno -el encuentra tres: a) la constitucional pura, ya sea monárquica o republicana, denominada también presidencial; b) la constitucional parlamentaria; y c) la constitucional directorial- en los actuales Estados de democracia clásica puede ser influida de manera considerable en su funcionamiento práctico, por: A) la naturaleza, el

A los sistemas de gobierno puede considerárseles como el punto neurálgico de todo sistema político en el que confluyen interacciones mutuamente determinantes entre éste y los sistemas de partidos, electoral y cultural, haciendo que el funcionamiento y las reformas en uno de éstos componentes afecte a los demás. Un gobierno de tipo democrático lo es, por ser sensible a los cambios y demandas sociales y, al mismo tiempo, incide sobre él, el interés público.

4.3 La evolución del principio de separación de poderes y las formas de gobierno.

La Doctrina constitucional caracteriza a las principales formas de gobierno en atención a la forma y términos como se organiza a los poderes constituidos. Uno de los principios fundamentales en torno a los cuales se estructuran las democracias representativas es el principio de separación de poderes que señala Tena Ramírez no es un principio logrado de una sola vez e inmóvil, sino una institución política proyectada en la historia, un principio que se ha venido perfeccionado a través del tiempo²⁶¹.

Sabemos que Arrington a través de *Océana*, Locke en su *Ensayo sobre el gobierno civil*, y el barón de Montesquieu en su obra *el Espíritu de las Leyes*, vienen a significarse como los principales artífices del principio que nos ocupa, principio delineado a través del análisis de la realidad inglesa.

Estos tres autores consideraban que a través de la separación de los poderes, además de lograrse un provechoso equilibrio entre los órganos del Estado, se limitaba el poder en beneficio del pueblo y se propiciaba una atmósfera favorable a la libertad.

Charles Secondant, baron de Montesquieu consciente de los efectos del despotismo alcanzado por la monarquía francesa, en especial del de Luis XVI quien con tres palabras describió la síntesis autocrática del poder; *l' état cest moi*²⁶²-el Estado soy yo-, afirmaba que jamás se ha tenido noticia de una nación en la que encontrándose fundidos en una sola persona el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, haya podido apartarse del camino del despotismo y marchado por el de la libertad, por lo que si se quiere evitar que se abuse del poder se debe procurar que el "poder detenga al poder."

número y las modalidades de organización de los partidos que actúan en cada país, y B) la mayor o menor frecuencia del uso de las constituciones de democracia directa, op. cit. p. 162.

²⁶¹ Tena Ramírez, op. cit. p. 203

²⁶² Sánchez Bringas op. cit. p. 401.

Las ideas de Montesquieu quedaron plasmada en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución Francesa en su artículo 16: "Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos del hombre no esté asegurada ni determinada la separación de poderes, carece de Constitución."

La interpretación de Montesquieu fue objeto de polémica, cuando en 1787 se ratificó la Constitución de los Estados Unidos lo cual provocó un debate sobre el significado correcto de la doctrina de la separación de poderes. En la polémica la concepción de los antifederalistas opositores a la Constitución argumentaron que el sistema de pesos y contrapesos violaba la separación de poderes.

Y es que la Constitución rompió con la idea de que la Cámara popular del Legislativo, era la representante más auténtica del soberano -el pueblo-. Los federalistas consideraron que las tres ramas de gobierno lo representaban²⁶³.

En su forma más pura la teoría postula que el gobierno debe estar dividido en tres ramas que desempeñan funciones ejecutivas, legislativas y judiciales y cada una de ellas debe limitarse a cumplir su función y no usurpar la de los otros. De tal manera que quienes ocupan los puestos en las tres ramas de gobierno no deben ser las mismas y no debe permitirse que un individuo sea miembro de más de una rama al mismo tiempo. De esta forma la teoría puede caracterizarse como de separación y especialización funcional. Modelo de "límites funcionales"²⁶⁴.

Por el contrario, la teoría de pesos y contrapesos²⁶⁵ no hace referencia en sí misma a las tres funciones del gobierno; simplemente postula que el poder debe estar distribuido entre varios cuerpos gubernativos, de tal forma que se evite que uno de ellos abuse de los otros. En esta teoría el legítimo que una rama de gobierno se entrometa parcialmente en la otra para equilibrar su poder.

El derecho constitucional de Estados Unidos parte de los conceptos sistematizados por Montesquieu y los adopta con una idea de aplicación pragmática de las leyes físicas de los 'checks and balances'; es decir de los frenos y contrapesos que deben existir entre los tres órganos del Estado para que se equilibren entre sí.²⁶⁶

²⁶³ José Antonio Aguilar Rivera; *Oposición y Separación de poderes: la Estructura Institucional en Gobiernos Divididos* de Amparo Casar e Ignacio Marván pp. 23-25.

²⁶⁴ José Antonio Aguilar, op. cit. p.25.

²⁶⁵ Sánchez Bringas, op. cit, 401.

²⁶⁶ Sánchez Bringas, op. cit, p. 402.

Se ha sostenido que debido a que Montesquieu no conoció a cabalidad la organización constitucional de Inglaterra, incurrió en el error de sustentar una separación rígida de los tres poderes, puramente mecánica y no orgánica²⁶⁷.

Hace tiempo el profesor Eisenmann demostró que Montesquieu no proponía una separación pura de separación de poderes y que la interpretación federalista de *El espíritu de las leyes* estaba más apegada al texto que la de los antifederalistas²⁶⁸. El sistema de pesos y contrapesos da injerencia parcial a un poder en los asuntos del otro y crea una estructura de incentivos, en la cual no es racional la extralimitación de atribuciones. Puesto que cada poder, de ser invadido, puede tomar represalias contra el invasor, los actores anticipan los costos de exceder los límites de su esfera y eso los disuade de transgredir sus márgenes constitucionales, dando como resultado el equilibrio.

Al respecto, señala Tena Ramírez²⁶⁹, cualquiera que haya sido el pensamiento de Montesquieu, lo cierto es que a partir de Kant y de Rousseau se advierte la tendencia entre los pensadores a atenuar la separación de poderes. Kant sostiene que los "tres poderes están coordinados entre sí...; cada uno de ellos es el complemento necesario de los otros dos...; se unen el uno al otro para dar a cada quien lo que es debido"

Por su parte, respecto del derecho francés Duguit argumenta: "Teóricamente, esta separación absoluta de poderes no se concibe. El ejercicio de una función cualquiera del Estado se traduce siempre en una orden dada o en una convención concluida, es decir, en un acto de voluntad o una manifestación de su personalidad. Implica, pues el concurso de todos los órganos que constituyen la persona del Estado²⁷⁰".

Son muchos los autores que han cuestionado esta división rígida de poderes, entre ellos Jellinek refiriéndose al derecho alemán, Gropalli con relación al sistema italiano, Posada al analizar el esquema español, Woodrow Wilson que revisa la Constitución norteamericana, entre otros²⁷¹.

Entre los autores modernos es sin duda, -señala Tena Ramírez- de la Bigne de Villeneuve "quien, desarrollando una idea de Santo Tomás de Aquino, formula mejor que otros la tendencia a resolver en colaboración y no en dislocación las actividades de los tres poderes. 'No separación de los poderes estatales -dice en su libro *El fin del principio de separación de*

²⁶⁷ Javier Hurtado, Ibid.

²⁶⁸ Aguilar Rivera José Antonio; p.23.

²⁶⁹ Tena Ramírez op. cit. p. 209.

²⁷⁰ Op. Cit. p. 209.

²⁷¹ Tena Ramírez; pp. 209-210

poderes-, sino unidad de poder en el Estado... Diferenciación y especialización de funciones sin duda... Pero al mismo tiempo coordinación de funciones, síntesis de servicios, asegurada por la unidad del oficio estatal supremo, que armoniza sus movimientos...'²⁷²

Vemos entonces que tal como fue concebido el principio que examinamos no soportó la prueba de fuerza a que fue sometido en la organización y funcionamiento de los estados, dice Sánchez Bringas que debido a las siguientes causas:

- La potestad pública es indivisible, es falso que se pueda producir la división del poder; lo único que se presenta es una distribución de funciones entre los órganos de la potestad pública.
- Tampoco es exacto que las funciones asignadas a cada órgano del Estado sean exclusivas y se encuentren rígidamente separadas.
- No todas las funciones que desarrolla el órgano legislativo se reducen a la expedición de leyes. También las aplica administrativa y jurisdiccionalmente. Semejante fenómeno se produce con los demás órganos.²⁷³

De ahí que la naturaleza jurídica del denominado principio de la división de poderes se explica en la distribución orgánica de las funciones públicas; o sea, la determinación de las reglas de producción normativa que corresponde a cada órgano de Estado.

La tendencia a vincular entre sí los órganos de gobierno, la realizan las constituciones modernas, con una gran variedad de matices, todos los cuales caben entre los dos extremos iniciales el parlamentarismo – colaboración de poderes- y el presidencialismo –separación de poderes- y recientemente el semipresidencialismo –alteración de poderes- que se verá más adelante.²⁷⁴

Dice Javier Patiño²⁷⁵ “podemos determinar que la forma y los términos como se aplique el principio de separación de poderes determinará la forma de gobierno que un determinado Estado adopte. Es

²⁷² Tena Ramírez, *Ibid.*, p. 210.

²⁷³ Sánchez Bringas, *op. cit.* P. 403.

²⁷⁴ La aceptación del semipresidencialismo como una forma de gobierno con características propias no es aceptada por todos los autores; por ello, algunas de las clasificaciones formuladas y que este trabajo comenta -Tena Ramírez y Javier Patiño- se refieren sólo a dos formas de gobierno. No obstante, cómo veremos más adelante nos inclinamos no sólo por una clasificación tripartita, sino, siguiendo a Javier Hurtado, por la existencia de una variedad mucho más amplia de formas de gobierno.

²⁷⁵ *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*; México 1999.

decir que el principio de separación de poderes se puede aplicar de forma atemperada, lo que dará lugar a un gobierno de asamblea; también es posible aplicarlo en forma flexible dando lugar a un gobierno parlamentario, o bien en forma rígida, en cuyo caso se configurará un gobierno presidencial. Algunos autores les llaman a estos tres regímenes, respectivamente: de fusión de poderes, de colaboración de poderes y de equilibrio de poderes”.

De ahí que la doctrina constitucional tradicional caracteriza a las principales formas de gobierno, parlamentaria y presidencial, en atención a la manera y términos como se organiza en cada uno de ellos al Poder Ejecutivo y las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo.

Como resultado de lo citado arriba, al parlamentario se le conoce como régimen de colaboración de poderes, producto de una relación flexible del principio de separación de poderes, en tanto que al régimen presidencial se le conoce como régimen de equilibrio de poderes, producto de una relación rígida del principio de separación de poderes.

4.4 Nulidad de influencias entre poderes

Antes de pasar a exponer en lo particular los sistemas de gobierno, nos remitiremos a Carl Schmitt que en su libro *Teoría de la Constitución*²⁷⁶ expone las consecuencias teóricas de una rigurosa separación de poderes, la que servirá para el estudio que se hace en capítulos posteriores y que se refiere al sistema mexicano; asimismo, esta teoría permitirá llamar la atención sobre la variedad de sistemas que existen en la actualidad.

Dice Schmitt: *“En la distinción de poderes hay que considerar dos puntos de vista: primero la introducción de una separación de las autoridades superiores del Estado y de su competencia; después, el establecimiento de una vinculación de influjo y contrapeso recíprocos de las facultades de estos ‘poderes’ diferenciados. Una cierta separación es necesaria, y con ella se hace posible una diferenciación. Si bien no cabe practicar un pleno y absoluto aislamiento, por lo pronto es preciso considerarlo, no obstante, como punto de vista independiente dentro de este principio de organización.”*²⁷⁷

²⁷⁶ Karl Schmit, *Teoría de la Constitución*, edit. Nacional, México; p. 216.

²⁷⁷ Karl Schmit Edit. Nacional, México; p. 216

Cuadro 1

Nulidad de Influencias entre poderes

Influencia Nula del Ejecutivo sobre el Legislativo: Ningún derecho de convocatoria del Gobierno.	Influencia Nula del Legislativo sobre el Ejecutivo: Prohibición general de adopción por el Legislativo de actos del Ejecutivo.
Ninguna iniciativa de Ley del Gobierno.	Ninguna elección del Jefe de Estado, o del Gobierno, por el Legislativo.
Ninguna aprobación en común de la ley.	Ningún derecho de acusación ni ninguna facultad de enjuiciar, del Legislativo frente al Ejecutivo.
Ninguna delegación de la competencia legislativa.	Ninguna dependencia del Gobierno respecto de la confianza del Parlamento (ningún voto de desconfianza).
Ningún veto del Ejecutivo.	Ninguna propuesta del Legislativo para la deposición del Jefe de Estado mediante el voto popular
Ningún acuerdo de referéndum adoptado por el ejecutivo frente a una resolución del Legislativo.	Ninguna necesidad de la anuencia del Legislativo para perseguir criminalmente al Jefe de Estado.
Ninguna expedición ni promulgación de ley por el Ejecutivo.	Las intervenciones muy fuertes, pero mediatas, que el Legislativo realiza en el Ejecutivo, por medio del derecho del Parlamento a aprobar el presupuesto, no serán consideradas como violación al principio de división de poderes en tanto que el Parlamento se limite al simple control presupuestario, y se abstenga de practicar ingerencias directas. ²⁷⁸
Ninguna disolución del cuerpo legislativo por el Ejecutivo	
Ningún derecho de gracia por el Ejecutivo	
Inviolabilidad e inmunidad de los diputados frente a los tribunales y otras autoridades.	
Riguroso establecimiento de incompatibilidades.	

Respecto de esta separación estricta propone Schmitt el esquema de un contrapeso de los poderes distinguidos o, incluso, separados que conduce a intervenciones e influencias recíprocas, con las cuales se llega a compensar las facultades contrapuestas y a llevarlas a un equilibrio. Todo robustecimiento de una parte ha de contrapesarse por la otra, y, así, no se romperá el equilibrio por ninguna de las dos partes.

Agrega el autor²⁷⁹ que en el actual Estado de Derecho se procura con este sistema compensar el predominio de los cuerpos legislativos, pues a consecuencia del imperio de la ley, el Cuerpo legislativo, aún garantizado el concepto de Ley, tiene un natural predominio.

²⁷⁸ Schmitt; pp. 217-222.

²⁷⁹ Schmitt, op. cit., pp. 226-227.

4.5 Formas de gobierno.

Pasemos ahora a especificar las distintas formas de gobierno que se han presentado hasta hoy, y veamos como se han diversificado al tratar de adaptarse a las necesidades específicas de cada país.

4.5.1 La forma de gobierno parlamentario

En sus orígenes, el sistema parlamentario –o mejor dicho el parlamentarismo– surge en Inglaterra como el gobierno de asamblea que trajo consigo el nacimiento del constitucionalismo moderno. El sistema parlamentario busca que el Ejecutivo refleje en sus actos la voluntad del pueblo, manifestada a través del Parlamento, que se supone es el representante genuino de aquél.

Para ello, el Jefe de gobierno designa su gabinete de acuerdo con la mayoría que prevalezca en el Parlamento; el gabinete así nombrado debe actuar de acuerdo con la mayoría parlamentaria a la que pertenece y es ese gabinete el único responsable de los actos del Ejecutivo frente al Parlamento y la opinión pública. Esto debido a que el jefe de gobierno no es libre de designar a sus ministros, sino que los elige según la mayoría parlamentaria y tampoco puede ejercer las funciones de gobierno; por ello, la responsabilidad política la asume no el jefe de gobierno, sino el Parlamento.

Cuando el gabinete cesa de representar la opinión de la mayoría debe dimitir, para ser sustituido por quienes reflejan dicha mayoría. Lo mismo por lo que hace a la responsabilidad política como por lo que respecta la representación de la mayoría, el vaivén político concluye en el gabinete; el jefe de gobierno está por encima del reflujo, inmune a los cambios.

Pero cuando la oposición entre el Jefe del Ejecutivo y el Parlamento hace suponer que alguno de los dos no interpreta la voluntad popular, el primero tiene el derecho de apelar directamente al pueblo, mediante la disolución de la cámara popular y la convocación a elecciones; en los comicios el pueblo decide si apoya la política del Parlamento o la del Ejecutivo.

De allí que “la facultad de disolver el Parlamento sea la válvula de escape del sistema, porque si el Ejecutivo tuviera que subordinarse sin excepción a la voluntad de la asamblea, se llegaría al absolutismo congresional.”²⁸⁰

²⁸⁰ Tena Ramírez p.242.

El sistema parlamentario presume la existencia de partidos organizados y una alta educación cívica. Sin estas dos características, el parlamentarismo comienza por los cambios frecuentes y desorientados en el gabinete, que entorpecen la labor del gobierno, y termina en el uso de la violencia, que destruye el sistema.²⁸¹

A este tipo de gobierno señala Hurtado, en su origen le caracterizó el siguiente esquema: 1. La asamblea legislativa elegida por el pueblo esta dotada del dominio absoluto sobre los otros órganos estatales; 2. El Ejecutivo está estrictamente sometido a la asamblea, pudiendo ser designado y destituido discrecionalmente por ella; 3. Ningún órgano estatal está legalmente autorizado para interferir en la autonomía ni en el monopolio del poder ejercido por la asamblea; 4. No existe ningún derecho del gobierno a disolver el Parlamento, aunque cabe una disolución por parte del electorado soberano.

En nuestros días, el gobierno de asamblea ha sido totalmente superado en todos los sistemas parlamentarios. Sin embargo en la clasificación reciente sobre este sistema de gobierno algunos países aún tienen algunas de estas características.

En el sistema presidencial, por ser la teoría de separación de poderes, originalmente se planteó la incompatibilidad de que una persona pudiera pertenecer a dos poderes al mismo tiempo. En el parlamentario si bien la doble pertenencia de los miembros del gabinete a la asamblea legislativa no es una condición indispensable, sí facilita su responsabilidad política, pues es más fácil que ésta ejerza un control sobre sus propios miembros que sobre elementos extraños a ella.²⁸²

En la actualidad, señala el autor arriba citado²⁸³, este sistema tiene otras características:

- a) La Jefatura de Estado y la de gobierno se encuentran separadas: la primera es por sucesión, designación o elección indirecta de un órgano determinado, mientras que la segunda la ejerce un primer ministro electo en el Parlamento.
- b) El gobierno o gabinete está constituido por los jefes del partido con mayor apoyo electoral, o de los partidos que, uniéndose en coalición, forman una mayoría en la que el poder gubernamental se concentra en la figura del primer ministro, por lo regular líder de la formación política más votada.

²⁸¹ Tena Ramírez; p. 243.

²⁸² Javier Hurtado, pp. 18-22

²⁸³ Javier Hurtado op. cit., p. 19.

- c) No existe dualidad del origen popular y legitimidad democrática entre gobierno y Parlamento, como sí la hay en los sistemas presidenciales.
- d) La duración del periodo gubernamental no es fija, depende del voto de confianza o de censura que sobre el gobierno haga el Parlamento para ratificar o destituir al primer ministro y su gabinete.
- e) El gobierno es de gabinete: su funcionamiento y toma de decisiones es de forma colegiada y con el apoyo y responsabilidad de todos los ministros. La dimisión del gobierno puede conducir a la disolución del Parlamento y a nuevas elecciones, o tan sólo a un cambio de gabinete.
- f) Si bien el Parlamento puede destituir al primer ministro, éste a su vez puede recomendar al jefe de Estado la disolución del Parlamento.

La forma de gobierno parlamentario es característica de los países de Europa Occidental. Señala Patiño Camarena que la historia de los países que practican esta forma de gobierno pone de manifiesto que su configuración es resultado de cuatro etapas históricas: de la monarquía absoluta, de la monarquía limitada, de la monarquía dualista u ornealista y del gobierno parlamentario.²⁸⁴

En todo gobierno parlamentario el Poder Ejecutivo se encuentra estructurado con un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno. Le corresponde al Jefe de Estado asegurar la continuidad del Estado para cuyo efecto se le confieren importantes poderes ejecutivos y protocolarios, pero no de decisión o de definición política; el Jefe de Estado es nombrado en algunos países con apego a las leyes que regulan la sucesión a la corona y en aquellos países en que ha desaparecido totalmente la monarquía, es nombrado por el parlamento para que ejerza el cargo por un periodo previamente determinado. En el primer caso se encuentran: Inglaterra, Holanda, Bélgica, Noruega y Luxemburgo; en el segundo, Alemania, España, Italia y Portugal.

La calidad de jefe de gobierno recae en el primer ministro que es quien detenta el poder ejecutivo de definición política, es decir, el poder ejecutivo trascendente, el que determina la orientación y conducción del Estado; el jefe de gobierno es nombrado por la mayoría parlamentaria, correspondiéndole al primer ministro nombrar a los demás miembros integrantes de su gabinete.

²⁸⁴ Patiño Camarena, *Derecho Electoral Mexicano*, p. 30

En todo régimen parlamentario las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo cuentan con un medio de acción trascendente el uno sobre el otro.

Así, el primer ministro, en su calidad de jefe de gobierno, tiene la facultad de disolver el parlamento antes de su término legal si estima que dada la situación política del momento le resulta conveniente a su partido, en cuyo caso deberá convocar a nuevas elecciones.

A su vez el parlamento puede pronunciar un voto de desconfianza o de censura respecto del primer ministro, lo que implica que se ponga fin en forma anticipada a su encargo y en cuyo caso se deberá integrar un nuevo gobierno. Como se puede apreciar en los casos descritos, cada uno de los poderes cuenta con un medio de acción trascendente sobre el otro ya que el ejercicio de dicha facultad da como resultado el que un poder ponga fin al encargo del poder en contra del cual se ejerce.

Lo anterior significa que no se trata de un medio simple de colaboración entre uno y otro poder, como sucede en el caso del proceso legislativo en el que el Ejecutivo colabora con el Legislativo en el proceso de formación de las leyes presentando iniciativas de ley; tampoco es el caso de la relación que se da entre los poderes con motivo de la aprobación del presupuesto anual necesario para la realización del programa de gobierno, sino que se trata de medios de acción trascendentes de un poder sobre otro, toda vez que su ejercicio da como resultado el que se ponga fin al encargo del poder en contra del cual se ejerce.

Observa Javier Hurtado que el equilibrio entre gobierno y Parlamento (checks and balances en las relaciones Ejecutivo-Legislativo) en el sistema parlamentario se da por el voto de censura del segundo sobre el primero, y por el procedimiento de disolución de la asamblea que haga el primer ministro al jefe de Estado.²⁸⁵

El sistema parlamentario o de "gobierno de gabinete" presenta modalidades en la actualidad. Giovanni Sartori²⁸⁶ habla de "tres variedades principales: 1. el sistema del primer ministro o de gabinete, de tipo inglés, en el que el Ejecutivo forzosamente prevalece sobre el parlamento; 2. el sistema de tipo francés de gobierno por asamblea de la Tercera y Cuarta Repúblicas, que casi impide gobernar y 3. "A la mitad del camino entre ellos encontramos la fórmula del parlamentarismo controlado por los partidos."

²⁸⁵. Patiño Camarena, op. cit. p. 20.

²⁸⁶ México 2001, pp. 116-135.

Más aún, destaca el autor dado que los sistemas parlamentarios son sistemas "en que se comparte el poder", el jefe de gobierno puede relacionarse con los demás ministros como: 1. un "primero por encima de sus desiguales" es decir un Jefe del Ejecutivo que a la vez sea jefe del partido, quien difícilmente puede ser destituido por el voto del parlamento y designa o cambia a los ministros de su gabinete según le plazca (Reino Unido); 2. un primero entre desiguales, podría no se el líder del partido oficial, y sin embargo no se le podría destituir en un mero voto parlamentario de confianza. Se espera que permanezca en el cargo aunque los miembros de su gabinete cambien. Este primero puede destituir a sus ministros, pero éstos no lo pueden destituir a él (Alemania); y 3. un primero entre iguales, es un primer ministro que cae con su gabinete, que generalmente debe incluir en su gabinete a ministros que le son impuestos y que tiene poco control sobre el grupo (Italia).

Señala Sartori que de acuerdo a lo anterior es difícil asegurar que el parlamentario es mejor sistema de gobierno que el presidencialismo, ya que no todas las fórmulas ofrecen la "promesa de gobernar", sólo un primero por encima de sus desiguales y un primero entre desiguales, es decir que el sistema parlamentario que funciona es el que comprende de la variante inglesa a la alemana.²⁸⁷

De acuerdo con este autor, señala Hurtado hoy en día habría un parlamentarismo puro o de asamblea (la Italia de la posguerra) , un "semiparlamentarismo funcional" (Alemania y Reino Unido) y un parlamentarismo de partidos (España).²⁸⁸

Otra forma de analizar estos sistemas de gobierno, comenta Hurtado, es atendiendo a su estabilidad. En algunos países dependen del número y disciplina de sus sistema de partidos y de sus diseños constitucionales para evitar gobiernos inestables o efímeros. Vistos así, en un extremo estaría el parlamentarismo italiano de la posguerra y en el otro el tradicional modelo inglés, junto con el alemán surgido a mediados del presente siglo. En el caso británico, la estabilidad de su gobierno depende -en opinión de Sartori- a tres factores: un sistema electoral mayorista; un sistema de partidos bipartidista y una fuerte disciplina partidaria.

Al respecto y en defensa del presidencialismo, coincide Hurtado con Sartori: "las supuestas virtudes del parlamentarismo en relación con el presidencialismo no pueden argumentarse en abstracto, al margen del modelo de parlamentarismo que se toma de referencia y dejando de lado el tipo de presidencialismo al que se está criticando.

²⁸⁷ op. cit., p. 135.

²⁸⁸ Javier Hurtado; op. cit. p.20.

Sartori advierte los peligros de un gobierno parlamentario “los panegiristas del parlamentarismo no se ocupan de las asambleas, no tanto porque las desconozcan, sino porque las consideran una desviación, una forma degenerada . Pero no es así. Si el principio básico del parlamentarismo es la soberanía de los parlamentos, entonces el gobierno por asamblea representa la línea de sucesión directa de ese principio, además de que es el desarrollo natural del principio, del parlamentarismo: surge por sí mismo, por inercia”²⁸⁹.

4.5.2 La forma de gobierno presidencial.

El sistema presidencial de gobierno fue creada por los inmigrantes ingleses que llegaron a la costa este de los Estados Unidos huyendo de los excesos de la corona (Hurtado:22). Cuando declararon su independencia y redactaron su Constitución, el objetivo fue evitar tanto el despotismo del Legislativo como el absolutismo del Ejecutivo. Para ello produjeron un nuevo modelo de gobierno que contara con un Congreso integrado por votación popular, y al mismo tiempo, un gobernante que siendo unipersonal tampoco fuera rey. De ahí surge la doctrina de la separación de poderes y de los frenos entre si. En el caso del sistema presidencial, como dice Lowenstein, “el concepto de poderes tiene un sentido más figurativo que estructural y debería ser sustituido por el de funciones, con lo que quedarían designados los diferentes ámbitos de la actividad estatal” (1983:31); y, a su vez, el de separación de poderes debería entenderse más en términos de la coordinación de las tres ramas de manera divididas y equilibradas, sin que ninguna pueda traspasar sus límites legales sin ser controlada y restringida por las otras.

Este modelo gubernamental fue adoptado inmediatamente, mas no adaptado dice Hurtado, por las naciones latinoamericanas que, con posterioridad, adquirieron su independencia de España.

En un principio la distinción entre los sistemas de gobierno europeos y los surgidos de las nuevas naciones americanas era que a aquellos se les consideraba monarquías y a éstos repúblicas. A mediados del Siglo XIX, Walter Bagehot utilizó en *The English Constitution* el término régimen presidencial para designar el sistema de gobierno de los Estados Unidos en oposición a lo que se denominaba gobierno de gabinete, propio del sistema británico. A finales de ese mismo siglo, Woodrow Wilson, en su obra *Congressional Government* (1885), polemizó con Bagehot, refiriéndose al de los Estados Unidos como un “gobierno congresional” dadas las importantes contribuciones que en esa época tenía el Congreso norteamericano, por encima de las del presidente. Hoy en día, ciertos hechos dan la razón a la conceptualización de Bagehot (facultad del

²⁸⁹ Giovanni Sartori, op cit, p. 128.

presidente de declarar la guerra a otro país sin aprobación del Congreso) y otros a la de Wilson (el "cierre del gobierno" facultad que el Congreso tiene a partir de la desaprobación del presupuesto). Por ello, es importante conocer las características fundamentales del sistema.²⁹⁰

La forma de gobierno presidencial, la más común en el continente americano, ha sido practicada en México desde el inicio de su vida independiente. En esta forma de gobierno la titularidad del Poder Ejecutivo se deposita en una persona que es electa a través del voto popular. Por lo general, el Poder Ejecutivo estructurado en forma unipersonal, sin embargo, ha habido casos de presidencias colegiadas. La elección del presidente por medio del sufragio puede ser indirecta en primero, segundo o tercer grado, o bien directa y ésta puede ser a uno o dos turnos.

En la elección directa a un turno triunfa el candidato que obtiene la mayoría relativa, es decir, el mayor número de votos, en tanto que en la elección directa a dos turnos para que un candidato sea electo presidente en el primer turno se requiere la mayoría absoluta de votos con relación al padrón electoral, o bien, con relación a los votos emitidos, y en caso de que ningún candidato obtenga dicha mayoría, se requiere celebrar un segundo turno, en esta ocasión será electo presidente de la República el candidato que obtenga la mayoría simple o relativa, es decir, el mayor número de votos.

Por lo que hace a las relaciones del Poder Ejecutivo y Legislativo, cabe señalar que en un régimen presidencial éstos tienen vida constitucional independiente, de tal forma que un poder no puede poner término en forma anticipada al mandato de quienes encarnan al otro poder.

En consecuencia, en esta forma de gobierno el Poder Ejecutivo no puede disolver al Poder Legislativo ni éste puede pronunciar un voto de censura o de desconfianza respecto del Poder Ejecutivo como sucede en un régimen parlamentario. En caso de que tales hipótesis se sucedieran, ello equivaldría a un golpe de Estado; pues como se dijo, lo propio de un régimen presidencial es que cada órgano tenga vida constitucional independiente.

Con base en las consideraciones arriba expuestas, se puede decir que la forma de gobierno presidencial es resultado de la aplicación rígida del principio de separación de poderes toda vez que cada uno de los poderes políticos tienen un origen popular directo y vida constitucional independiente, lo que no excluye que existan mecanismos de colaboración

²⁹⁰ Javier Hurtado, op. cit, p. 23.

entre uno y otro, como en el caso del proceso legislativo en el que el Poder Ejecutivo interviene presentando iniciativas de ley, o bien, en el caso de la aprobación que hace el congreso del presupuesto que anualmente le somete el Ejecutivo para realizar su programa de gobierno.

La anterior exposición puede quedar resumida en las características que Javier Hurtado atribuye al sistema presidencial las siguientes²⁹¹:

- a) La jefatura de Estado y la de gobierno se concentran en una sola persona: Ejecutivo.
- b) Los presidentes son elegidos mediante sufragio universal de todos los ciudadanos en aptitud de votar y, salvo en contadas excepciones, por un colegio electoral.
- c) El jefe de Ejecutivo y su gabinete son independientes del Legislativo, en virtud de que constituyen poderes distintos, elegidos en forma separada.
- d) El presidente y los congresistas cumplen un periodo fijo de duración en el cargo, por lo que el Congreso no tiene capacidad para destituir al presidente y el Ejecutivo no tiene facultad para disolver al Legislativo.
- e) El poder Ejecutivo es unipersonal
- f) El presidente, en forma libre y directa, nombra o sustituye a sus ministros o secretarios, quienes tan sólo son sus colaboradores.

No obstante lo arriba descrito es de destacar que existen notables diferencias en las constituciones de los países que sustentan este tipo de gobierno, lo que ha llevado a una clasificación más amplia y específica que más adelante se describe.

No todos los sistemas presidenciales funcionan de igual manera, el presidencialismo presenta variaciones significativas, entre ellas: la naturaleza del sistema de partidos, específicamente el número de partidos establece una diferencia fundamental en el modo como funcionan los sistemas presidenciales²⁹².

El número de los partidos afecta a la compatibilidad general entre el Parlamento y el presidente. En un sistema multipartidista altamente fragmentado ningún partido tiene la mayoría, y esta situación puede ser

²⁹¹ Op. cit., p. 23

²⁹² Sobre el particular consultar el extenso estudio realizado por Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart compiladores, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, ed. Paidós, México 2002.

problemática porque el presidente tiene habitualmente dificultades para formar coaliciones de gobierno confiables.²⁹³

El presidencialismo también se ve afectado por el grado de disciplina de los partidos políticos. Los partidos disciplinados permiten mayor previsibilidad, y facilitan las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. "Sin embargo, los partidos extremadamente disciplinados pueden obstruir las relaciones presidente-parlamento cuando el presidente no tiene la mayoría, y pueden anular las ventajas del presidencialismo cuando sí la tienen²⁹⁴.

No es solamente el número de partidos y la proporción de bancas del partido del presidente lo que importa en un sistema presidencial. "La proximidad político-ideológica de los partidos también afecta a las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo²⁹⁵. Siguiendo a Sartori es de esperar que mayor distancia ideológica entre los partidos ocasiona mayor conflicto en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo".

4.5.3 Definición de los sistemas semipresidenciales

Este sistema apareció desde hace más de 70 años en Finlandia y en la Alemania de Weimar (1919-1920) y se extendió después en Austria (1929), en Irlanda (1937), en Islandia (1944), en Francia (1962), en Portugal (1976), y recientemente es incorporado a Rusia y a la mayor parte de los países de Europa central²⁹⁶.

²⁹³ Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, *ibid*, p. 255. Señalan los autores respecto de la situación opuesta, la que el partido del presidente posee firmemente la mayoría, no es necesaria ni siempre deseable; pero el presidencialismo siempre funciona mejor si el partido del presidente dispone de un considerable contingente legislativo

²⁹⁴ Scott Mainwaring, *Ibidem*

²⁹⁵ Recordemos que en México durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, una gran porción de las bancadas era controlada por el PRI y el PAN partidos que aunque habitualmente no tenían posiciones ideológicas similares, lograron coincidir en ese sexenio en virtud de la característica ya estudiada, de que el PRI hasta antes del 2000 en que perdió la presidencia, adoptaba la personalidad del presidente en turno. De allí que se lograron importantes reformas constitucionales en muchos temas clave como: desaparición del ejido, relaciones iglesia-estado, reforma para que los hijos de padre o madre mexicanos –sin necesidad de que fuesen ambos- pudiesen postularse ala presidencia. De ahí que la necesidad del presidente de controlar un gran bloque en el Congreso se reduce ya que es más fácil lograr una coalición

²⁹⁶ Señala Hurtado, *op. cit.* pp. 30-31 la cantidad de países hoy gobernados bajo características de gobierno semipresidencial, -55 países que gobiernan 808 552 796 habitantes- que se ha implantado prácticamente en todas las nuevas Repúblicas de la ex Unión Soviética, en Polonia y Rumania, convirtiéndolo en un régimen típico de la transición. Esto, al menos por dos factores: 1. Si muchos de los países que optaron por este tipo de sistema de gobierno estuvieron bajo gobiernos dictatoriales o totalitarios, cuando se derrumban, lógico es que las fuerzas políticas que estuvieron calladas aflore y se exprese en la multiplicidad de partidos políticos. Si el multipartidismo tiende a generar dificultades en un sistema presidencial, para que un partido político logre tener mayoría

Valora Hurtado que este sistema, en vez de ser un punto intermedio entre los otros dos, una distorsión de cualquiera de ellos o un proceso evolutivo que invariablemente lo lleve a dejar de ser "semi" para convertirse en plenamente parlamentario o presidencial, en la actualidad por fuerza de los hechos, cada día adquiere *status proprio*.²⁹⁷

Duverger²⁹⁸ opina que la mayor parte de los constitucionalistas dan "todavía un culto fetichista a esta visión dualista -que sólo existen dos sistemas de gobierno- y juzgan sacrilego que se proponga un sistema completamente nuevo."

Veremos como la creciente difusión y funcionalidad de sus características han hecho de éste, un sistema de gobierno tanto o más importante que el parlamentario o el presidencial, desde el punto de vista de la población que gobierna y de la recurrente adopción que de él hacen los países que deciden cambiar su estructura de gobierno.

Sartori destaca²⁹⁹ el denominador común tanto del presidencialismo y como del semipresidencialismo es un presidente electo popularmente, o al menos, un presidente que no es electo en y por el Parlamento. Pero más allá de esta base común las dos formas se alejan entre sí radicalmente, porque el semipresidencialismo es "semi" porque divide en dos al presidencialismo al sustituir una estructura monocéntrica de autoridad en una autoridad dual. En los sistemas presidenciales el presidente está protegido de la ingerencia parlamentaria por el principio de la división de poderes. El sistema semipresidencial funciona basado en el poder compartido: el presidente debe compartir el poder con un primer ministro, a su vez el primer ministro debe conseguir el apoyo parlamentario continuo.

Un sistema político es semipresidencial³⁰⁰ si se aplican conjuntamente las siguientes características:

absoluta en el Legislativo, entonces se busca conciliar la nueva pluralidad con esquemas de diseño constitucional que permitan relaciones de cooperación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. 2. Si algunos de esos países pasaron de ser colonia a naciones independientes, y ante la imposibilidad de que puedan seguir reconociendo como jefe de Estado al monarca del antiguo imperio, lo obvio es que opten por tener un jefe de Estado elegido popularmente y un primer ministro que emane de la mayoría parlamentaria. De allí que la importancia del sistema semipresidencial en la actualidad y en un futuro será creciente. Por ello, no es exagerado afirmar que ocupará el papel que el parlamentarismo tuvo en los siglos XVIII y XIX ahora lo desempeña el sistema presidencial.

²⁹⁷ Scott Mainwaring, op. cit., p.24

²⁹⁸ Maurice Duverger, 1992, op. cit. pp. 901-904.

²⁹⁹ Sartori, op. cit. pp. 136 y 137

³⁰⁰ Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada*, op. cit., pp. 148 y 149

- a) El jefe de Estado (el presidente) es elegido por el voto popular – directa o indirectamente- para un periodo predeterminado en el cargo.
- b) El jefe de Estado comparte el Poder Ejecutivo con un primer ministro (Duverger lo llama poder bicéfalo), con lo que se establece una estructura de autoridad dual cuyos tres criterios definitorios son:
- c) El presidente es independiente del Parlamento –agrega Hurtado: y puede disolverlo tomando el parecer del Primer Ministro y de los líderes de la asamblea-, pero no se le permite gobernar sólo directamente, y en consecuencia su voluntad debe ser canalizada y procesada por medio de su gobierno.
- d) El primer ministro y su gabinete son independientes del presidente porque dependen del Parlamento; están sujetos al voto de confianza y/o al voto de censura, y en ambos casos requiere el apoyo de una mayoría parlamentaria.
- e) La estructura de autoridad dual del semipresidencialismo permite diferentes balances de poder así como predominios de poder variables dentro del Ejecutivo, bajo la rigurosa condición de que el “potencial de autonomía” de cada unidad componente del Ejecutivo subsista.

Señala Sartori en su *Ingeniería Constitucional*³⁰¹ que existe consenso respecto de que Francia, la Alemania de Weimar, Portugal, Sri Lanka y Finlandia son los países cuya Constitución consagra el semipresidencialismo como sistema de gobierno, pero que algunos teóricos como Duverger –con los que Sartori no está de acuerdo- agregan a Finlandia, Islandia y Austria dentro de la clasificación de este régimen.

En la interpretación de Sartori que el semipresidencialismo francés, ha evolucionado hasta convertirse en un verdadero sistema mixto basado en una estructura flexible de autoridad dual, es decir un Ejecutivo bicéfalo, cuya “primera cabeza” cambia cuando cambian las combinaciones de la mayoría (pp.140 y141). Con una mayoría unificada, un presidente que prevalece decisivamente sobre el primer ministro y una Constitución que es “material” (las convenciones constitucionales). A la inversa, y alternativamente, con una mayoría dividida el que prevalece es el primer ministro apoyado por su propio Parlamento y porque la Constitución formal (escrita) apoya su pretensión de gobernar por derecho propio.

Analiza el politólogo italiano que aunque cualquier estructura de autoridad dual puede caer en el enfrentamiento y, en consecuencia, paralizarse por un Ejecutivo dividido en conflicto. No hay ninguna seguridad de que esto no le pueda ocurrir al semipresidencialismo francés. Pero aun así, Considera Sartori, se debe reconocer que en esta fórmula el

³⁰¹ Sartori, op. cit, pp.142 y 143

problema de las mayorías divididas encuentra su solución por el “cambio de cabeza”, al reforzar la autoridad de quien obtenga la mayoría. Señala Sartorial respecto: *“este es un brillante, aunque involuntario acto de brujería constitucional”*³⁰²

Esta es la respuesta que el politólogo ofrece a la objeción planteada por Linz al semipresidencialismo (Linz 1990, p.63). Dice Linz *“No existe ningún principio democrático para resolver las disputas entre el Ejecutivo y la legislatura acerca de cuál de los dos representa la voluntad del pueblo”*.

Explica Hurtado que en los regímenes parlamentarios el poder mayoritario está en manos del primer ministro. En cambio, en los regímenes semipresidenciales la situación se complica, ya que, como dice Duverger, “puede caer en manos del presidente o de un primer ministro”, dependiendo de la situación de su partido en la asamblea. Así entonces, lo que dota de estabilidad política a este sistema de gobierno es el poder mayoritario que se encuentra en manos del presidente o del primer ministro.

Para Duverger el régimen semipresidencial es producto de tres subsistemas que están a su alrededor: el sistema cultural, el sistema de partidos y el sistema electoral (1992:901). Los cuatro forman en conjunto una fortaleza o debilidad del presidente, del Parlamento o del primer ministro depende mucho de cómo los perciban los ciudadanos; de su tradición, de sus aspiraciones y de su cultura política:

“En la práctica política, sus pesos respectivos pueden ser completamente desiguales, según la imagen del presidente y del parlamento en el espíritu de los ciudadanos.”

“En Irlanda y en Islandia se ha querido que la investidura popular aureole en su jefe de Estado el mismo prestigio que las coronas reales de Inglaterra y Dinamarca, sin por ello otorgarle el poderío que tiene un monarca constitucional.”

“La cultura nacional puede así tener más control sobre las instituciones jurídicas. El presidente, hoy en día, es más débil en Islandia –no obstante que la Constitución le atribuye ciertas prerrogativas considerables– que en Irlanda, donde éstas se reducen a una proporción relativamente breve. De manera inversa, el presidente francés es el más poderoso de los siete regímenes (semipresidenciales), aun si sus poderes constitucionales están apenas reducidos a los que tenía su colega irlandés. Pero las tradiciones gaullistas están aquí reforzadas por la evolución del

³⁰² Sartori, op. cit. p.141.

sistema de partidos, que dependen sobre todo de mecanismos electorales”.

En cierta manera la dificultad en la comprensión de este sistema de gobierno se ha visto reflejada en la múltiple y hasta contradictoria conceptualización que de él se ha hecho. Así Lijphart lo entiende como una estructura mixta o de alternativa (alternación) entre las fases presidenciales y parlamentarias, para refutar la concepción que del mismo se ha hecho como “síntesis” de ambos.

Por su parte, Sartori citando la opinión que Duverger tenía sobre este sistema -que el semipresidencialismo no es una síntesis de los sistemas parlamentario y presidencial, sino una alternación entre las fases presidenciales y parlamentarias”-, declara que:

“Concebir el semipresidencialismo como una alternación, entre otros dos especímenes, sencillamente equivalen a eliminar la naturaleza mixta del sistema, y de hecho es afirmar que en él no tenemos un verdadero sistema. Creo que esto es un equívoco total que no capta lo que sí expresa mi concepto de oscilación. Porque la alternación sugiere que se pasa de una cosa a otra, mientras que la oscilación es un movimiento dentro de un sistema. Cuando algo oscila sigue siendo lo mismo”³⁰³

Como vemos la doctrina no se pone aun de acuerdo en este sistema. La diversidad de opiniones que sobre el semipresidencialismo existen se resumen: es un sistema mixto, híbrido; es el punto medio de un sistema en cuyos extremos estarían el presidencialismo y parlamentarismo. También se entiende como una síntesis de los sistemas parlamentario y presidencial; algunos hablan de que alterna entre fases presidenciales y parlamentarios; o que “oscila” entre ambas fases y que puede llegar a ser un “sistema con dos motores.”

Javier Hurtado contribuye a la discusión y elabora un cuadro en el que describe cuales son a su modo de ver las características que toma del sistema parlamentario, las que tiene del presidencial y cuáles son las propias, considerándolo entonces un tercer sistema de gobierno independiente de los otros dos.

³⁰³ Sartori, op. cit. 140.

El sistema semipresidencial de gobierno³⁰⁴

Elementos que toma del presidencialismo	Elementos que toma del parlamentarismo	Características propias
En lo referente al presidente o jefe de Estado:	El gobierno emana del Parlamento y es responsable ante éste.	Estructura dual de poder.
Es elegido popularmente para un periodo determinado	Por lo que toca al primer ministro:	El Jefe de Estado interviene en el gobierno compartiéndolo.
Goza de veto en el proceso legislativo	Puede ser depuesto mediante voto de censura del Parlamento.	El presidente puede disolver la asamblea en respuesta a sus intereses políticos y partidistas.
Nombra los jefes del gobierno	Cuando el partido del presidente no tiene mayoría legislativa, éste solo se limita a designar como jefe de gobierno a quien la asamblea le propone.	El gabinete responde ante el primer ministro.
Dispone de la fuerza militar, erigiéndose como comandante en jefe de ésta	Puede merecer, él y su gabinete, el voto de confianza o de censura del Parlamento.	El presidente se comunica con la asamblea mediante mensajes, frenando con ello la posibilidad de debate o diálogo directo entre los poderes.
No puede ser destituido por el Congreso	La segunda cámara puede ser estamental.	El presidente y el primer ministro deben estar de acuerdo para que no se paralice el sistema.
Presidente el consejo de ministros	Los diputados pueden forzar a dimitir al gobierno (pero se van con él)	El jefe de Estado propone ante el asamblea al jefe de gobierno; o bien, inviste como tal al que la mayoría legislativa le propone
Tiene derecho de indulto.	Para que el gobierno permanezca debe haber una mayoría legislativo estable y disciplinada, cuyo líder sea el primer ministro.	Cuando el Ejecutivo lo comparten un primer ministro de un partido y un jefe de Estado de otro, surgen lo que se da en llamar cohabitación.
Convoca al recurso de referéndum.		El presidente de la República es elegido mediante el sistema de dos vueltas, a fin de dotarlo de la debida fuerza y legitimidad ante el primer ministro.
Presenta iniciativas de ley y promueve el recurso de referéndum.		
Puede gobernar por decreto.		
Representa internacionalmente al Estado		
Conduce la política exterior y la defensa nacional.		

4.6 Modalidades posibles de los sistemas de gobierno

Javier Hurtado³⁰⁵ expone una realidad contemporánea muy distinta a la clásica que considera hace que se mezclen algunas de las características de los sistemas de gobierno para producir subtipos de los sistemas. Su

³⁰⁴ Javier Hurtado; op. cit., p. 21.

³⁰⁵ Javier Hurtado, op. cit., pp.32-40

hipótesis de fondo es que no existen sistemas de gobierno puros, los países suelen incorporar elementos para dar respuesta a necesidades específicas de gobernabilidad que cada caso pueda presentar.

Para ilustrar la tesis el autor imagina tres círculos, cada uno de ellos contendría a uno de los sistemas descritos arriba: parlamentario, presidencial y semipresidencial. Los círculos no se presentan separados, los tres muestran zonas de intersección entre ellos de forma tal que la zona que cruza el parlamentarismo con el semipresidencialismo con predominio del primero sería el parlamentario semipresidencializado si en ese cruce predomina el segundo el sistema resultante sería el semipresidencial parlamentarizado. Cuando se combinan los elementos del semipresidencial y presidencial pueden presentarse, dependiendo de cuál de los dos sistemas predomine, el presidencial semipresidencializado o el semipresidencial presidencializado. Si la combinación se presenta entre los sistemas parlamentario y presidencial, dependiendo de cual domine, nos encontraríamos con un modelo parlamentario presidencializado o uno presidencial parlamentarizado.

Explica el autor cada uno de ellos:

El presidencial parlamentarizado: es el sistema en el que el Congreso puede destituir al presidente; el presidente puede disolver el Congreso y emitir nociones de censura a los ministros. O bien, los sistemas que permiten que el Congreso pueda nombrar al presidente cuando, realizados los comicios directos o indirectos, ningún candidato hubiera obtenido mayoría absoluta. Ejemplos de este sistema son: Venezuela, Uruguay, Ecuador y el Salvador.

El presidencial semipresidencializado: existe un jefe de gabinete o presidente del Consejo de Ministros nombrado por el presidente y susceptible de merecer mociones de censura por la asamblea legislativa. El presidente, además de jefe de Estado, es jefe de gobierno. El jefe de gabinete o presidente del Consejo de Ministros sólo es responsable administrativo del gobierno. (Dice el autor: "sabia combinación entre responsabilidad política y administrativa, haciendo del responsable administrativo sujeto de responsabilidad política y dejando al responsable político al margen del *impeachment*.) En este caso se ubicaría Perú y Argentina.

Parlamentario presidencializado: existe un jefe de Estado, por lo regular elegido por una cámara legislativa u órgano especial por un periodo fijo en el cargo, y no puede ser removido a no ser por causa grave. La jefatura del gobierno recae en el presidente del gobierno, el canciller o un primer ministro, caracterizados por una prolongada duración en el

cargo, o por criterios y reglas más complicados que en otros sistemas parlamentarios para emitir el *impeachment*. Reino Unido y Alemania.

Parlamentario semipresidencializado: el jefe de Estado no es elegido popularmente en forma directa, pero tampoco la elección es realizada en forma exclusiva por un cuerpo especial. En este subtipo, la figura central del sistema político lo es el presidente, no obstante que su elección sea popular y directa. Por ejemplo Egipto.

Semipresidencial parlamentarizado: coexiste un jefe de Estado elegido popularmente con un jefe de gobierno electo o nominado por la mayoría de la asamblea, de la que depende su permanencia en el gobierno, con poderes efectivos que se hacen que sea una figura pública más importante que el presidente. Destacan Austria y Finlandia.

Semipresidencial presidencializado: coexiste un jefe de Estado electo o ratificado popularmente, con un primer ministro designado por el presidente, ratificado por la asamblea y que no es responsable ante ella, sino sólo ante el presidente. O bien el presidente coexiste con un primer ministro responsable ante la asamblea, pero la constitución le otorga amplios poderes y facultades al presidente. En este sistema se encontrarían Francia y Rusia.

Hasta aquí la doctrina contemporánea de los sistemas de gobierno que, como se dijo supera el binomio clásico. Más adelante veremos que el politólogo Sartori ha propuesto un sistema para México: el presidencialismo alternativo, que será analizado en un capítulo aparte. Hemos visto como la doctrina en un afán de estudiar los sistemas de gobierno los ha clasificado, pero la realidad ha superado la clasificación para encontrar una variedad tan basta, casi, como países existen.

A este respecto, y pronunciándose contra cualquier clasificación Diego Valadés se ha pronunciado contra estas clasificaciones de los denominados "sistemas mixtos". Asegura este autor que no hay sistemas mixtos como no hay sistemas "puros". Señala que "todos los sistemas políticos que tienen como denominador común una Constitución democrática, participan en mayor o menor medida de elementos que la teoría ha considerado propios del sistema presidencial dominante o un factor parlamentario dominante, pero en todo caso el constitucionalismo contemporáneo ha borrado los linderos que, a lo largo del siglo XIX, estuvieron presentes en los debates constituyentes"³⁰⁶.

Asegura además Valadés que la doctrina coincide en que con excepción del modelo de Westminster, ya no existen sistemas "puros", ya

³⁰⁶ Valadés Diego, *El gobierno de gabinete* op cit, p. 15

que la "presidencialización" de los sistemas parlamentarios y la "parlamentarización" de los sistemas presidenciales, obedece a razones políticas de gobernabilidad: hacer más estables a los primeros y más flexibles a los segundos³⁰⁷.

4.7 El sistema de gobierno en América Latina

Bajo el modelo del sistema estadounidense, Latinoamérica adoptó el cuño gubernamental presidencialista, aunque no siguiendo la orientación congresional de dicho país, modelo característico de la democracia del Norte. Tanto en la letra de las Constituciones, como en la práctica podemos afirmar que el caudillismo y la falta de espíritu asociativo y democrático que caracteriza al subdesarrollo social y económico de esta parte del continente, han determinado una presencia hegemónica del poder presidencial y un papel debilitado para las asambleas legislativas y congresos.

El presidencialismo latinoamericano está influido por el modelo bolivariano; siguiendo en esto a Luis Carlos Sáchiga, quien destaca que el "apogeo del Ejecutivo se explica por antecedentes históricos", provenientes de los regímenes precolombino y colonial de "*motivaciones psicológicas, derivadas de la prestancia carismática de conquistadores y caudillos*"³⁰⁸

Agrega Sachica que "*en el estadio del subdesarrollo, el poder no se ha institucionalizado...todavía es poder subjetivo...; ello determina la necesidad funcional, frente a la complejidad del Estado moderno, de instaurar...ágiles órganos unipersonales*"³⁰⁹

A partir de su análisis sociopolítico, Marcos Kaplán considera que la multiplicación de funciones y poderes en el Estado Latinoamericano provoca el refuerzo del presidencialismo, afectando el papel y alcance de los partidos políticos, de los grupos intermedios de los sistemas electorales, de la participación política y, también del Parlamento (poca trascendencia del debate parlamentario). Advierte Kaplan *la importancia y el peso en el Estado del Ejecutivo, de los administradores del establishment policiaco militar, de la tecnoburocracia, de políticos corrompidos y corruptores en colusión con grupos de intereses privados*³¹⁰.

Por su parte Sartori, considera que la mayoría de las democracias latinoamericanas -si abandonaran sus formas presidenciales- caerían

³⁰⁷ Valadés, *Ibid.*, P.16

³⁰⁸ Citado en Quiroga Lavié, Humberto, *Derecho Constitucional Latinoamericano*, UNAM, México 1991.

³⁰⁹ *Ibid.*, p. 263-264.

³¹⁰ Kaplan, Marcos, *El presidencialismo latinoamericano*, separata de *Contribuciones*, publicación trimestral de la Konrad Adenauer, abril de 1985.

directamente en el asambleísmo. Explica que en el esquema asambleísta: a) el gabinete no dirige la legislatura; b) el poder no está unificado, sino disperso y atomizado; c) la responsabilidad casi desaparece del todo; d) hay poca o ninguna disciplina partidista; e) los primeros ministros y sus gabinetes no pueden actuar rápida y efectivamente; f) las coaliciones muy pocas veces solucionan sus desacuerdos y nunca tendrán seguridad de contar con el apoyo legislativo, y g) los gobiernos nunca pueden actuar y hablar con una voz única y clara"³¹¹.

Al respecto vale la pena recordar el debate político institucional que dio lugar el artículo 2o. Transitorio de la Constitución brasileña de 1988 que estuvo dominado por el tema de las ventajas y desventajas institucionales de los regímenes parlamentario y presidencial³¹² en el que finalmente se impuso el razonamiento presidencialista. Contra el parlamentarismo se alegó en coincidencia con Nohlen la evidencia que el argumento parlamentario tendía a centrarse únicamente en criterios institucionales sin tomar en cuenta variables de otro tipo como la cultura política, la estructura social, la segmentación religiosa, entre otras cuestiones. Sobre una base meramente institucional no podía probarse objetivamente la superioridad de ningún sistema.

Los críticos del parlamentarismo en el debate brasileño cuestionaron el vínculo de causalidad que los parlamentaristas veían entre presidencialismo e inestabilidad política. Cabía pensar en otras variables independientes, que podrían ser causa de dicha inestabilidad, más allá de la forma de gobierno. Tal sería el caso de la forma republicana misma -otra variable institucional- o la cultura política, la heterogeneidad de la estructura social y la norma de integración de la economía internacional.

En este mismo sostenemos que la afirmación sobre la excelencia o ventajas de una forma de gobierno sobre otra no puede deslindarse de las circunstancias nacionales. Tal y como se cuestionó: ¿Quién garantizaría que militares golpistas, que no dudan en deponer presidentes electos por el voto popular, respetarían primeros-ministros electos por el Parlamento?³¹³ Sobre este punto, sin embargo, la historia del presidencialismo mexicano podría desmentir, desde este enfoque, la inestabilidad necesaria de esta forma de gobierno, en México nunca se produjo un golpe de estado en el siglo pasado.

³¹¹ Sartori, *Ibid.*, p. 128.

³¹² Serna de la Garza, José María, *La reforma del Estado en América Latina*, UNAM, México 1998, pp. 69-128.

³¹³ Martins Rodríguez Leoncio. *Os riscos do Parlamentarismo*, en Martins Rodríguez Leoncio, et al., *Em defesa so presidencialismo*, Rio de Janeiro, Espacp e tempo, 1993, p.13.

Otro inconveniente del parlamentarismo que se destacó en los debates de Brasil fue el riesgo de gobernabilidad resultante de formación de gabinetes minoritarios en sistemas partidarios fragmentados. Para los presidencialistas, los parlamentaristas tienden a oscurecer el riesgo existente en el sistema parlamentario, avalado por la experiencia histórica de algunos países, relativo a la falta de continuidad del Poder Ejecutivo, relativo a crisis ministeriales recurrentes, derivadas de sistemas de partido fragmentados (precisamente como el que ha existido en Brasil).

Algunos analistas llegaron a aceptar la idea de que un esquema de crisis ministeriales como el arriba apuntado pudiera no llegar a desarrollar efectos elevadamente desestabilizadores para el régimen democrático en su conjunto en países en donde existían verdaderos sistemas de servicio civil de carrera en la administración pública. Pero en países como Brasil que no cuentan con burocracia pública relativamente independiente del gobierno en turno, una crisis ministerial prolongada podría trabar el funcionamiento de la maquinaria estatal entera.

Además, se llegó a sostener que, contrario a la creencia, en los sistemas parlamentarios, el Poder Legislativo tiende a ser más débil frente al Poder Ejecutivo. Debido a que en el parlamentarismo, la Asamblea Legislativa tiende a ser un instrumento de ratificación de los actos de gobierno³¹⁴.

Sartori respecto a México destaca que nuestro país se encuentra en una transición de un esquema de presidencialismo autoritario sostenido por un sistema de partido hegemónico... a un experimento único de democracia presidencial ilustrativo del presidencialismo latinoamericano en general, ya que si se le compara con los sistemas de América del Sur, México nunca ha sido interrumpido por golpes militares ni ha oscilado entre excesos de poder arbitrio e impotencia. Además, de manera intermitente la mayoría de los países latinoamericanos han sido presa de dictadores, pero el presidencialismo mexicano no puede ser considerado una dictadura³¹⁵.

Aunque acepta Sartori que por años el presidente mexicano ha sido un hiperpresidente. Destaca que los dictadores no se retiran, se aferran al poder hasta su muerte. Al respecto hay que recordar que en el siglo XX el general Obregón fue el único que buscó la reelección y fue asesinado en 1928, antes de iniciar su segundo periodo y desde entonces ninguno de

³¹⁴ Barros Enrique, *la distribución del poder en un régimen semipresidencial, Análisis institucional del régimen político francés*, en Godoy, Óscar 8ed.) Cambio de régimen político, Santiago, ediciones Universidad católica de Chile, 1992, pp. 181-185.

³¹⁵ Sartori, op. cit, p.

sus sucesores ha violado la regla de la no reelección. Esto significa para Sartori que los presidentes mexicanos no están por encima de la ley.

Concluye Sartori respecto a México que su historia es exitosa, pero de un presidencialismo autoritario. *“México ha logrado, con sólo realizar elecciones limpias y respetar su veredicto, transformarse en un régimen presidencial democrático mediante un proceso sostenido y fluido”*.

Respecto a las voces que en México desean detener el poder presidencial Sartori comprende que después de una era de presidentes imperiales, los mexicanos prefieran una presidencia menos poderosa. Pero acota que esta actitud confunde democracia con gobierno débil y asegura en su obra citada *Ingeniería constitucional comparada* que *“la presidencia autoritaria debe perder poder, pero la presidencia democrática debe ser fortalecida”*. Y esa búsqueda de una presidencia democrática fortalecida es la que da origen a este trabajo.

4.8 Conclusiones

1.- El sistema parlamentario presume la existencia de partidos organizados y una alta educación cívica. Sin estas dos características, el parlamentarismo comienza por los cambios frecuentes y desorientados en el gabinete, que entorpecen la labor del gobierno, y termina en el uso de la violencia, que destruye el sistema. En este sistema el jefe de gobierno no es libre de designar a sus ministros, los elige según la mayoría parlamentaria y tampoco puede ejercer las funciones de gobierno; por ello, la responsabilidad política no es del jefe de gobierno, sino el Parlamento. En todo régimen parlamentario las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo cuentan con un medio de acción trascendente el uno sobre el otro. No se trata entonces de un medio simple de colaboración entre uno y otro poder. El equilibrio entre gobierno y Parlamento (checks and balances) en el sistema parlamentario se da por el voto de censura del segundo sobre el primero, y por el procedimiento de disolución de la asamblea que haga el primer ministro al jefe de Estado.

2.- La forma de gobierno presidencial es resultado de la aplicación rígida del principio de separación de poderes, toda vez que cada uno de los poderes políticos tienen un origen popular directo y vida constitucional independiente, lo que no excluye que existan mecanismos de colaboración entre uno y otro. Las características del presidencialismo son: a) la jefatura de Estado y la de gobierno se concentran en una sola persona: Ejecutivo; b) los presidentes son elegidos mediante sufragio universal de todos los ciudadanos en aptitud de votar y, salvo en contadas excepciones, por un colegio electoral; c) el jefe de Ejecutivo y su gabinete son independientes del Legislativo, en virtud de que constituyen poderes distintos, elegidos en forma separada; d) el presidente y los congresistas cumplen un periodo fijo

de duración en el cargo, por lo que el Congreso no tiene capacidad para destituir al presidente y el Ejecutivo no tiene facultad para disolver al Legislativo; e) el poder Ejecutivo es unipersonal; y f) el presidente, en forma libre y directa, nombra o sustituye a sus ministros o secretarios, quienes tan sólo son sus colaboradores.

3.- El sistema semipresidencial es un sistema de gobierno tanto o más importante que el parlamentario y el presidencial, desde el punto de vista de la población que gobierna y de la recurrente adopción que de él hacen los países que deciden cambiar su estructura de gobierno. El denominador común tanto del presidencialismo como del semipresidencialismo es un presidente electo popularmente, o al menos, un presidente que no es electo en y por el Parlamento. Pero más allá de esta base común las dos formas se alejan entre sí radicalmente, porque el semipresidencialismo es "semi" porque divide en dos al presidencialismo al sustituir una estructura monocéntrica de autoridad en una autoridad dual. En los sistemas presidenciales el presidente está protegido de la ingerencia parlamentaria por el principio de la división de poderes. El sistema semipresidencial funciona basado en el poder compartido: el presidente debe compartir el poder con un primer ministro, a su vez el primer ministro debe conseguir el apoyo parlamentario continuo.

4.- La realidad contemporánea, muy distinta a la clásica, considera que se mezclen algunas de las características de los sistemas de gobierno para producir subtipos de los sistemas. No existen sistemas de gobierno puros, los países suelen incorporar elementos de los tres para dar respuesta a necesidades específicas de gobernabilidad que cada caso pueda presentar.

5.- La mayoría de las democracias latinoamericanas -si abandonarían sus formas presidenciales- caerían directamente en el asambleísmo. En el esquema asambleísta: a) el gabinete no dirige la legislatura; b) el poder no está unificado, sino disperso y atomizado; c) la responsabilidad casi desaparece del todo; d) hay poca o ninguna disciplina partidista; e) los primeros ministros y sus gabinetes no pueden actuar rápida y efectivamente; f) las coaliciones muy pocas veces solucionan sus desacuerdos y nunca tendrán seguridad de contar con el apoyo legislativo, y g) los gobiernos nunca pueden actuar y hablar con una voz única y clara".

6.- Detener el poder presidencial en México confunde democracia con gobierno débil. Asegura Sartori: "*la presidencia autoritaria debe perder poder, pero la presidencia democrática debe ser fortalecida*".

Falta página

N° 166

El presidencialismo alternativo o intermitente

5.1 Introducción

En este capítulo se examinará la propuesta formulada por el politólogo Giovanni Sartori relativa a lo que conceptualmente se identifica en teoría jurídica constitucional como “forma de gobierno”³¹⁶, adjetivada por la propuesta a estudiar como “presidencialismo alternativo” o “presidencialismo intermitente”, y sus posibilidades de integración al sistema constitucional mexicano, ante la eventual posibilidad de una reforma que alcance a la estructura política estatal actualmente consignada en el texto constitucional, tomando en cuenta la actual etapa de transición que experimenta el sistema político mexicano.

El objetivo general de este capítulo, tal como ha sido enunciado, nos obliga a situar –para efecto de hacer explícito el método de exposición aplicando en este apartado– por una parte, el discurso mismo dentro del cual el autor en estudio formula, todavía a manera de esbozo general, su propuesta de presidencialismo alternativo o presidencialismo intermitente.

En segundo lugar, diremos que intentaremos reflexionar –en consecución del objetivo señalado– sobre la propuesta de Sartori en términos de los métodos y teorías jurídicas propias del Derecho Constitucional.

Hablamos de las relaciones entre los poderes públicos bajo las cuales se estructuran, organizan y expresan –se materializan–, tanto el poder, como los aparatos institucionales de los estados soberanos contemporáneos, a saber, los órganos encargados del ejercicio de las funciones ejecutivas, legislativa y jurisdiccional.

³¹⁶ La noción de ‘forma de gobierno’, de acuerdo con Enrique Sánchez Bringas (op. cit. pp. 212-216) se integra como uno de los contenidos políticos básicos de las constituciones modernas y contemporáneas cuya ideología fundacional es el liberalismo individualista; adquiere carta de naturalización constitucional desde la promulgación de la Constitución Norteamericana de 1787, se confirma como contenido político del constitucionalismo moderno con la Declaración francesa de 1789, y persiste como noción constitucional, aún en el período que el autor identifica como del ‘constitucionalismo social’, inaugurado en la historia constitucional con la Constitución Mexicana de 1917. Las subsiguientes notas de pié de página continuarán exponiendo el aparato conceptual que soporta el método de análisis aplicado a la obra es estudio.

Se trata entonces de reflexionar sobre la propuesta de Sartori a partir y desde dentro de los paradigmas de la teoría constitucional vigente³¹⁷, y sus herramientas conceptuales aplicadas por la teoría y la práctica constitucionales, por medio de las cuales es posible identificar a las nociones de División de Poderes y de Formas de Estado y de Gobierno³¹⁸, como entidades políticas cuyos conceptos formales arriban a la teoría política a partir de la teoría jurídica constitucional.

Por lo anterior, en la primera parte avanzamos en la descripción de la propuesta de Sartori, a la vez que la caracterizamos de manera general, en la segunda parte de este capítulo nos aplicamos a analizar la propuesta en cuestión, a la luz de los instrumentos de análisis que hemos esbozado en esta breve introducción, así como a partir de la experiencia constitucional mexicana en particular, tomando para ello las opiniones y puntos de vista de los tratadistas y estudiosos del constitucionalismo mexicano que ahí se citan.

Al finalizar este capítulo esperamos colocarnos en condiciones de formular las propuestas propias, las cuales se expondrán en el capítulo correspondiente a dicho apartado, dentro de esta tesis.

PRIMERA PARTE:

5.2 El lugar del 'Presidencialismo Alternativo' en la investigación de Giovanni Sartori titulada: "Ingeniería Constitucional Comparada. Una Investigación de Estructuras, Incentivos y Resultados."

³¹⁷ Por ejemplo, en Elisur Arteaga Nava -Arteaga, N. E., 2001, *Derecho Constitucional*, México, Oxford University Press Ed., pp. 915- la noción de *Teoría Constitucional* se asume como una matriz conceptual que comprende, al decir de este autor: "(...) entre otros temas, qué es una constitución, cuáles son sus elementos, qué es la soberanía, cuál es su función en el derecho constitucional moderno, las formas de estado, la supremacía constitucional, la jerarquía de las leyes y la división de poderes..." (Op. cit., pág. 2).

³¹⁸ A este respecto, por ejemplo, tratadistas del Derecho Constitucional Comparado como Paolo Biscaretti di Ruffia -Biscaretti di Ruffia, P., 1996, *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, México, FCE, pp.716- reconocen la génesis histórica de conceptos jurídicos tales como los relativos a las *Formas de Estado* y a las *Formas de Gobierno*, como nociones inherentes al universo del Derecho Constitucional y a la práctica constitucional, los cuales tienen una historicidad directamente vinculada con la evolución constitucional. Este autor, por ejemplo, distingue dos grandes ciclos constitucionales, el primero, el constitucionalismo clásico, que comprende desde las primeras constituciones escritas del siglo XVIII hasta las constituciones democráticas de las primeras dos décadas del siglo XX -1918- ; el segundo ciclo abarcaría las constituciones emergentes después de las dos guerras mundiales, prácticamente hasta nuestros días. A cada uno de ambos ciclos corresponden variantes de *Formas de Gobierno* constitucionalmente reguladas, "(...) que se integran paulatinamente las unas con las otras en construcciones más complejas (...)" (Op. cit., pág. 505).

Ante el libro de Giovanni Sartori que sirve de pre-texto a esta disertación, de entrada debemos reconocernos situados más entre un conjunto de reflexiones e ideas más propias de un ensayo teórico político que de una obra de reflexión jurídica sobre los temas que la integran. El propio autor así lo reconoce, y deja ver igualmente el carácter de ensayo-puente-en continuidad del libro en estudio³¹⁹ en relación, por ejemplo, a tres de sus obras anteriores, como son: *The Theory of Democracy Revisited*³²⁰, y las posteriores a ésta última, denominadas: *Seconda Repubblica? Sì, Ma Bene*³²¹ y *Democrazia: Cosa È*³²². Esto se desprende de la atenta lectura de las referencias que el autor hace, respecto de su propia producción intelectual, a lo largo de los capítulos que aquí interesan del libro en estudio.

Por otra parte, cabe decir que mediante un posfacio agregado a la segunda edición del libro en el año 2001, titulado, *La transición de México, ¿Hacia dónde? (Una agenda para la reforma)*, Giovanni Sartori revisa su propuesta para nuestro país, inicialmente formulada en términos de la conveniencia –que él juzga- de adoptarse en México la fórmula del llamado presidencialismo intermitente, desde luego mediante una reforma constitucional, en vista de la situación de transición –de un sistema autoritario hacia otro diverso democrático- que aún prevalece, en el caso mexicano.

En efecto, ubicando el libro en estudio dentro del entorno de la producción intelectual del autor, y de los temas y objetos de estudio que aparecen como constantes al interior de la misma, para los propósitos de este trabajo es importante reparar en la visión que el propio Sartori nos ofrece de su libro en estudio, cuando dice, en el prefacio a la primera edición de 1994 que: “Como lo demuestra la extensión relativamente pequeña del libro, ésta es una obra escrita rápidamente, en parte porque así lo decidí, y en parte porque los acontecimientos suceden cada vez más aprisa. Cuando empecé a escribirlo, no pensaba en un estudio erudito sino en un señalamiento, ante todo práctico, de lo que está mal o se malentende en las estructuras políticas democráticas.”³²³

³¹⁹ Su primera versión, en inglés, fue publicada en el año de 1994.

³²⁰ 1987, *New Jersey, Chatham House, ed.*

³²¹ 1992, Milán, Rizzoli Ed.)

³²² 1993, Milán, Rizzoli Ed.

³²³ Destaca el autor que en ese momento, a finales de 1991, creía que después de 50 años de inmovilidad política, se estaba iniciando un ciclo de cambios, pero asegura que no esperaba que el ritmo del cambio institucional fuera tan rápido y tan vasto como lo fue en dos años. Informa que la rapidez de los acontecimientos lo obligaron a terminar y presentar el estudio lo antes posible. Op. cit., P.11.

Estas explicaciones del autor contribuyen a situar dos aspectos que permiten ubicar el tono y la forma discursivas de la obra en estudio. Caben, al respecto, dos consideraciones:

La primera se refiere a "los acontecimientos (que) suceden cada vez mas aprisa" y a la necesidad de su conocimiento, esto es, al apremio intelectual por aprehenderlos teórica y conceptualmente, esfuerzo que una vez realizado permitirá al autor avanzar en la formulación –aún a manera de esbozo- de propuestas, las cuales desde luego que no pueden ser más que formuladas de manera general, teórica y conceptualmente hablando, en razón de que –y aquí emerge la segunda consideración,- el propio autor indica que no reparó en elaborar "(...) un estudio erudito sino en un señalamiento, ante todo práctico,(...)" respecto de ciertas distorsiones o malentendidos que prevalecen –en un período de transiciones de diversos grados, tonos e impactos políticos- al interior de "las estructuras políticas democráticas" de los Estados y sistemas políticos inmersos en procesos de transición más o menos acelerados.

Es decir, que el referente material de la "Ingeniería Constitucional Comparada" lo constituyen las impetuosas transformaciones que se suceden en diversos Estados nacionales y de las que resultan cambios en los perfiles que observa la geografía política mundial, y que toda vez que el mismo autor reconoce que "(...) no esperaba que el ritmo del cambio institucional fuera tan rápido y tan vasto(...)", como los sucedidos en Europa Oriental, Asia, Oriente, Sudáfrica y América Latina, durante los últimos años de la década de los ochenta y los primeros de los noventa del siglo XX y que, en la medida en que estos cambios más o menos acelerados impactan al interior de los documentos constitucionales de la época contemporánea, los cuales genealógicamente se ubican en el período reconocido como de las denominadas³²⁴, resulta no solamente válido, sino además pertinente, formular un llamado de atención –un señalamiento- sobre posibles o eventuales disfunciones del sistema político resultante de un proceso de transición que tenga como telos un documento constitucional que privilegie, por ejemplo, componentes declarativos o programáticos, en detrimento de los componentes funcionales que requiere el sistema para el buen ejercicio del

³²⁴ También Sartori (Op. Cit., p. 211 y sigs.) reconoce la historicidad del constitucionalismo escrito y coincide con Biscaretti di Ruffia (Op. cit., p. 505 y ss.) en cuanto a la presencia de la tercera generación de documentos constitucionales: hace notar que "De los más o menos 170 documentos a los que hoy día llamamos constituciones, más de la mitad se escribieron después de 1974 (...)" y advirtiendo sobre lo extenso de los textos constitucionales, ubica que: "(...) La grafomanía constitucional, empieza, por mucho, después de la segunda Guerra Mundial." (Op. Cit., p. 213).

poder político, lo que por otra parte, para Sartori es, si no la única, sí la principal razón de ser del documento constitucional contemporáneo.³²⁵

Instalado desde esa perspectiva pragmática y funcional y desde ese tono conceptual, nuestro autor avanza en la construcción de la figura que titula el libro en estudio: por ingeniería constitucional deberemos entender, en palabras del autor: "(...) un título que expresa, primero, que las constituciones se parecen (de alguna manera) a las máquinas, esto es, a mecanismos que deben 'funcionar' y producir algo; segundo, que no es muy probable que las constituciones funcionen como se desea a menos que empleen las 'maquinarias' de Bentham, es decir, los castigos y las recompensas. Por tanto, en muchas partes de este libro presento argumentos para concebir y elaborar a las constituciones como estructuras basadas en incentivos."³²⁶

Cabe preguntarse, siguiendo a Sartori, ¿Qué privilegia la ingeniería constitucional?, la respuesta inmediata parecería agotarse diciendo que, antes que nada, se trata de establecer de forma indubitable la garantía del funcionamiento eficaz del sistema político que estructura el ejercicio del poder del Estado. En palabras del científico político florentino, el "núcleo del constitucionalismo" reside en "la estructuración eficiente del ente político"³²⁷

A propósito de esta caracterización del instrumento constitucional que enfatiza Sartori en diversos momentos de sus señalamientos principalmente en la segunda parte, y en el capítulo final de la tercera parte del libro en reseña, capítulo designado precisamente a discernir las notas propias de su *ingeniería Constitucional*, cabe advertir que, del conjunto de proposiciones que sobre el contenido principal del documento constitucional formula Sartori, parece desprenderse una suerte de reconocimiento, valoración o entendimiento implícito –dentro del discurso argumentativo que hilvana Sartori para caracterizar su '*Ingeniería constitucional*'- de la importancia de la supremacía constitucional y de la fuerza normativa de la Constitución.

³²⁵ En diversas partes Sartori enfatiza su posicionamiento pragmático respecto de lo político-constitucional; es el caso de considerar qué tipos de *derechos* (en tanto cuerpos normativos) deben o no incluirse en el documento constitucional, dice al respecto Sartori: "(...)una Constitución sin Declaración de Derechos sigue siendo una Constitución, mientras que una Constitución cuyo núcleo y parte más importante no sea la estructura del Gobierno no es una Constitución". Y más adelante insiste: "(...) De modo que las constituciones son, en primer lugar y ante todo, instrumentos de gobierno que limitan, restringen y permiten el control del ejercicio del poder político. Insisto en este telos, en esta intención esencial y pura del constitucionalismo, porque los actuales constituyentes prestan poca atención, si es que prestan alguna, a la misma razón de ser del constitucionalismo." (Op. cit. pp. 212-213).

³²⁶ Sartori Op. cit., p. 9.

³²⁷ Sartori Op. cit., p. 214.

Esta lectura adquiere sentido si nos detenemos a considerar la voz determinante de Sartori cuando asume que: "(...) una Constitución cuyo núcleo y parte más importante no sea la estructura del gobierno no es una Constitución. Ciertamente, las constituciones son un plan o estructura de 'un gobierno libre'. Por costumbre hemos caído en el descuidado hábito de llamar constituciones a todas las formas estatales. Si queremos comprenderlo correctamente, debe entenderse, no obstante, que para el constitucionalismo -y más decisivamente en mi planteamiento- las constituciones son sólo las formas estatales en que -como dijo Rousseau- somos libres porque somos gobernados por leyes y no por otros hombres."³²⁸

Además, en el mismo Capítulo XIII y último de su libro, justamente dedicado a la '*Ingeniería Constitucional*', Sartori, después de hacer un sintético recuento del panorama que observa en la actualidad la producción de documentos constitucionales³²⁹, esboza diversas notas distintivas de los eficaces instrumentos constitucionales distintivas de lo que a su entender deben ser los instrumentos constitucionales para ser eficaces, esto es, para cumplir con el contenido de estructurar de manera eficiente al ente político. Nos dice Sartori: "(...) en este libro mi finalidad ha sido la de concentrarme en el núcleo del constitucionalismo y específicamente en la 'estructuración' eficiente del ente político, bajo los supuestos generales de que la mayoría de las constituciones recientes son malos instrumentos de gobiernos y que esta falla en la que necesitamos enfrentar."³³⁰

Cabe preguntarse, siguiendo el señalamiento de Sartori, ¿Porqué las constituciones, particularmente las que emergen del último ciclo de la evolución de los documentos constitucionales -principalmente después de la segunda guerra mundial; del auge y declinación del período conocido como la Guerra Fría; de la liquidación de los últimos enclaves coloniales en África, Indochina y Oceanía; del fin de las dictaduras militares en África y América Latina; del fin del Socialismo realmente existente y de sus dictaduras burocrático-militares,- han sido ineficaces como instrumentos de gobierno de los Estados nacionales que las han adoptado?, ¿Cuáles y de qué categoría son las "fallas" que observan estos instrumentos superiores de gobierno?

Suena lapidario Sartori, cuando tajantemente acota que: "*Las constituciones han errado el camino porque la teoría de las constituciones y*

³²⁸ Op. cit., p.212.

³²⁹ "De los más o menos 170 documentos a los que hoy llamamos constituciones, más de la mitad se escribieron después de 1974. Ya sea que estas constituciones se apliquen a nuevos Estados o sustituyan a constituciones previas, en todos los casos tienden a ser más largas y voluminosas" (op. cit., p. 213).

³³⁰ Op. cit., p. 214.

el constitucionalismo también han perdido el rumbo.(..)"³³¹ Sin embargo, en este punto nuestro autor orienta sus baterías más contra las corrientes del pensamiento político científico norteamericano, a quienes etiqueta de "conductistas" (presumiblemente, debe referirse a las corrientes empiristas de la ciencia social y de la ciencia política norteamericana), que contra los juristas constitucionalistas europeos o latinoamericanos, no obstante apunta en otra parte que: "(...) Pero el positivismo legal y la jurisprudencia analítica han traído consigo –especialmente en Europa y en América Latina– generaciones de abogados constitucionalistas cuya única preocupación y capacitación se concentraba en la consistencia deductiva de un universo legal. Para ellos una Constitución es sólo un sistema bien conectado de preceptos, de órdenes y prohibiciones, y cualquier otra consideración es extrajurídica, una preocupación inútil."³³²

Volviendo a las interrogantes planteadas dos párrafos arriba, es posible localizar, en la argumentación crítica de Sartori, la conceptualización, sea meramente descriptiva, de los documentos constitucionales posicionados en trayectoria de descamino: en primer lugar, está la crítica -acertada o no- a lo que califica de 'grafomanía constitucional.' *"Pero es la Constitución brasileña de 1988 la que posiblemente supere todos los precedentes: es una novela del tamaño de un directorio telefónico, con 245 artículos, más 200 disposiciones transitorias. Se trata de una Constitución repleta no sólo de detalles triviales sino también de disposiciones casi suicidas y con promesas imposibles de cumplir"*³³³.

En segundo lugar, nos alerta el autor en estudio sobre el peligro que representan lo que él denomina de 'otras incoherencias' que subsisten y que: "(..) podrían estar ganando fuerza, en especial el concepto de que las constituciones son instrumentos de la búsqueda de justicia"³³⁴. En particular, en el caso del constitucionalismo mexicano, de las ideas que sobre este tópico permearon a la ideología constitucional de los diversos gobiernos mexicanos, durante un lapso de tiempo de más de sesenta años, en el período que comprende de 1917 hasta por lo menos 1982, el discurso hegemónico del constitucionalismo autóctono enfatizó invariablemente el carácter programático del documento constitucional resultante de la lucha político-militar y social de 1910-1917, destacando "la búsqueda de la justicia social" como uno de los supremos valores y sentidos de vigencia de la Norma de normas mexicana...lo que correlativamente servía de correa de transmisión, para la obtención de su legitimación social, de los denominados 'gobiernos emanados de la Revolución Mexicana'. Sobre este

³³¹ Ibid., p.214.

³³² Op. cit., p. 218.

³³³ Ibid., p. 213-214.

³³⁴ op. cit., p. 215.

tópico volveremos más adelante, en la segunda parte de este capítulo, al abordar los términos posibles en los que se viene produciendo la ruptura de lo que se ha denominado 'el paradigma de los estudios constitucionales en México'.³³⁵

En tercer lugar e íntimamente vinculadas con las constituciones que se fijan como propósito la búsqueda de la justicia, Sartori identifica a las que denomina como "*las constituciones en que se plasman aspiraciones*"³³⁶ En este punto, nuestro autor profesa la creencia de que: "*Las constituciones son 'formas' que estructuran y disciplinan los procesos de toma de decisiones de los Estados. Las constituciones establecen la manera en que se crearán las normas; no deciden, ni deben decidir, qué debe ser establecido por las normas. Es decir, que las constituciones son, ante todo, procedimientos cuya intención es la de asegurar un ejercicio controlado del poder. Por tanto, y por el contrario, el contenido de las constituciones es y debe ser neutral*"³³⁷.

Aquí puede observarse a un Sartori radical y consecuentemente partidario de su afiliación pragmático-funcional con respecto del fin, contenido y sentido del documento constitucional: éste debe ser una guía para la acción. Para la acción de buenos gobiernos democráticos, representativos. Si. La neutralidad que propugna Sartori no es la "neutralidad ideológica", es decir, la ausencia u omisión en el cuerpo del documento constitucional de algún tipo de declaración de principios o valores que plasmen el sentir prevaleciente en el seno de la sociedad nacional de que se trate. Consiste esta neutralidad, a mi entender, más bien de una neutralidad que podría caracterizarse como 'neutralidad estratégica funcional'. Esto es, la norma constitucional debe ordenar, desde una dual significación: primero, fijar atribuciones y obligaciones imperativas, a veces de manera taxativa³³⁸ y, segundo, establecer ámbitos de actuación de los poderes en la esfera pública.

³³⁵ Sobre la ruptura del paradigma en el estudio del constitucionalismo mexicano nos apoyamos en el ensayo monográfico de Cossío Díaz, José Ramón, 1998, "*El paradigma de los estudios constitucionales en México. Un caso de sociología del conocimiento jurídico*", en "*El significado actual de la Constitución*", op. cit., pp. 153-192.

³³⁶ op. cit., p. 217.

³³⁷ Ibid., p.217.

³³⁸ Ejemplifica nuestro autor, basándose en la experiencia constitucional francesa, con el artículo 40 de la Constitución Francesa de 1958: "(...) *el que dice: 'Las propuestas y enmiendas iniciadas por miembros del Parlamento no pueden tomarse en consideración cuando su adopción reduzca el ingreso fiscal o imponga una carga financiera sobre el presupuesto.*" Y en su comentario a esta norma constitucional agrega que: "(...) *La intención prevista de esa disposición. (...) era la de impedir los obstáculos parlamentarios al presupuesto (...) ahora se sabe, con seguridad, gracias a la misma Constitución, que el gobierno, y sólo el gobierno, es el responsable de la deuda pública; y ésa, precisamente, era la intención.*" (ibid., p. 216).

En cuarto lugar, nuestro autor señala igualmente a los documentos constitucionales que ubica como las "constituciones por objetivos"³³⁹ Dice Sartori: "(...) Una Constitución que se propone establecer políticas, es decir, de contenido político, desplaza a la voluntad popular y hace a un lado a las instituciones que toman las decisiones políticas (el Parlamento y los gobiernos), a los que se les reserva constitucionalmente el poder de decidir las políticas." Para agregar que: "(...) hemos tenido, con resultados desastrosos, economías que se fijaban objetivos (el tipo soviético de economías centralmente planificadas), en la actualidad estamos propiciando las 'constituciones con objetivos', que muy probablemente resulten igual de desastrosas."³⁴⁰

Hasta aquí, las notas distintivas que nuestro autor propone como integrantes de su esbozo de 'ingeniería constitucional' en estudio. Pasamos ahora a retomar algunas aproximaciones entre el pensamiento político-constitucional de Sartori, con respecto a la teoría constitucional de los juristas, tal como lo señalamos párrafos arriba.

Segunda Parte

5.3 Los Juristas en la Teoría Constitucional

Entre los juristas constitucionales es claro reconocer dos notas comunes y propias de las normas y documentos constitucionales: la rigidez y supremacía del conjunto de sus preceptos. Así lo reconocen igualmente diversos constitucionalistas estudiosos de los procesos de transición política vigentes. A manera de ejemplo, cabe citar los estudios realizados por el jurista José María Serna de la Garza³⁴¹, quien parece compartir con Sartori premisa similar, al afirmar que: "(...) La Constitución es un instrumento creado con el objetivo de controlar y limitar el poder político, y que tiene la cualidad de estabilizar ciertas formas de distribución y ejercicio del poder, con una pretensión de permanencia y de eficacia real o, como diría Bidart, de vigencia sociológica.³⁴² Ahora bien, hay que aclarar que estas cualidades, estas potencialidades de la Constitución, se deben a que ésta es, ante todo, una norma jurídica que además es suprema y rígida³⁴³."

³³⁹ Ibid., p. 217.

³⁴⁰ Ibid., p. 217.

³⁴¹ Serna de la Garza, José María, 1998, "El Significado de la Constitución ante los Procesos de Transición Democrática", en: "EL SIGNIFICADO ACTUAL DE LA CONSTITUCIÓN" Memoria del Simposio Internacional. 1998, UNAM, pp. 539-550-

³⁴² Bidart Campos, Germán, *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*, Buenos Aires, Ediar, 1995, p. 58.

³⁴³ Op. cit., p. 540.

Nos recuerda este jurista que, al ser norma, la Constitución está dirigida hacia la regulación de la conducta humana; la nota de jurídica, otorga a la Constitución la posibilidad del ejercicio de la coacción; la nota de supremacía le permite prevalecer por sobre el resto del orden jurídico, ser su punto de referencia obligado, así como de la actuación de los órganos de poder; finalmente, la nota distintiva de rígida –atendiendo al procedimiento para su reforma– garantiza a la Constitución su permanencia y estabilidad en el tiempo.

Concluye en este punto este autor reconociendo que: *“No resulta extraño, entonces, que las transiciones democráticas vividas por los países latinoamericanos en las últimas dos décadas hayan derivado en procesos de debate y reforma constitucionales.”* Y agrega que: *“Cabe decir que esta visión de la reforma constitucional lleva implícita la confirmación de la teoría de la fuerza normativa de la Constitución”.*³⁴⁴

Como una derivación del punto de contacto entre la perspectiva político-funcional de Sartori con respecto a ciertos postulados de la teoría constitucional, otra segunda nota común compartida entre ambos enfoques es la que se refiere a la inclusión que la teoría jurídica constitucional hace acerca de fenómenos emergentes en la escena político-social, los que hoy se reconocen como *“aspectos ‘paranormativos’ de la reforma constitucional”*; conceptualización que sirve para reconocer la existencia de otros ámbitos político-sociales de significación, los cuales, estén o no alineados dentro del cuerpo del documento constitucional, no por ello aparecen como secundarios, subordinados a, o dependientes de la reforma (formal) del texto constitucional, sino más bien como comportamientos que también interactúan, con vida y dinámica propias, al interior de la escena socio-política de una transición institucional determinada.

Al respecto, Serna de la Garza³⁴⁵, al reconocer que, además de la Constitución, existen otros elementos significantes que intervienen dentro de los procesos de transición democrática, advierte: *“No olvidemos que las transiciones son procesos históricos complejos de reestructuración de instituciones y reasignación de significados que se mueven en varios planos, no nada más en el jurídico. Además, debemos recordar que la Constitución misma es uno de esos fenómenos que forman un nexo, una conexión entre*

³⁴⁴ Op. cit., pp. 450-451.

³⁴⁵ Serna de la Garza, op. cit., p. 541. Este autor se apoya en Diego Valadéz -Valadéz, Diego, *“Constitución y política”*, México, UNAM, 1994, pp. 318-319.- quien ha utilizado la expresión “procedimientos legislativos para-normativos” para identificar los aspectos de estrategia y oportunidad políticas, sin los cuales es muy difícil que un proyecto de reforma constitucional prospere, nos refiere Serna de la Garza.

*diversas esferas de la vida humana, por el que se vinculan distintas áreas de la realidad política, jurídica, histórica y sociológica*³⁴⁶.”

En Sartori, el estudio de los sistemas electorales parece situarse desde un enfoque similar al de los *aspectos paranormativos de la reforma constitucional*, que reconocen los juristas constitucionalistas. Los sistemas electorales, como se sabe, las más de las veces no se integran en las estructuras constitucionales, pero no por ello son menos importantes, ni tampoco secundarios o posteriores a las reformas constitucionales –en términos de procesos de transición política,- sino más bien aparecen como necesariamente concurrentes y connaturales a tales procesos.

Así lo reconoce Sartori cuando afirma que: *“Puede ocurrir que los sistemas electorales no estén incluidos formalmente en el texto constitucional, a pesar de ser, de hecho, una de las partes esenciales de los sistemas políticos. No sólo son el instrumento político más fácil de manipular sino que también conforman el sistema de partidos y afectan la amplitud de la representación.”*³⁴⁷ Por ello, Sartori justifica el estudio de los sistemas electorales en la primera parte de su *‘Ingeniería Constitucional’*.

Esto es, que respecto de los sistemas electorales, seguramente Sartori estaría de acuerdo con los estudiosos del constitucionalismo cuando, desde la óptica jurídica, reconocen que *“Lo materialmente constitucional puede ser más amplio que lo formalmente constitucional”*³⁴⁸.

5.4 Presidencialismo Alternativo o Intermitente: una propuesta para América Latina.

En el Capítulo IX. *“El Presidencialismo Alternativo: una propuesta”*³⁴⁹ el autor esboza lo que constituye su propuesta de sistema de gobierno concebido como susceptible de ser constitucionalmente estructurado, a la que denomina como *“presidencialismo alternativo”* o *“presidencialismo intermitente”*.

La idea básica, nos dice Sartori, *“es tener un sistema parlamentario motivado o castigado, respectivamente, por el desplazamiento del presidente, o por el reemplazo de éste. Mientras el sistema parlamentario funcione, se le deja ser. Pero si no puede cumplir las condiciones predeterminadas, entonces se apaga el motor parlamentario y se enciende el presidencial”*. Se trataría de experimentar un modelo constitucional que contemplara, en palabras del autor, con *“(…) un segmento del*

³⁴⁶ *Op. cit.*, p. 541.

³⁴⁷ Sartori, *Op. cit.*, pp. 9-10.

³⁴⁸ Andrade Sánchez, Eduardo, 1998, *Lo Materialmente Constitucional en las Constituciones Contemporáneas*, en: *“El Significado Actual de la Constitución”*, *op. cit.*, p. 7.

³⁴⁹ Sartori *op. cit.*, págs. 168-175

parlamentarismo corregido y/o contrarrestado por un segmento correspondiente de presidencialismo." Un sistema de gobierno parlamentario, pero capaz de autocorregirse, es lo que propone Sartori.

Sartori propone como una opción para los países del Este europeo y los asiáticos emergentes como Estados soberanos, tras la fragmentación de la ex Unión Soviética y la liquidación del Pacto de Varsovia, países de reciente adopción de sistemas constitucionales democrático-parlamentarios en su mayoría, y también los considera el autor como aptos para esta propuesta a los sistemas presidencialistas latinoamericanos que buscan una alternativa, y afirma que: *"Igualmente me parece (...) que la fórmula del presidencialismo alternativo sería más adecuada para México -en su larga marcha hacia la desconcentración del poder-, que una fórmula semipresidencial.(...)"*³⁵⁰

El razonamiento que anima al autor a impulsar la propuesta en estudio es formulado por Sartori de la siguiente manera: *"¿Cómo pueden los mecanismos constitucionales promover el buen gobierno y obstruir el mal gobierno?"*. Sitúa esta pregunta fuera de toda posible valoración o carga ética o ideológica y se ubica en un posicionamiento pragmático y funcional, al advertir que: *"Para nuestra finalidad, podemos definir al buen gobierno, sencillamente, como el de los gobiernos a los que se les permite funcionar y se estimula para que actúen responsablemente. Por el contrario, el mal gobierno es el de los gobiernos que son inestables, incompetentes, ineficientes y/o impotentes.(...)"*; y aclara que el uso de estos adjetivos no persigue un fin peyorativo, más bien aboga por privilegiar "la capacidad y la competencia" de quienes conformen el gabinete de gobierno por sobre la selección o nombramiento de los "jefes de facciones" políticas para tales cargos, pues lo que procura es tratar de evitar el desgaste que representa: *"(...) reparar a gobiernos impotentes con otros gobiernos impotentes, (...)"*; es decir, ante una expectativa de cambio, producir más de lo mismo.

Al apartado segundo del capítulo en reseña lo titula "La presidencia intermitente fuerte"³⁵¹, y de entrada complementa la interrogante leit motiv del tema en estudio descrita en el párrafo anterior, preguntando: *"(...) ¿ cómo puede ayudarse a los gobiernos para que funcionen y cómo puede alentárseles para que actúen responsablemente? (...)"*, y como respuesta ofrece la construcción hipotética de lo que identifica como los "tres acuerdos estructurales" sobre los que descansaría "la presidencia intermitente". Para su mejor comprensión, vale su reproducción literal, en lo conducente. Nos dice Sartori:

³⁵⁰ Sartori op. cit. pág. 169.

³⁵¹ Sartori op. cit., pp. 170-173.

“Primero, a todo Parlamento recién elegido se le permite votar para elegir a un gobierno si la legislatura dura cuatro años, y dos si dura cinco años. Esto significa que bajo su primer o sus dos primeros gobiernos, el sistema político funcionará según las reglas normales del parlamentarismo normal.”

“Segundo, si y cuando los gobiernos que han funcionado con el método parlamentario fracasan, entonces se cambia a un ‘fuerte’ mecanismo presidencial por el resto del período de la legislatura. Esto implica que el presidente es también el jefe de gobierno, que nombra o destituye a su discreción a los miembros del gabinete, y que el gobierno no está sujeto a un voto de confianza ni puede ser destituido por el Parlamento. Por el contrario, y de igual manera, ahora el papel del Parlamento se reduce al control.”

“Tercero, se elige al presidente indirecta o directamente por una mayoría absoluta del voto popular, su período coincide con la duración del Parlamento (cuatro o cinco años), y puede ser reelegido sin límite de término. Debe entenderse que durante el período parlamentario, el presidente sigue siendo un presidente parlamentario normal (como, por ejemplo, en Austria); que su legitimidad directa e independiente es, al principio, una legitimidad ‘reservada’, y que puede ocurrir que no sea necesaria la alternatividad presidencial. Pero si así ocurre, probablemente significa que la posible sanción fue efectiva, que cumplió con su propósito.”³⁵²

Dicho de otra manera, el autor basa su disertación en la premisa de que tanto el sistema presidencial como el parlamentario son impulsados por un motor, en el primer sistema de gobierno apuntado, el motor es el presidente de la nación, y en segundo sistema de gobierno el motor se encarna en el parlamento.

Considera además el politólogo que el sistema semipresidencial se mueve a través de dos motores, mismos que marchan en forma simultánea; por ello, señala dicho sistema conlleva consigo el peligro de que los dos motores puedan marchar en direcciones opuestas y valora que incluso pueden llegar a chocar un motor con el otro.

Ante esta posible colisión propone entonces el autor, un sistema que contenga también dos motores pero que no enciendan simultáneamente sino de forma sucesiva. Es decir, implica un sistema que se autocorrije. Ambos motores se elegirían al mismo tiempo y por el mismo periodo, en elecciones simultáneas.

El sistema comienza funcionando como parlamentario, y si funciona bien continúa funcionando con el motor del parlamento; de no funcionar

³⁵² Op. cit. pp. 170-171.

adecuadamente, se enciende el otro motor, el que encarna el presidente y se reviste el sistema político de las características del sistema presidencial.

La fórmula propuesta descansa en tres acuerdos estructurales: a) el parlamento recién constituido elige un gobierno, lo que implica que el gobierno comienza a operar con las reglas correspondientes al parlamentarismo; b) si el parlamentarismo fracasa, entonces el sistema se convierte en uno presidencial “fuerte” por el resto del periodo de gobierno; es decir, el presidente o jefe de Estado, se convierte también en jefe de gobierno, respecto del cual el parlamento no puede emitir un voto de censura. A su vez, tampoco el presidente cuenta con el poder de disolver el parlamento³⁵³; c) tanto el periodo gubernamental del presidente como el periodo gubernamental del Poder Legislativo, coinciden. Ambos son electos directa o indirectamente por el sufragio de una mayoría absoluta del voto popular –de ser necesario a través de una segunda vuelta–.

Otras características de esta propuesta de sistema de gobierno se refieren a la posibilidad del presidente de ser reelecto sin limitación alguna.

Cabe resaltar que: a) mientras transcurre el sistema de gobierno parlamentario, el presidente, como en cualquier sistema de este tipo, tiene las funciones que corresponden a un Jefe de Estado parlamentario, sin funciones de carácter gubernativo; b) si el sistema parlamentario funciona adecuadamente, es innecesaria la transición a un régimen presidencial porque no se requiere la política del “garrote³⁵⁴” contra el parlamento; y, c) si el gobierno parlamentario es efectivo conserva la “zanahoria” y gobierna durante todo el periodo.

Para que el presidente no vaya a verse tentado a “convencer” a los legisladores de ayudarlo a prender el motor presidencialista, el politólogo florentino propone que los cargos ministeriales y parlamentarios sean incompatibles entre sí, amén de que el Ejecutivo y el Legislativo terminan su mandato al mismo tiempo, y nunca se inicia el sistema con un presidente presidencialista; sólo se prende este segundo motor por el fracaso del parlamentarismo, en cuyo caso el presidente se convierte en un presidente fuerte, pero su poder real será de dos o tres años.

³⁵³ Es decir que al cambiar el sistema parlamentario en uno presidencial desaparecen las dos herramientas de control mutuo que tienen ambos poderes del Estado y que caracterizan el parlamentarismo, por ello el sistema se convierte en un presidencialismo “fuerte” como lo denomina Sartori.

³⁵⁴ Retoma Sartori la teoría de Bentham en el sentido de que los dos grandes maquinarios de la reactividad sin el castigo –el garrote– y la recompensa –la zanahoria–. considera Sartori que no es posible que las constituciones funcionen si no se emplean los castigos y la recompensas.

5.5 Observaciones de los juristas mexicanos respecto a la propuesta de Sartori.

Antes de pronunciarnos sobre este sistema presentaremos las observaciones, análisis y críticas que sobre el mismo han formulado distinguidos constitucionalistas mexicanos, entre ellos Diego Valadés³⁵⁵ y Jorge Carpizo Mc Gregor³⁵⁶.

Ambos autores concluyen que la propuesta de Giovanni Sartori es un buen ejercicio intelectual pero dudan de la posibilidad de ponerlo en la práctica y de que de instrumentarse tenga buenos resultados.

En este sistema de gobierno –dice Valadés– *“se corre el riesgo de que el parlamento pudiese estar dispuesto a tolerar un gobierno débil –jefe de gobierno y gabinete– ante la perspectiva de tener que enfrentarse a un presidente fuerte”*. A su vez, este gobierno débil estaría también interesado en negociar continuamente posiciones políticas con el parlamento para permanecer como tal e incluso para no ser posteriormente acosado por el presidente. Además, considera el autor que *el presidente, ante la posibilidad de tomar realmente el poder, sería cortejado por miembros del Congreso o del gobierno, pudiendo crear una fuerte influencia desequilibradora*.

Es decir que este autor considera por un lado que el fantasma de la ineficiencia o ineficacia del gobierno se presentará por el miedo tanto del parlamento como del gabinete a un presidente fuerte. Pero por el otro, el autor tiene miedo a que no obstante el temor al presidente fuerte el parlamento cortejaría al presidente o al gabinete por si las dudas llegara a gobernar. A mi parecer parecen precipitadas las conclusiones del autor, a además son contradictorias.

Dice el jurista Valadés se corre el riesgo de que el parlamento tolerara un gobierno débil ante la perspectiva de un presidente fuerte. Este planteamiento es equivocado si se crean los mecanismos constitucionales adecuados. Respecto a la objeción, de que el cortejo al presidente ante la posibilidad de tomar el poder pudiera “crear una fuerte influencia desequilibradora”.

Cabe recordar que la historia mexicana tanto anterior a la Revolución como la post revolucionaria, no es sino la encarnación del miedo que refleja Valadés ante este sistema. Es decir, venimos

³⁵⁵ Valadés, Diego, “El control del Poder”, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

³⁵⁶ Carpizo, Jorge, “Nuevos Estudios Constitucionales” México, ed. Porrúa y UNAM. 2000.

precisamente no de la posibilidad de un cortejo, sino de la realidad del cortejo mismo. Del "presidente imperial" en los términos que utiliza Enrique Krauze.³⁵⁷

Al respecto, solo puede comentarse que esta inquietud puede formularse respecto de todos los sistemas en el mundo. La adulación es inherente al poder.

Continúa el jurista Valadés sus objeciones al destacar que el arribo del sistema presidencial como consecuencia del fracaso del sistema parlamentario, acentuaría las características autoritarias del presidencialismo y se corre el peligro de la acción de "fuerzas políticas interesadas en el fracaso del sistema parlamentario para legitimar el endurecimiento político"³⁵⁸

Consideramos de esta objeción, que puede dividirse en dos partes, que de ello depende precisamente en la propuesta de Sartori el éxito del sistema, en su capacidad de autocorrección. Si fracasa el parlamento, es lógico que el país necesite de un presidente fuerte que evite el caos, y es por ello que se justifica la fuerza del presidente, no propondría Sartori que el precio de la democracia –en el sentido de los griegos: el gobierno de muchos- fuese la derrota de todo un sistema. En cuanto a la segunda parte de esta su tercera objeción: "fuerzas políticas interesadas en el fracaso del sistema parlamentario para legitimar el endurecimiento político", de nuevo consideramos que es parte de la competencia política. siempre existirán fuerzas interesadas en el fracaso de cualquier sistema y de cualquier gobierno. De nuevo cabe señalar que será el diseño constitucional el que evite que esas fuerzas puedan tirar a los gobiernos.

Por otro lado, Valadés encuentra –cuarta objeción- una contradicción fundamental en la propuesta. Dice: "*para superar el fracaso del sistema parlamentario se enciende el motor presidencial; no obstante, el siguiente periodo gubernamental comienza nuevamente con un sistema parlamentario*". Es decir, que objeta que se reinicie el nuevo gobierno con un sistema que poco tiempo antes tuvo considerables tropiezos. Considera entonces Valadés que la propuesta denominada "*Presidencialismo Alternativo*" en lugar de conseguir alternadamente las ventajas de los sistemas parlamentario y presidencial, lo que provocaría sería la alternancia de sus defectos: debilidad y dureza³⁵⁹.

³⁵⁷ Volumen final de la trilogía de historia política mexicana que comenzó con Siglo de Caudillos, continuó con Biografía del Poder y culminó precisamente con La presidencia Imperial. En sus libros Krauze propone que la historia política de México fue cada vez más una "proyección decisiva de la biografía de sus presidentes."

³⁵⁸ Diego Valadés, *El control del poder*, op. cit., p.407

³⁵⁹ Valadés Diego, *El control del poder*, op. cit., pp 408-409

Al respecto, cabe recordar que el siguiente periodo gubernamental comienza con un parlamento integrado por otros parlamentarios, es decir el que fracasó en el anterior periodo gubernamental no es fue el sistema parlamentario, sino los miembros del parlamento de ese gobierno. Es decir, para utilizar la terminología mexicana lo que fracasó no fue el Congreso –entendido como el Poder Legislativo–, sino los integrantes de la legislatura que intentó vivir el sistema de gobierno parlamentario.

Antes de continuar con las objeciones que sobre esta propuesta formula Jorge Carpizo y que complementan las a las formuladas por Diego Valadés, adelantemos algunas de las respuestas que formula Sartori a los críticos de su propuesta.

Giovanni Sartori en el libro citado *Ingeniería Constitucional* comenta lo que denomina las “dos críticas divergentes” que ha suscitado su propuesta: “*Presidencialismo Alternativo*”. Dice el autor: “*Algunos han conjeturado que una alianza antipresidencial haría que nunca se encendiera el motor presidencial. La conjetura de otros ha sido que una conspiración presidencial activaría el motor presidencial con una urgencia innecesaria Y agrega al respecto: “Como las dos posibilidades se cancelan entre sí aumentan sus expectativas de que una tercera parte y la mitad del periodo de la legislatura se estará bajo un sistema parlamentario o uno presidencial”.*

Para Sartori, difícilmente un gobierno que no haga nada puede mantenerse durante cuatro años “cuando una alternativa positiva está llamando a la puerta”. Además, valora el politólogo –con no muy alta opinión respecto del parlamento– que a los parlamentarios les encantaría que otra “persona” asumiera la responsabilidad y sobre todo, los costos políticos que genera la emisión e instrumentación de las medidas impopulares; por lo que, pasarle la carga a un presidente “en reserva” es, o puede ser, un alivio para el parlamento.

Es de llamar la atención respecto a la afirmación arriba citada, la irresponsabilidad que advierte Sartori en el parlamento, no obstante que no es un fanático defensor del presidencialismo. Y es precisamente la irresponsabilidad del Congreso, la objeción principal que en este trabajo se formula a la propuesta del Presidencialismo Alternativo de Sartori.

Pero, antes de expresar nuestra opinión continuemos con los señalamientos de Sartori.

El politólogo descarta el peligro enunciado por los detractores de su propuesta: una “conspiración presidencial” contra el parlamento; es decir, que el presidente se coaligue con fuerzas interesadas en endurecer el sistema para echar a andar el presidencialismo fuerte. No considera el

italiano que los conspiradores puedan obtener beneficios que los incite a tal conspiración. Agregamos ¿y en cuál sistema no existe un peligro de conspiración?

Por su parte, el jurista Jorge Carpizo agrega algunas críticas a la propuesta del Presidencialismo Alternativo de Sartori. El citado autor mexicano considera que en un sistema de gobierno como el propuesto por Sartori, *el parlamento lucharía por continuar con el sistema parlamentario, y el presidente por la instauración del sistema presidencial, lo que podría provocar un fuerte enfrentamiento entre ambos poderes*. Consideramos que es válida la interrogante del jurista; no obstante, en evitar ese choque consistiría precisamente el diseño constitucional.

Carpizo va más allá al cuestionar *¿quién decide si el sistema parlamentario ha fracasado o no*³⁶⁰?

Esta última sería quizás una de las interrogantes más fuertes a la propuesta –además del evidente reto de un diseño constitucional-. El árbitro desde luego, no podría ser ninguna de las partes, puesto que se acentuaría el peligro de un enfrentamiento. ¿Quién podría ser el árbitro ¿el Poder Judicial? No parecería conveniente una disposición que imponga la obligación al Poder Judicial de ser árbitro político entre los otros dos poderes. ¿Un consejo de notables? ¿por quien serían electos? o ¿se crearía un catálogo de conductas que serían calificadas con ese fin?

Carpizo concluye que “*no existe un árbitro adecuado*” y en esos términos valora que se podría crear un “*enfrentamiento que conduzca a una crisis política sin la existencia de instrumentos para resolverla. Más aún, porque el presidente tiene una legitimidad democrática idéntica a la del parlamento, ya que ambos serían electos directa o indirectamente por el pueblo*”.

Sin pronunciarnos aún sobre la posibilidad de este sistema, intentaremos dar una respuesta a esta inquietud del jurista Carpizo, explorando la posibilidad que se ha considerado en otros países para dar salida a conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Una de las tres posibles³⁶¹ respuestas a la búsqueda del árbitro idóneo es la legislación directa³⁶². Comprendemos que referirnos a la

³⁶⁰ Jorge Carpizo, *Nuevos Estudios Constitucionales*, op. cit, p.

³⁶¹ Podríamos pensar como un buen árbitro en: a) la designación de un estadista reconocido como Adolfo Suárez. b) una persona reconocida por los sectores, -Vgr. el ideólogo de la iniciativa privada: Juan Sánchez Navarro o un reconocido árbitro imparcial como José Woldenberg y c) Legislación directa.

³⁶² Proceso mediante el cual los votantes deciden directamente los asuntos del sistema público, al votar por proposiciones de papeletas. Los votantes pueden actuar como

participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones resulta peligrosa en una democracia como la nuestra. No obstante, revisemos esta forma de participación que es utilizada en el mundo desarrollado como práctica común.

El primer periodo de auge de la reforma democrática en Estados Unidos tuvo lugar en las dos primeras décadas del siglo. Los progresistas de entonces no sólo pugnaron por una participación más amplia de los ciudadanos, sino que la institucionalizaron cuanto fue posible, no obstante la expansión de los ciudadanos en la política y el gobierno, lograda por los progresistas perdió impulso en 1920 y pocos estados estadounidenses, después de esa fecha integraron a sus textos constitucionales el plebiscito y el referéndum.

Durante la década de 1960 y 1970 los reformistas, igual que los progresistas, consideraban indignas de confianza las organizaciones intermedias y se concentraron en ampliar los niveles y tipos de participación de los ciudadanos en la política y el gobierno.

“Una afirmación central de la ideología “progresista” era que el vigor de la democracia y las instituciones democráticas no pueden restaurarse únicamente mediante la destrucción de caciques y máquinas y que las reformas deben asegurar que los funcionarios públicos respondan ante los votantes”³⁶³.

Cincuenta años después, los reformistas llegan a conclusiones parecidas –aunque con diferencias obvias que produjeron el cambio en las condiciones: número de estados que utilizan este método, el sistema de partidos y la institucionalización de la medida. En efecto, durante el segundo auge de esta forma de participación –los años setenta– los reformistas sostuvieron dos creencias: 1). que las organizaciones política eran corruptas y que muchos de los males de Estados Unidos eran atribuibles directamente a los partidos políticos, los funcionarios de los mismos, las legislaturas estatales, los alcaldes y los gobiernos de la ciudad; y 2) que los ciudadanos individuales deseaban ejercer un mayor control sobre el gobierno y eran capaces de determinar por sí mismos dónde se encuentra el bien público.

Las objeciones a que la ciudadanía decida sobre el funcionamiento del sistema son múltiples. ¿Está preparado el mexicano para tomar una decisión de esa naturaleza? Bien, si en México llegamos al momento en

legisladores en los estados que cuentan con el sistema de iniciativas y referéndums populares. Manifestación importante de la teoría de la democracia directa. Ver Magleby, David B., “*Legislación Directa –Grupos de presión y efectividad.*” traducido al español por Juan Naves Ruiz, ed. Limusa Grupo Noriega Editores, México 1992, p.13.

³⁶³ Magleby, op. cit. pp.36 y 37.

que el ciudadano común decide quien lo va a gobernar ¿por qué no podría también decidir si lo está gobernando bien?

Es cierto que el votante individual enfrenta un desafío considerable en la toma de decisión al confrontarse con la papeleta. No obstante, las medidas controversiales, van acompañadas de mucha información, en el caso que nos ocupa, todos los actores políticos tendrían interés en exponer sus opiniones "intereses" respecto al cambio o no de gobierno.

La mayoría de los votantes toman la decisión del sentido de su voto al enfrentarse con la papeleta, que hacen juicios instantáneos de acuerdo a su propia valoración³⁶⁴. Los votantes pueden rara vez confiar en una indicación del partido, y la única estrategia de decisión que se conserva consiste en tratar de trasladar el problema en una posición ideológica propia³⁶⁵. En efecto en ocasiones, la ideología parece orientar a los votantes, y si una variable va a funcionar a través de la medida será esta misma³⁶⁶.

El permitir a las personas decidir acerca de las proposiciones de las papeletas guarda consonancia con el gobierno de la mayoría, componente importante de un gobierno democrático³⁶⁷.

5.6 Viabilidad de la propuesta en el Sistema constitucional Mexicano.

Pasemos ahora sí a exponer nuestra visión sobre la viabilidad de la propuesta del Presidencialismo Alternativo o Intermitente en nuestro país.

De entrada, disintimos con la opinión de Giovanni Sartori que sostiene que: "en el caso de una Constitución parlamentaria, sólo se necesita, para transformarla en un sistema de presidencialismo alternativo agregar la parte presidencial. Por el contrario una Constitución presidencial *sólo requiere de un prólogo parlamentario*³⁶⁸" (las cursivas son nuestras).

³⁶⁴ Ibid. pp 207-213.

³⁶⁵ En México este supuesto se confirma en la elección del 2000, al ser electo Vicente Fox, el candidato del PAN. Su triunfo no fue sólo conseguido por el voto de los simpatizantes panistas y los amigos de Fox –que apoyaron la candidatura del candidato más que al partido- también contribuyó al triunfo de Fox, el voto de los perredistas, quienes encontraron difícil que su candidato triunfara y votaron por el cambio de sistema –un gobierno del PRI de 70 años-, sobre todo, porque lograr este fue una de las razones fundacionales del PRD.

³⁶⁶ Magleby, *Legislación Directa –Grupos de presión y efectividad*, -op. cit. p. 214.

³⁶⁷ Magleby, *Legislación Directa –Grupos de presión y efectividad-* p.215.

³⁶⁸ Ibid. p. 175. Con respeto para el politólogo Sartori, pero sobre la facilidad de implantación de este sistema y la afirmación de Sartori de que "sólo requiere poco más de un prólogo parlamentario" sería conveniente consultar a un constitucionalista.

Esta sería nuestra primera objeción. Instrumentar ese sistema no sólo requiere como asegura el politólogo introducir prólogos que declaren la intención de adoptar este nuevo sistema, por el contrario, requiere un minucioso análisis de las relaciones que actualmente existen entre esos dos poderes y más aún entre ellos y el Poder Judicial, que no puede dejarse de lado en un nuevo diseño constitucional.

En efecto, de no realizarse un riguroso análisis constitucional la propuesta de Sartori sería una invitación a la confrontación y a la lucha abierta entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, tendrían que diseñarse fuertes controles constitucionales para evitarlo y repensar y reelaborar los capítulos constitucionales correspondientes a los poderes Legislativo y el Ejecutivo de nuestra constitución y revisarse el correspondiente al Judicial. Cabe recordar lo que señala el propio Sartori que el *Presidencialismo Intermitente* es solo una propuesta inacabada.³⁶⁹

Desde nuestro punto de vista esta propuesta requiere en primer lugar de la legitimidad del Congreso. Ésta es una premisa sin la cual no podría operar este sistema. Y es por ello que consideramos que la propuesta es inoperante.

Los parlamentarios mexicanos no tienen si quiera conciencia de que son gobierno, su mirada está puesta exclusivamente en la obtención de la dieta y las curules y en el mejor de los casos en defender la dignidad de los colores partidistas; la mayoría de ellos tienen apenas conciencia de que son gobierno, mucho menos gozan del privilegio de tener una visión de Estado.

Consideramos que antes de poder introducir un sistema de gobierno como el propuesto por el italiano, habría que realizar una serie de ajuste tanto en el diseño actual del sistema de partidos³⁷⁰, como en el propio Congreso. El impedimento de reelección legislativa dificulta instrumentar este sistema³⁷¹.

En efecto, una propuesta como la que Sartori formula requiere un Congreso fuerte, que actúe con responsabilidad, conciencia, compromiso y profesionalización, en una palabra un Congreso con legitimidad.

³⁶⁹ ver el texto relativo a la nota 8 de este capítulo.

³⁷⁰ El hecho de que los parlamentarios mexicanos le deban las curules a sus partidos politizan tanto el debate como la búsqueda de soluciones.

³⁷¹ Cuando existe la reelección, existe interés de los ciudadanos en conocer quiénes son sus congresistas y cuáles son las acciones que realizan, por ello existe también el interés de los medios de comunicación en dar a conocer esta información. Los congresistas toman conciencia de que su actuar se encuentra en escrutinio constante y modifican su conducta, actuando más con una visión, si no de Estado, por lo menos de gobierno.

Características todas ellas, de las cuales adolece nuestro Poder Legislativo. El parlamento mexicano es ajeno a sus representados; más aún, la percepción de la ciudadanía respecto al Congreso es deficitaria³⁷².

Otra cuestión importante de responder va en el sentido que ya planteó Carpizo, pero tomando en cuenta la historia del presidencialismo mexicano. Cuestiona el jurista si sería posible, al tratar de instrumentar este sistema, que el presidente se resigne a jugar el papel de jefe de Estado parlamentario sin poderes reales, y si la expectativa de asumir el poder ¿no lo tentará a hacer todo lo posible para que el gobierno parlamentario fracase y él pueda asumir los poderes plenos del gobierno? No obstante, no podemos descartar al respecto que la avenencia es una norma de importancia para el buen funcionamiento de cualquier gobierno, así como para el sistema político en general.

Desde el punto de vista de quienes siempre hemos vivido –o sufrido según algunos- el presidencialismo autoritario, observamos que el sistema propuesto adolece de pesos y contrapesos³⁷³. Respecto a éste puede reformularse la crítica que Juan Linz expresa respecto del presidencialismo: el que gana se lleva todo. En la propuesta de Sartori el que gobierna gobierna todo; es decir, la propuesta sugiere que el Poder que gobierna se presenta demasiado fuerte frente al Poder que queda en "reserva".

Por otro lado, Sartori hace referencia a una segunda vuelta, propuesta que en el México actual se ve imposible. De por sí, padecemos - con una sola vuelta- de unas elecciones costosísimas, cuyos elementos hay que revisar.

Considero como una mejor propuesta encontrar un sistema en el que se separen las funciones de gobierno y de Estado y con ello se equilibre y distribuya el Poder del Ejecutivo actual. Que ciertamente tiene un gran poder, pero también tiene cargas excesivas que es necesario distribuir. El parlamentarismo -desde mi punto de vista- no funcionaría en el México de hoy, ni en América Latina, -como se señaló en el capítulo relativo a los sistemas de gobierno-. Instrumentar este tipo de gobierno en el subcontinente latinoamericano –se dijo- es correr el riesgo del asambleísmo.

³⁷² En las encuestas que trimestralmente realiza el periódico *Reforma*, encontramos una constante de déficit de credibilidad del Congreso -en la Cámara de Diputados un -13% de déficit de credibilidad y en el Senado un -14.5%-.

³⁷³ En este sentido debemos decirlo que Sartori propone solo una idea, que no existe un diseño constitucional, y no existe porque el es politólogo, no jurista.

Insistimos, para instrumentar este sistema en México, primero se tendrían que dar pasos previos, principalmente en lo referente a la dignificación del Congreso mexicano³⁷⁴. Más aún, el mismo Sartori sostiene que la democracia parlamentaria no funciona si no existen partidos adaptados al parlamentarismo; es decir partidos cohesivos y/o disciplinados porque con partidos indisciplinados dicho sistema cae en la perversión del régimen de asambleas que siempre terminan en fracaso. Lo que consideramos se aplica a México³⁷⁵.

Y citando a Diether Nolhen quien identificó lo que denominó “las dos preguntas clave³⁷⁶” del debate institucional: ¿La forma de gobierno necesita cierto formato relativo al sistema de partidos para funcionar bien? Y ¿La forma de gobierno ejerce influencia sobre el sistema de partidos para que éste se adapte o corresponda a los requisitos funcionales de aquellas?. Es decir, que además necesitamos modificar además no sólo nuestro sistema de partidos para poder pensar en la posibilidad de un intento, aunque sea parcial, de parlamentarismo en México, sino la mentalidad de los partidos, de sus correligionarios y, por ende, la visión de la ciudadanía respecto de ellos.

En suma, contra la tendencia a esperar todo del cambio institucional, algunos analistas advirtieron la imposibilidad del monocausalismo³⁷⁷. Es decir, sugirieron que la variable institucional es una más junto a otras de carácter cultural o estructural. Asimismo, se

³⁷⁴ Nuestra realidad queda reflejada en una encuesta realizada por la empresa Mistosky antes de las elecciones intermedias de julio de 2003. El 93% de los mexicanos –de acuerdo a las encuestas– no pudieron dar ni un sólo nombre de sus legisladores federales. Consideramos imposible que un país en el cual el Poder Legislativo –compuesto por 628 integrantes– es totalmente ajeno al 93% de su población, pueda adoptar un sistema de gobierno parlamentario.

³⁷⁵ Ingeniería constitucional, op. cit. p.

³⁷⁶ Nolhen, Diether, participación como expositor dentro del tema “Alcance e límites da ‘engenharia institucional’, citado en Serna de la Garza, José María, “La Reforma del Estado en América Latina”, UNAM 1998, p.70

³⁷⁷ El concepto de “cuadros metaconstitucionales” puede citarse como un ejemplo del ánimo de ir más allá de lo meramente institucional. Tal y como lo propuso Miriam Kornblith, son los arreglos que se dan aparte de las institucionales y que hacen posible la subsistencia de un esquema institucional dado. Kornblith construye este concepto con base en la historia política venezolana, definiéndolo como la capacidad que los actores cruciales del sistema sociopolítico tienen de formular reglas del juego aceptables y de llegar a un acuerdo sobre ciertos valores fundaméntales, superando los obstáculos que determinada forma de gobierno puede llegar a plantear. En Venezuela –dice la analista– los grandes partidos político establecieron desde 1958 una dinámica partidaria y un respeto a un valor básico (la estabilidad democrática) no depende tanto del “arreglo institucional”, sino de un acuerdo en torno al valor de la democracia. Esto es destacable en el caso de México. ((Kornblith, Miriam, participación como comentarista en Lalamounir, Bolívar, y Nolhen Diether (Orgs.) Presidencialismo ou parlamentarismo, perspectivas sobre a reorganizaçao institucional br asileira, Sao Paulo, IDESP, eicoes Loyola, 1993,p.115) Citado en Ingeniería constitucional, op. cit.

propuso la idea de que no era posible hablar de “modelos ideales”, sino de adaptaciones institucionales al lugar y al tiempo.

En este sentido, consideramos que otro impedimento para instrumentar un sistema como el propuesto es la falta e institucionalización³⁷⁸ de la vida política³⁷⁹. Desde luego es válido aseverar que este factor se convertiría en un impedimento en cualquier sistema, incluido el actual, pero antes de dar un paso tan vanguardista, como lo es enfrascarse en la búsqueda de un nuevo modelo que incluye una forma de gobierno completamente distinta a la actual, porque implica el parlamentarismo, es decir un modelo que no sabemos siquiera si en México podría funcionar -la posibilidad de su instrumentación nos llevaría a meras especulaciones-, decía antes de dar ese paso, tendría que fortalecerse la cultura política de la institucionalización³⁸⁰.

Por último, señalo que respecto de la propuesta que hace Sartori para México cabe recordar el punto que marca el límite de la ingeniería política: la viabilidad de las reformas. “La contribución de los científicos sociales al debate político no consiste en buscar modelos perfectos sino soluciones contingentes, adaptaciones según el lugar y el tiempo, teniendo siempre a la vista la viabilidad, las enseñanzas de las experiencias comparativas, y el análisis profundo del país en cuestión³⁸¹.”

5.7 Presidencialismo de gabinete

Descartada la propuesta del Presidencialismo alternativo ¿cuál es entonces el modelo que debe seguir la “ingeniería” mexicana para diseñar la nueva relación entre el Legislativo y el Ejecutivo en nuestro país.

³⁷⁸ Institucionalización debe entenderse como identificación de los individuos con las reglas y los procedimientos. Concepto de Samuel Huntington, ver *Transiciones en América Latina*, Serna de la Garza, op. cit. p. 236.

³⁷⁹ Es importante introducir en el análisis variables distintas alas institucionales, sobre todo en el caso de América Latina y concretamente en el de México. Se ha dicho que el dilema principal en América Latina es no es tanto la institucionalidad a adoptar, sino la falta de institucionalización de la vida política. Es decir, el hecho de que la política en México transcurre como se vio en el capítulo respectivo a las relaciones entre los poderes, decíamos que transcurre por la vías informales.

³⁸⁰ Los profesores Purcell han dicho que el sistema político surgido de la Revolución mexicana jamás se instucionalizó , sino que ha sobrevivido gracias a la renovación de un cuerdo político entre determinados grupos de poder político , económico y militar, cuyo cemento han sido prácticas informales, reglas no escritas y acuerdos tácitos. Citado en *Transiciones en América Latina*, Serna de la Garza, op. cit. p. 233-234.

³⁸¹ Nolhen, Diether, participación como expositor dentro del tema “Alcance e limites da ‘engenharia institucional’, ibidem. P. 148 citado en Serna de la Garza, José María, “La Reforma del Estado en América Latina”, UNAM 1998, p.71.

Para presentar nuestra propuesta debemos advertir que la reforma política en nuestro país debe garantizar las dos grandes preocupaciones del debate constitucional en América Latina: la consolidación de la democracia y la eficacia del régimen político³⁸².

La pregunta clave en este sentido es ¿puede diseñarse un modelo institucional que garantice la estabilidad del régimen democrático? Vemos que el debate que se formuló tanto en Brasil como en Argentina en sus recientes reformas constitucionales trató de responder precisamente esta interrogante coincidiendo ambos debates en que la estabilidad depende de la capacidad de un diseño institucional para resolver los conflictos entre los distintos poderes³⁸³.

Señala Serna de la Garza que podríamos distinguir entre diseños cuyas reglas permiten canalizar institucionalmente y dar salida a los conflictos entre poderes y diseños en los que tales capacidades o no existen, o existen en menor número. Es decir, la flexibilidad que presenta un determinado modelo institucional, en el caso que nos ocupa y descartado el parlamentarismo, la pregunta adecuada es cómo "flexibilizar el sistema presidencial", y agrego: cómo flexibilizarlo sin debilitar al presidente³⁸⁴.

La respuesta a ¿Cómo flexibilizar el sistema presidencial? dada por Argentina derivó en la reforma que introdujo el jefe de gabinete, y la posibilidad de que éste sea removido vía la moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de cada una de las cámaras del Congreso³⁸⁵.

Es precisamente esta la propuesta que hacemos en este trabajo para el sistema político-institucional mexicano -aunque con características muy distintas a las de Argentina-. La otra parte de nuestra propuesta busca fortalecer al sistema presidencial mexicano en una experiencia bicéfala; para lo cual, por un lado, se fortalecen las facultades del Ejecutivo con las propuestas que Sartori formula para el sistema mexicano y que ya se expusieron en el capítulo correspondiente al Poder Ejecutivo, y por el otro se le otorgan poderes a la ciudadanía para poder destituir al órgano de gobierno, siempre que así lo solicite o el presidente o el Congreso, a través

³⁸² José María Serna de la Garza, *Transiciones en América Latina*, ensayo publicado en el libro de María del Refugio González y Sergio López Ayllón, op. cit. p.227..

³⁸³ Para ahondar en este debate ver José María Serna *La reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*, UNAM 1998.

³⁸⁴ Al respecto es de señalar lo que apunta Sartori en su libro *Ingeniería Constitucional...* op. cit., que aunque es comprensible que los mexicanos -debido a su historia de presidentes imperiales- teman a un presidente fuerte, es necesario fortalecer a un presidente democrático e impedir que se vea obstaculizado por el Congreso.

³⁸⁵ Señala Serna de la Garza que esta reforma lleva implícito un pronunciamiento den el sentido de que los mecanismos institucionales del parlamentarismo puedan ayudar a flexibilizar al presidencialismo.

de un referéndum, lo que haría más cercana y más alerta a la ciudadanía respecto al gobierno.

Vayamos al contexto de la cultura constitucional latinoamericana, concretamente al sistema presidencial que ocupa un lugar central. Vemos como se han desarrollado en América Latina, numerosos ajustes para matizar las notas autoritarias del presidencialismo. Esta renovación consiste principalmente en atenuar la concentración de facultades que ha identificado tradicionalmente al sistema presidencial.³⁸⁶

Señala Valadés que uno de los más importantes principios del constitucionalismo, la separación de poderes, ha sido objeto de distorsiones en la historia constitucional latinoamericana. "Gracias a ese principio, combinado con un sistema presidencial de cuño plebiscitario, se ha entendido que los órganos representativos no pueden inmiscuirse en las actividades de gobierno"³⁸⁷.

La estructura unipersonal³⁸⁸ del Poder Ejecutivo se ha ido abandonando³⁸⁹ tal como fue concebido por la Constitución de Filadelfia. Sin embargo recuerda Valadés que un factor importante que ha sido desestimado es que a diferencia del estadounidense, el sistema presidencial latinoamericano es de naturaleza plebiscitaria³⁹⁰.

Con la organización y funcionamiento de los gabinetes se racionaliza el ejercicio del poder presidencial. Desde una perspectiva autoritaria lo anterior implica una pérdida del poder político. Merma que se produce desde la esfera personal del gobernante porque desde un enfoque institucional el poder no decrece. La racionalización de los sistemas dice Valadés se está dando desde la desconcentración el poder³⁹¹.

³⁸⁶ Diego Valadés, "El gobierno de gabinete", UNAM, México 2003, pp.27-28.

³⁸⁷ Diego Valadés, op. cit. p. 33.

³⁸⁸ Señala Valadés que la idea de vincular la figura del presidente con el ejercicio personal correspondía a la necesidad del Estado constitucional de un eje funcional. La tesis de un poder eficiente precedió a la de un poder democrático..

³⁸⁹ Ver recuadro de América Latina en el que se encuentra que la fórmula Estadounidense unipersonal continúa todavía en Argentina, Chile, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana. Mientras que se ha abandonado en Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá, Uruguay y Venezuela, países que determina que el Ejecutivo se realiza a través de el presidente conjuntamente con sus ministros.

³⁹⁰ Derivado de la Constitución francesa de 1848, cuyo sistema de elección popular fue resultado de la fuerte presión ejercida por Napoleón Bonaparte quien alegaría en 1851 que "solo había salido de la ilegalidad para entrar en el derecho, con el apoyo de 7 millones de votos". Tomado de Valadés, op. cit. p. 34.

³⁹¹ Cita el autor el Diario de Debates del 6 de diciembre de 1912, sesión en la que el diputado Querido Moheno dice: "queremos quitar ministros para no tener que derrocar presidentes"

Sólo algunos países en América Latina atribuyen funciones de gobierno conjuntamente al presidente y a los ministros, y aunque otros atribuyen una presidencia unipersonal asignan facultades de gobierno al gabinete, pero algunos sólo se refieren al estado de excepción. Tal es el caso de México en el que los secretarios opinan, pero no existe un gabinete. Esta sólo existiría si existiera algún mecanismo de control el congreso sobre los ministros lo que no se presenta en el sistema constitucional mexicano.

En el desarrollo del sistema constitucional latinoamericano es creciente el número de facultades que se le han ido dando al gabinete de forma tal que ya varias normas supremas latinoamericanas les facultan para que establezcan sus propios reglamentos de trabajo, la legislación ordinaria puede ampliarse sus atribuciones, y los presidentes les someten infinidad de asuntos. Estas cláusulas de desarrollo democrático permiten que se ensanche el ámbito de competencia del gabinete³⁹².

No coincidimos con Valadés que señala que *"la coordinación del gabinete es uno de los problemas para la existencia de los gabinetes en los sistemas presidenciales"*³⁹³ ya que la distinción entre el jefe de gobierno y el jefe de Estado que se produce en los sistemas parlamentarios, no ocurre en los presidenciales. Y propone que sin llegar a la dicotomía de ambas jefaturas, sí es posible que los presidentes, en tanto que jefes de Estado y de gobierno, cuenten con auxiliares para el desempeño de numerosas tareas administrativas.

Nuestra propuesta va más allá, el presidente sería un Jefe de Estado, quien tendría facultades para nombrar con la aprobación de una mayoría simple del Senado, al Jefe de gabinete quien ejercería a través de los secretarios de Estado -a quienes nombraría con aprobación del presidente- la jefatura de gobierno³⁹⁴, siendo responsable tanto ante el presidente como ante el Congreso. Ambos lo pueden remover, si se ponen de acuerdo o con el apoyo de la ciudadanía en un procedimiento plebiscitario o de referéndum en el caso del presidente.

En efecto, nuestra propuesta supera las experiencias actuales de América Latina cuyos jefes de gabinete o coordinadores no suponen la de un jefe de gobierno sino la de un delegado presidencial que sí cumple algunos objetivos como compartir la carga de trabajo, atenuar la

³⁹² Ver recuadro I. Derecho Constitucional Comparado en América Latina.

³⁹³ Diego Valadés, op. cit. p. 47.

³⁹⁴ Para ver cuáles son las facultades que tendría cada uno de ellos ver el capítulo II, correspondiente al Poder Ejecutivo mexicano en este trabajo.

concentración extrema de facultades, realizar funciones de enlace con el Congreso y aún permite al presidente ser un mediador político³⁹⁵.

También se diferencia de la reforma constitucional de Argentina porque en ese país el gabinete no actúa como órgano autónomo porque sus integrantes dependen de la confianza del presidente y su presencia sólo atenúa la concentración del poder del presidente, en nuestra propuesta el gabinete sería un órgano semi autónomo en su ejercicio de gobierno, sólo si el presidente considera que su actuación merece la destitución, ésta se puede considerar, pero para retirarlo de su puesto, el presidente requiere del apoyo del Congreso o de la ciudadanía.

Con el sistema que se propone, el presidente quedaría por encima de los conflictos del gobierno, por lo que puede convertirse en un gran mediador político, además de contar con un colaborador que es quien se encarga de los conflictos de índole administrativa y política, es decir de la tarea pesada de gobierno. Este colaborador, aunque tiene encima el peso del gobierno, cuenta con una gran ventaja, como su nombramiento ha sido aprobado por el Congreso, tiene la simpatía, de por lo menos de la mayoría del mismo, además desde luego de tener el apoyo presidencial.

Como el presidente en nuestra propuesta tendría un enorme contrapeso en su jefe de gabinete, es necesario introducir un mecanismo de legitimación absoluta para evitar que sea un presidente que cuenta sólo con el apoyo de un poco más de la tercera parte del electorado mexicano³⁹⁶; para ello, se propone la existencia de dos vueltas electorales, en la segunda de ellas competirían los dos contendientes que más votos obtuvieron en la primera. En esta segunda vuelta, sería triunfador quien más votos obtuviera.

El jefe de gabinete debe entonces responderle no sólo al presidente sino también al Congreso, porque además si se ponen de acuerdo, estos dos poderes pueden removerlo. Para la remoción, se necesitaría además de la voluntad del presidente una mayoría simple del órgano que lo aprobó, el Senado.³⁹⁷ Se propone no obstante, para dar una salida al presidente y evitar que su colaborador pueda convertirse en su enemigo, una opción de remoción sin el apoyo del Senado, pero sí con el apoyo de la ciudadanía mediante un referéndum, o plebiscito. Esto, además con el fin de consolidar la práctica democrática.

³⁹⁵ Ya vimos en los cuatro primeros capítulos de este trabajo como en el presidencialismo se presenta el problema de que no existe salida para los conflictos entre los dos poderes y es precisamente porque el presidente es parte de los mismos.

³⁹⁶ Se habla de poco más de la tercera parte del electorado mexicano, porque es claro que el voto presidencial en este país se divide entre los tres grandes partidos: PRI, PAN y PRD.

³⁹⁷ Con esta propuesta se pretende propiciar la colaboración entre poderes y atemperar el presidencialismo.

En este sistema habría que fortalecer también la concurrencia de los ministros al congreso, no sólo en el sentido como lo contempla la constitución actual, de la posibilidad de que sean requeridos por el Congreso; sino que también, cuando ellos lo soliciten podrán participar en los debates para exponer algún asunto de su cartera o del gobierno –en el caso del jefe de gabinete-, los ministros lo solicitarán a través, de su jefe de gabinete.

Señala Valadés: *“La presencia de ministros en lo congresos no afecta la estructura del sistema presidencial, mientras que sí contribuye a mejorar la calidad de los integrantes del gabinete,.... y que deben contar con capacidad argumental para hacer frente a los planteamientos de los legisladores”*³⁹⁸.

El jefe de gabinete podría retirar a los ministros siempre con la aprobación del presidente. Otros mecanismos que podrían ser introducidos en el sistema mexicano son las instituciones de la confianza y como ya se dijo, la censura.

Como se verá este sistema se acerca al semipresidencialismo, por la cabeza bicéfala, la elección popular del presidente y el apoyo que debe tener el Jefe de gabinete del Congreso, no obstante tiene cuatro notables diferencias. 1.- En el sistema propuesto el presidente no puede disolver al parlamento con el apoyo del jefe de gabinete -en el semipresidencialismo el presidente sí puede disolver al parlamento con el apoyo del primer ministro-; sino por el contrario, es el parlamento el que con el parecer del presidente puede destituir al jefe de gabinete; 2.- el presidente en este sistema si el Congreso no lo apoya puede recurrir a la ciudadanía para destituir al jefe de gabinete –supuesto ajeno al semipresidencialismo; 3.- se distingue también del semipresidencialismo debido a que la cabeza del gobierno no cambia dependiendo de la mayoría que exista en el Congreso, porque el principal apoyo del jefe de gabinete lo es el presidente y en su propio gabinete; 3.- el jefe de gabinete y su gabinete, a diferencia del primer ministro y su gabinete en el semipresidencialismo -quienes no dependen del presidente, son semi independientes del presidente. Y aunque en ambos sistemas, existe una dependencia del parlamento porque están sujetos al voto de confianza y/o al voto de censura del parlamento, en nuestra propuesta se requiere el apoyo presidencial; 5.- el Jefe de gabinete de nuestra propuesta es nombrado por el Presidente con aprobación del Senado; por su parte el primer ministro del presidencialismo es nombrado por el parlamento.

³⁹⁸ Diego Valadés, op. cit., p. 60

En suma a nuestro parecer este sistema busca la colaboración entre el presidente y el Poder Legislativo .-aunque quizá a costa del jefe de gabinete-, pero esta colaboración fortalece al presidente, al dejarlo por encima de los vaivenes políticos internos.

Por último, no resta sino referirnos a una posible oposición al sistema propuesto, sobre todo de los defensores del presidencialismo. Se pensará que en esta propuesta se le resta mucho poder al presidente. al respecto comentaría que precisamente es ese uno de los objetivos de la propuesta³⁹⁹, restarle poder al presidente y formular un sistema de gobierno más equilibrado sin llegar al semipresidencialismo, ni siquiera al semipresidencialismo, en el que el presidente tiene menos poder que en esta propuesta. Y para responder a esta crítica recordaré lo que dice Valadés en su propuesta de gobierno de gabinete:⁴⁰⁰ *“...Esa merma sólo se produce en la esfera personal del gobernante, porque desde un enfoque institucional el poder no decrece”*.

5.8 Hacia el rediseño de los partidos políticos

No quisiera concluir este capítulo sin antes detenerme en la necesidad de la reforma de los partidos políticos, son múltiples las propuestas que pudieran hacerse para renovar su vida interna; sin embargo, me concentraré en el relevante precedente que estableció, desde mi punto de vista con extraordinaria sensibilidad, el Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso ejercitado por militantes del Partido Verde Ecologista que se sentían agraviados en sus derechos políticos por decisiones de su dirigencia.

Este juicio de defensa de los derechos políticos establece un precedente significativo en la democratización de la vida interna de estos institutos políticos, quienes reciben financiamiento del Estado y desde nuestro punto de vista es en este sentido que debe avanzar la reforma del sistema de partidos.

³⁹⁹ En este sentido referiría al lector al capítulo III, referente a la histórica relación de los órganos ejecutivo y legislativo para entender que el histórico enfrentamiento entre los poderes Legislativo y Ejecutivo no se resolvió con un diseño constitucional, sino con poderes metaconstitucionales. Además en ese mismo capítulo se relata el abuso del presidente sobre el Poder Ejecutivo. También en el apéndice de este trabajo se verá que con la atenuancia el Poder Ejecutivo se ha debilitado y se ha desgastado frente al poder político. En nuestra opinión con esta propuesta se fortalece al Ejecutivo, pero en una versión bicéfala que aunque no lo debilita le impone contrapesos, a su vez se fortalece al parlamento sin que se convierta en un obstáculo para gobernar.

⁴⁰⁰ Aunque la propuesta de Valadés de gobierno de gabinete, se aleja mucho de la que aquí se presenta puesto que el sólo propone la figura del jefe de gabinete, pero con total dependencia del presidente, siendo tan sólo el jefe de gabinete un colaborador del propio presidente.

Las maniobras que los dirigentes del Partido Verde Ecologista de México realizaban para conservar el control político del partido fueron denunciadas por antiguos militantes, encabezados por José Luis Amador Hurtado, quien fungió como actor en el juicio interpuesto contra la dirigencia del partido, ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Este Tribunal en su resolución del 3 de septiembre del 2003, encontró que en efecto, los Estatutos del partido contravenían el carácter democrático que deben poseer los documentos de partidos que participan en contiendas democráticas. Y, en consecuencia, condenó al PVEM; a modificar su regulación interna y a elegir, conforme a los estatutos renovados, nuevas autoridades. No obstante, el avance del fallo que sienta el precedente respecto de la intervención de un órgano judicial en la vida interna de los partidos; dejó las modificaciones en manos de los dirigentes.

No obstante esto, de importancia capital resultó la resolución que tomaron el pasado septiembre, por unanimidad de votos, los magistrados⁴⁰¹ del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Los dos planteamientos centrales de la demanda interpuesta fueron: a) la ilegalidad de diversos artículos de los Estatutos del Verde Ecologista y b) la omisión de verificar la legalidad de las disposiciones estatutarias por parte del Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE al registrar a los nuevos integrantes de los órganos directivos del partido mencionado.

Respecto de este último cabe detallar que, el artículo 27 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que los estatutos deben establecer “los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos y normas para la postulación democrática de sus candidatos”.

Para despejar la incógnita de qué debe entenderse por estatutos democráticos y analizar si los Estatutos del PVEM establecían procedimientos democráticos el Tribunal acudió a la doctrina⁴⁰². Basado en especialistas, el Tribunal concluyó que son cuatro los elementos mínimos que definen la democracia dentro de una organización y que se encuentran garantizados por los artículos 25 y 26 de la Constitución, los que quedan confirmados por el análisis de los instrumentos internacionales ratificados por México. Estos elementos son: a) la deliberación y participación de los ciudadanos en el mayor grado posible

⁴⁰¹ José Fernando Ojesto Martínez Porcayo (magistrado presidente) y los magistrados Leonel Castillo González, José Luis de la Peza, Eloy Fuentes Cerda, Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, José de Jesús Orozco Henríquez y Mauro Miguel Reyes Zapata.

⁴⁰² Particularmente, al recién fallecido especialista Norberto Bobbio; a Rafael del Águila; a José Ignacio Navarro Méndez; a Michelangelo Bovero; y a Umberto Cerroni.

en la toma de decisiones; b) la igualdad , es decir que cada ciudadano participe con igual peso respecto de cualquier otro; c) la garantía de ciertos derechos fundamentales, principalmente: libertades de expresión, información y asociación; y d) el control de órganos electos, es decir, la posibilidad real y efectiva de que los ciudadanos puedan, no sólo elegir a quienes han a estar el frente del gobierno, sino de removerlos en aquellos caos que, por la gravedad de sus acciones, así lo amerite.

Agrega la sentencia del Tribunal que todos los elementos de la democracia no deben llevarse, sin más al interior de un partido político; sino, que es necesario hacer las adaptaciones correspondientes a su naturaleza y para ello, el Tribunal de nuevo recurre a la doctrina,⁴⁰³ y con base en ella, concluye que fuera de la participación publicitaria, constitutiva o de elección por el voto universal y secreto, la asamblea se perfila como la forma más importante de participación dentro de la organización, ya que implica el acceso de sus miembros, donde tendrán oportunidad de discutir a efecto de tomar decisiones. También establece que el quórum⁴⁰⁴ es un requisito necesario para que pueda considerarse válidamente instalada una asamblea, delibere y tengan eficacia sus resoluciones y acuerdos.

En lo referente a la protección de los derechos fundamentales de los afiliados, el Tribunal determinó que esta protección, “constituye una premisa esencial de una democracia moderna, que debe permear al interior de los partidos políticos, de manera que el afiliado goce de una serie de derechos que permitan un mayor grado de participación posible, cuyo respeto por los órganos directivos del partido es necesario para la existencia de democracia interna, porque garantizan que el afiliado pueda participar en condiciones de igualdad dentro del partido”

Así, el Tribunal reconoció como los principales derechos de los afiliados de un partido político: a) el voto activo y pasivo; b) el derecho a la

⁴⁰³ Particularmente a Fernando Flores Giménez y José Ignacio Navarro Méndez. El primero en su obra la democracia interna de los partido políticos, Congreso de Diputados, Madrid, 1998, y el segundo, en Partidos políticos y democracia interna, Centro de Estudios Políticos y constitucionales, Madrid, 1999, que en los partidos políticos deben estar presentes: la Asamblea u órgano equivalente, como principal centro de decisor del partido, al presentar la voluntad del conjunto de afiliados; protección de los derechos de los afiliados; el establecimiento de procedimientos disciplinados, con las garantías procesal mínimas; la existencia de procedimientos de elección, donde se garantice la igualdad en el derecho a elegir dirigentes y candidatos, así como la posibilidad de ser elegidos como tales, para ello se puede adoptar el voto directo o indirecto; adopción de reglas de mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido; y mecanismos de control del poder.

⁴⁰⁴ Entendido como la presencia de un número mínimo de individuos que conforman un cuerpo colegiado, suficiente para asegurar que las decisiones que se adopten sean atribuibles a la voluntad general. Primer elemento que –concluye este apartado de la sentencia- tiene fundamento en la participación que debe darse en toda democracia.

información de los afiliados; c) la libertad de expresión; y d) el libre acceso y salida de los afiliados del partido. En cambio, reconoció la sentencia que la decisión para aceptar o rechazar a un miembro, corresponde al partido; siempre y cuando, se establezca un mínimo de garantías a favor del afiliado, como la existencia de un procedimiento y la debida fundamentación y motivación de la determinación respectiva.

Otro elemento que destacó el Tribunal, es el establecimiento de procedimientos disciplinarios, con las garantías procesales mínimas. Argumentó el Tribunal Federal Electoral: éstos tienen “su razón de ser en que la disciplina de un partido es importante, en cuanto tiende a determinar una regla de conducta conforme al interés colectivo o razón de ser del grupo”. Sin embargo, el Tribunal destaca ciertas premisas: “en una organización democrática la imposición de una sanción supone la existencia de determinadas garantías, como son: un procedimiento previo, derecho de audiencia, derecho de defensa, la tipificación y sanciones proporcionales, motivación de la determinación o resolución respectiva, competencia a órganos sancionadores a quienes se asegure independencia e imparcialidad.”

También el órgano jurisdiccional en su sentencia, destaca la necesidad de que existan procedimientos de elección que garanticen la igualdad en el derecho a elegir dirigentes y candidatos; así, como la posibilidad de ser elegidos como tales. Pudiendo éstos llevarse a cabo por el voto directo de los afiliados, o bien de manera indirecta; de igual manera, destaca el órgano jurisdiccional, dicho voto puede ser secreto o abierto, con tal de que el procedimiento garantice la libertad en la emisión del sufragio.

En relación a la adopción de la regla de funcionamiento de mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido. Destaca el Tribunal que esto toma en cuenta que en un partido político concurren diversas ideas, valores o principios, y ante eso, “es indispensable establecer un mecanismo que, con la participación de un número importante de miembros, pueda decidirse algo con efectos vinculatorios para todos”.

Por último; el Tribunal aborda los mecanismos de control del poder como uno de los elementos de la democracia interna de los partidos. La democracia exige, entre otras cosas, señala, “la renovación periódica de órganos directivos, no basta que los dirigentes sean elegidos mediante procedimientos democráticos, también debe asegurarse la posibilidad de su revocación y limitación de los mandatos. En estas condiciones, resulta sano que los Estatutos contemplen de manera expresa el tiempo durante el cual deba ejercerse cierto cargo, y que éste no sea de muy larga duración”.

Sobre esta base el Tribunal concluyó que los requisitos que deben contener los estatutos de los partidos políticos previstos en el artículo 27, apartado 1, incisos b), c), d), G), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se adecuan a los elementos mínimos que caracterizan la democracia interna de los partidos.

En tales condiciones dice el Tribunal: 1. "resulta razonable establecer que la expresión 'procedimientos democráticos' a que se refiere el Art. 27 del COFIPE, debe entenderse referida a los procedimientos que reúnan, al menos las siguientes características: establecimiento de la asamblea de afiliados como principal centro de decisiones del partido, con todas las experiencias que implica: señalamiento del quórum requerido para sesionar; periodicidad con que se reunirá ordinariamente; requisitos formales para la convocatoria a sesión en la que, por lo menos, se fijen los puntos a tratar, y la comunicación oportuna con los documentos necesarios existentes y relacionados con los asuntos del orden del día; la posibilidad de que se convoque a sesión extraordinaria, por un número no muy grande de miembros, pero sólo respecto de puntos específicos, que deben señalarse en el orden del día; 2. el derecho a votar y ser votado para la elección de órganos directivos con calidades de igualdad y universalidad, con independencia de que el voto se ejerza de manera directa o indirecta; 3. El establecimiento de mecanismos de control de los órganos directivos, a través de las siguientes medidas: fijación de periodos determinados de duración de los distintos cargos directivos; previsión estatutario de las causas de incompatibilidad entre los distintos cargos al interior del partido y también respecto de los cargos públicos; la posibilidad de que los afiliados revoken el nombramiento conferido a los dirigentes del partido, por faltas graves o responsabilidad política por su inadecuada gestión".

Sentadas las premisas anteriores la Sala del Tribunal Federal Electoral estimó que le asistía razón al actor Luis Amador Hurtado al sostener, que los Estatuto del Partido Verde Ecologista de México carecían de algunos de los elementos democráticos, que deben estar presentes en los partidos políticos.

Aunque los dirigentes del partido anunciaron su intención de desacatar el fallo judicial, impossibilitados para llegar a ese extremo, consiguieron ganar tiempo. La sentencia fue emitida el 3 de septiembre pasado y puesto que fijó un plazo de 60 días para la reforma estatutaria, esta debió quedar formalizada el 5 de diciembre Pero, debido a que el Consejo General del IFE que presidía José Woldenberg interpretó que se trataba de días hábiles. Finalmente fue presentada dicha propuesta de modificación el 30 de diciembre, ante el nuevo y cuestionado Consejo General del IFE.

Esta propuesta de nuevo estatuto fue analizada por el nuevo Consejo General del IFE. Vencido el plazo, el 13 de febrero pasado, finalmente el IFE aceptó las modificaciones con las que no muchos estuvieron conformes. Independientemente de que se haya cumplido a cabalidad con la sentencia del Tribunal, consideramos que sí es de destacar el precedente de la intervención del Órgano Electoral en la vida interna de los partidos, ya que éstos manejan con recursos públicos.

5.9 Conclusiones

1.- Debe revisarse la constitución mexicana para dejar estrictamente lo que se refiere a la estructura de gobierno. No tiene porque existir en la misma declaraciones ideológicas. De modo tal que un gobierno de derecha, uno de centro o uno de izquierda pueda gobernar con ella. Eso fue lo que impidió a los gobiernos del PRI aplicar la constitución hasta convertirse en lo que llegó a ser un chiste. ¿Cuál es la mujer más violada de México: "La Constitución?"

2.. *Existen incoherencias' en la Constitución Mexicana: "en especial el concepto de que las constituciones son instrumentos de la búsqueda de justicia".* En particular, en el caso del constitucionalismo mexicano, de las ideas que sobre este tópico permearon a la ideología constitucional de los diversos gobiernos mexicanos, durante un lapso de tiempo de más de sesenta años, en el período que comprende de 1917 hasta por lo menos 1982, el discurso hegemónico del constitucionalismo autóctono enfatizó invariablemente el carácter programático del documento constitucional resultante de la lucha político-militar y social de 1910-1917, destacando "la búsqueda de la justicia social" como uno de los supremos valores y sentidos de vigencia de la Norma de normas mexicana...lo que correlativamente servía de correa de transmisión, para la obtención de su legitimación social, de los denominados '*gobiernos emanados de la Revolución Mexicana*'.

3.- Las declaraciones ideológicas en la constitución han impedido los acuerdos para a reforma del Estado y la insistencia de que no se debe tocar la constitución en ciertas materias. La Constitución debe contener sólo la forma de gobierno, relaciones entre poderes. relaciones del poder con los ciudadanos.

4.- Los gobiernos dependen de los diseño constitucionales ser calificado como un buen o mal gobierno normalmente es producto de un buen o mal diseño constitucional. Dice Sartori: "*...podemos definir al buen gobierno, sencillamente, como el de los gobiernos a los que se les permite funcionar y se estimula para que actúen responsablemente. Por el contrario, el mal gobierno es el de los gobiernos que son inestables, incompetentes, ineficientes y/o impotentes.(...)*".

5.- La propuesta que Sartori hace de gobierno alternativo descansa en tres acuerdos estructurales: a) el parlamento recién constituido elige un gobierno, lo que implica que el gobierno comienza a operar con las reglas correspondientes al parlamentarismo; b) si el parlamentarismo fracasa, entonces el sistema se convierte en uno presidencial “fuerte” por el resto del periodo de gobierno; es decir, el presidente o jefe de Estado, se convierte también en jefe de gobierno, respecto del cual el parlamento no puede emitir un voto de censura. A su vez, tampoco el presidente cuenta con el poder de disolver el parlamento⁴⁰⁵; c) tanto el periodo gubernamental del presidente como el periodo gubernamental del Poder Legislativo, coinciden. Ambos son electos directa o indirectamente por el sufragio de una mayoría absoluta del voto popular –de ser necesario a través de una segunda vuelta-.

6.- El sistema parlamentario presume la existencia de partidos organizados y una alta educación cívica. Sin estas dos características, el parlamentarismo comienza por los cambios frecuentes y desorientados en el gabinete, que entorpecen la labor del gobierno, y termina en el uso de la violencia, que destruye el sistema.

7.- El sistema parlamentario es muy ajeno a nuestra vida institucional y la percepción de la ciudadanía respecto al Congreso es deficitaria⁴⁰⁶. Considero que para instrumentar este sistema en México, primero se tendrían que dar pasos previos para instrumentar un modelo de esta naturaleza principalmente en lo referente a la dignificación del Congreso mexicano⁴⁰⁷.

8.- La irresponsabilidad del Congreso y su deslegitimación ante la sociedad mexicana, es la objeción principal que en este trabajo se formula a la propuesta del “Presidencialismo Alternativo” de Sartori.

9.- Por lo menos en la actualidad, es inoperante en nuestro país la propuesta de Sartori: Primero se tendría que elaborar un diseño

⁴⁰⁵ Es decir que al cambiar el sistema parlamentario en uno presidencial desaparecen las dos herramientas de control mutuo que tienen ambos poderes del Estado y que caracterizan el parlamentarismo, por ello el sistema se convierte en un presidencialismo “fuerte” como lo denomina Sartori.

⁴⁰⁶ De acuerdo a las encuestas que trimestralmente realiza el periódico *Reforma*, encontramos una constante de déficit de credibilidad del Congreso -en la Cámara de Diputados un -13% de déficit de credibilidad y el Senado un -14.5%-.

⁴⁰⁷ Nuestra realidad actual queda reflejada en una encuesta realizada por la empresa Mistosky antes de las elecciones intermedias de julio de 2003. El 93% de los mexicanos – de acuerdo a las encuestas.-no pudieron dar ni un sólo nombre de sus legisladores federales. Es imposible que un país en el cual el Poder Legislativo –compuesto por 628 integrantes- es desconocido por el 93% de su población adopte un sistema parlamentario.

constitucional que responsabilice al Congreso, para después dar paso a un periodo histórico de legitimación del mismo. Y ello, no sólo porque los parlamentarios mexicanos no tiene conciencia clara de que son gobierno y por ello su mirada está puesta exclusivamente en la obtención de las curules sin visión de Estado; sino además, porque en el sistema actual existe dependencia de los legisladores de sus partidos, a quienes deben las curules, lo que les impide actuar como representantes populares. Ello impide instrumentar, como se propone en el capítulo, que en este sistema el árbitro que decida si el sistema parlamentario esta funcionando correctamente, lo sea la ciudadanía mediante el uso de la legislación directa.

10.- La propuesta sartoriana es inoperante en la actualidad, no sólo porque nuestro diseño actual de sistema partidos la dificulta, sino también porque el impedimento de reelección legislativa es otro elemento que impide instrumentar este sistema. Cuando existe la reelección, existe interés de los ciudadanos en conocer quiénes son sus congresistas y cuáles son las acciones que realizan, por ello existe también el interés de los medios de comunicación en dar a conocer esta información.

11.- Por último, respecto de la propuesta que hace Sartori para México cabe recordar el punto que marca el límite de la ingeniería política: la viabilidad de las reformas. "La contribución de los científicos sociales al debate político no consiste en buscar modelos perfectos sino soluciones contingentes, adaptaciones según el lugar y el tiempo, teniendo siempre a la vista la viabilidad, las enseñanzas de las experiencias comparativas, y el análisis profundo del país en cuestión.

12.- La Constitución material ha desaparecido de la noche a la mañana, México se encuentra con una maquinaria de gobierno incompleta o por lo menos deficiente que necesita urgentes reparaciones.

13.- Uno de los más importantes principios del constitucionalismo, la separación de poderes, ha sido objeto de distorsiones en la historia constitucional latinoamericana. Gracias a ese principio, combinado con un sistema presidencial de cuño plebiscitario, se ha entendido que los órganos representativos no pueden inmiscuirse en las actividades de gobierno.

14.- En el desarrollo del sistema constitucional latinoamericano es creciente el número de facultades que se le han ido dando al gabinete, de forma tal que ya varias normas supremas latinoamericanas les faculta para que establezcan sus propios reglamentos de trabajo, la legislación ordinaria puede ampliar sus atribuciones, y los presidentes les someten

infinidad de asuntos. Estas cláusulas de desarrollo democrático permiten que se ensanche el ámbito de competencia del gabinete⁴⁰⁸.

15.- Nuestra propuesta para evitar el choque de poderes y lograr el colaboracionismo entre ellos consiste en un sistema denominado Presidencialismo de gabinete en el que: el Presidente sería un Jefe de Estado, quien tendría facultades para nombrar -con la aprobación de una mayoría simple del Senado-, al Jefe de gabinete. Éste a su vez, ejercería -a través de los secretarios, a quienes nombraría con aprobación del presidente- la jefatura de gobierno y sería responsable tanto ante el presidente como ante el Congreso, ya que ambos lo pueden remover si se ponen de acuerdo entre ellos, o de lo contrario en el caso del Presidente si cuenta con el apoyo ciudadano -a través de un plebiscito o un referéndum-

16.- Con el sistema que se propone, el presidente quedaría por encima de los conflictos del gobierno, por lo que puede convertirse en un gran mediador político, además de contar con un colaborador que es quien se encarga de los conflictos de índole administrativa y política, es decir de la tarea pesada de gobierno. Este colaborador, aunque tiene encima el peso del gobierno, cuenta con una gran ventaja, como su nombramiento ha sido aprobado por el Congreso, tiene la simpatía, de por lo menos de la mayoría del mismo, además desde luego de tener el apoyo presidencial.

17.- Como el presidente en nuestra propuesta tendría un enorme contrapeso en su jefe de gabinete, es necesario introducir un mecanismo de legitimación absoluta para evitar que sea un presidente que cuenta sólo con el apoyo de un poco más de la tercera parte del electorado mexicano; para ello, se propone la existencia de dos vueltas electorales, en la segunda de ellas competirían los dos contendientes que más votos obtuvieron en la primera. En esta segunda vuelta, sería triunfador quien más votos obtuviera

18.- El jefe de gabinete debe entonces responderle no sólo al presidente sino también al Congreso, porque además si se ponen de acuerdo, estos dos poderes pueden removerlo. Para la remoción, se necesitaría además de la voluntad del presidente una mayoría simple del órgano que lo aprobó, el Senado. Se propone no obstante, para dar una salida al presidente y evitar que su colaborador pueda convertirse en su enemigo, una opción de remoción sin el apoyo del Senado, pero sí con el apoyo de la ciudadanía mediante un referéndum, o plebiscito. Esto, además con el fin de consolidar la práctica democrática.

19.- El jefe de gabinete debe entonces responderle no sólo al presidente sino también al Congreso, porque además si se ponen de

⁴⁰⁸ Ver recuadro 1. Derecho Constitucional Comparado en América Latina.

acuerdo, estos dos poderes pueden removerlo. Para la remoción, se necesitaría además de la voluntad del presidente una mayoría simple del órgano que lo aprobó, el Senado. Se propone no obstante, para dar una salida al presidente y evitar que su colaborador pueda convertirse en su enemigo, una opción de remoción sin el apoyo del Senado, pero sí con el apoyo de la ciudadanía mediante un referéndum, o plebiscito. Esto, además con el fin de consolidar la práctica democrática.

20.- una posible oposición al sistema propuesto, sobre todo de los defensores del presidencialismo. Se pensará que en esta propuesta se le resta mucho poder al presidente. al respecto comentaría que precisamente es ese uno de los objetivos de la propuesta, restarle poder al presidente y formular un sistema de gobierno más equilibrado sin llegar al semipresidencialismo, ni siquiera al semipresidencialismo, en el que el presidente tiene menos poder que en esta propuesta. Y para responder a esta crítica recordaré lo que dice Valadés en su propuesta de gobierno de gabinete: *"...Esa merma sólo se produce en la esfera personal del gobernante, porque desde un enfoque institucional el poder no decrece"*.

21.- Para contribuir al rediseño de los partidos, es relevante la resolución del 13 de septiembre de 2003, del Tribunal Electoral Federal del Poder Judicial de la Federación, el que al resolver el juicio de defensa de los derechos políticos estableció las bases para la democratización de la vida interna de estos institutos políticos.

Falta página

N° 206

Una propuesta para América Latina

6.1 Introducción

Giovanni Sartori en su libro *Ingeniería constitucional* se pregunta: ¿Qué es lo que está mal en el presidencialismo latinoamericano? y concluye que al analizar el modelo, prototipo, el de los Estados Unidos, encuentra que no es cierto que los sistemas presidenciales sean sistemas fuertes de gobiernos energéticos y que éste es un espejismo que lleva al engaño a los países que buscan inspiración en el modelo estadounidense.

Aclara, desde luego que un problema de los presidencialismos latinoamericanos es que en mayor o menor medida se fundamentan en sistemas partidistas "equivocados"⁴⁰⁹. Pero, el principal argumento, el que debemos estudiar primero, es que los presidentes latinoamericanos de ninguna manera son todopoderosos, aunque puedan parecerlo. Por el contrario, "la mayoría de los presidentes latinoamericanos enfrentan fuertes problemas para cumplir sus programas de campaña. Han tenido todo el poder para iniciar las acciones políticas, pero les ha sido muy difícil obtener apoyo para ejecutarlas".

Dice el politólogo, si esto es así, ¿por qué no remediarlo reforzando el poder de los presidentes? De hecho, considero que América Latina ha tratado de seguir este camino, porque la mayoría de los presidentes latinoamericanos tienen más poder que un presidente estadounidense. Para Sartori, al igual que para muchos autores, en última estancia el problema reside en el principio de la separación de poderes que mantiene a los presidencialismos de la América Latina en una perenne e inestable oscilación entre el abuso del poder y la falta del mismo.

Destaca el italiano: "Tenemos aquí un nudo gordiano, para el que Juan Linz, y después de él, varios estudiosos latinoamericanos no ven ninguna otra solución excepto la proverbial de cortarlo de un tajo". Tanto para Linz como para otros autores, el remedio no es –en América Latina– mejorar el presidencialismo sino eliminarlo del todo, y adoptar en su lugar una forma parlamentaria de gobierno. El argumento de Linz se formuló en 1985 y su punto capital era, y sigue siendo, que el presidencialismo probablemente es menos capaz que el parlamentarismo de sostener regímenes democráticos estables. Su argumento central no estriba en que la estructura presidencialista propenda más al estancamiento estructural sino

⁴⁰⁹ Este asunto es analizado y discutido por Sartori en la sección XI.2 de su libro *Ingeniería constitucional*, op. cit...

que los sistemas presidenciales son rígidos mientras que los parlamentarios son flexibles, y debe preferirse esta flexibilidad porque ella reduce al mínimo los riesgos. De este modo, la opinión de Linz se basa, esencialmente, en el argumento de que un ente político parlamentario está menos expuesto al riesgo –a causa de sus propios mecanismos autocorrectores–, que uno rígido.

Como lo resumió apropiadamente Valenzuela, “las crisis de los sistemas parlamentarios son crisis de gobierno, no de régimen.⁴¹⁰” Sin duda, esta afirmación es aceptable. Los sistemas presidenciales no pueden manejar las crisis importantes⁴¹¹. No obstante, en mi opinión la discusión no puede terminar aquí. En primer lugar, una de las alternativas posibles del presidencialismo es el semipresidencialismo, y argumentaré que éste resuelve en gran medida el problema de la rigidez, que proporciona la flexibilidad de que carece el presidencialismo. En segundo lugar, y ante todo, coincido con los autores que afirman que la propuesta de Linz no explica de manera convincente por qué y de qué manera el cambio al parlamentarismo resolvería los problemas de gobernabilidad que el presidencialismo genera o no puede resolver.

¿Es el parlamentarismo un remedio para América Latina?, como ya se vio en el capítulo relativo a los regímenes de gobierno, la democracia parlamentaria no pudo funcionar a menos que existan partidos adaptados al parlamentarismo, es decir, partidos que han sido socializados, para ser organismos cohesivos y/o disciplinados. Con partidos indisciplinados, los sistemas parlamentarios se convierten en sistemas de asambleas no funcionales.

Es por ello, que descartamos esta propuesta para América Latina, y proponemos un sistema presidencial, pero con mecanismos que lo flexibilicen. En este sentido expondremos nuestro estudio sobre derecho comparado que sirve para sostener la viabilidad de nuestra propuesta en América Latina.

⁴¹⁰ Valenzuela, op. cit. p.34

⁴¹¹ En este respecto, el caso chileno con Allende es un símbolo. Como lo resume Mainwaring (1993, p. 208): “En 1973, en Chile los oponentes del gobierno de Unidad Popular temían que si le permitían a Allende terminar su sexenio (1970 – 1976), abrirían la puerta al socialismo autoritario. Allende había perdido el apoyo de la mayoría del Congreso y en un sistema parlamentario habría tenido que renunciar. En un sistema presidencial, empero, no había forma de remplazarlo, excepto en un golpe de Estado.” La generalización que se deriva de lo anterior es que “en muchos casos, un golpe de Estado parece ser el único medio de librarse de un presidente incompetente o impopular”

¹⁹ Linz está de acuerdo con la crítica de Lijphart de que el presidencialismo está manchado por un rasgo autoritario. Pero esto es dudoso, y yo ciertamente no estoy de acuerdo con la obsesión antimayoritaria de Lijphart (véase, supra, sección IV.4). En mi opinión, la política proporcional puede ser tan perjudicial, por lo menos, como la política mayoritaria.

6.2 El Derecho constitucional Latinoamericano

En el estudio preliminar de la publicación *Las Constituciones Latinoamericanas* editadas por el Fondo de Cultura Económica, Humberto Quiroga Lavié asegura: “el derecho constitucional latinoamericano es un verdadero desafío a la hora de confrontar la verdad histórica de pueblos castigados por el subdesarrollo, con la oferta nominal que contienen sus leyes fundamentales. ¿Qué podemos decir frente a la perfección retórica de textos que han eslabonado una propuesta idealista en aras de conseguir un alto nivel de vida democrática, la consolidación de a justicia social como idea regulativa fuerte, el reparto de prestaciones a cargo del Estado, la realización de pleno nivel de participación social en la vida pública? ¿cómo podemos calificar el contraste entre la propuesta normativa y el incumplimiento social, su ignorancia o la imposibilidad para llevarla a cabo⁴¹²?

“Muchos han sostenido que el perfeccionamiento que ofrece el marco normativo de nuestro continente no ha hecho otra cosa que instalar un síndrome de utopismo contraproducente ...un manejo demagógico de imposible cumplimiento o, incluso, una manera directa o pertinente para lograr la desestabilización de gobiernos que no podrían mantenerse si fueran llevados ala necesidad de un reparto de bienes o servicios jurídicos de ilusoria realización”.

Sobre lo apuntado coincidimos plenamente con Lavié cuando responde a estas críticas que: “Las constituciones no son ni deben ser sólo un reflejo de la realidad de nuestros pueblos, son y deben serlo, además de expresión de realidades, el conjunto de ideas fuerza o de ideales que nos marquen hacia donde ir, aunque ello sea difícil. Ese conjunto de ideales formulados en término de normas jurídicas, son, también, el metro o la medida que permite juzgar y evaluar el desempeño de los gobiernos.

Al respecto diremos que es verdad que en Latinoamérica existen textos meramente nominales⁴¹³ o semánticos.⁴¹⁴

⁴¹² Humberto Quiroga Lavié, “*Las constituciones latinoamericanas*”, edición de la UNAM y el Fondo de Cultura Económica, México 1994.

⁴¹³ En la terminología de Lowenstein.

⁴¹⁴ La Constitución de Cuba es semántica señala Lavié: “porque si bien el texto se cumple, la organización política no asegura una efectiva limitación al poder público, por la falta de pluralismo político, debido a la existencia de un partido único. Respecto a Chile tiene un perfil semántico porque la presencia de fuerzas armadas en el Conejo de Seguridad y en el Senado, así como de los ex presidentes, incluidos los de facto, en este cuerpo, con carácter vitalicio, le restan el carácter republicano. Las constituciones nominales – adecuadas en su propuesta normativa, pero insuficientes por su cumplimiento- se presentan o se han presentado en mayor o menor grado en toda América Latina, dependiendo de la cultura política de cada país, pero los ejemplos más típicos de constituciones nominales se presentaron en Paraguay –modelo político de derecha con

El grado de aplicación de sus normas fundamentales, está dado por el grado de desarrollo político y cultural de sus respectivos pueblos. por ello, la plena normatividad constitucional de la región, es un objetivo a cumplir. No obstante, en el presente breve estudio pretendemos conocer la viabilidad jurídica, aunque sea sólo teórica, de nuestra propuesta en América Latina.

El presidencialismo de América Latina aunque bajo la influencia del modelo estadounidense, es muy distinto, Latinoamérica adoptó el modelo presidencial, sin la orientación congresional, tanto en la letra de sus constituciones como en la práctica, el caudillismo y la falta de espíritu asociativo y democrático que caracteriza el subdesarrollo cívico y económico de esta parte del Continente han determinado una presencia hegemónica del poder presidencial y un papel señaladamente debilitado para las asambleas legislativas y congresos

De todos modos, las variables o modalidades de corte parlamentario no escasean en estos países; aunque los efectos niveladores del ejercicio del poder, que dichas inclusiones debieran haber producido, no han sido efectivas en la medida de las expectativas de dichas inclusiones⁴¹⁵.

El apogeo del presidencialismo en América Latina se explica por razones históricas -dice SÁCHICA⁴¹⁶-, provenientes de los regímenes precolombino y colonial, de motivaciones sociológicas, derivadas del carisma de los conquistadores y los caudillos, de una estructura social carente de pluralidad de poderes distintos y opuestos. SÁCHICA remata: en el estadio del subdesarrollo, el poder no se ha institucionalizado... todavía es poder subjetivo, autoridad encarnada...: ello determina la necesidad funcional, frente a la complejidad del Estado moderno de instaurar ágiles órganos unipersonales? que desfavorecen a las vocingleras asambleas deliberantes”.

6.3 Una propuesta para América latina:

Del estudio de Derecho comparado latinoamericano que se realizó en este trabajo, y cuyas conclusiones a continuación se exponen, podemos concluir que el sistema de gobierno que se propone para México puede ser

Stroessner- y en Nicaragua –modelo político de izquierda con Ortega- En Haití –durante el gobierno hegemónico de la dinastía Duvalier, en México –con el gobierno hegemónico del PRI-, también un carácter nominal tuvieron las constituciones en los gobiernos militares de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras , Perú y Uruguay. Quiroga Lavié; “Las constituciones latinoamericanas op. cit.

⁴¹⁵ Quiroga Lavié; “Las constituciones latinoamericanas op. cit. pp.72-73.

⁴¹⁶ Luis Carlos SÁCHICA citado por Lavié en 2Las constituciones latinoamericanas. op. cit. p. 73.

también objeto de estudio para todos los países de América Latina en virtud de que sus diseños constitucionales así lo permiten. Veamos cuáles de las características actuales del diseño constitucional del sub continente latinoamericano permiten la adaptación de este modelo⁴¹⁷.

Volvamos a los estudios institucionales que se han hecho sobre el presidencialismo latinoamericano y a las conclusiones de que: la separación de poderes en América Latina ha originado el inmovilismo del Estado y le ha impedido cumplir con sus cometidos⁴¹⁸; y que esto ha sido apoyado además, por la ausencia de representatividad de las asambleas legislativas.

Desde nuestro punto de vista, nuestra propuesta para América Latina pretende precisamente combatir estas dos deficiencias; por un lado, nuestro sistema propicia la colaboración entre los poderes y por el otro las propuestas que aquí se hacen con base en el derecho comparado fortalecen al Legislativo sin permitir que se anteponga al Ejecutivo y lo someta.

Nuestro modelo pretende acercar al Congreso y al gobierno, aunque dejando una figura por encima de ellos, para el caso de conflictos –al presidente–; y por otro lado, este modelo tiene la ventaja de acercar al gobierno con el electorado, tratando de crear el equilibrio político que se le atribuye al parlamentarismo, pero sin dejar de reconocer que nuestra realidad sociocultural requiere de una figura fuerte como el presidente, que en último término pueda resolver el conflicto entre órganos de gobierno por encontrarse por encima de ellos pero con una gran legitimidad otorgada por la ciudadanía.

Veamos pues la posibilidad de nuestra propuesta en el constitucionalismo del subcontinente:

La presencia del presidente en el ejercicio del poder es manifiesta dentro de la estructura del Estado: sólo los factores reales le ponen coto a esa realidad y, en algunos casos, la prohibición de la reelección y el control jurisdiccional de su desempeño. Los ministros no controlan en la práctica la gestión presidencial, porque ellos pueden ser elegidos y destinados

⁴¹⁷ Para la elaboración de las conclusiones de este estudio fueron de gran utilidad tres trabajos realizados por José María Serna: el primero publicado en su libro *La reforma del Estado en América Latina*, op. cit., pp. 162-175; así como su ensayo *Transiciones en América Latina*, publicado en el libro González/López Ayllón, *Transiciones y diseños institucionales*, op. cit., pp. Además del libro de Diego Valadés *El gobierno de gabinete*, op. cit. pp. 27-68

⁴¹⁸ Allan R. Brewer-Carías *Cambio político y reforma en el Estado de Venezuela*, citado en *Las constituciones Latinoamericanas*, Lavié, op., cit., p. 74..

libremente. Sus lazos con el presidente los convierte en asesores subalternos⁴¹⁹.

En efecto, los ministros están previstos en todos los países e intervienen en estado de sumisión al presidente, sin controlarlo efectivamente. Hasta ahora las variables parlamentarias introducidas en la vida constitucional latinoamericana no han sido efectivas, han carecido de fuerza, el presidente continúa ejerciendo el poder y ello porque desde nuestro punto de vista se requieren transformaciones más radicales y no un simple refrendo colectivo. Se requiere que dicho cuerpo se imponga frente a la voluntad del presidente, se requiere que su actuación constituya actos de gobierno por sí sólo. Nuestra propuesta es otorgarle al cuerpo e ministros la jefatura de gobierno y dejar al presidente como Jefe de Estado.

6.4 El gabinete en las constituciones de Latinoamérica

En todas las Constituciones latinoamericanas excepto en México; Honduras y la República Dominicana quienes continúan llamando a los miembros del gabinete Secretarios de Estado, los demás países los denominan Ministros. En Honduras no obstante, los secretarios integran el Consejo de Ministros.

Ocho países de América Latina han abandonado el ejercicio unipersonal del poder y Ejecutivo y determinan que el mismo se realiza a través del presidente y los ministros, lo que, aunque dependen del Presidente permite un control más efectivo en relación a los actos de gobierno: Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá, Uruguay y Venezuela.

El procedimiento de designación de los integrantes del gabinete presidencial, en la mayoría de las constituciones latinoamericanas no se encuentra regulado, y esto es entendible dadas las amplias facultades del Ejecutivo para designar y remover a sus ministros.

Todas las constituciones latinoamericanas establecen la libertad del presidente de ejercer esta facultad⁴²⁰, con excepción de las de Perú en la que el presidente designa libremente sólo al presidente del Consejo de Ministros y éste a su vez tiene la libertad de proponer a los demás; por su parte, la constitución de Uruguay el presidente nombra a ministros de entre los ciudadanos que cuenten con el apoyo del parlamento, lo que dice la Constitución, les asegura la permanencia en su cargo, más aún de

⁴¹⁹ Humberto Lavié, op. cit. p.74.

⁴²⁰ Ver número 3 del recuadro de La forma de gobierno en el Derecho comparado de América Latina.

perder el apoyo parlamentario puede el presidente remover a los ministros. Cómo se ve esta es una novedad en América Latina, implicar el apoyo parlamentario en la designación de los ministros. Esta propuesta comparte el sentido de la nuestra, implicar al Congreso en la designación del gabinete. Aunque, desde luego, la propuesta uruguaya se basa sólo en el poder del Presidente, es decir es discrecional.

Un paso notable en la mayoría de las Constituciones latinoamericanas es la independencia del Ministerio Público, en este sentido sólo México y la República Dominicana conservan un control presidencial sobre esta institución⁴²¹. Es autónomo en: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, aunque no aparece en la Constitución, sino en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 1982⁴²², Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela; En los demás países, sólo depende del Presidente; no obstante esta dependencia se atenúa en Panamá, en donde el nombramiento lo hace el Consejo de Gabinete, y en Uruguay en donde la designación es propuesta del Consejo de Ministros. Es decir que los esquemas de México y la República Dominicana son los únicos que mantienen centralizada esta institución⁴²³.

En lo referente a las funciones del gabinete, sólo nueve constituciones atribuyen funciones de gobierno conjuntamente con el presidente al gabinete, aunque en realidad, son 14 las constituciones que desconcentran el poder presidencial. Sólo Chile, Ecuador, México y República Dominicana, la concentración del poder sigue regulado constitucionalmente. No obstante cabe precisar que algunos de los textos constitucionales sólo aluden a las facultades del gabinete en estados de excepción, como Bolivia y Colombia.

Existen ya una amplia gama de funciones asignadas al gabinete⁴²⁴, lo que significa que se va superando en América Latina el papel tradicional del presidencialismo y el gabinete ha dejado de ser sólo una instancia administrativa para convertirse en un órgano que toma decisiones de gobierno, algunas de las facultades que les han conferido las constituciones latinoamericanas al gabinete son:

⁴²¹ Ver número 39 del recuadro de La forma de gobierno en el Derecho comparado de América Latina.

⁴²² Información recogida del libro de Valadés "*El gobierno de gabinete*", op. cit., p. 41.

⁴²³ Señala Valadés que en la República Dominicana la Ley sobre el Estatuto del Ministerio Público, del 8 de abril de 2003 atribuye "independencia funcional" (Art. 13) al M.P., pero que el Art. 21 establece la dependencia política y administrativa del procurador con relación al presidente.

⁴²⁴ Tomado de Diego Valadés, op. cit. p. 44

- Participar en los proyectos de ley se envían al Congreso: Argentina, Paraguay, Perú y Uruguay.
- Participar en la celebración de tratados: Uruguay
- Participar en la elaboración de los presupuestos: Argentina, El Salvador y Uruguay.
- Participar en la elaboración de programas de desarrollo: Guatemala, Honduras y Venezuela.
- Invertir en la concertación de empréstitos: Panamá y Venezuela.
- Refrendar decretos presidenciales: Argentina.
- Ejercer las facultades reglamentarias: Venezuela.
- Intervenir en nombramientos: Costa Rica, Panamá y Uruguay
- Intervenir en la remoción de funcionarios: Uruguay.
- Ejercer el derecho de gracia: Costa Rica.
- Convocar al Congreso: El Salvador, Uruguay y Venezuela.
- Celebrar contratos administrativos: Panamá y Venezuela.
- Fijar aranceles: Panamá
- Definir y coordinar las tareas de gobierno: Paraguay y Uruguay
- Solicitar informes a funcionarios: Panamá
- Deliberar sobre asuntos de interés público: Perú
- Actuar como órgano de consulta presidencial: Nicaragua.
- Ejercer el mando de las fuerzas armadas: Uruguay.
- Ejercer el veto: Uruguay
- Conceder privilegios industriales: Uruguay
- Autorizar la creación de bancos: Uruguay.

Más aún, varias normas constitucionales de la región dejan abierta la posibilidad de que: los gabinetes emitan sus propios reglamentos de trabajo; la legislación ordinaria amplíe sus facultades, los presidentes les sometan algunos asuntos, además de los enumerados. Estas cláusulas de desarrollo democrático permiten que se ensanche el ámbito competencial del gabinete.

En esta fórmula no obstante, los presidentes mantienen el poder de remoción de los ministros, por lo que los acuerdos del gabinete pueden ser sólo una formalidad. En la propuesta que formulamos en cambio, el poder del gabinete existe, en virtud de que el Jefe de gabinete sólo puede ser removido por el acuerdo de la mayoría del Senado y el Presidente, y más aún el Jefe de gabinete sí puede remover a sus ministros libremente, aunque para sustituirlos tendrá que contar con el apoyo presidencial.

La Constitución uruguaya por ejemplo, ya ha avanzado en el sentido de la independencia del gabinete, las decisiones del Consejo de Ministros se adoptan por mayoría y en caso de empate el presidente tiene doble voto, más aún, las decisiones que el presidente haya tomado con el ministro o ministros respectivos, puede ser revocada por el Consejo por mayoría

absoluta de los presentes (Arts. 160-167). Esta es una novedosa propuesta Uruguay que camina en el sentido de la independencia del Consejo de Ministro.

En lo relativo a la coordinación del gabinete, algunas constituciones de América Latina ya lo contemplan, entre ellas, lo denominan Jefe de gabinete⁴²⁵: Argentina, Perú y Venezuela; mientras que otras sólo abren la posibilidad a que algún funcionario desempeñe dicha función como: Chile, Guatemala y Nicaragua.

La concurrencia de los ministros al Congreso⁴²⁶, a diferencia de la constitución norteamericana, está prevista en todas las Constituciones latinoamericanas, en todas ellas se prevé la posibilidad de que el Congreso pueda convocar a los ministros. En varias de ellas se permite a los ministros participar en los debates del congreso -Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Venezuela.

Aunque como vimos en el capítulo IV los instrumentos identificados como el voto de confianza, la interpelación y la moción de censura son exclusivos de los sistemas parlamentarios, las constituciones latinoamericanas⁴²⁷ han adoptado esas instituciones del constitucionalismo de Europa. Cada país latinoamericano ha ido adoptando instituciones que fortalecen su vida constitucional y que van configurando un modelo latinoamericano, sin que ninguno de ellos se decida a separarse del sistema presidencial, porque como vimos en el citado capítulo IV no se considera un modelo adecuado para la América Latina actual.

El voto de confianza está establecido en: Perú, y Uruguay. La posibilidad de interpelación a los ministros lo está en: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela. Además, la censura procede en Argentina, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, es decir en 13 países existen ya una o más formas de control del sistema parlamentario. Sólo Bolivia, Brasil, Chile, y México no han incorporado ninguna de esta instituciones. Pero en el caso de Brasil, aunque no llega a ser una censura, sí se ha introducido un instrumento que es la remoción en los siguientes supuestos: cuando los ministros se rehúsan a presentarse ante el Congreso, cuando rinden informes falsos o cuando no informan dentro de un plazo de treinta días a partir de ser requeridos.

⁴²⁵ Ver el número 40 del recuadro de Derecho comparado de América Latina.

⁴²⁶ Ver el número 15.a del Recuadro de Derecho comparado en América Latina.

⁴²⁷ Ver números 26 y 27 del recuadro de Derecho comparado en América Latina.

En Ecuador encontramos por ejemplo la censura que aunque no implica la remoción del ministro porque su permanencia depende del presidente, concilia la potestad del Congreso, en cuanto valora su desempeño, con la prerrogativa del Presidente de nombrarlo y removerlo. En El Salvador, la Asamblea tiene facultades para recomendar al Presidente la destitución de un ministro, sin que se requiera para este efecto de una mayoría especial; también puede interpelar a los ministros aunque en este caso, si no asisten a dar la respuesta debida quedan automáticamente destituido; Guatemala por su parte, introduce la moción que puede ser presentada por cuatro diputados, pero debe ser aprobada por mayoría absoluta del total de los diputados. Si el Presidente considera que hay motivos para mantener al ministro solicita al Congreso que reconsidere su voto, luego de escuchado el ministro y en un nuevo debate, la moción surte efectos si es aprobada por las dos terceras partes del total de diputados. En ningún caso pueden ser objeto de una moción más de cuatro ministros a la vez.

En Argentina, la Constitución dispone que el jefe de gabinete puede ser removido por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara. Mientras que el procedimiento de censura en Perú puede ser dirigido contra el conjunto del Consejo de Ministros o contra uno de sus integrantes. En todos los casos tendrá que ser presentado por un mínimo del 20% del número total de congresistas, se deja un periodo de reflexión, para lo cual se debate entre el cuarto y décimo día de su presentación, y debe ser aprobado por más de la mitad de los componentes del Congreso. De aprobarse, se remueve a los censurados. En el caso de que el Congreso censure, o niegue su confianza al Consejo de Ministros, el presidente puede disolverlo. Esto cabe también en Uruguay y Venezuela.

En Uruguay, la censura puede ser de tres tipos: individual, colectiva o plural. En el caso de que la censura haya sido aprobada por menos de las dos terceras partes de los votos totales del Congreso, el presidente puede vetar la decisión. La Asamblea requiere de una votación superior a las tres quintas partes para superar el veto; pero si la votación fuese menor y el presidente insistiese en conservar al ministro o a los ministros impugnados, procede la disolución de la Asamblea y la convocatoria a elecciones. Aunque este mecanismo dificulta la censura, supone la innovación constitucional.

En Venezuela, el Presidente puede disolver al Congreso cuando hayan sido removidos tres vicepresidentes en un mismo periodo de gobierno. La disolución conlleva la convocatoria a elecciones de un nuevo Congreso. En caso extremo existe la posibilidad de llevar un diferendo entre poderes al electorado.

Por último, observamos que algunos países latinoamericanos, como Chile y Uruguay han adoptado la institución parlamentaria de la disolución del Congreso, que desde luego, no se propone adoptar en nuestro modelo.

Como se verá tanto América del sur, como América Central han adoptado características de los sistemas europeos, en cambio México y el Caribe permanecen aislados frente a este tipo de instrumentos constitucionales. Dice Valadés⁴²⁸ *"...en el caso del Caribe es explicable, porque ahí existe una multiplicidad de influencias, que entre otras cosas mantiene una condición sui generis a Puerto Rico, y por las tensiones que resultan de la presencia de un sistema no democrático en Cuba y de otro en el que no ha sido posible la asimilación al constitucionalismo contemporáneo, el de Haití. En cuanto a México, todo indica que existen las bases suficientes para sustentar un cambio, en la dirección de los demás países del hemisferio, que fue diferido sólo por razones de reacomodo de las fuerzas políticas"*

Podemos observar que aunque estas disposiciones existen no tienen ninguna fuerza para compensar el poder de los presidentes latinoamericanos, aunque por ejemplo, en el caso de los votos de censura, ellos establecen una instancia dinamizadora del control del gobierno, en tanto no requieren para la formulación del engorroso procedimiento de los juicios políticos. Dinamizan el trámite, porque la mera decisión política convergente en la mayoría de votos requerida basta, para que sin mayor trámite quede deslegitimada la gestión ministerial y a la puerta de la cesantía, cuando no el efecto es la propia cesantía.

En el sistema actual no hay censura al Presidente, por ello se propone que sí la haya respecto del Jefe de Gabinete, aunque para quitarlo es necesaria la aprobación del Presidente, lo que no parece difícil, ya que el presidente pensará dos veces enemistarse con el Congreso, cuando su estatura moral es una de las cartas de legitimación frente a la ciudadanía.

Del análisis de derecho comparado en América Latina sostenemos que nuestra propuesta podría, con mayor razón que en nuestro país, ser adoptada por los países latinoamericanos cuyos textos caminan en ese sentido -la mayoría exceptuando a los países del Caribe-.

6.5 Propuestas de Derecho comparado Latinoamericano para el constitucionalismo mexicano.

Por último, del estudio que hicimos de las constituciones de América Latina encontramos varias figuras que consideramos, serían de gran

⁴²⁸ Valadés, op. cit. p. 64

utilidad en nuestro sistema ya que resolverían conflictos entre poderes que se han presentado en nuestro país.

A continuación se detallan las propuestas de derecho comparado Latinoamericano para México.

1.- Delegar aprobación de dictámenes a comisiones. Con el objetivo de acelerar el proceso legislativo y destinar a los especialistas a las cuestiones técnicas de una determinada normatividad se propone que: "Cada Cámara, luego de aprobar un proyecto de ley en general, puede delegar en sus comisiones la aprobación en lo particular del proyecto con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros. La Cámara podrá en cualquier momento, con igual número de votos, dejar sin efecto la delegación y retomar el trámite ordinario. (79 Const. Argentina).

Otra propuesta en el mismo sentido lo es: "La facultad delegada a las comisiones camarales podrá retirarse en cualquier momento por la mayoría de los integrantes del Congreso. Es imposible la delegación de: el presupuesto de la Nación, los códigos, los tratados, los proyectos tributarios o castrenses, la organización de los poderes del Estado, los originados en la iniciativa popular. (Art. 215 Const. Paraguay). Agregamos nosotros: tampoco se podrán delegar iniciativas en materias de: seguridad nacional, servicios públicos, fuerza armada y la facultad de quien realiza los nombramientos constitucionales.

2.- Promulgación instantánea.- Para evitar que las leyes aprobadas duerman el sueño de los justos se podría suscribirse que: "se repunta aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto de ley no aprobado en el término de 10 días (80 Argentina). Se propone para México que el término se extienda a 15 días.

3.- Participación Ejecutivo debates Congreso. La práctica de que el Ejecutivo asista a los debates de la Cámara y pueda participar con voz en los regímenes parlamentarios redundan en un sano intercambio entre poderes, por ello en México se propone que: los secretarios tengan obligación de concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates, pero no votar (Art. 100.9 Const. Argentina)

4.- Veto al presupuesto de Ingresos y Egresos y a las leyes que implican gastos. "Las propuestas y enmiendas iniciadas por los miembros del Parlamento no pueden ser consideradas cuando su adopción reduzca el ingreso fiscal o cuando impongan una carga financiera al presupuesto".(Art. 46 Const. de la Quinta República Francesa)

5.- Refrendo.- Como ya vimos en el capítulo respectivo los ministros en México refrendan los actos del presidente; no obstante, no tienen

responsabilidad. Por lo que se propone que: "Cada ministro es responsable de los actos que legaliza y solidariamente de los que acuerda con sus colegas" (Art. 102 Const. Argentina)

6.- Prohibición a legisladores de trabajar en sus profesiones libres.- En épocas recientes hemos observado, lo que ya existía, pero no era público en México, que los legisladores mexicanos, no sólo descuidan los asuntos legislativos por cuestiones personales, sino que además utilizan el tráfico de influencias para obtener provecho propio a costa del cargo que desempeñan en el congreso. Por ello parece razonable la normatividad de la Constitución de Argentina que también propone la Constitución de Ecuador: "Los miembros del Congreso Nacional durante el tiempo que dure su encargo actuarán con sentido nacional. No podrán desempeñar ningún cargo público a excepción de la docencia universitaria, ni ejercer su profesión durante el periodo de sesiones del Congreso Nacional y del Plenario de las comisiones legislativas, en su caso. excepto con un sentido social para evitar el conflicto de intereses. (Art. 63 Const. Ecuador).

Asimismo, encontramos la incompatibilidad de la función legislativa con cualquier otro cargo: "La función del congresista es de tiempo completo le está prohibido desempeñare cualquier cargo o ejercer cualquier profesión u oficio durante las horas de funcionamiento del Congreso. El mandato del congresista es incompatible con el ejercicio de cualquiera otra función pública... La función de congresista es asimismo incompatible con la condición de gerente representante, mandatario, abogado accionista mayoritario o miembro del directorio de empresas que tienen con el estado contratos de obras de suministro o de aprovisionamiento, que administran rentas públicas o prestan servicios públicos. (Art. 92. Const. Perú).

Al respecto, podemos establecer además la sanción de dejar sin efectos los beneficios obtenidos: "La violación de las disposiciones legales anula concesiones o ventajas obtenidas y causa pérdida de la representación". (Art. 35 Const. de Nicaragua)

También podríamos adoptar el Castigo de tráfico de influencia con destitución: "Se castiga con la pérdida de la investidura el uso indebido de influencia debidamente comprobado". (Art. 201-2 Const. de Paraguay).

7.- Justificación de la propuesta cameral de aumento o disminución del presupuesto. Muchas de las modificaciones que pretende realizar el Legislativo al presupuesto, no son mas que producto de la demagogia electoral; por ello, se propone la siguiente disposición: "No podrá el Congreso aumentar el gasto Público ni disminuirlo respecto de la propuesta del Ejecutivo, si no se establece la fuente de los recursos o el destino de éstos. (Art. 73 Const. de Ecuador)

8.- Propuesta para regular los bienes de los partidos producto del financiamiento público. La legislación mexicana presenta una laguna que los institutos electorales han tratado de llenar, no existe regulación para el destino de los bienes de los partidos políticos que pierden el registro. Por ello, se propone que los mismos se entreguen a los institutos electorales: "Cuando los partidos pierdan el registro entregarán cuentas y sus bienes a los Instituto Electorales."

9.- Determinar un plazo para la aprobación de las iniciativas de ley. Para evitar que el Congreso "congele" una iniciativa, es decir evitar el procedimiento extralegal de que no se pronuncie respecto a una propuesta se propone que al Congreso se le imponga un plazo para dictaminar: "El Congreso cuenta con 85 días para aprobar iniciativas, de lo contrario opera la afirmativa ficta". (Art. 80 de la Const. de Uruguay).

También puede aplicarse el plazo respecto de las leyes que han sido vetadas, se otorgan 60 días al congreso para pronunciarse después de haberse producido el veto.

10.- Plazo para aprobar planes de desarrollo.- Redundaría en la eficiencia legislativa determinar un plazo para aprobar los planes de desarrollo económico-social: "Si vence el plazo para aprobar planes de desarrollo económico-social. Puede elaborarlos el Ejecutivo sin control parlamentario" (Art. 80 Const. de Colombia).

11.- Elaborar un informe presidencial al Congreso respecto de los viajes al exterior.

Muchas veces los legisladores se han referido a la falta de información de lo sucedido o de los acuerdos o negocios que realiza el Ejecutivo en sus viajes al exterior del país. Para evitar esto, y propiciar que la sociedad esté bien informada respecto a ellos se propone que: "El presidente dentro del término de 15 días debe enviar un informe al Congreso respecto del viaje al exterior". (Art. 78 Const. de Ecuador).

12.- Aumento de los emolumentos de los legisladores. Hemos visto que los legisladores no quedan nunca satisfechos con sus emolumentos. Debe evitarse la discrecionalidad en el uso de los recursos, por ello, se propone: "Cada Cámara fija los emolumentos de la siguiente que no podrá exceder de la inflación reportada el año anterior y queda prohibido recibir cualquier otra compensación". (117 Const. Uruguay). O bien: "El aumento que hagan los legisladores de los emolumentos será efectivo al terminar el periodo legislativo de la legislatura que lo hubiera aprobado". (Art. 51 Panamá y 185 Uruguay).

13.- Publicación y promulgación de la ley por el Congreso. En virtud de que la ley no obliga, sino por su publicación. Se propone: "Si el Ejecutivo no cumpliera con la obligación de publicar el Presidente del Congreso o el de la Cámara de origen puede publicar". (Art. 213 Const. de Paraguay).

O la redacción propuesta por Panamá: "El Ejecutivo de no ejercer el derecho de veto o después de superado el mismo tiene la obligación de publicar de lo contrario lo hará el presidente del Congreso". (Arts. 166 y 167 de Panamá).

14.- El Ejecutivo no requiere permiso del Congreso para realizar viajes de 48 horas. Una propuesta para evitar enfrentamientos inútiles entre poderes es la que se refiere a exentar al presidente de la autorización del Congreso para viajes cortos: "El presidente queda autorizado de salir sin permiso del Congreso por un periodo máximo de 48 horas, no obstante deberá avisar al órgano con una anticipación de 10 días. Debe rendir a su regreso un informe al Congreso del motivo y resultados de su viaje". (Art. 183 de la Const. de Panamá).

15.- Publicación trimestral del estado de los ingresos y los egresos. "Obligación del Ejecutivo de publicar trimestralmente el estado de los ingresos y los egresos de la Renta Pública: Reserva de dólares, política monetaria, cortos e inflación restricciones o liberación del peso. (Art. 245 de la Const. de Honduras).

16.- Establecimiento de una pagaduría especial del Congreso: "Ha habido declaraciones de los legisladores en el sentido de que se han pagado liquidaciones millonarias a parientes de trabajadores administrativos de la Cámara y acusaciones de legisladores de que algunos administrativos ganaban cantidades mayores de la dieta de los legisladores. A fin de evitarlo se crearía la Pagaduría Especial del Poder Legislativo que permitiría vigilancia del gasto del Congreso por parte de los legisladores. Esta pagaduría estaría bajo la dependencia de la Directiva del Congreso Nacional, o en su caso de la Comisión Permanente. concretamente estaría bajo la vigilancia de la Comisión de Gobierno. "Créase la Pagaduría Especial del Poder Legislativo, la que atenderá el pago de todos los gastos del ramo". (Arts. 209 y 210 Const. Honduras).

17.- De la Función Pública. Los funcionarios públicos son "servidores públicos que no están al servicio ni del partido en que militan ni de aquél que los apoyó para obtener el cargo; por ello, debe determinarse que: "Los funcionarios y empleados públicos están a juicio del estado y no de partido alguno". (154 Const. Guatemala)

18.- Fijar término al Ejecutivo para promulgación y publicación leyes. "El término de que gozaría el Presidente para publicar las leyes aprobadas por el Congreso sería de 15 días. "Si dentro de ese término el Ejecutivo no las publicare, el Presidente del Congreso lo hará en el Diario Oficial, o en cualquier otro diario de los de mayor circulación. (139 Const. El Salvador).

19.- Obligación de funcionarios de acudir al Congreso de la Unión cuando éste los cite: "Los funcionarios llamados a interpelación que sin justa causa se negaren a concurrir, quedarán, por el mismo hecho depuestos de sus cargos". (Art. 165 Const. de El Salvador).

20.- Facultad del Congreso de llamar a declarar a cualquier persona. "Cualquier Comisión Permanente podrá emplazar a toda persona natural o jurídica, para que en sesión especial rinda declaraciones orales o escritas, que podrán exigirse bajo juramento, sobre hechos relacionados directamente con las indagaciones que la comisión realicen. Si quienes hayan sido citados se excusaren de asistir y la comisión insistiere en llamarlos, la Corte constitucional, -en México la Suprema Corte- después de oírlos, resolverá sobre el particular en un término de 10 días, bajo estricta reserva. (Art. 137 Const. Colombia). Se requeriría una mayoría calificada para que la obligación de comparecer procediera.

21. Publicación periódica en el Diario Oficial de los ingresos de los funcionarios públicos. En la constitución de Perú es obligatoria la publicación periódica en el Diario Oficial de los ingresos que por todo concepto reciben los altos funcionarios y otros servidores públicos que señala la ley, en razón de su cargo. (3er párrafo del Art. 40 de la Const. de Perú).

22.- Facultad de investigación del Congreso y obligación de comparecer bajo apremio judicial. "El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. "Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales. (Art. 97 de la Const. de Perú).

O la redacción que utiliza la Constitución de Panamá "Ambas Cámaras del Congreso podrán constituir comisiones conjuntas de investigación sobre cualquier asuntos de interés público, así como sobre la conducta de sus miembros.

“Los directores y administradores de los entes autónomos, autárquicos y descentralizados, los de las entidades que administren fondos del Estado, descentralizados, los que administren fondos del Estado, los de las empresas de participación estatal mayoritaria, los funcionarios públicos y los particulares, están obligados a comparecer ante los dos Cámaras y suministrarles las informaciones y documentaciones que se les requiera. (...)”. (Art. 195 de la Const. de Paraguay).

23.- Sanción automática de la ley. Para evitar que la Cámara Revisora congele una iniciativa de la Cámara de Origen se propone: un plazo para aprobar un proyecto de lo contrario se entiende aprobado. “Un proyecto de ley presentado en una Cámara u otra y aprobado por la de origen pasará a la revisora quien deberá despacharlo dentro de un término de 3 meses improrrogables. Cumplido el cual y mediando oficio de la comisión de origen a la revisora se reputará que le ha prestado voto favorable (siempre en tiempo de sesiones) y se envía al presidente para su publicación”. (Art. 211 Const. de Paraguay).

24.- Aplicación del presupuesto anterior. Si no se logra el consenso para aprobar el presupuesto se aplica el del año anterior. (Arts. 216 y 217 de la Const. de Paraguay).

25.- Informe de la Comisión Permanente a las cámaras y las comisiones: “Al concluir sus funciones la Comisión Permanente presentará un informe a cada una de las cámaras de las actividades realizadas. (Art. 220 de la Const. de Paraguay). O, “La Comisión del Congreso dará cuenta de sus actos ante las comisiones en sus primeras sesiones ordinarias”. (Art. 84 de la Const. de Bolivia).

26.- Facultades y obligaciones del vicepresidente. Para México se propone que esta función que Bolivia asigna al vicepresidente sea asignada al Jefe de gabinete en su carácter de jefe de gobierno: “deliberación del Consejo de ministros y coordinación de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y Legislativo”. (Art. 239.3 de la Const. de Bolivia)

27.- Prohibición de apoyo gubernamental a los candidatos. Para evitar el emblemático “Pemexgate” debe proscribirse: “el apoyo gubernamental directo o indirecto a candidatos a puestos de elección popular, aun cuando fueren velados los medios empleados a tal fin”. (Art. 130.1 Const. de Panamá). Debe imponerse una sanción ejemplar a los funcionarios que violen éstas disposiciones que incluya inhabilitación y cárcel. Asimismo, debe evitarse que tanto el fuero constitucional como los amparos protejan a estos delincuentes electorales. Puede, para tal fin, utilizarse la norma panameña, castigando: “la extracción de cuotas o contribuciones a los empleados públicos para fines políticos, aun a pretexto de que son

voluntarias". (Art. 130.3 de la Const. de Panamá). Lo que también estipula la Cons. colombiana: "Se prohíbe a quienes desempeñan funciones públicas hacer contribución alguna a los partidos, movimientos o candidatos, o inducir a otros a que lo hagan. El incumplimiento de cualquiera de estas prohibiciones será causal de remoción del cargo o de pérdida de la investidura". (Art. 110 Const. Colombia). El problema de todas estas normativas es que no impone sanciones a quien viole los preceptos.

28.- Aprobación urgente por parte del Congreso a petición del Poder Ejecutivo que funde y motive: "Si un proyecto de ley económica fuere presentado por el Presidente de la República y calificado por él de urgente, el Congreso nacional, deberá aprobarlo, reformarlo o negarlo, dentro de un plazo de 15 días. Si no lo hiciere el Presidente de la República podrá promulgarlo como Decreto-ley y entrará en vigor hasta que sea reformado o derogado por el Congreso..." (Art. 66 de la Const. de Ecuador).

29.- Reglamentación de la ley en 90 días. "Para evitar que por falta de un reglamento, una ley que ha sido promulgada y publicada no pueda ser cumplimentada. -como es el caso de la Guardia Nacional mexicana que está prevista constitucionalmente, pero que por carecer de reglamento es inexistente- se propone que: Dentro del plazo de 90 días, contado desde la promulgación de una ley, y cuando ésta lo establezca, el Ejecutivo dictará el reglamento a la misma para su aplicación, excepto en el caso previsto en el segundo inciso letra c) del Artículo 79" -consideración presidencial de que el plazo previsto es insuficiente- (Art. 68 Const. de Ecuador).

30.- Responsabilidad de los ministros.- "Los ministros serán responsables individualmente de los actos que firmaren y solidariamente de los que suscribieren o acordaren con otros ministros". (Art. 36 Cosnt. Chile). Además, se debe responsabilizar a los ministros, sin que las órdenes del Presidente los exima de enfrentar sus decisiones: "Ninguna orden verbal o escrita del Presidente de la República exime la responsabilidad de los Ministros". (Art. 106 Const. de Bolivia). En nuestra propuesta debemos sustituir presidente por Jefe de gabinete.

31.- Profesionalización del Servicio Público. Aunque durante el desarrollo de este trabajo se aprobó la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal; no obstante, se mantiene esta propuesta debido a que se debe de instrumentar el mismo en todos los niveles de la administración y en todos los ámbitos del la Administración Pública: "Una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la administración pública, garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter público técnico y profesional en que deba fundarse y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus

integrantes. Cualquier persona lesionada en sus derechos por la administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales contenciosos administrativos que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiese causado el daño". (Art. 38 de la Const. de Chile)

32.- Dieta de los legisladores. "Los diputados y senadores percibirán como única renta una dieta equivalente a la remuneración de un Ministro de Estado incluidas las asignaciones que a éstos correspondan". (Art. 59 Const. de Chile).

33.- Atribuciones del tribunal constitucional. Se sostiene la pertinencia de un tribunal constitucional en México, lo que permitiría que la Suprema Corte de Justicia tuviese la facultad de presentar Iniciativas de ley ante el Congreso: "Al Tribunal Constitucional le corresponde pronunciarse respecto de la constitucionalidad de los decretos supremos dictados en el ejercicio de la potestad reglamentaria".(Art. 82 de la Const. de Chile).

34.- Autonomía de la Contraloría. "Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría ejercerá el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión e los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que tengan su cargo bienes de esas entidades.El contralor será designado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado adoptado por la mayoría (en la propuesta para México sería designado por el Jefe de gabinete, será inamovible en su cargo y cesará al cumplir los 75 años". (Art. 87 de la Const. de Chile).

35.- Autorización al Ejecutivo para "legislar" sobre algunas materias. "El Presidente podrá solicitar al Congreso autorización para dictar disposiciones con fuerza de ley durante un plazo no superior a un año sobre determinadas materias. Esta propuesta se referiría no sólo a las facultades delegadas, sino también a las facultades reglamentarias. La ley que otorgara la referida autorización determinaría las materias sobre las que recaería la delegación, pudiendo establecer restricciones y formalidades que se estimen convenientes". (Art. 61 Const. de Chile). Para México -la solicitud la haría el Jefe de gabinete. Además se pretende que una instancia independiente, por ejemplo del Poder Judicial, pudiese tomar razón de los decretos con fuerza de ley y rechazarlos cuando ellos excedan o contravengan la autorización referida, con carácter de urgente. Por lo que la propuesta sería también: "Al Poder Judicial de la Federación le corresponderá tomar razón de esos decretos con fuerza de ley, debiendo rechazarlos cuando ellos excedan o contravengan la autorización referida".

36.- Impedimento para salir del país a ex presidentes sin permiso del Congreso durante un año. El objetivo de esta disposición sería que quede disponible el ex presidente para responder ante cualquier eventualidad. "El presidente de la República o quien haya ocupado la presidencia a título de encargado, no podrá salir del país dentro del año siguiente a la fecha en que cesó en el ejercicio de sus funciones, sin permiso previo del Congreso". (196 2° párrafo Const. Colombia). Para nuestra propuesta esta prohibición se haría extensiva al Jefe de gabinete y sus ministros. Esta norma debe ser complementada con disposiciones que permitan hacer una revisión de las actuaciones del presidente saliente, del Jefe de gabinete y de los ministros, a fin de que pueda responder ante la Nación. Por ello, se propone también que durante ese año el Congreso pueda llamar a dichos funcionarios a comparecer ante el mismo.

6.6 Apéndice del capítulo

CUADRO 1
DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO

	Argentina 1994	Brasil 1988	Bolivia 1967	Colombia 1991	Costa Rica 1949	Cuba 1976	Chile 1981, modificada en 1989.	Dominicana República 1966
1. Tipo Estado y división poderes Forma gobierno y soberanía	Art. 22	Arts. 1.2, 49.XI.	Arts. 1.2, 115.	Arts. 1, 113, 121, 136.1.	Arts. 1, 2, 9 y 105, 75.ch.	Arts. 1, 3, 73, 74 .	Arts. 4, 5, 7.	Arts. 1, 2, 3, 4.
2. Legitimados para vigilar el control constitucional	43 y 116	97, 102.1.a, 111.a, 103 fracs. de la I a la IX, 52.X, 97, 102, 103.	-----	116, 239	10	70, 75.c, 75.r, 75.s, 90.ñ, 90.o.	8, 80 y 82, 49.7, 49.8.	
3. Facultades para nombrar a los funcionarios públicos primordiales.		52.III de la "a" a la "F", 52.IV, 84.I, 84.XIV, 84.XV-XVII.	62.1°, 62.5°, 66.7°, 66.10°, 66.11°, 93.3°, 96.14°-16°, 96.19°, 96.20°, 96.23°, 99, 127.6°, 130.	173.5, 176.6, 189.1, 189.2, 189.13.	121.3, 139.1, 140.1, 140.2, 146 y 147.4.	75.1, 75.II, 75.m, 75.n, 93.e.	32.9°-12°, 32.14°, 32.18°, 75, 75.a, 81, 82,	23.1, 23.2, 23.3, 23.4, 55.1, 55.4, 55.9, 55.11, 55.17.

4.Reelección: Vueltas electorales, Número de cámaras.	44, 94, 97 y 98.	44, 77.2, 77.3.	46.57, 60, 85, 90.	114, 197, 202.	105, 106, 132, 134 y 138.	70, 71.	25, 26, 42.	16
5.Duración de los mandatos: Congreso y el Ejecutivo.	45, 50 y 90	45.1, 46.2, 82,	60, 85.	132, 190.	107	72.	24, 43, 45.	49, 51
6.Número de representantes del Congreso.	45.	45.1, 45.2, 46.1.	63.	171, 176.	106.	----- --	43, 45.	21, 24.
7.Calificación de elecciones	64	118, 119,	67, 68.2°, 96.23° y 225.	120, 263, 264.	9 y 99.	131, 136.	26, 27, 84.	
8. Duración periodos de sesiones: ordinarios y extraordinarios.	63.	57, 58.4.	46	138	116	78, 88,	51.	33
9. Titulares de la facultad de iniciativa legislativa	39 y 77	61, 61.1., 84.III,	71, b3.5°, 85,	154 , 156 y 163.	123, 140.5	88, 90.d, 98.g, 100.a,	62.	38
10. El veto: procedencia, superación e improcedencia.	40	57.3.IV, 66 fracciones de la 1, 2 y de la 4 a la 6, 84.V,	68.6°, 77	165, 166 y 167.	125, 126, 127, 128, 149.4	----- -	70.	41, 42.
11. Regulación presupuestal	100.6	49.IX, 63, 165.III.2, 165	59.3, 59.11°, 96.7°,	178.2, 200.4, 345, 346.	121	75.e,	64	37.2, 37.12, 55.23,
12. Facultad de convocar Congreso y Comisión Permanente, existencia de ella.	-----	57.6,	47, 82, 83.3°,	200.2	118, 140.14	89, 90.a 90c,	31.2°, 52,	-----
13. Facultad Congreso exigir comparecencia funcionarios públicos.	71.	50,	70,	135.8	-----	86,	49.10 (no)	33.
14.Composición del Ejecutivo.	58 y 87.	76, 77, 89.	85.	115.	130.	74, 81.f, 95, 96, 97.	24, 33.	49, 51.

15. Derecho del Ejecutivo a participar en sesiones del Congreso.	100.9 100.10, 100, 111, 101 y 106	50.1	70, 96.17°, 103,	135.3, 189.8	139.4, 140.11, 144 y 145	89, 90.c.	37	-----
15.a Facultad de los ministros de participar en los debates del congreso	100.9	50	-----	208	145,	-----	37	-----
16. Interpelaciones, informes, mensajes y comparecencias del Ejecutivo.	101	50.2, 58.2.III, 84.XI,	96.4°, 96.10°, 96.11°, 104, 113,	189.12, 200.5,	121.24	86, 99,	24, 48.1,	29, 37.22, 55.22
17. Toma de posesión y protesta del presidente.	93	57.3.III, 78,	68.3°,	141, 192	137	73, 74,	27,	36, 54,
18. Refrendo	13, 100, 100.8, 100.12, 100.13.		101, 102, 106,	115	146	75.u,	35, 36	-----
19. Facultades Reglamentarias.	99.2 y 100.2	49.V, 84.IV,	-----	189.11	140.3, 140.18	98.j, 100.c.	31.8°,	55.2, 55.13,
20. Facultades legislativas del Ejecutivo	29 y 99.3 59.IV, 68, 68.III.3	49.V, 59.IV, 68.1, 68.2,	-----	213,	9	90.c. 93.j,	61, 31.3°	37.23
21. Mando de las fuerzas armadas	99.12 y 13, 99.25, 99.27 y 99.28.	48.III, 84.XIII, 142,	59.14°, 66.9°, 96.19°, 97, 216, 218,	173.2, 189.3	12	93.g,	3218°-20°	55
22. Estado emergencia: aprobación y facultades extraordinarias.	76, 76.29 y 99.3	49.IV, 84.IX, 136, 137, 139,	111, 112, 113,	150.10, 152.e, 212, 213,	121.7, 140.4, 147.1,	67°, 93.i,	31.7°, 39, 40, 41, 61,	37.7, 37.8, 55.7, 55.8,
23. Publicación y Promulgación de leyes.	78	14.IV, 66, 66.3 y 66.7 y 84.IV,	74, 76, 78,	165 y 168, 189.9, 189.10	140.3	98.j, 81.ch.	31.1°, 69, 71,	41, 55.2
24. Inmunidad.	69.	53, 53.7.	51, 53	185, 186, 199,	110 y 151.	83.	58.	31, 32.

25. Ausencia presidencial: designación de interino o sustituto.	21. 88.	79-81.	68.4°. 93. 94.	173.1. 173.3. 193. 194. 205.	121.8 y 135	94.	28. 29. 31. 49.7.	53. 57. 58., 59. 60.
26. Interpelaciones, voto de censura o de confianza al Ejecutivo.	101.	-----	-----	135.8 y 135.9 141.	121.24.	-----	-----	37.22.
27 Disolución del Congreso	-----	-----	-----	-----	-----	-----	32.5	-----
28 Juicio Político	53	51.I. 51.II. 52.I. 52.II. 85. 86.	62.3°. 62.4°. 66.1°. 68.12°. 127.6.	174 , 175. 178.3. 178.4.	121.9. 121.10	-----	48.2.b-e. 49.1. 49.2.	23.5, 26
29. Nombramiento y duración del Poder judicial.	-----	48.IX. 95 8. 95.I. 95.II (vitalicios). 101	117. 119. 125. 126.	231. 233.	158.	120. 121. 126.	75. 77.	64.
30 Constitucionalización de Partidos y financiamiento público y prerrogativas	38	14.V. 17.1. 17.II. 17.3. 17.4.	223. 224.	108. 109. 110 y 111 y 112. 152.c.	140.16.	5°.	8. 18. 19.15. 23.	104.
31 Reformas a la Constitución	30	60. 3° transitorio.	230., 231	374. 377	195 y 196	75.a. 137.	116.	116-118
32. Normas pétreas.	-----	60.4.	-----	-----	-----	-----	-----	119
33. Códigos de ética.	36	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
34. Profesionalización. de administración o del Congreso	-----	de 37.II a 37.V. 39	-----	125. 130	191 y 140.2	-----	38	-----
35. Mando de la fuerza Pública.	-----	144.	216. 218.	189.19. 216., 217.	120. 139.3	98.h.	63.6°. 90. 95.	55.

36. Concesiones de servicios públicos.	-----	-----	-----	189.22, 365-370.	140	14°.	63.2.°	-----
37. Política de desarrollo de la Nación.	-----	48.II, 48.IV, 84.XXIII.	59.4°.	150.3, 200.3, 339.	-----	75.f, 93.a, 98.a, 98.b.	-----	-----
38. Fiscalización.	-----	49.X, 7, 71.	154.	141, 249, 267.	121.12 y 183.	75.p, 128.	48.1, 61, 85	-----
39. Autonomía o concentración de la facultad de Ministerio Público	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
40.- Existencia de Jefe de gabinete o coordinador del mismo...	100.	-----	-----	-----	-----	-----	33	-----

Cuadro 2 continuación

DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO

	Ecuador 1993	El Salvador 1983 con reformas 1991 y 1992.	Guatemala 1984	Haití 1987	Honduras 1982	México 1917	Nicaragua 1986	Panamá 1983
1.Tipo Estado y división poderes Forma gobierno y soberanía	1	83, 85, 86 y 87	2, 140, 141 y 152.	1, 2, 58	1, 2, 4.	49	2, 6, 7, 129 y 158.	1, 2, 157.2 y 157.7
2.Legitimados para vigilar el control constitucional	79.m, 140, 143	138	272 y 268	----- --	184, 185, 319.12.	103,103.1, 105, 107.VIII y 133	165, 164.4 y 187.	203.1
3.Facultades para nombrar a los funcionarios públicos primordiales.	59.h, 79.d, 86	131.19, 131.37 y 162	165.f y 183.f	97.1, 97.2, 137, 141 y 142	205.10, 208.5, 245.5, 245.14.	79, 102-a	138.7, 138.8, 101, 150.6 y 150.14.	155.4, 155.5, 155.6, 178, 179.2, 179.3.11 y 179.13 y 200.

4.Reelección: Vueltas electorales. Número de cámaras.	56 y 81	121. 88. 131.16 y 152.1	157. 162. 176. 184. 186.b. y 187.	88. 92.d. 94. 95.5. 134 y 149.1	239.	50 y 91.	132. 133. 146 y 148.	140. 160. 161. 173. 187.1 188.1 y. 188.3.
5.Duración de los mandatos: Congreso y el Ejecutivo.	57, 74	124 y 154.	162. 158. 184, 190.191.f y 195.	89.90. 92. 95. 95.3. 134.1	196. 237.	51	136	141.1-6, 142 y 172
6.Número de representantes del Congreso.	56	58	157	90	202.	52 y 54	132 y 133.	140
7.Calificación de elecciones	112	-----	169 y 170.a	Haití 191	51. 52. 205.7.	-----	129. 137 y 168	136
8. Duración periodos de sesiones: ordinarios y extraordinarios.	59	-----	158	922.1 y 92.2.	189 (25 ene. al 31 oct.)	-----	-----	143
9. Titulares de la facultad de iniciativa legislativa	66	133	174 y 183g.	11.1 y 111.2	213. 245.9.	-----	140 y 150.3	159.a.1.2.3 y 159 b
10. El veto: procedencia, superación e improcedencia.	69 y 70	137 y 138	178 y 179.	129.6. 121.3. 121.4 y 121.5	216-218.	72.3. 75. 76. 77. 84. 85. 93. 110. 111 y 126.	142 y 143	163. 164. 178.
11. Regulación presupuestal	71, 72 y 73	131.8, 131.18	170.e, 171.b, 171.d y 183g.	217	205.32, 365, 366.	-----	138.6 y 150.5	153.4, 157.8 y 179.7
12. Facultad de convocar Congreso y Comisión Permanente, existencia de ella.	65	167.7	163, 165.a, 183.1	95.2, 101 y 105	189, 190, 191, 205.2, 205.4, 207.8, 245.6.	63, 76.2, 99.9.	-----	178.4 y 143
13. Facultad Congreso exigir comparecencia funcionarios públicos.	-----	165	168	-----	251	-----	-----	NO
14.Composición del Ejecutivo.	Ecuador 74, 81.	Salvador 131.17, 150 y 166.	Guatemala 182.	Haití 133.	Honduras 235, 236, 246, 247, 252.	México 80	Nicaragua 144 y 145	Panamá 170, 171 y 172.

15. Derecho del Ejecutivo a participar en sesiones del Congreso.	59.d, 79.n, 89.	131.18. y 131.36	168, 183.i, 194.h y 198	98.3, 98.8, 106, 151 y 284.3	-----	69.e	138.IV, 138.XV, 150.15 y 156.	155.9, 178.5 y 180.2
15.a Facultad de los ministros de participar en los debates del congreso	-----	-----	168	-	-----	-----	-----	-----
16. Interpelaciones, informes, mensajes y comparecencias del Ejecutivo.	-----	131.34 y 165	165.j, 166	129.2 y 129.3	205.22, 245.8, 251, 254.-	104	-----	-----
17. Toma de posesión y protesta del presidente.	-----	131.14	165b, 165.d.	135.1	244.	83.87.6, 84 y 85	-----	176 y 177
18. Refrendo	-----	163	194c	163	248,	92	-----	181
19. Facultades Reglamentarias.	68 Penúltimo párrafo y 79.c	-----	183.e	-	-----	-----	-----	179.10
20. Facultades legislativas del Ejecutivo	-----	-----	183.f	60.1 y 98.3, 98.1	206	73.XVI, 89.I, 131 y 29	150.10.	153.16 157.9
21. Mando de las fuerzas armadas	-----	168.12 y 157	183.c, 183d , 246 y 165.g.	141, 143, 264.	205.10, 205.24-25 245.16, 245.36 y .37 273, 282, 272, 277 278.	89.IV, V y VII.	138.16, 150.4 y 150.7.	179.2, 179.13, y 305.
22. Estado emergencia: aprobación y facultades extraordinarias.	79.m, 79.n,	86, 167.6, 29.31 y 131.27	154, 183.f, 138 y 139	160	187, 245.7,	29 y 49	144,	194.5, 153.16, 157.9 y 155.11
23. Publicación y Promulgación de leyes.	79 b.	139, 40	182.e	121.	215, 245.33.	-----	135.16, 150.7.9, 185 y 186.	166 y 179.1

24. Inmunidad.	-----	-----	161	114 y 115	200.	-----	141	186.1.2.3, 148
25. Ausencia presidencial: designación de interino o sustituto.	59.f, 77, 83, 84.	131.15 y 155	165.c, 165.e, 165.g, 165.d, 189 y 192	148 y 149	241-243	73.XXVIII, 79.1, 84, 85 y 86.	139, 148, 151, 156 y 162.	153.13, 155.2.3, 182, 183 y 184
26. Interpelaciones, voto de censura o de confianza al Ejecutivo.	-----	131.34, 165, 131.37.	166, 167 y 199.	129.3, 129.4, 129.6, 172, y 158.	205.22 y 251	-----	138.4	155.7 y 157.10
27. Disolución del Congreso	Ecuador	Salvador	Guatemala	Haití	Honduras	México	Nicaragua	Panamá
28. Juicio Político	59.e y 88	236	165 y 165.h	Haiti 93, 186.a, 186.b, y 184.1	205.15,	110	138.10	154.1 y 154.2
29. Nombramiento y duración del Poder judicial.	101 y 104.	-----	-----	200 y 201	219, 303, 306, 309	-----	162	-----
30. Constitucionalización de Partidos y financiamiento público y prerrogativas	-----	85	223, 139	-----	47-50	41	5 y 55	130.3, 132, 141, 11.7 y 135
31. Reformas a la Constitución	149	-----	277, 278, 280	282-284	373.	-----	191-195	308
32. Normas pétreas.	-----	-----	281	284.4	374.	-----	Nicaragua	-----
33. Códigos de ética.	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
34. Profesionalización de administración o del Congreso	-----	131.9	Guatemala 235	236.1 y 236.2	256-259.	-----	-----	-----

35. Mando de la fuerza Pública.	79.g. 79.ii	-----	83.d	263	273	-----	-----	-----
36. Concesiones de servicios públicos.	-----	-----	183.k	-----	245.35,	-----	-----	-----
37. Política de desarrollo de la Nación.	90., 91 y 92.	167.2	183.m y 191c	-----	245.22	-----	138.211, 1150.13	-----
38. Fiscalización.	-----	-----	-----	-----	222,	-----	-----	-----
39. Autonomía o concentración de la facultad de Ministerio Público	-----	-----	252	-----	228, 229	-----	150.6	155.4, 22 y 200.
40.- .Existencia de Jefe de gabinete o coordinador del mismo...	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Cuadro 3

DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO

	Paraguay 1992	Perú 1993	Uruguay 1966 --- Hubo refs. en 1997.	Venezuela 1983 ----- Constitución 1999.
1. Tipo Estado y división poderes Forma gobierno y soberanía	1, 2 y 3	43	4 y 77, 165	Federal residual 2.3 y 4
2. Legitimados para vigilar el control constitucional	132, 259.6	202	257 y 258	7° de la PC, 215.3
3. Facultades para nombrar a los funcionarios públicos primordiales.	224.3, 224.4, 224.5, 238.6, 245.	101.1, 102.2, 122.	258, 85.18, 168.10 y 174. 175.	190.2, 190.16, 190.17, 190.18, 193, 194.

4.Reelección: Vueltas electorales. Bicameral.	182 y 230.	90, 111, 113.	84, 94 y 152	138, 183, 184 y 151.
5.Duración de los mandatos: Congreso y presidente.	187 y 229	90	88 y 152.	131, 135 y 154
6.Número de representantes del Congreso.	223	-----	88, 322	151
7.Calificación de elecciones	274	177	322	-----
8. Duración periodos de sesiones: ordinarios y extraordinarios.	184	-----	104	154 y 155
9. Titulares de la facultad de iniciativa legislativa	210 y 238.12	107, 125.1, 125.2.	-----	190-9 y 165
10. El veto: procedencia, superación e improcedencia.	208, 209 y 238.4	108	138, 139 y 140	159, 173 175 y 216
11. Regulación presupuestal	202.5, 238.14.	-----	214, 108, 217 y 218.	-----
12. Facultad del presidente de convocar al Congreso y a la Comisión Permanente.	218, 220, 238.11	118.6, 130.	103, 104, 127 y 168.8	178 y 178.IV
13. Facultad del Congreso de exigir la comparecencia de funcionarios públicos.	193 y 195	97.	119.	160 y 199
14.Composición del Poder Ejecutivo.	Paraguay 226 y 227.	Perú 110, 121.	Uruguay 149, 160, 165 y 168.26.	Venezuela 181, 193 y 225.

15. Derecho del Poder Ejecutivo a participar en sesiones del Congreso.	192. 202.15. 238.8. 239.1.	118.7. 129, 130.	180	190.20, 191, 197, 199 y 170
15.a Facultad de los ministros de participar en los debates del Congreso	-----	129	-----	199.
16. Interpelaciones, informes y comparecencias Ejecutivo.	193	129, 130, 131	-----	-----
17. Toma de posesión y protesta del presidente.	183.1, 202.14 232.	116	158	186
18. Refrendo	238.5	120, 123.3, 128	164 y 168.25.	-----
19. Facultades Reglamentarias.	242	118.8	-----	190.10
20. Facultades legislativas del Ejecutivo	-----	104, 135	168.7	190.8
21. Mando de las fuerzas armadas	238.9 y 224.2	118.14	168.9, 168.9, 168.11, 205.10, 105.24 y 105.25	90.3, 90.18 y 190.4
22. Estado emergencia: aprobación y facultades extraordinarias.	202.13, 238, 213, 238.3, 288.	118.19, 137.	168.17, 168.24 168.25 y 181.9	11, 14, 147, 190.8, 240, 241, 242, 243 y 244.
23. Publicación y Promulgación de leyes.	204 y 205.	93, 108	143, 144 y 168.4	173
24 Inmunidad.	191, 2 55 y 284.	-----	112, 113, 114, 171 y 178.	147, 142 y 140

25 Ausencia presidencial: designación de interino o sustituto.	202.16, 231, 234.	113, 114, 115.	153, 155, 156 y 157.	187 y 188
26 Voto de censura o de confianza al Ejecutivo	194	132, 133, 135, y 136.	147 y 148.	153.2
27 Disolución del Congreso	Paraguay -----	Perú 117, 134 y 136.	Uruguay 148.	Venezuela -----
28 Juicio Político	225.	99 y 100	85, 19, 102, 103, 93, 172	150.8 y 215.1.2
29. Nombramiento y duración del Poder Legislativo.	248, 249 y 252.	146.1, 146.2 y 146.3	237 y 243.	208 y 214
30 Partidos y financiamiento público	----- -----	-----	77, 17	-----
31 Reformas a la Constitución	289 y 291	-----	331	245.
32. Normas pétreas.	289	-----	-----	-----
33. Códigos de ética.	-----	-----	-----	-----
34. Profesionalización de administración o del Congreso	-----	40	-----	-----
35. Mando de la fuerza Pública.				

36. Concesiones de servicios públicos.	202.11	119	-----	-----
37. Política de desarrollo de la Nación.	-----	-----	-----	-----
38. Fiscalización.	281	-----	-----	-----
39. Autonomía o concentración de la facultad de Ministerio Público	266.	158.	-----	219.
40.- Existencia de Jefe de gabinete o coordinador del mismo...	-----	123	-----	193

Conclusiones Finales

1.- La fórmula de elección de los 32 senadores de representación proporcional, no sólo atenta contra la igualdad de la representación de los estados, sino que hace excesivo el número de senadores. La fórmula es inapropiada en una Cámara cuyo origen y naturalezas es la representación del Pacto Federal debe hacerse una reducción del número de integrantes del Senado a 96 senadores.

2.- La no reelección de los legisladores impide tener un cuerpo profesionalizado y una retroalimentación con el electorado de premios y castigos, lo que impide a la ciudadanía identificarse con su legislador a quien ni siquiera conoce.

3.- El texto constitucional utiliza un candado para el Congreso, debido a que el escaso tiempo de los periodos de sesiones establecidos en la norma fundamental -cuatro meses al año-, impiden realizar un gran número de actividades parlamentarias.

4.- El trabajo en comisiones que realizan las Cámaras integrantes del Congreso de la Unión puede ser susceptible de cumplir con los objetivos de su fortalecimiento, profesionalización y capacidad de intervención en la vida nacional en la medida en que se fortalezca la institucionalización de las comisiones ordinarias del Congreso de tal manera que éstas tengan posibilidad de poseer y de allegarse la información necesaria que permita al Congreso adoptar las medidas legislativas y de supervisión y control sobre aspectos estratégicos para la economía, las finanzas, el desarrollo urbano y tecnológico del país, igualmente respecto de asuntos estratégicos para la seguridad nacional, temas respecto de los cuales en la actualidad el Congreso depende de los insumos que provienen del Poder Ejecutivo lo que se traduce en una disminución de la capacidad del Legislativo para calificar y promover opciones diversas a las que provienen del Poder Ejecutivo.

5.- El presidente debe disponer del llamado veto parcial porque no puede promulgar una ley parlamentaria alguno de cuyos puntos hayan sido rechazados. Además, debe desaparecer la prohibición de que un presidente sólo puede vetar una ley aprobada por ambas cámaras, pero no las resoluciones que haya aprobado sólo una de ellas. Esto significa, que el presidente no tiene poder de veto sobre el presupuesto. El presidente debe tener derecho al veto sin condiciones, es decir, simplemente negarse a publicar una ley. *"Es deseable proteger a los presidentes democráticos de las intromisiones del parlamento"*, dice Sartori.

6.-Un parlamento lo es, en el momento en que se convierte en una contraparte efectiva y en un interlocutor efectivo del soberano, y comienza por lo tanto, la función de conexión o de puente de paso, entre los súbditos y el monarca. En este entorno contrastamos a México como país que cumple, aunque parcialmente, con la primera condición que Sartori exige a los parlamentos: a) formalmente el parlamento mexicano tiene autoridad; b) los 631 legisladores representan a todos los colores partidistas, estratos sociales, sectores profesiones, lugares, niveles culturales y educativos; c) la debilidad del Congreso mexicano para cumplir cabalmente con su función parlamentaria, se centra en su falta de credibilidad ante la ciudadanía. Su descrédito viene, de su histórico sometimiento al Poder Ejecutivo cuando ambos poderes se encontraban en manos del Partido Revolucionario Institucional, pero ha continuado debido a que desde 1988, cuando la oposición arribó de manera significativa al mismo, e hizo perder su control a la mayoría priísta, las actitudes de franco desacato a los mandatos institucionales jurídicos del propio Congreso han despertado inquietudes, cuando no sospechas o franco rechazo de la ciudadanía respecto a dicho cuerpo colegiado.

Estas actitudes, han puesto de manifiesto que se requiere otro modelo institucional pero no sólo para una regulación adecuada de las relaciones entre poderes, sino también entre éstos y la sociedad quien no se ve representada por los partidos políticos que actúan en el Congreso. Y es que los legisladores no se sienten responsables⁴²⁹ frente a los ciudadanos. Esta responsabilidad no se manifiesta por dos razones: a) el sistema de elección de los candidatos: los partidos eligen a los legisladores, no el elector⁴³⁰, y b) por la prohibición de la reelección, la que consideramos debe desaparecer respecto de los legisladores.

7.- El derecho posee su fuente en el saber de los expertos, no en la voluntad de los legisladores que es a lo que se llega con la aparición de parlamentos elegidos por sufragio universal y a la cancelación de toda demarcación entre el derecho y la política. Coincidimos con Sartori en que la Ley ha sido sustituida por la voluntad de los legisladores. La intermediación del experto jurídico es necesaria para evitar que quien tiene la mayoría crea que tiene el derecho de "dictar leyes" a su arbitrio.⁴³¹

⁴²⁹ Responsable, lo utilizamos en el sentido del término que utiliza Sartori: como la necesidad de responder..

⁴³⁰ Esto se acentúa respecto de los candidatos plurinominales al ser el partido quien determina tanto los nombres de quienes aparecerán en las lista plurinominales, como su prelación, al grado de que los electores ni siquiera saben por quién están votando

⁴³¹ El parlamentario no está preocupado sólo por el parlamento, sino por infinidad de actividades fuera de él: debe ocuparse de su partido, de su circunscripción, de sus clientelas, de su correspondencia, de hacer solicitudes, recomendaciones, presentarse en

8.- No obstante que de la lectura del Art. 89 pareciera que las el presidente de la República, dispone de un reducido número de facultades, esto es incorrecto, debido a que la función primordial que tiene este servidor público –aplicar leyes que expida el Congreso- es de efectos multiplicadores; además, deben considerarse las atribuciones que se le asignan en otros ordenamientos de la propia Constitución.

9.- Al estudiar las facultades que tiene el presidente de la República, ya sea como Jefe de Estado o de Gobierno, podemos concluir que la gran variedad de actividades asignadas por el texto constitucional al Primer Mandatario no le permiten cumplir con efectividad todas sus funciones. Que es necesario para gozar de un Ejecutivo efectivo, crear una figura que comparta con él dicha responsabilidad. Además, vemos como el cumplimiento de las funciones asignadas actualmente al Presidente, produce que éste pierda autoridad frente a los demás actores políticos. Esto, en virtud de que muchas de ellas lo hacen jugar un papel de parte que le impide estar por encima de ciertas circunstancias para actuar con una calidad de actor político superior.

10.- En la medida que un Jefe de Estado no participa en la iniciativa, elaboración, aprobación ni aplicación de las normas que rigen al gobierno, queda sustraído de las tensiones del poder y de la lucha política de los partidos, colocándose por encima de las pugnas cotidianas de la política. Su función consistiría entonces en mantener el equilibrio y guardar una relación de neutralidad con relación a todas las fuerzas políticas.

11.- En la actualidad la fusión de las funciones de Jefe de Estado y de gobierno en los sistemas presidenciales está en proceso de ajuste. Se han adoptado algunas medidas que si bien, no separan totalmente ambas funciones; por lo menos, tienden a atenuar la concentración del poder en el Presidente. Una de ellas es la figura que se ha creado en América Latina, el jefe del gabinete. Este, no llega a ser un jefe de gobierno porque actúa bajo la dirección del presidente, pero desempeña tareas de naturaleza administrativa que en los sistemas presidenciales incumben al Presidente. Otro avance en este sentido es que se han establecido instrumentos de responsabilidad política de los jefes de gabinete, que permiten disminuir la acción hegemónica de los presidentes

actos, realizar discursos, etc. No tienen tiempo para pensar, aislarse, reflexionar, profundizar en un problema. Hay que escoger entonces entre la calidad que devalúa una legislación y entre la calidad que la revalúa. Es necesario liberarse de las leyes de segundo orden y de algunos trabajos extra que impiden a los legisladores atender sus asuntos legislativos. Entre ellas los trabajos partidistas y los personales. se requieren legisladores de tiempo completo,

12.- El jefe de gobierno mexicano detenta mayores responsabilidades que algunos otros jefes de gobierno de otros países, en virtud de nuestro diseño constitucional que le atribuye algunas facultades correspondientes al Distrito Federal.

13.-Las funciones que tiene asignadas el jefe de Estado y del gobierno mexicanos son excesivas. Cabe la pregunta de si en la actualidad -ya que el modelo fue adoptado para hacer frente a las condiciones de 1917-, los mandatarios de los países presidenciales cuentan con la habilidad real de poder manejar la problemática que implica reunir las dos funciones en una sola persona, o si es necesario encontrar otro modelo constitucional que funcione adecuadamente.

14.- En México, el Poder Ejecutivo Federal resulta ser el principal foco del poder; su predominio sobre los órganos Legislativo y Judicial de la Federación y el control que ejerce sobre los estados son factores que permitieron la estabilidad política y la paz social sobre la etapa posrevolucionaria. Sin embargo, esos factores representan, ahora, serios obstáculos para el desarrollo de la nación, porque impiden la eficacia del orden normativo nacional y de la Constitución, frente a una sociedad que reclama mayor participación y que ha manifestado su repudio a la concentración del poder.

15.- Se ha observado que el gobierno de la alternancia ha tenido serios tropiezos debido a la actitud del Congreso de la Unión; el cual, ha obstaculizado la labor del Ejecutivo ya que en ninguna de las dos legislaturas correspondientes al gobierno de Fox, obtuvo su partido - Acción Nacional- la mayoría de curules. Es decir, que sin la fórmula presidente de la República-presidente del partido-mayoría parlamentaria, el Presidente mexicano es débil y debe fortalecerse.

16.- Para crear relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo que eviten el estancamiento podría encontrarse solución en reducir drásticamente el papel del Legislativo y reforzar la mano del Ejecutivo mediante dos instrumentos: el voto global y la llamada guillotina, pero de forma atemperada. El voto global o por paquete le permite al gobierno reunir artículos y enmiendas selectivamente -excluyendo los indeseables- y pedirle al Parlamento que acepte o rechace *par un seul vote* todo el paquete. Por el contrario, la guillotina en su versión inglesa -terminar con los debates- le permite al gobierno terminar con el "filibusterismo." Coincidimos con el politólogo Sartori en que sería conveniente encontrar un mecanismo que dé la última palabra al Ejecutivo y que no obstante permita una voz adecuada al Legislativo.

17.- En principio no hay razón para que una democracia representativa indirecta utilice un instrumento directo como el referéndum; pero, su inclusión en la Constitución debería ser considerada. Esto para evitar que los presidentes que son reducidos a la impotencia hagan uso del gobierno por decreto, y abusen de este recurso.

18.- Para reforzar la participación ciudadana en la forma de gobierno se propone incluir en la Constitución el plebiscito revocatorio. Este tendría candados muy fuertes para que no pueda ser utilizado de manera populista o por intereses personales o grupales.

19.- La Constitución mexicana otorga al presidente de la República el poder de veto respecto de la legislación aprobada por ambas cámaras. El Presidente puede rechazarla en su totalidad o parcialmente y devolverla a la Cámara de origen con sus objeciones. El presidente no dispone del llamado veto parcial porque no puede promulgar una ley parlamentaria alguno de cuyos puntos hayan sido rechazados. Se sostiene la conveniencia de que el presidente tenga derecho al veto sin condiciones, es decir, simplemente negarse a publicar una ley.

20.- Para evitar bloqueos al Presupuesto, debe incluirse en la Constitución un candado que determine que las propuestas y enmiendas formuladas por los legisladores no pueden ser consideradas cuando su adopción reduzca el ingreso fiscal o cuando impongan una carga financiera al presupuesto. Una disposición así, elimina cualquier altercado innecesario sobre el gasto público y, en caso de que se presenten descalabros presupuestales, atribuye la responsabilidad exclusivamente al Presidente.

21.- El texto original de la Constitución no creo un presidencialismo tan fuerte, sino el PRI y las reformas posteriores a la Constitución. Las modificaciones constitucionales que construyeron y fortalecieron el presidencialismo mexicano se hicieron en el periodo de Obregón y son: la facultad del presidente de la República para designar a los jueces federales magistrados de la Suprema Corte; la supresión de los ayuntamientos en el Distrito Federal; y la reducción en el número de diputados del congreso de la Unión. Después, bajo el liderazgo de Obregón se integraron las primeras organizaciones políticas que consolidarían grandes corporaciones del partido que se convertirían en eficaces instrumentos del sistema político.

22.- El periodo de 1928-1934 (el Maximato) es una etapa fundacional en la historia política de México. Debido a que dos aspectos políticos empezaron a forjarse durante éste: el dominio de un solo partido sobre la gran mayoría de los cargos públicos, y la cohesión de sus bancadas en el Congreso. Pautas que proporcionaron las bases sobre las que se desarrolló una presidencia poderosa, con capacidad extraordinaria

para someter a cualquier oposición e introducir cambios radicales de política

23.- Fue el presidente Lázaro Cárdenas quien se impuso dentro del PNR y estableció la subordinación de la dirigencia del partido a los designios de la Presidencia de la República. Éste unificó las instituciones políticas en torno al liderazgo del presidente y concretó el proceso de centralización iniciado en 1929 con la fundación del PNR.

24.- El sistema parlamentario presume la existencia de partidos organizados y una alta educación cívica. Sin estas dos características, el parlamentarismo comienza por realizar cambios frecuentes y desorientados en el gabinete que entorpecen la labor del gobierno, y termina en el uso de la violencia, que destruye el sistema.

25.- La realidad contemporánea, muy distinta a la clásica, considera que se mezclen algunas de las características de los sistemas de gobierno para producir subtipos de los sistemas. No existen sistemas de gobierno puros, los países suelen incorporar elementos de los tres – presidencialismo, parlamentarismo y semipresidencialismo- para dar respuesta a necesidades específicas de gobernabilidad que cada caso pueda presentar.

26.- La mayoría de las democracias latinoamericanas -si abandonaran sus formas presidenciales- caerían directamente en el asambleísmo.

27.- Tratar de detener el poder presidencial en México confunde democracia con gobierno débil. Coincidimos con Sartori: *“la presidencia autoritaria debe perder poder, pero la presidencia democrática debe ser fortalecida”*.

28.- Debe revisarse la Constitución mexicana para dejar en ella estrictamente lo que se refiere a la estructura de gobierno. La Carta Magna no debe contener declaraciones ideológicas. Esto permitirá gobernar lo mismo a un gobierno de derecha, que a uno de centro o de izquierda.

29.- Los gobiernos dependen de sus diseños constitucionales para ser calificados de buenos o malos gobierno. Es decir, dependen de un buen diseño constitucional.

30.- El sistema de gobierno que Sartori hace para México “Presidencialismo alternativo” descansa en tres acuerdos estructurales: a) el parlamento recién constituido elige un gobierno, lo que implica que el gobierno comienza a operar con las reglas correspondientes al parlamentarismo; b) si el parlamentarismo fracasa, entonces el sistema se

convierte en uno presidencial "fuerte" por el resto del periodo de gobierno. Es decir, el presidente o jefe de Estado, se convierte también en jefe de gobierno, respecto del cual ni el parlamento no puede emitir un voto de censura, ni el presidente cuenta con el poder de disolver el parlamento⁴³²; c) tanto el periodo gubernamental del presidente como el periodo gubernamental del Poder Legislativo, coinciden.

31.- El sistema parlamentario es muy ajeno a nuestra vida institucional y la percepción de la ciudadanía respecto al Congreso es deficitaria⁴³³. Consideró que para instrumentar este sistema en México, primero se tendrían que dar pasos previos para instrumentar un modelo de esta naturaleza principalmente en lo referente a la dignificación del Congreso mexicano⁴³⁴.

32.- La irresponsabilidad del Congreso y su deslegitimación ante la sociedad mexicana, son las objeciones principales que en este trabajo se formulan a la propuesta del Presidencialismo Alternativo de Sartori. Además, el impedimento de reelección legislativa es otro elemento que impide instrumentar este sistema.

33.- La Constitución material en México ha desaparecido de la noche a la mañana. Nuestro país se encuentra con una maquinaria de gobierno incompleta, o por lo menos deficiente, que necesita urgentes reparaciones.

34.- Uno de los más importantes principios del constitucionalismo: la separación de poderes, ha sido objeto de distorsiones en la historia constitucional latinoamericana. Gracias a ese principio, combinado con un sistema presidencial de cuño plebiscitario, se ha entendido que los órganos representativos no pueden inmiscuirse en las actividades de gobierno.

35.- En el desarrollo del sistema constitucional latinoamericano es creciente el número de facultades que se le han ido dando al gabinete, de forma tal que ya varias normas supremas latinoamericanas les faculta

⁴³² Es decir que al cambiar el sistema parlamentario en uno presidencial desaparecen las dos herramientas de control mutuo que tienen ambos poderes del Estado y que caracterizan al parlamentarismo, por ello el sistema se convierte en un presidencialismo "fuerte" como lo denomina Sartori.

⁴³³ De acuerdo a las encuestas que trimestralmente realiza el periódico *Reforma*, encontramos una constante de déficit de credibilidad del Congreso -en la Cámara de Diputados un -13% de déficit de credibilidad y el Senado un -14.5%-.

⁴³⁴ Nuestra realidad actual queda reflejada en una encuesta realizada por la empresa Mistosky antes de las elecciones intermedias de julio de 2003. El 93% de los mexicanos -de acuerdo a las encuestas.-no pudieron dar ni un sólo nombre de sus legisladores federales. Es imposible que un país en el cual el Poder Legislativo -compuesto por 628 integrantes- es desconocido por el 93% de su población adopte un sistema parlamentario.

para que establezcan sus propios reglamentos de trabajo, la legislación ordinaria les puede ampliar sus atribuciones, y los presidentes les someten infinidad de asuntos. Estas cláusulas de desarrollo democrático permiten que se ensanche el ámbito de competencia del gabinete⁴³⁵.

36.- Nuestra propuesta para evitar el choque de poderes y lograr el colaboracionismo ente ellos consiste en un sistema denominado "Presidencialismo de gabinete." En este, el Presidente sería un Jefe de Estado, quien tendría facultades para nombrar -con la aprobación de una mayoría simple del Senado-, al Jefe de gabinete. Ésta nueva figura, a su vez, ejercería la jefatura de gobierno. Dicha jefatura sería ejercida a través de los secretarios, a quienes el Jefe de gabinete nombraría con aprobación del Presidente. El jefe de gobierno sería responsable ante el presidente y el Congreso. Ambos, podrían removerlo si se ponen de acuerdo para hacerlo. En caso de no ponerse de acuerdo, el Presidente cuenta con el recurso de solicitar el apoyo ciudadano, el que le sería otorgado a través de un plebiscito.

37.- Con el sistema que se propone, el Presidente quedaría por encima de los conflictos de gobierno que pudieran presentarse; pudiendo convertirse en un mediador político. Además, este sistema le permite al Presidente contar con un colaborador encargado de los conflictos de índole administrativa y política. Este colaborador, aunque tiene encima el peso del gobierno, cuenta con una gran ventaja, como su nombramiento ha sido aprobado por el Congreso, cuenta con su simpatía, por lo menos de la mayoría del mismo.

38.- Como el presidente en nuestra propuesta tendría un enorme contrapeso en su jefe de gabinete, es necesario introducir un mecanismo de legitimación absoluta. Se propone la inclusión de dos vueltas electorales; en la segunda de ellas competirían los dos contendientes que más votos obtuvieron en la primera. De esta segunda vuelta, saldría triunfador quien más votos obtuviera.

39.- El jefe de gabinete debe responderle no sólo al Presidente, sino también al Congreso. Para que opere su remoción se necesitaría, además de la voluntad del Presidente, una mayoría simple del órgano que lo aprobó, el Senado. Se propone no obstante, para dar una salida al Presidente y evitar que su colaborador pueda convertirse en su enemigo, una opción de remoción sin el apoyo del Senado. Este tendría que contar con el apoyo de la ciudadanía.

40.- El jefe de gabinete debe entonces responderle no sólo al presidente sino también al Congreso, porque además si se ponen de

⁴³⁵ Ver recuadro 1. Derecho Constitucional Comparado en América Latina.

acuerdo, estos dos poderes pueden removerlo. Para la remoción, se necesitaría además de la voluntad del presidente una mayoría simple del órgano que lo aprobó, el Senado. Se propone no obstante, para dar una salida al presidente y evitar que su colaborador pueda convertirse en su enemigo, una opción de remoción sin el apoyo del Senado, pero sí con el apoyo de la ciudadanía mediante un referéndum, o plebiscito. Esto, además con el fin de consolidar la práctica democrática.

41.- Uno de los objetivos de la propuesta que en este trabajo se presenta, es restarle poder al Presidente pero sin llegar al semipresidencialismo, en el que el presidente goza de menor poder.

42.- Tanto América del sur, como América Central han adoptado características de los sistemas europeos -interpelación, voto de confianza, voto de censura, destitución del ministro o, incluso del presidente y disolución del Congreso-, siendo México y el Caribe quienes permanecen aislados frente a este tipo de instrumentos constitucionales. En cuanto a México, todo indica que existen las bases suficientes para sustentar un cambio, en la dirección de los demás países del hemisferio, que fue diferido sólo por razones de reacomodo de las fuerzas políticas. Del análisis de derecho comparado en América Latina sostenemos que nuestra propuesta podría, con mayor razón que en nuestro país, ser adoptada por todos los países latinoamericanos -exceptuando a los del Caribe-.

Falta página

N° 248

Bibliografía

AGUILAR Rivera, José Antonio. *Oposición y separación de poderes: la estructura institucional del conflicto*. Ensayo publicado en el libro *Gobernar sin mayoría* de María Amparo Casar e Ignacio Marván Laborde compiladores. Editoriales CIDE y Taurus. México 2002

AGUIRRE, Pedro; Begné, Alberto; y Woldenberg José. *Sistemas políticos, partidos y elecciones. Estudios comparados*. Editado por Trazos Centro de Investigaciones A.C. y el Instituto de Estudios para las Transiciones AC. México 1993.

ALMANAQUE Mundial 2004. Edit. Televisa. México 2003.

ANDRADE Sánchez, Eduardo. *Lo materialmente Constitucional en las Constituciones Contemporáneas*, en *El significado actual de las Constitución*. México 1996.

ARTEAGA Nava, Elisur. *El veto en el Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Revista del Senado de la República, Oct-dic de 1988. Vol. 4, No. 13.

ARTEAGA Nava, Elisur. *Derecho Constitucional*. Editorial Oxford University Press. México 2001.

BARROS, Enrique. *La distribución del poder en un régimen presidencial. Análisis institucional del régimen político francés*, en Godoy Óscar. (ed. Cambio de régimen político, Santiago, ediciones Universidad católica de Chile. México 1992.

BECERRA, Ricardo; Salazar, Pedro y Woldenberg, José. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. Edicioens Cal y Arena. México 2000.

BERLÍN, Valenzuela, Francisco. *Derecho parlamentario*. Fondo de Cultura Económica. México 1993.

BIDART Campos, Germán. *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*. Edit. Ediar. Buenos Aires 1995

BISCARETTI di Ruffia, Paolo. *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*. México. FCE. México 1996.

BORJA, Rodrigo. *Derecho Político y Constitucional*. Editorial del Fondo de Cultura Económica. México.

BREWER-CARIAS, Allan R. *Cambio político y reforma en el Estado de Venezuela*, citado en el libro de González/López Ayllón *Transiciones y diseños institucionales*.

CARBONELL, Miguel. *La Constitución Pendiente. Agenda Mínima de Reforma Constitucional*. Fondo de Cultura Económica. México.

CARBONELL, Emilio. *Agenda Mínima sobre Reformas Constitucionales*. UNAM. México.

CÁRDENAS Gracia, Jaime F. *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos*. Editorial del Fondo de Cultura Económica. México 1992.

CÁRDENAS Gracia, Jaime F. *Transición política y reforma constitucional en México*. UNAM. México 1994.

CARPIZO, Jorge. *El presidencialismo mexicano*. Editorial Siglo XXI. México 2002

CARPIZO, Jorge. *Nuevos Estudios Constitucionales*. Edit. Porrúa/UNAM. México 2000.

CARPIZO, Jorge. *Ingeniería constitucional de Sartori*. Revista Estudios constitucionales. No 7, jul-dic 2002. Modernidad.

CARPIZO, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. Editorial Porrúa. México 2002

CASAR, María Amparo e Ignacio Marván. *Gobernar sin Mayoría*. México, editoriales CIDE y Taurus. México 2002.

CASTELLANOS Hernández, Eduardo. *Formas de Gobierno y Sistemas Electorales en México (1812-1940)*. Editorial del Centro de Investigación Científica "Ing. Jorge L. Tamayo", A. C. México 1996.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada. Universidad Nacional Autónoma de México/ Procuraduría General de la República. México 1994.

COSSIO Díaz, José Ramón. *El paradigma de los estudios constitucionales en México. Un caso de sociología del conocimiento jurídico*, en El significado actual de la Constitución. México 1998.

COVARRUBIAS Dueñas, José de Jesús. *Derecho Constitucional Electoral*. Editorial Porrúa. México 2000.

FERRER Muñoz, Manuel y Luna Carrasco Juan Roberto. *Presencia de las Doctrinas Constitucionales Extranjeras en el Primer Liberalismo Mexicano*. Editorial. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1996.

GARCÍA Pelayo, Manuel. *Derecho constitucional comparado*. Alianza Editorial. Madrid 2000.

GEORGETTE Valenzuela, José. *1920-1924: ¡...Y venían de una revolución! De la oposición civil a la oposición militar*. Ensayo publicado en el libro *Gobernar sin Mayoría* de Ma. Amparo Casar e Ignacio Marván coordinadores. Editoriales CIDE y Taurus. México 2002.

GONZÁLEZ Casanova, Pablo. *El Estado y los partidos políticos en México (Ensayos)*. Colección Problemas de México, Editorial Era. México 1988.

GONZÁLEZ, María del Refugio y López Ayllón Sergio editores. *Transiciones y diseños constitucionales*. Editorial UNAM. México 1999.

GONZÁLEZ Oropeza, Manuel. *Presidencialismo y Federalismo*. Boletín Mexicano de Derecho comprado. Número 66. México 1989.

HERNÁNDEZ, Chávez, Alicia. *La nueva relación entre el Legislativo y el Ejecutivo en México*. La política económica, 1982-1997. Editado por el Colegio de México, el Instituto de Investigaciones Jurídicas, la Cámara de Diputados. El Politécnico Nacional y el Fondo de Cultura Económica. México 1998.

HURTADO, Javier. *El sistema presidencial Mexicano*. Evolución y Perspectiva; Editorial Fondo de Cultura Económica. México 2001.

IGLESIAS, José María. *Las Garantías Individuales*. Editorial

ILÁN, Bizberg y MARCIN, Frybes compiladores. *Transiciones a la democracia. Lecciones para México*. Ediciones Cal y Arena. México 2000.

KAPLAN, Marcos. *El presidencialismo latinoamericano*, separata de *Contribuciones, publicación trimestral de la Konrad Adenauer*. México 1985.

KNAPP, FRANK A. parliamentary government and the Mexican Constitution of 1857. A forgotten phase of Mexican political history, *Hispanic American Historical Review*, citado en Jeffrey Weldon.

KORNBLITH, Miriam. Participación como comentarista en Lalamounir, y

NOLHEN, Diether. *Presidencialismo ou parlamentarismo, perspectivas sobre a reorganizacao institucional brasileira*. Sao Paulo. IDESP eicoes Loyola 1993. Citado en Ingeniería constitucional de Giovanni Sartori.

KRAUZE, Enrique. *Siglo de Caudillos. Biografía política (1810-1910)* Editorial Tusquets. México 1997.

KRAUZE, Enrique. *Biografía del Poder. Caudillos de la Revolución Mexicana (1910- 1940)*. Editorial Tusquets. México 1997

KRAUZE, Enrique. *La presidencia Imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*. Fábula Tusquets editores. México 2002.

KRIEGER, Emilio. *La Constitución Restaurada*. Editorial Grijalbo. México 1995.

LÓPEZ Ayllón. *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México. La encrucijada entre tradición y modernidad*. Editorial UNAM. México 1997.

LUJAMBIO, Alonso. *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. Editorial Océano. México 2000

LUJAMBIO, Alonso. *Reforma del Estado y Cambio Constitucional. Reglas para la nueva constitucionalidad*. México.

LUNA Argudín, María. *Entre la soberanía de los Estados y la salud pública: el reestablecimiento del Senado*. Ensayo publicado en el libro de Casar, María Amparo e Ignacio Marván, *Gobernar sin Mayoría*. Editoriales Centro de Investigaciones y Docencia Económicas y Taurus. México 2002.

MAGLEBY, David B. *Legislación Directa-grupos de presión y efectividad*-traducido al español por Juan Naves Ruiz. Ed. Limusa. Grupo Noriega editores. México 1992

MAINWARING, Scott y Soberg Shugart Matthew compiladores. *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Editorial Paidós. Argentina 2002.

MARTINS Rodríguez, Leoncio. *Os riscos do Parlamentarismo*, en el libro del mismo autor *Em defesa so presidencialismo*, Río de Janeiro, Espacp e tempo. México 1993.

MARTÍNEZ Asaad, Carlos coordinador. *La sucesión presidencial en México (1928-1988)*. Editorial Nueva Imágen. México 1992.

MARTÍNEZ, Ifigenia. *El nuevo Poder del Congreso en México. Teoría y Práctica parlamentaria*. Editorial Porrúa. México 2002.

MARVAN Laborde, Ignacio. *¿Y después del presidencialismo? Reflexiones para la formación de un nuevo régimen*. Editorial Océano. México 1997.

MARVÁN Laborde, Ignacio. *La utopía de la Revolución Mexicana: un ejecutivo fuerte y división de poderes*. Ensayo publicado en el libro *Gobernar sin Mayoría* compilado por el autor y María Amparo Casar. Editoriales Centro de Investigaciones y Docencia Económica y Taurus editorial. México 2002.

MENDOZA Berrueto, Eliseo. *El presidencialismo mexicano. Una tradición ante la reforma del Estado*. Editoriales Colegio de la Frontera Norte/Fondo de Cultura Económica. México 1998.

MENDOZA Berrueto, Eliseo. *El presidencialismo mexicano*. Editorial Colegio de la Frontera Norte/Fondo de Cultura Económica. México 1998.

MEYER Jean. *La diarquía*. Ensayo publicado en el libro *Gobernar sin Mayoría de Ma. Amparo Casar e Ignacio Marván* coordinadores. México 2002.

MORA-DONATO, Cecilia coordinadora. *Relaciones entre el gobierno y el Congreso*. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. UNAM/IIJ. México 2002.

MUÑOZ Ledo, Porfirio coordinador. *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*. Universidad Nacional Autónoma de México. México 2001.

NACIF Hernández, Benito. *El Impacto del PNR en la lucha por la presidencia y la supervivencia política de los legisladores*. Ensayo publicado en el libro *Gobernar sin mayoría* de María Amparo Casar e Ignacio Marván, coordinadores. México 2002

NOLHEN, Diether. *Sistemas electorales y partidos políticos*. Editorial UNAM y Fondo de Cultura Económica. México 1994.

NOLHEN, Diether. Expositor del tema *Alcance e límites da engenharia institucional*, citado en Serna de la Garza, José María. *La Reforma del Estado en América Latina*. UNAM. México 1998.

OROZCO Linares, Fernando. *Gobernantes de México. Desde la época Prehispánica hasta nuestros días*. Panorama editorial. México 1987.

O' DONELL Guillermo y Schmitter, Philippe, Y Whitehead, Laurence (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Vol. 4. Editorial Paidós, Buenos Aires 1988.

PADILLA, José R. *Constitución Política Comentada (con jurisprudencia)*. Cárdenas editor distribuidor. México 2000.

PATIÑO Camarena, *Derecho Electoral Mexicano*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1990.

PEDROZA de la Llave, Susana Thalía. Consultada en *Transiciones y Diseños Institucionales*. María del Refugio González y Sergio López Ayllón editores. Editorial UNAM. México 1999.

PÉREZ, Germán y Martínez Antonia compiladores. *La Cámara de Diputados en México*. Editado por Cámara de Diputados, Facultad Latinoamericana de Ciencias sociales y Miguel Ángel Porrúa. México 2000.

PLANAS, Pedro. *Regímenes Políticos Contemporáneos*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1997.

POSADA Adolfo. *Teoría del Estado*. Editorial Jus. México.

QUIRARTE Martín. *Relaciones entre Juárez y el Congreso*. Cámara de Diputados. México 1977.

QUIROGA Lavié, Humberto. *Derecho Constitucional Latinoamericano*. UNAM. México 1991.

RABASA Emilio. *Historia de las Constituciones Mexicanas*. Editorial Porrúa. México.

RABASA Emilio. *La Constitución y la Dictadura. Estudio sobre la Constitución política de México 1956*. Editorial Porrúa. México.

REYNA José Luis. *Análisis de los sistemas políticos en América Latina Siglo XXI*. México.

RICHARD N. Sinkin, *The Mexican Reform, 1855-1876*, citado en Aguilar Rivera.

RODRÍGUEZ Araujo, Octavio. *La reforma política y los partidos en México*. Editorial Siglo XXI. México 1989.

RODRÍGUEZ Kuri, Ariel, *Los diputados de Tuxtepec: la administración de la victoria*, publicado en el libro *Gobernar sin mayoría* de María Amparo Casar

e Ignacio Marván Laborde compiladores. Editoriales CIDE y Taurus. México 2002

RODERIC A. Camp. *Méxican Political Biographies, 1884-1934*, Austin, University of Texas Press 1992. Citado en Nacif Hernández. *El Impacto del PNR en la lucha por la presidencia y la supervivencia política de los legisladores*. Ensayo publicado en el libro *Gobernar sin mayoría* de María Amparo Casar e Ignacio Marván, coordinadores. México 2002

RODERIC A. Camp. *El Sucesor*. Grupo editorial siete. México 1993.

RODERIC A. Camp. *Reclutamiento político en México*. Editorial Siglo XXI. México 1996.

SALDAÑA Harlow, Adalberto. *Ensayos para una Teoría Política de la Constitución*. Asociación Nacional de Abogados Democráticos. México 1996.

SÁNCHEZ Bringas, Enrique: *Derecho Constitucional*. Editorial Porrúa. México 1995.

SARTORI, Giovanni. *Elementos de teoría Política*. Alianza Editorial. Madrid 1999.

SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*. Editorial del Fondo de Cultura Económica. México 2000.

SCOTT Manwaring. *Las democracias en América Latina*. Editorial Siglo XXI. México 2000.

SCOTT Manwaring y Matthew Soberg Shugart compiladores. *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Edit. Paidós. México 2002.

SERNA de la Garza, José María. *La reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*. UNAM, México 1998.

SERNA de la Garza, José María. *El significado de la Constitución ante los procesos de transición Democrática*, en *El significado actual de la Constitución. Memoria del Simposio Internacional*. México 1998. UNAM.

SILVA-HERZOG Márquez, Jesús. *El antiguo régimen y la transición en México*. Editorial Planeta/Joaquín Mortiz. México 1999.

SCHMIT, Karl. *Teoría de la Constitución*. Editorial Nacional. México.

- TAMAYO y Saavedra, Rolando. *Teoría de la Constitución*. Editorial
- TENA Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional*. Editorial Porrúa. México 1999.
- TENA Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México: 1808-1973*. Editorial Porrúa. México 1973.
- TRIANA Martínez, Azucena. *Sucesión presidencial y transición democrática*. Rayuela editores. México 1993.
- VALADÉS, Diego. *La reforma del Estado* incluido en *El nuevo Poder del Congreso en México*. Teoría y Práctica parlamentaria". Ifigenia Martínez. Editorial Porrúa. México 2002.
- VALADÉS, Diego. *El gobierno de gabinete*. UNAM, 2003.
- VALADÉS, Diego. *Constituciones y Política*. UNAM. México 1994.
- VALADÉS, Diego. *El Control del Poder*. México. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1998.
- Zamitis/Hernández, 1990, 99-104, citado en María del Refugio González y Sergio López Ayllón editores, *Transmisiones y Diseños constitucionales*, UNAM, 1999.
- IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas/ Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. México 1992.