

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO**

---

**FACULTAD DE DERECHO**

**“LAS RELACIONES ENTRE EL PODER  
EJECUTIVO Y EL PODER LEGISLATIVO EN  
EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A**

**VÍCTOR ANTONIO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ**

**CD. UNIVERSITARIA DICIEMBRE DEL 2005**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# **“LAS RELACIONES ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL PODER LEGISLATIVO EN EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO”**

## **INTRODUCCIÓN**

**I**

## **CAPÍTULO I EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL**

1.1. Sistemas Políticos.....	3
1.1.1. Sistema presidencial.....	10
1.2. División de poderes, Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial.....	13
1.2.1. Teoría de la División de Poderes.....	17
1.2.2. Teorías de la Fusión y compartición de poderes.....	25
1.3. Regímenes de Gobierno.....	30
1.3.1. Sistema presidencial y Semi presidencial.....	34

## **CAPÍTULO II**

### **EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO**

2.1. Concepto de régimen Presidencial.....	39
2.1.1. Principios rectores del Presidencialismo.....	42
2.2. Antecedentes y Evolución del Sistema Presidencial Mexicano.....	47
2.3. Elementos, funcionamiento y características propias del sistema presidencial en México.....	75
2.4. El poder Legislativo dentro del régimen presidencial mexicano. ....	85
2.5. Relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo en el presidencialismo mexicano.....	89

## **CAPÍTULO III**

### **EL GOBIERNO DIVIDIDO EN UN RÉGIMEN PRESIDENCIAL**

3.1.	¿Qué es un Gobierno Dividido?.....	104
3.2.	Aspectos de Trascendencia en el Sistema político.....	108
3.3.	Determinación de las Políticas en un Gobierno Dividido.....	110
3.3.1.	Política Exterior.....	111
3.3.2.	Política Presupuestal.....	119
3.4.	El Sistema Electoral.....	123
3.5.	Sistema de Partidos.....	127
3.6.	Otros sistemas presidenciales en el mundo.....	133
3.6.1.	En Latinoamérica: Argentina, Brasil y Venezuela.....	133
3.6.2.	Los Estados Unidos de América.....	141
3.6.3.	Rusia.....	143

## **CAPÍTULO IV**

### **HACIA UNA NUEVA COLABORACIÓN Y EQUILIBRIO DE LOS PODERES EN EL ESTADO MEXICANO**

4.1.	La relación entre las elecciones presidenciales del 2000 y la necesidad de una adecuación en el sistema político mexicano.....	148
4.2.	Hacia una nueva redefinición del poder ejecutivo en el sistema Presidencial en México.....	152
4.3.	El nuevo equilibrio del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.....	157

4.4.	Un Congreso dividido y su desempeño en el sistema político.....	161
4.5.	Reformas necesarias para la adecuación del sistema político	
	Formal al real.....	166

<b>CONCLUSIONES Y PROPUESTAS</b>	<b>170</b>
----------------------------------	------------

<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>179</b>
---------------------	------------

## INTRODUCCIÓN

A partir de las elecciones presidenciales del año 2000, el sistema de gobierno adoptado por el Estado Mexicano sufre una variación en su práctica, es decir el presidencialismo ejercido en México, por un partido único, deja de tener los soportes que lo caracterizaron por decenios. Nos referimos a un congreso totalmente afín al ejecutivo, y una federación con gobernadores designados o elegidos por la venia del presidente de la república. El sistema político de gobierno nunca hasta entonces se había encontrado ante un gobierno dividido a nivel federal, este gobierno dividido donde el poder legislativo es ahora no solo un elemento de control político hacia el ejecutivo sino que también se convirtió en un contrapeso efectivo para el actuar del presidente mexicano, por consecuencia las relaciones entre estos dos poderes variaron irremediablemente modificando de facto al sistema político, incorporando actores, prácticas y figuras que nunca antes en el quehacer político mexicano tuvieron cabida.

En el presente trabajo estudiaremos la variación actual del sistema político mexicano, en cuanto a que el presidencialismo, figura central del mismo, está perdiendo sus características particulares, al no ser el presidente líder del partido que lo llevó al poder y no tener mayoría su partido político dentro del congreso, ocasiona que por vez primera nuestro país se encuentre en una situación de gobierno dividido, para lo cual ni la forma actual de gobierno adoptado por la constitución, ni el sistema político se encuentran preparados para afrontar exitosamente, por lo que existe el riesgo de que el sistema político se encuentre en crisis de no crearse los mecanismos legales que le permitan superar esta nueva etapa.

En el capítulo primero estudiaremos en forma general el régimen presidencial y su sistema político; la división del poder en ejecutivo, legislativo y judicial; así como una comparación entre el sistema presidencial y el semi presidencial. Obtendremos un marco de referencia para centrarnos en el caso del presidencialismo mexicano,

entender los elementos que lo caracterizaron en la práctica como una monarquía sexenal, dotado de un poder hegemónico, que determinan su designación de “presidencialismo” en alusión a la exageración de facultades que posee y que un sistema presidencial ordinario tiene más limitadas en perfecto acatamiento a la teoría de separación de poderes y contrapesos del mismo.

En el capítulo segundo abordaremos particularmente el régimen presidencial mexicano, desde sus orígenes, su evolución histórica, sus elementos, funcionamiento y características propias, pasando por su evolución post-revolucionaria, hasta llegar al actual presidencialismo. Entenderemos las razones que determinan la denominación de presidencialismo al régimen presidencial Mexicano, en el segundo capítulo se pondrán de manifiesto las características sui generis del sistema político mexicano que funcionaron con precisión durante casi ocho décadas.

El capítulo tercero está dedicado al gobierno dividido; esto es, su concepto y los aspectos de trascendencia dentro de un régimen presidencial como el nuestro; la determinación de las políticas exterior y presupuestal dentro de un gobierno dividido; el sistema electoral y de partidos que se presenta. Además, también hacemos una breve referencia a otros sistemas presidenciales en Latinoamérica, Rusia y Estados Unidos de América, de los cuales, sobresale este último como ejemplo de que dicho régimen presidencial ante gobiernos divididos sí es funcional cuando sabe llevarse a la práctica efectivamente.

En el último capítulo aplicamos todos los conocimientos adquiridos a lo largo de esta investigación para poder ofrecer propuestas y alternativas hacia una nueva colaboración y equilibrio de los poderes en el Estado Mexicano, pues el objetivo del presente trabajo es darle un nuevo lineamiento a las relaciones existentes entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, que puedan funcionar exitosamente ante un gobierno dividido, lo que originará un nuevo redimensionamiento del poder ejecutivo, que lo adelgacen de las excesivas facultades que le dotó el presidencialismo hegemónico, a fin de evitar futuras situaciones de ingobernabilidad y crisis tanto en el

sistema de gobierno como en el sistema político mexicano, de igual forma proponer reformas que fortalezcan las relaciones entre estos dos poderes a efecto de que no exista detrimento en el órgano ejecutivo o legislativo sino que incorporen las innovaciones que se han dado como producto de la nueva situación de gobierno dividido que enfrenta nuestro sistema presidencial.

Se pondrá de manifiesto con la presente investigación, la necesidad de adoptar reformas constitucionales que sin ser abruptas proporcionan en su conjunto, nuevos matices al sistema presidencial mexicano, para el caso de funcionar exitosamente ante esta tan anhelada alternancia partidista.



## **CAPÍTULO I**

### **EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL**

El capítulo que a continuación se pretende desarrollar, como su nombre lo indica tiene como propósito que en este se resalten las características principales del régimen presidencial y demás figuras jurídicas y políticas que se encuentran íntimamente relacionadas con nuestro tema de tesis, por lo antes señalado, será oportuno precisar lo siguiente.

En primer término debemos señalar que el tema que nos ocupa va encaminado precisamente a la forma de gobierno presidencial, es decir nuestro ámbito de estudio no será el estado mexicano en su conjunto pues ello sería demasiado ambicioso, no debemos confundirnos entre los conceptos que vamos a manejar y marcaremos la diferencia entre el estado y gobierno.

Así el concepto de Estado se refiere al manejo de todos los fenómenos políticos incluyendo al titular de su soberanía (que en México según la Constitución reside en el pueblo) y el concepto de gobierno abarca elementos más acotados, es decir una parte del Estado, aquella que abarca los poderes públicos, por los cuales se manifiesta la dirección del Estado, los órganos a través de los que se hace visible. De esta manera tenemos que el Estado es la organización política en su conjunto, el todo, mientras que el Gobierno es la parte visible aquella que el pueblo identifica y que ejercen los fines estatales, esto último es un proceso político que da origen a las distintas formas de ejercer la soberanía, creándose las diferentes formas de gobierno que ejecutan los principios estatales.

Así nos encontramos con el concepto de régimen político, puesto que en este concepto se encierran las estructuras institucionales del estado, y la ideología, es decir el hacer y el pensar del Estado. Nos referimos al hacer señalando la creación de instituciones, es decir el gobierno que a través de sus órganos realiza la tarea estatal, como por ejemplo la ejecución de las leyes o su creación.

En cambio el pensar, es la ideología establecida en dicho Estado, la forma de Estado adoptada, si es federal o centralista, y la forma de gobierno que adoptara dicho

Estado, es decir la manera de determinar el como organizarse y distribuir las competencias de los diversos órganos de gobierno.

Así pues la definición de régimen que nosotros proponemos, se entiende como un conjunto de reglas o principios sobre una materia enlazados entre sí coordinada y subordinadamente para formar una unidad, y que además son impuestas y deben seguirse.

En México, y en materia política o de gobierno, esas reglas o principios están en la constitución algunas veces y otras tantas se traducen en normas no escritas lo que constituye una característica única a los restantes regímenes del mundo, estas reglas establecidas por la práctica de la clase política; a las que está sometido el comportamiento de todos los funcionarios que directa o indirectamente integran la entidad gubernamental encabezados por el Presidente de la República, son las que determinan nuestro régimen presidencial.

Aunque esta situación derivada de las normas no escritas ha dejado de tener en la actualidad total aplicación debido a la pluralidad de partidos y aplicación de la democracia no ha desaparecido y permanece intacta en algunos gobiernos locales y municipales.

Anteriormente esa sumisión a las reglas no escritas era indispensable para mantener la unidad política que entraña el sistema, pues sin ella éste se deterioraría con riesgo, incluso, de destruirse. Quienes no acepten esa sumisión, que en muchos es incondicional, no pueden figurar dentro del sistema político mexicano en cuyo marco se desarrolla el gobierno en todos y cada uno de sus múltiples aspectos y funciones. De ahí que, para desempeñar cualquier cargo público de importancia, cuente más la adicción al sistema que las aptitudes y calidades personales y principalmente la independencia de criterio. Quien no esté de acuerdo con el gobierno en turno, no puede pertenecer al sistema aunque se trate de una persona valiosa. Por ello, éste implica una oligarquía, o sea, una forma de gobierno en la que el poder se ejerce por un reducido número de sujetos que componen la unidad que lo mantiene, con prescindencia, en algunos casos, de sus atributos morales e intelectuales.

Profundizando en el tema será oportuno señalar lo siguiente.

### 1.1. **Sistemas Políticos**

Hemos mencionado en el inicio algunas diferencias esenciales en los conceptos de Estado y Gobierno, dichas diferencias nos permiten entender lo que es un sistema político, como veremos a continuación.

Precisaremos lo que es un sistema.

#### **Teoría de sistemas**

La teoría de sistemas se remonta a los orígenes de la ciencia y la filosofía. Aristóteles afirmó que “el todo es más que la suma de sus partes”, esta es la definición del problema básico de un sistema, el cual todavía hoy en día es válido.

La idea de la Teoría de sistemas fue desarrollada por L. Von Bertalanffy alrededor del año de 1930, el propuso “la teoría de sistemas abiertos, esto es, sistemas que intercambian información con el medio ambiente como todo sistema vivo lo hace”<sup>1</sup>.

En consecuencia a lo anterior un sistema se define como: un conjunto de entidades caracterizadas por ciertos atributos, que tienen relaciones entre si localizadas en un cierto medio ambiente, de acuerdo con un cierto objetivo; o quizás algo mas simple: un sistema es una reunión o conjunto de elementos relacionados que interactúan entre si para lograr un fin determinado.

Estos elementos varían de acuerdo al contexto, en el sistema político los elementos principales son los sujetos y los conceptos, pero no es así de simple existen factores en el sistema político que no son sujetos o conceptos, por lo tanto según la teoría general de sistemas considera, que cuando se piensa en un sistema se deben tomar en cuenta las siguientes dos premisas:

- 1.- Los sistemas siempre pertenecen a otro mayor, es decir, siempre están dentro de otro sistema.
- 2.- Los sistemas son abiertos y siempre reciben información de otros sistemas.

Con base en lo anterior un sistema político esta supeditado al régimen político, (que es un sistema mayor que incluye al sistema político) a la estructura estatal y de

---

<sup>1</sup> BERTALANFFY VON, Ludwig. Teoría General de los Sistemas: Fundamentos, desarrollo, aplicaciones. S.E, México Edit. Fondo de Cultura económica. 1976, p. 311.

gobierno, es un sistema abierto que se relaciona con otros sistemas continuamente, por ejemplo el sistema social de una nación influye en el político y viceversa.

Otra clasificación fundamental para entender la teoría de sistemas y en consecuencia el sistema Político, es aquella que divide a un sistema de acuerdo con la composición de sus elementos, en sistemas abstractos y sistemas concretos.

Un sistema abstracto es aquel “donde todos los elementos son conceptos” los idiomas, los sistemas, los sistemas filosóficos y numéricos. “un sistema concreto es aquel en el que cuando menos dos de sus elementos son objetos”.

De acuerdo con su capacidad de respuesta a los estímulos externos, los sistemas son pasivos, activos o reactivos. Un sistema abstracto como el lenguaje, la cultura o las matemáticas son sistemas pasivos. Un sistema numérico solo tiene función cuando se relaciona con sistemas activo, que en el caso de las matemáticas es el ser humano, quien lo estimula para que funcione. Por si solo, los sistemas pasivos son cerrados. En el caso de un libro estamos frente a un sistema abstracto y cerrado, que solo junto con el lector o estudiante forma un sistema abierto.

En cuanto a su movilidad interna los sistemas se clasifican en estáticos, dinámicos y homeostáticos. De hecho, todo sistema es dinámico hasta cierto punto. Este dinamismo interno produce un efecto de caos en su proceso, conocido como entropía. Por ellos es importante el concepto de homeostasis, que significa equilibrio. O sea, un sistema homeostático es aquel que siempre esta en equilibrio, actúa solo, se auto corrige, se autorregula, como es el caso del termostato del calentador de agua, el cual se enciende solo al faltar calor y se apaga automáticamente cuando el calor es suficiente.

Por lo anterior el Sistema Político es abierto, concreto, activo y dinámico, aunque es a la vez homeostático puesto que una organización social tiende siempre a buscar el funcionamiento en el equilibrio, máxime un sistema político que de no funcionar se destruiría.

De manera específica podemos decir que el sistema político es el conjunto de instituciones, fuerzas, estructuras, relaciones, grupos, y procesos por los cuales se genera, se distribuye, se usa y se modifica el poder político en una sociedad y fase histórica determinada.

Ahora bien, cuando el objeto de estudio no es la relación entre los órganos de gobierno sino entre éstos y la sociedad, ya no estamos en el campo de estudio jurídico sino en un ámbito sociológico-político. En función de las relaciones entre Estado y sociedad, por tanto, nos encontramos con tres modelos o patrones de relación: la democracia, el autoritarismo y la dictadura.

Puesto que ningún grupo social permanece estático, “los cambios entre una y otra forma de relación Estado-sociedad son conocidos con el nombre de transiciones, que igualmente pueden ser en un sentido o en otro. Desde un punto de vista conceptual, académico, la transición a la democracia no debe ser confundida con la alternancia democrática.”<sup>2</sup> Por ejemplo, en México, la transición a la democracia es un hecho histórico que se prolonga en el tiempo pero que tiene varios momentos culminantes, pero que desde ahora adelantamos que dichos momentos culminantes son: “los Tratados de la Ciudad Juárez, el Plan de Guadalupe, el Constituyente de 1917, la creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929, el fin del maximato y el primer relevo electoral entre dos presidentes civiles en 1952.”<sup>3</sup>, y las elecciones presidenciales del año 2000, donde se dio una alternancia partidista en el poder.

Ahora bien a partir de 1952, cuando de manera pacífica, por primera vez ocupa el cargo de presidente de la república un civil a partir de ese momento se inicia una etapa de perfeccionamiento de las instituciones y procedimientos de la democracia representativa en México, que conoce nuevas etapas como la creación de las diputaciones de partido en 1963; el perfeccionamiento del sistema mixto con dominante mayoritario en 1977; la instauración en 1987 de la vía mixta política y jurisdiccional para la solución de los conflictos electorales; la creación del Instituto Federal Electoral en 1990 con su propia evolución de consejos magistrados, ciudadanos y electorales en el órgano superior de dirección, y desde luego el conjunto de reformas de 1996. La evolución específica del registro federal de electores, así como de diferentes instituciones y procedimientos electorales, es analizada en los capítulos correspondientes.

---

<sup>2</sup> OROZCO GÓMEZ, Javier. El Derecho Electoral Mexicano. 3ª edición, México, Edit. Porrúa S.A. 2003. p. 149.

<sup>3</sup> Ibidem. p. 150.

Desde luego que este marco institucional de la democracia representativa necesariamente se complementa con otros elementos de la competencia política y del ejercicio del poder del Estado, como el sistema de partidos políticos, la cultura política democrática y la civilidad política entre Gobierno y partidos principales protagonistas de la relación Estado-sociedad, así como el entorno internacional.

Demos algunas definiciones de democracia: Por este término se puede entender, de acuerdo con Eduardo Castellanos Hernández “el Proceso de organización social caracterizado por los principios de libertad, igualdad y justicia, en el acceso y elección de los satisfactores que requieren los miembros de ese grupo social.”<sup>4</sup>

En el artículo 3º constitucional Jaime Torres Bodet escribió en sus Memorias que la redacción de la siguiente parte fue obra de Vicente Lombardo Toledano, al definir los criterios que orientan la educación que imparte el Estado y se propone otra definición de democracia: “Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramientos económico, social y cultural del pueblo.”<sup>5</sup>

La palabra y el concepto democracia aparecen desde el inicio de la reflexión política. Platón y Aristóteles se refieren a la democracia pero sin dejar de darle un contenido de oposición entre pobres y ricos. La teoría clásica de la democracia toma como referencia esencial el número de quienes intervienen en el Gobierno, en relación con el total de los gobernados: uno, pocos o muchos.

Con la aparición y evolución en el pensamiento político de los conceptos de soberanía popular, contractualismo, gobierno representativo y república, se llega a diferentes etapas del concepto de democracia que desembocan en la tradición republicana de la teoría moderna de la democracia.

En base a lo anotado se puede decir que la democracia tiene un aspecto formal y un aspecto sustantivo. “En el primero, se trata de un conjunto de reglas de procedimiento para la toma de decisiones, una de las cuales y sin duda la más importante, es la integración de la clase gobernante, es decir, un Gobierno elegido por el pueblo. En tanto que la democracia sustantiva puede ser considerada como un

---

<sup>4</sup> CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. Derecho Electoral en México. 2ª edición, México, Edit. Trillas, 2003. p. 47.

<sup>5</sup> Ibidem. p. 427.

Gobierno elegido para el pueblo, precisamente en el sentido propuesto en la fórmula del artículo 3º constitucional y en la nuestra.”<sup>6</sup>

Las formas de los regímenes democráticos pueden ser elaboradas desde varias perspectivas o niveles. Un primer nivel sería a partir del criterio jurídico-institucional en virtud de la relación entre los Poderes Ejecutivos y Legislativo y entre éstos y la ciudadanía, en los términos analizados en el capítulo precedente. La democraticidad de los regímenes políticos también puede ser evaluada a partir del sistema de partidos y del sistema electoral.

Asimismo, en función de la cultura política de los actores que protagonizan la lucha por el poder, lo que conduce a una mayor o menor polarización de la lucha por el poder; cuando este enfoque se combina con el sistema de partidos se da el marco doctrinal que explica los ambientes propicios para las coaliciones partidistas y demás formas de asociación que permiten gobiernos estables cuando no existen mayorías que por sí mismas puedan asegurar la permanencia de un gobierno, independientemente del esquema constitucional parlamentario, presidencia o semipresidencial.

Finalmente, el análisis del contenido democrático puede ser llevado al nivel de las diferentes estructuras o subsistemas que subyacen en toda sociedad política: partidos, sindicatos, grupos de presión. La mayor o menor autonomía de dichos subsistemas con respecto al poder estatal central ofrece otra forma de identificar los grados de democraticidad en un grupo social determinado: alta, limitada y baja autonomía.

Una vez expuesto lo relativo a la democracia será pertinente hacer lo propio con el autoritarismo, el cual se concibe de manera general “como una forma más de identificar a los sistemas no democráticos o antidemocráticos, los cuales históricamente han sido denominados de diferentes maneras, tales como despotismo, absolutismo, tiranía, autocracia y autoritarismo, a las cuales la doctrina política ha tratado de dar una conceptualización sistemática.”<sup>7</sup> Se habla por tanto de despotismo oriental y de despotismo ilustrado, expresiones que corresponden a situaciones históricas y a connotaciones diferentes, así como del absolutismo que designan a las monarquías

---

<sup>6</sup> CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. Op. Cit.. p. 428.

<sup>7</sup> HERRERÍAS, Armando. Derecho Constitucional y Económica. 2ª edición, México, Edit. Limusa, 2000. p. 176.

europas de los siglos XVI a XVIII, casos todos que tienen como rasgo común la concentración de un poder ilimitado aunque con una legitimación en la forma de transmisión del mando, habitualmente hereditario. Las tiranías griegas surgieron de las crisis democráticas de su época o de regímenes tradicionales, en las que el monarca era ilegítimo y se imponía por la fuerza. La autocracia no tiene un referente histórico pero denota igualmente un gobierno absoluto, un poder ilimitado.

En principio se establece que la división entre democracia y dictadura, pero las anteriores consideraciones han llevado a los estudiosos del tema a constatar puntos intermedios entre ambas, como es el caso del autoritarismo, en el que las relaciones entre la sociedad y el Estado, caracterizadas teóricamente en una sociedad democrática por el control de aquella sobre éste, se distienden puesto que disminuye la capacidad de control social en beneficio de un control estatal.

Para Mario Stoppino:

“En la tipología de los sistemas políticos se suele llamar autoritarios a los regímenes que privilegian el aspecto del mando y menosprecian de un modo más o menos radical el del consenso, concentrando el poder político en un hombre o en un solo órgano y restando valor a las instituciones representativas: de ahí la reducción a la mínima expresión de la oposición y de la autonomía de las subsistencias políticas y la anulación o la sustancial eliminación de contenido de los procedimientos y de las instituciones destinadas a transmitir la autoridad política desde la base hasta lo alto.”<sup>8</sup>

El control social, como hemos visto, se ejerce tanto a través de los instrumentos legales, como del sistema de partidos, el sistema electoral, los equilibrios regionales, los sindicatos, las agrupaciones patronales, los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales, etc., los cuales mantienen una mayor o menor autonomía frente al poder estatal. La neutralización o abatimiento de estos medios de control social puede darse por la vía de la inacción, la represión, la cooptación, la corrupción o algún otro igualmente eficaz.

El autoritarismo como forma de acción política implica no utilizar los medios habituales de la lucha política democrática, independientemente de que pudiera respetarse en algunos casos la formalidad democrática representativa. Los medios o

---

<sup>8</sup> Cit. Por BOBBIO, Norberto. Diccionario de Política. 10ª edición, México, Edit. Siglo XXI, 1997. p. 445.



instrumentos habituales de la lucha política democrática, además de la palabra y del voto son el diálogo, la concertación, el compromiso, la mayoría, el consenso, la presión incluso, pero en un ambiente de civilidad política, de respeto al adversario y de reconocimiento a la legalidad y legitimidad de su acción y reivindicaciones, sin que esto implique la claudicación a las reivindicaciones propias puesto que se privilegia la búsqueda de un acuerdo para mantener la gobernabilidad democrática.

“La gobernabilidad democrática implica la permanencia de acuerdos básicos que equilibran la responsabilidad ciudadana y la acción gubernamental, a través de procesos de concertación social, por la vía institucional o política o su combinación, entre la clase gobernante y las dirigencias de los grupos sociales estratégicos, realizados con el consenso de una mayoría ciudadana.”<sup>9</sup> Es decir, que la gobernabilidad democrática supone un equilibrio entre la razón de Estado o el ejercicio de la autoridad, la legitimidad de las demandas sociales y la capacidad de adaptación por parte de los diferentes protagonistas políticos, puesto que la posibilidad gubernamental de respuesta a las demandas de sus interlocutores habitualmente es limitada, más aún en un escenario de crisis económica, agotamiento del modelo del Estado interventor y lucha por el poder político entre grupos políticos tradicionales y emergentes, como sucede habitualmente en América Latina.

Siguiendo con nuestra exposición podemos decir que en la Dictadura, su origen lo encontramos “en los dictadores de la república romana durante los siglos V al III a.C. Sin embargo, la dictadura romana no tiene una relación directa con las diferentes formas de dictadura posteriores, incluidas las de Sila (82 a.C.) y César (48 y 46), puesto que en el primer caso si bien implicaba mando militar y poderes amplísimos, se trató siempre de un procedimiento previsto y limitado por las leyes, al grado de que no podía durar más de seis meses, puesto que su propósito era proteger a la república en casos extraordinarios de guerra o crisis interna.”<sup>10</sup>

La situación excepcional que representaba la dictadura romana así reseñada, corresponde más a diferentes situaciones de excepción constitucional prevista en sus constituciones por los Estados modernos, como es el caso del estado de sitio, la ley

---

<sup>9</sup> CAMOU, Antonio. Gobernabilidad y Democracia. 2ª edición, México, Edit. IFE, 1998. p. 26.

<sup>10</sup> *Ibidem*. p. 27.

marcial, la suspensión de garantías, las facultades extraordinarias al Ejecutivo para legislar o los poderes atribuidos a los gobiernos parlamentarios europeos durante las dos guerras mundiales.

“La primera clasificación de dictaduras inspirada en la Revolución Francesa y el gobierno de la Convención Nacional de 1793, distingue la dictadura revolucionaria, convencional o soberana destinada a transformar el antiguo régimen de las dictaduras conservadoras o de orden orientadas a defender el statu quo ante cualquier posibilidad de cambio.”<sup>11</sup> Se conocen igualmente las dictaduras personales y las dictaduras oligárquicas, en función de las características del grupo dominante. Siguiendo este mismo criterio se tiene la división en dictaduras militares, dictaduras políticas y dictaduras burocráticas o de aparato.

En virtud del factor ideológico se distingue entre las dictaduras prácticamente carentes de ideología y donde la cohesión del grupo dominante se basa en el interés común del aprovechamiento ilegítimo y del enriquecimiento, hasta aquéllas dictaduras en las cuales la ideología es el sustento de su legitimidad, sin dejar de considerar fórmulas intermedias.

Para Stoppino “las dictaduras modernas tienen tres características: la concentración de un poder ilimitado, la participación ciudadana de alguna manera en virtud del arraigo del principio de soberanía popular, y reglas precarias para la sucesión en el poder.”<sup>12</sup>

Resumiendo lo anterior, podemos decir que las vías por las cuales se puede formar la dictadura son el golpe de Estado, el golpe militar o pronunciamiento y la revolución. En el golpe de Estado intervienen miembros del propio Gobierno para derrocarlo por vía violenta, llamándosele pronunciamiento cuando el golpe es realizado por militares y revolución cuando el movimiento es popular.

### 1.1.1. Sistema Presidencial

Es incuestionable que, desde siempre, México se ha pronunciado a favor de un sistema Republicano Presidencial. Ciertamente es que todo el siglo XIX se caracteriza por las

---

<sup>11</sup> ARRIOLA, Juan Federico. Teoría General de la Dictadura. 3ª edición, México, Edit. Trillas, 1999. pp. 31 y 32.

<sup>12</sup> Cit. por BOBBIO, Norberto. Op. Cit. p. 125.

formas irregulares, arbitrarias, y por ende antidemocráticas, de asumir el poder los caudillos, fundamentalmente militares, que ocuparon la Presidencia de la República, o la Jefatura del Estado, cuando la forma adoptada del mismo no era la Republicana, sino, por ejemplo, la imperial. De igual manera es cierto que, si bien las constituciones previeron sistemas electorales como única vía legítima para ejercitar las funciones inherentes a los órganos estatales, la realidad y la historia nos demuestran que rara vez un personaje llegaba a los puestos de mando de la sociedad a través y gracias al sufragio de los ciudadanos, directo o indirecto, y que por el contrario, se accedía al poder por métodos irregulares, los comúnmente denominados cuartelazos, negociación absoluta contra la democracia. Se puede decir que en la vida política de México se imponía no la fuerza de la razón sino la razón de la fuerza.

En opinión de Maurice Duverger “el presidencialismo constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por el debilitamiento de los poderes del Parlamento y la hipertrofia de los poderes del Presidente, de donde deriva su nombre. Funciona sobre todo en los países Latinoamericanos que han traspuesto las instituciones constitucionales de los Estados Unidos en una sociedad diferente, caracterizada por el subdesarrollo, lo que hace imposible el funcionamiento de la democracia liberal.”<sup>13</sup> (En ocasiones) las instituciones presidenciales no son sino un puro camuflaje el presidencialismo corresponde a una situación en que la balanza se inclina más bien del lado de la democracia pues las elecciones –elecciones relativamente competitivas- constituyen la base esencial del poder; pero las elecciones presidenciales tienen importancia esencial siendo secundarias las elecciones parlamentarias, las que están muy influenciadas por aquéllas. En consecuencia, el Presidente es mucho más poderoso que el Parlamento, sin que éste esté desprovisto de toda posibilidad de oposición.

Karl Loewenstein<sup>14</sup>, después de considerar como antecedente de la forma desequilibrada presidencial en estudio al sistema practicado por Napoleón Bonaparte y denominarle neopresidencialismo explica que “tiene en común con el presidencialismo americano tan sólo el nombre; con ella (la expresión) se designa un régimen político en

<sup>13</sup> DUVERGER, Maurice. *Instituciones Democráticas*. 2ª edición, México, Edit. Siglo XXI, 1992. p. 103.

<sup>14</sup> LOWENSTEIN, Kart. *Teoría de la Constitución*, Traducción y estudio por Alfredo Gallego Analoitarte, 2ª edición, Barcelona España, Edit. Ariel, 1976. p. 619.

el cual, a través de determinadas instituciones constitucionales, el jefe de gobierno el Presidente, es superior en poder político a todos los otros órganos estatales.”<sup>15</sup> A ningún otro órgano le está permitido elevarse a la categoría de un detentador de poder auténtico capaz de competir con el monopolio fáctico del Presidente o de controlarlo. Este llamado neo presidencialismo es fundamentalmente autoritario en virtud de la exclusión de los destinatarios del poder de una participación eficaz en la formación de la voluntad estatal no prescinde en absoluto de un Parlamento, gabinete y de tribunales formalmente independientes, el tipo de gobierno, neo presidencialista ha gozado de una creciente popularidad por garantizar al detentador único el monopolio indiscutible del poder sin exponer al régimen, por otra parte, a la afrenta de estar en contradicción con el principio de la legitimidad popular: la elección.

Opina André Hauriou que “en el momento de su accesión a la independencia, las antiguas colonias españolas o portuguesas del nuevo mundo se inspiraron en la Constitución de los Estados Unidos de 1787. Pero las tradiciones autoritarias de la Península Ibérica, reforzadas por un clero conservador y un pésimo desarrollo de la economía, han favorecido, por medio de golpes de Estado, un desequilibrio de las instituciones que conduce a un considerable reforzamiento del Ejecutivo y, correlativamente a un abatimiento del Parlamento.”<sup>16</sup>

Marcel Prélot considera al presidencialismo “como un régimen mixto, colocado a medio camino entre la democracia y la dictadura. Piensa como Loewenstein que reviste, en ocasiones el aspecto de cesarismo democrático, y refiriéndose concretamente a América Latina manifiesta que el compuesto de dictadura y de democracia que forma no resulta de una previa intención política, sino de una corrupción accidental, aunque frecuente del régimen originario,”<sup>17</sup> en América Latina no solamente el Presidente posee todas las prerrogativas que le son acordadas en América del Norte, sino que puede también utilizar medios extraordinarios que la Constitución le confiere tal como el derecho de suspender las garantías constitucionales y de proclamar el estado de sitio.

---

<sup>15</sup> Cit. Por. VENEGAS TREJO, Francisco. México: Democracia y Presidencialismo. En Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM. T.XXXIII núms. 127-128 y 129. Enero-Junio. Publicación Bimestral, México, 1983. p. 355.

<sup>16</sup> Ibidem. p. 356.

<sup>17</sup> Ibidem. p. 357.

Si a ello se agrega la intervención federal, en los Estados con pluralidad de estructura, los medios de una dictadura son así reunidos.”

Caracterizado el presidencialismo por los autores de referencia, debemos anotar que México, con las modalidades y adaptaciones que nuestra historia, nuestro desarrollo, nuestras instituciones y nuestras fuerzas políticas han permitido, reunir los principales rasgos característicos del presidencialismo. Podemos y nos atrevemos a sostener que México tiene espíritu presidencial y estructura presidencialista; que anhela la efectiva distribución de las funciones estatales entre varios órganos que cooperen a realizar la ambición suprema del pueblo: la democracia; pero que circunstancias diversas impiden que el juego político mexicano sea equilibrado y competitivo. El presidencialismo no está impuesto a México; es una consecuencia que deriva de un complejo de circunstancias, y como dato, como ingrediente social, es posible de ser superado para realizar, perfeccionar y volver eficaz un sistema que derive del pueblo por su legitimidad, que busque la real superación del pueblo y que sea controlado efectivamente por el pueblo. Tal es el régimen político que México desea, y a su consecución deben consagrarse todos los esfuerzos y energías de nuestro pueblo.

Pero, para poder dar el paso que nos conduzca a un régimen de equilibrio y de cooperación ínter orgánica, es necesario exponer las causas del problema y aventurar posibles soluciones. En el caso nuestro y concreto de México, consideramos que las razones del presidencialismo son impedimentos para volver efectivo el régimen presidencial anhelado revisten una triple naturaleza: social, económica y política, de esto abundaremos en el segundo capítulo.

## **1.2. División de poderes, Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial**

El principio de división de poderes enseña que cada una de esas tres funciones se ejerza separadamente por órganos estatales diferentes, de tal manera que su desempeño no se concentre en uno solo, como sucede en los regímenes monárquicos absolutistas o en los autocráticos o dictatoriales. Principio que nuestra actual constitución ha consagrado en su artículo cuadragésimo noveno, segundo párrafo, y que significa un pilar de nuestro actual sistema de gobierno.

División implica, pues, separación de los poderes en legislativo, ejecutivo y judicial en el sentido de que su respectivo ejercicio se deposita en órganos distintos, interdependientes y cuya conjunta actuación entraña el desarrollo del poder público del Estado. Debemos enfatizar que entre dichos poderes no existe independencia sino interdependencia. Si fuesen independientes no habría vinculación recíproca: serían tres poderes soberanos, es decir, habría tres soberanías diferentes, lo que es inadmisibles, pues en esta hipótesis se romperían la unidad y la indivisibilidad de la soberanía.

Debemos insistir en que el principio de división o separación de poderes no debe interpretarse en el sentido de que postule a tres poderes soberanos, sino a tres funciones o actividades en que se manifiesta el poder público del Estado que es uno e indivisible.

Ahora bien, frente a esta consideración, la calificación del poder del Estado como legislativo, ejecutivo y judicial deriva de la índole jurídica de los actos de autoridad en que se traduce, o sea, de los resultados de su ejercicio. Se tratará, por ende, de poder legislativo si el objeto de su desempeño como función de imperio consiste en la creación de normas de derechos abstractas, generales e impersonales (leyes en sentido intrínseco o material); de poder ejecutivo si los actos autoritarios en que se revela estriban en la aplicación concreta, particular o personales de tales normas, sin resolver o dirimir ningún conflicto jurídico (decretos, acuerdos o resoluciones administrativas en general); y de poder judicial cuando se decide una controversia o contienda de derecho mediante la citada aplicación, produciéndose un acto jurisdiccional (sentencia o laudo, por ejemplo). “El principio de división o separación de poderes entraña, consiguientemente, la imputación de la capacidad jurídica para realizar esos distintos tipos de actos de autoridad a diversos órganos del Estado, o sea, la distribución de las tres funciones de imperio entre ellos, sin que su ejercicio pueda reunirse o concentrarse en un solo órgano estatal.”<sup>18</sup>

Pues bien, esta prohibición no es tajante o absoluta, porque el desempeño de cada una de dichas funciones no se confiere con exclusividad a determinados grupos de órganos estatales, es decir, que la distribución de los poderes legislativo, ejecutivo y

---

<sup>18</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional y Garantías y Amparo. 8ª edición, México, Edit. Porrúa, 2002. p. 126.

judicial no origina círculos competenciales cerrados entre tales grupos orgánicos, de tal manera que ninguno de éstos pueda únicamente ejercer uno solo de esos poderes. En otras palabras, la calificación de órganos legislativos, ejecutivos o judiciales “obedece a que sus respectivas funciones primordiales estriban en elaborar leyes, en aplicarlas a casos concretos sin resolver ningún conflicto jurídico o en decidir controversias de derecho conforme a ellas. Esta primordialidad funcional no excluye, sin embargo, que cada uno de dichos órganos pueda ejercer funciones que no se comprendan en su principal esfera competencial.”<sup>19</sup> Así, los órganos legislativos, es decir, aquellos cuya primordial actividad consiste en elaborar leyes, pueden desempeñar la función ejecutiva o administrativa o la jurisdiccional en los casos expresamente previstos en la Constitución. Esta situación también se registra tratándose de los órganos ejecutivos y judiciales, ya que los primeros pueden ejercer el poder legislativo y el judicial al elaborar respectivamente normas generales, abstractas e impersonales (reglamentos) y solucionar conflictos de acuerdo con la competencia constitucional de excepción que les atribuya la Ley Fundamental; y los segundos, a su vez, realizar actos intrínsecamente legislativos y administrativos.

Estas consideraciones fortalecen la distinción que existe entre órgano y poder, pues la identificación de ambos conceptos provoca serias confusiones en la interpretación y aplicación de los mandamientos constitucionales en que se emplean. Los poderes legislativo, ejecutivo y judicial son esencialmente inalterables. Nada ni nadie puede cambiar su implicación sustancial.

Lo único que puede modificarse preceptivamente en su distribución entre los órganos del Estado o reformarse la órbita competencial de éstos. No puede, en consecuencia, hablarse de reformas al poder legislativo, ejecutivo y judicial, pues en puridad jurídica sólo pueden reformarse las estructuras orgánicas en las que estos poderes se depositan. Por tanto, la teoría llamada de la división de poderes, aunque ostente una denominación impropia, debe entenderse como separación, no de las funciones en que el poder público se traduce, sino de los órganos en que cada una de ellas se deposita para evitar que se concentren en uno solo que las absorba totalmente.

---

<sup>19</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. Cit. p. 127.

Nuestra carta magna establece en su Título tercero capítulo primero, artículo cuadragésimo noveno que: *“El supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, Ejecutivo y Judicial.”*

Definiendo en capítulos posteriores la integración y facultades de cada uno de los poderes antes mencionados. Así, se establece los requisitos para ser presidente de la república, que es el titular del poder ejecutivo de la unión, resaltamos que el texto constitucional establece en su artículo ochenta, *Supremo Poder Ejecutivo de la Unión*, esta distinción de “supremo” nos permite entender no solo la diferenciación que se realiza en el texto de nuestra carta magna, para con respecto al presidente, sino también entender la jerarquía que se impone con el resto de los poderes, pues la constitución no denomina como supremo al poder legislativo o judicial, ahora bien esto no significa que exista un fundamento constitucional para que el poder ejecutivo tenga una mayor relevancia con respecto al poder legislativo judicial, pues la relevancia se ha fundamentado en la práctica no en la doctrina.

Luego entonces el título tercero constitucional, señala y define la forma de elección del titular del poder ejecutivo, los requisitos que deben cumplirse para poder ocupar tan alta investidura y la duración del cargo, aquí en lo relativo a la duración también resaltaremos el texto constitucional del artículo ochenta y tres, que establece de forma tajante *“El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la república electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar el puesto.”* Este principio de no reelección es un pilar más del sistema político vigente y del presidencialismo mexicano como explicaremos en capítulos posteriores.

De igual forma los capítulos integrantes de dicho título tercero constitucional establecen los requisitos para ser diputado o senador, integrantes del congreso general quien es el titular del poder legislativo, estableciendo los requisitos y limitaciones para ocupar el cargo de legislador.

Por lo que respecta al Poder Judicial la federación el capítulo IV del título tercero establece su integración, los órganos que lo componen y los requisitos para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia y las bases para el nombramiento de magistrados de circuito, magistrados electorales y jueces de distrito.



Por lo anterior expuesto comprendemos entonces que la separación de poderes actualmente obedece no solo a razones históricas o ideológicas, sino también a razones prácticas, puesto que un estado moderno para su adecuado funcionamiento debe tener la separación de funciones que hemos hablado y especificado, por lo cual el siguiente punto de exposición de la presente investigación explicara los fundamentos teóricos de la separación de poderes.

### **1.2.1. Teoría de la división de poderes**

En el punto 1.1. de éste trabajo se estudió el tema relativo a los sistemas políticos y allí se analizó la forma de gobierno que es la democracia, desde el punto de vista funcional: según la doctrina política la democracia se caracteriza principalmente “por la participación de los ciudadanos en la organización del poder público y en su ejercicio, y por ello en ese mismo apartado se estudió que aún cuando se concreta en la forma indirecta o representativa que es la más común en nuestros días necesariamente requiere de la presencia de ciertos atributos doctrinarios de entre los cuales resulta ser uno de ellos, precisamente, la División de Poderes.”<sup>20</sup>

Para que opere el principio de juricidad dentro del sistema constitucional, es decir, la plena conformidad de los actos de autoridad que realiza el Estado con las normas jurídicas constitucionales, se requiere que exista la División de Poderes; este principio doctrinario enseña que las actividades propias del Estado debe realizarlas empleando órganos distintos de autoridad, cada uno cumpliendo las funciones de las que es competente pero actuando en forma separada, con el fin de evitar que alguno de ellos desempeñe íntegramente funciones que corresponden a los órganos restantes.

Si las autoridades encargadas de aplicar las leyes fuesen las mismas que las crearon, y si no existiera entre unas y otras un órgano que decidiera jurisdiccionalmente los conflictos surgidos por la aplicación de la ley, y para la observancia de la Constitución en tal caso no existiría un auténtico sistema democrático sino uno autocrático, es decir, aquél donde el gobierno es ejercido en forma absoluta por una

---

<sup>20</sup> Derecho Constitucional I. Universidad Tecnológica de México.. 2ª edición, México, Edit. INITE, 2003. p. 196.

sola persona y cuya voluntad es ley, lo cual es propio de los regímenes monárquicos absolutos o dictatoriales.

“La División de Poderes en un sistema democrático, implica la existencia de frenos y contrapesos recíprocos entre los órganos encargados de realizar las funciones estatales, de allí su capital importancia.”<sup>21</sup>

Si bien el principio de División de Poderes del Estado entraña la separación de funciones legislativa, administrativa o jurisdiccional empleando órganos distintos de autoridad hemos dicho que tal separación no constituye una auténtica independencia entre ellos, porque los órganos estatales no son entes independientes o soberanos que formen especies de Soberanía dentro del propio Estado, lo cual es inadmisibile, pues en tal supuesto se rompería la auténtica indivisibilidad y unidad de la Soberanía; así, los órganos estatales funcionan interdependientes entre sí, pero coordinados para formar una unidad que actúa en forma conjunta e integral, porque el ejercicio del poder público del Estado así lo requiere.

Finalmente, debe hacerse énfasis en que la División de Poderes permite construir las partes orgánicas de las constituciones modernas, adscribiendo a cada órgano estatal la función legislativa, administrativa y jurisdiccional que primordialmente le corresponde, distribuyendo competencias entre ellos y estableciendo los mecanismos de separación, control, colaboración y mutua vigilancia entre sí, con la finalidad última de implantar el gobierno limitado y moderado que es característico de las sociedades actuales, a fin de que la libertad humana y los derechos de los individuos queden debidamente protegidos.

La primera corriente doctrinaria de la División de Poderes está representada formalmente en el pensamiento de John Locke, “y se basa en la necesidad superior de dividir el poder del Estado, esto es, acortarlo, limitarlo, normarlo, para impedir que se abuse de él. La División de Poderes la consideró como la principal limitación interna al poder público, en tanto que a las Garantías Individuales las consideró como la limitación externa al mismo.”<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Derecho Constitucional I. Op. Cit. p. 197.

<sup>22</sup> Cit. Por BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 10ª edición, México Edit. Porrúa, 2003. p. 203.

Parte de su pensamiento se ilustra perfectamente en el siguiente párrafo:

“La atención de abusar del poder sería muy grande si las personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas, porque podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez y, en consecuencia, llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del Estado.”<sup>23</sup>

“John Locke afirmaba que la División de Poderes como limitante del poder público constituye la garantía interna de los derechos individuales para los gobernados.”<sup>24</sup> Sobre su pensamiento se hace notar que éste fue el resultado de un largo proceso comprendido por el pueblo inglés desde muchos siglos atrás, con objeto de arrancar al rey todos y cada uno de los derechos de las personas, de los cuales anteriormente podía disponer a su arbitrio.

Locke distinguía tres poderes del Estado: “el Legislativo, encargado de dictar las normas generales; el Ejecutivo, encargado de realizarlas mediante la ejecución, y el Federativo, encargado de los asuntos exteriores de Estado y la seguridad de los individuos; los poderes Ejecutivo y Federativo le pertenecían al rey porque tenía facultades para ejercerlos directamente o por conducto de sus ministros, en tanto que el Poder Legislativo le correspondía al Parlamento, esto es, al órgano creador del sistema jurídico positivo.”<sup>25</sup>

La Carta Magna inglesa consagró tres principios esenciales que habrían de nutrir al constitucionalismo universal del futuro, que fueron: primero, el respeto de la autoridad a los derechos de las personas; segundo, el respeto del poder público en manos del rey al conjunto de normas jurídicas contenidas en la Carta Magna; y tercero, la prudente distancia que debían guardar el poder Legislativo depositado en el Parlamento y los poderes Ejecutivo y Federativo, depositados en el monarca.

Otro doctrinario que debemos mencionar es Montesquieu acuñó una frase que es médula en el sistema de División de Poderes, la cual que desde luego escribió en su idioma materno, que fue el francés, y que traducida literalmente se expresa como sigue:

---

<sup>23</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 7ª edición, México, Edit. Porrúa, 2000. p. 212.

<sup>24</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Op. Cit. p. 203.

<sup>25</sup> Cit. por Derecho Constitucional I. Op. cit. p. 198.

“Para que no pueda abusarse del poder, es preciso que, por disposición misma de las cosas, el poder detenga al poder.”<sup>26</sup>

El pensamiento de Montesquieu “distinguió la función jurisdiccional de la función ejecutiva”<sup>27</sup>, lo cual ciertamente no llegó a percibir con toda claridad John Locke; además, en la frase antes citada se advierte nítidamente la decisiva preocupación que tuvo por limitar internamente el poder del Estado empleando contrapesos, para lo cual confirió a los órganos estatales idóneos la función tripartita clásica de: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, cada uno con sus respectivas y específicas funciones competenciales.

Ahora bien, aunque todo pareciera indicar que el pensamiento de Montesquieu fue nítido, transparente, y unánimemente aceptado por la sociedad intelectual de su tiempo y del presente, tal supuesto no se verifica en la realidad; antes bien, el ilustre politólogo fue interpretado de manera diversa en varios ensayos constitucionales de la primera época en Francia, aunque precisa aclarar que muchas de esas interpretaciones no siempre fueron fieles y apegadas a su pensamiento. Es más, algunos autores contemporáneos señalan que Montesquieu incurrió “en el error de sustentar una separación rígida de los tres Poderes, puramente mecánica y no orgánica.”<sup>28</sup>

Por su parte, el profesor de la Universidad de Burdeos, León Duguit, contradice a los detractores de la teoría de Montesquieu afirmando “que con frecuencia ha sido mal interpretada, pues el autor nunca empleó en sus escritos la expresión división o separación de poderes, como tampoco consideró que los órganos de autoridad del Estado debían estar dotados de Soberanía, o ser considerados absolutamente independientes uno de otro, sin posibilidad de accionar o colaborar coordinadamente; si tales señalamientos hubiesen existido en verdad, entonces sí podrían considerarse fundadas y válidas las impugnaciones que acusan a su teoría de una separación rígida de los tres Poderes, puramente mecánica y no orgánica.”<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Cit. Por CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. 7ª edición, México, Edit. Porrúa-UNAM, 1999. p. 82.

<sup>27</sup> MONTESQUIEU, Charles de Secondant, Barón de, El espíritu de las Leyes. Estudio preliminar de Daniel Moreno, versión castellana de Nicolás Estevanez, 13ª edición, México, Edit. Porrúa, 2000, 452 p.

<sup>28</sup> MAQUIAVELO, Nicolás. El príncipe. Traducción de María de los Ángeles Ramos. G, 5ª edición, México. Edit. Gernika, 2002. p. 83.

<sup>29</sup> Cit. Por DE LA MADRID, Miguel. Estudios de Derecho Constitucional. 3ª edición, México, Edit. Porrúa, 1990. p. 119.

Para el constitucionalismo francés la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y la División de Poderes son principios sine qua non de su régimen jurídico constitucional, a tal punto que si la Constitución política no consignara tales Derechos como fundamento ideológico, o no existiese la División de Poderes como principio pragmático para asegurar la juridicidad de los actos de poder a cargo de los Órganos Estatales, ello equivaldría a carecer de Constitución.

La Revolución Francesa fue la gran protesta contra el absolutismo político; el antiguo régimen estaba sometido totalmente al monarca y los Poderes del Estado estaban concentrados en su persona; por eso el monarca detentaba el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial y los ejercía en forma irrestricta o, al menos, tenía la posibilidad de interferir importantemente en ellos. Eso explica en gran medida la preocupación de Montesquieu por impedir a toda costa la confusión de poderes en un solo órgano, así como depositar el Poder Legislativo en una persona, pues tal era el prototipo de régimen absolutista que le tocó vivir.

La primera Constitución Francesa de 1791 fue monárquica y pactada, en la que se consignó una rígida División de Poderes; el Legislativo fue depositado en la Asamblea Nacional, el Ejecutivo continuó en poder del rey, ejercido directamente o por medio de sus ministros bajo su autoridad; el Judicial se depositó en Jueces que debían ser electos por el pueblo. Había además reglas especiales que prohibían la interferencia de los Poderes entre sí, y se tuvo particular cuidado de separar lo más posible al Legislativo del Ejecutivo. La Constitución Francesa de 1791 no denota el rompimiento total del pueblo con su monarca, toda vez que lo hacía depositario del Ejecutivo, aunque su autoridad estaba acotada por las funciones de los órganos restantes; de ello resulta que la primera Constitución francesa fue monárquica y pactada.

La Constitución de 1793 se alejó un tanto del pensamiento de Montesquieu. Prevalció la tesis de concentrar el mayor Poder posible en la Asamblea Nacional encargada de hacer las leyes, y eso dio lugar a la preponderancia del Poder Legislativo sobre los demás poderes. Durante la vigencia de esta Constitución se produjo la confrontación definitiva del monarca Luis XVI con el pueblo francés, a causa del dispendio, influencias, y excesos que tuvieron tanto su cónyuge María Antonieta de

Austria como los ministros de su gabinete, en todos los asuntos del Estado. Para tales motivos Luis XVI y su esposa María Antonieta fueron encarcelados, destituidos el monarca y guillotinado públicamente el 21 de enero de 1793.

“La Constitución del año III, es decir, la de 1795, fue la aguda reacción contra el régimen establecido en la anterior de 1793; nuevamente se retornó al equilibrio de poderes que propuso Montesquieu por lo que se operaron cambios sustantivos; ello dio por resultado la abrogación de la Constitución de 1793 y la creación de la nueva Ley Fundamental de 1795, es decir, la del año III.”<sup>30</sup>

En esta última Constitución todo procuraba equilibrio y la igualdad de los poderes; el Poder Legislativo se depositó en dos cuerpos colegiados que fueron el Consejo de los Quinientos y el Consejo de los Ancianos; el Ejecutivo se depositó en el Directorio, cuerpo también colegiado formado por cinco miembros, donde la presidencia era rotatoria por períodos trimestrales, el Poder Judicial permaneció en manos de los Jueces, prácticamente sin cambio.

Como se observa, el principio de División de Poderes propuesto por Montesquieu es la base donde se levanta sólidamente la estructura jurídica constitucional de Francia. En los tiempos pasados como en el presente, el principio de la División de Poderes es el elemento decisivo de su régimen constitucional y es también la médula ontológica que permanece inalterable en el tiempo: distribuir las funciones del Estado entre los diversos órganos que lo componen, y evitar la confusión de poderes en una sola corporación o el depósito del poder Legislativo en manos de un individuo.

También en América se hizo presente el principio de División de Poderes postulado por Montesquieu, y así el constitucionalismo federal angloamericano constituye otra importante corriente interpretativa de tal principio divisorio. Efectivamente, el constitucionalismo angloamericano comprendió de manera bastante precisa el pensamiento de Montesquieu, como lo demuestra la separación que hizo del Gobierno en tres distintos departamentos, así como los mecanismos de colaboración establecidos entre ellos, y los controles recíprocos que garantizaran el equilibrio de los poderes entre sí.

---

<sup>30</sup> DE LA MADRID, Miguel. Op. Cit. p. 120.

Como se explica en párrafos precedentes, la Constitución Francesa de 1791 fue rígida y se apegó al principio divisorio propuesto por Montesquieu; la Constitución angloamericana, por su parte, tiene como antecedente las Constituciones locales de sus Estados miembros en los cuales el Ejecutivo con frecuencia estaba sometido a las Legislaturas estatales, y por ello el mayor peso en los poderes lo detentaba el Legislativo, así como también había ocurrido en la Constitución Francesa de 1793.

Pero tal recargo de fuerza en un poder, como existía en los Estados miembros, no funcionó en la Constitución Federal de los Estados Unidos de América; los constituyentes se pronunciaron por que el Estado Federal tuviera un Ejecutivo fuerte, con facultades de decisión, libre de influencias de cualquier otro poder y, sobre todo, su titular habría de ser electo por el voto popular.

Conforme a esas bases dispuso su Constituyente la creación del Poder Ejecutivo que permitiría, entre otras cosas, que el presidente de la Unión nombrase o removiese libremente a los miembros de su gabinete, asumiera responsabilidad política ante el pueblo y el orden constitucional pero no ante el poder Legislativo, que participase en la función legislativa y, en general, haría del órgano del Ejecutivo un poder fuerte y equilibrado.

Por otra parte, el Poder Legislativo tenía también claramente definidas sus facultades pues estaba resguardado al poseer facultades de control previo simultáneo o posterior contra actos de otros Poderes; en el sistema constitucional angloamericano el Legislativo no podía ser disuelto por voluntad del Ejecutivo, como tampoco este último podía destruir al Legislativo. Además, el Poder Legislativo tenía suficiente autonomía para tomar sus propias decisiones como órgano, pues sus miembros que trabajaban en sesiones ordinarias y extraordinarias eran elegidos por voto popular para fungir por tiempo determinado.

En cuanto al Poder Judicial, su funcionamiento operaba basado en el principio divisorio de poderes concebido por Montesquieu. El poder Judicial supremo estaba garantizado en su independencia por la inamovilidad de sus miembros y, principalmente, por ser garante de todo el orden constitucional.

Si bien, por la evolución del régimen constitucional angloamericano se ha modificado en varios aspectos con el paso del tiempo, la División de Poderes y su

equilibrio permanecen esencialmente inmutables; los cambios que llegan a operarse podrán modificar momentáneamente el equilibrio entre los órganos, pues al aumentar funciones en algunos es porque a otros se les retiran, o porque se redistribuyen, o bien porque se eliminan funciones a algún órgano que resultan inútiles en un momento dado, pero debe tenerse presente que tales cambios, sin importar su naturaleza y número nunca serán suficientes para que desaparezca la División de Poderes y el necesario equilibrio entre los órganos de autoridad del Estado.

Así, el principio de la División de Poderes concebido por Montesquieu sigue siendo válido y continúa tan actual como el primer día, aunque adecuado a los matices y necesidades de los tiempos.

Es necesario precisar que aunque comúnmente se le atribuye al Montesquieu la originalidad de la teoría, hay autores como Andrés Serra Rojas<sup>31</sup> que señalan el hecho de que Aristóteles, después de haber analizado más de 150 tipos de gobierno de su época, concluyó que administrar, legislar y juzgar son tareas que corresponden a instituciones diferentes, refiriendo en su libro "Política"<sup>32</sup> a una división de funciones en las polis, correspondiéndole a los órganos deliberativos que no son otros que las funciones legislativas, los órganos de la magistratura es decir órganos del poder ejecutivo y los órganos judiciales. Por lo que debemos señalar el antecedente de esta teoría de división de poderes en las ideas del filósofo griego Aristóteles.

Lo que no es debatible es que el principio de división de poderes es la base de la estructura del estado de derecho en los Estados contemporáneos, dando origen en nuestro continente a la Constitución de los Estados Unidos de América que sirvió de modelo a las Constituciones de muchos países latinoamericanos, quienes hicieron de tal División al principio fundamental para construir su propio orden jurídico.

Al expresar lo anterior debe señalarse que si bien mucho asimilaron los países latinoamericanos del modelo angloamericano, éste a su vez también se inspiró grandemente en las ideas de Montesquieu que para algunos fue el único, genuino y auténtico creador de la División de Poderes, en tanto que para otros fue tan sólo su

---

<sup>31</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Historia de las Ideas e Instituciones Políticas. 2ª edición, México, Edit. Porrúa 1992, p. 443.

<sup>32</sup> ARISTOTELES, POLITIKA, traducción de Patricio de Azcarate, 20ª edición, Madrid, España, Edit. Espasa-Calpes S.A., 1997. pp.121-128.



perfeccionador pues, afirman, se inspiró a su vez en el modelo inglés al que observó detenidamente cuando estuvo de visita en aquel país.

### **1.2.2. Teoría de la fusión y Compartición de poderes.**

Hemos precisado la teoría de la división de poderes, este principio es una piedra angular del sistema presidencial y en consecuencia de nuestro sistema de gobierno, ahora bien existen doctrinarios que ha dicho que tal separación de poderes resulta haber sido superada en la práctica por otras formas de gobierno (aunque sigue vigente en el presidencialismo como más adelante observaremos).

Este es el caso de la compartición de poderes, que da como resultado la practica del parlamentarismo, “este sistema de gobierno es más flexible que un sistema rígido como lo es el presidencial, por lo cual los órganos de gobierno comparten funciones”<sup>33</sup>, el parlamentarismo debe su nombre a que el parlamento es soberano y no permite la separación de poder entre gobierno y parlamento por eso la característica primordial es que el poder ejecutivo y legislativo se comparte, así lo ha determinado la practica y los estudiosos del tema concuerdan en señalar que el poder compartido es una característica de los sistemas parlamentarios de gobierno.

Así ha quedado establecido y podemos afirmar igualmente que este principio de compartición de poderes es fuente del sistema parlamentario, lo anterior se confirma al observar como los miembros del gabinete, es decir el poder ejecutivo son al mismo tiempo miembros del parlamento que representa el poder legislativo, ahora bien es muy fácil entender el principio de separación de poderes, pero no resulta igual con la compartición de poderes, el principio de Montesquieu se estableció como una forma de control al poder, de ahí la separación de las funciones, pero resulta en el parlamentarismo que la compartición de funciones es también un control efectivo al ejercicio del poder, lo anterior es así toda vez que existe entre parlamento y gobierno un control mutuo, a pesar de que algunos de sus integrantes pueden ser tanto parte del gabinete como del parlamento, esto no es obstáculo para que el parlamento pueda

---

<sup>33</sup> BARQUÍN ALVAREZ, Francisco. Derecho Parlamentario. 1ª edición, 5ª reimpresión, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 2003, p.124.

exigir responsabilidad al gobierno, ya sea a uno de los miembros del gabinete o dicha unidad, el parlamento puede negar el voto de confianza y más aún censurar al gabinete, pero éste no se encuentra en debilidad frente al parlamento pues puede pedir al jefe de estado que disuelva el parlamento.

Por tanto ejemplificamos el principio de compartición de poderes en el parlamentarismo, pues este régimen tiene a un gobierno dividido en dos elementos: el gabinete quien es el poder ejecutivo y el parlamento, ambos comparten el poder e igualmente ambos son controlados por ellos mismos.

Por lo anterior se observa una “asociación” estrecha en las facultades del legislativo y el ejecutivo, simultáneamente existen diferenciaciones, pero el poder en su ejercicio es compartido, pues no existe hegemonía de ningún poder en la práctica, como sucede en el presidencialismo.

El poder legislativo, en el parlamentarismo, habida cuenta de la compartición de poderes puede externar su desacuerdo al ejecutivo y tiene armas para controlarlo, lo que no sucede en el presidencialismo cuyo principio de separación de poderes ha permitido una supremacía en la práctica del ejercicio de las funciones estatales.

Entonces como nos percatamos es más difícil precisar la teoría de compartición de poderes, pero debe servir de base el hecho observado en el parlamentarismo: se excluye la concentración del poder en una sola persona, pues el primer ministro no tiene por sí solo el poder de dirección y decisión, como ocurre en un sistema presidencial con el titular del ejecutivo.

Sartori señala que la forma de compartir el poder tiene cierto orden,” el jefe de gobierno o primer ministro puede ser un primero: *por encima de sus desiguales*, primero *entre desiguales* o un primero *entre iguales*”.<sup>34</sup> Esta última opción es lo que sucede en un sistema parlamentario ordinario, pero las tres opciones permiten una mayor posibilidad de obtener acuerdos para compartir el poder, lo que contrario a lo que se piensa no sucede en un sistema presidencial cuyo congreso no es partidario del presidente.

---

<sup>34</sup> SARTORI, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada. 1ª edición, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1996, p.87.

Por tanto la compartición de poderes busca lograr un mayor control en el ejercicio del poder, no como contrapesos para evitar el abuso del poder, sino que facilita el equilibrio entre los tres poderes del estado por compartir la toma de decisiones, para lograr gobernabilidad y funcionamiento del sistema político y de gobierno.

Con respecto a la teoría de fusión de poderes, debemos señalar que existe confusión a lo que se ha precisado en este principio, esto se debe a la mayor dificultad de entender y definir la fusión de poderes, como hemos visto no existe problema para determinar los principios de división de poderes, suele ser mas complicado el establecer el principio de compartición de poderes pero finalmente se logra obtener el entendimiento acerca de compartir las funciones estatales. Esto no sucede en el principio de fusión de poderes.

Algunos estudiantes han caído en confundir el principio de fusión con el de compartición de poderes, si un sistema de gobierno ejemplifica los anteriores principios precisados (compartición y división) no existe expresamente reconocido un sistema de gobierno que fundamente su funcionamiento en la fusión de poderes, se cree al analizar el semi-presidencialismo, que esta forma de gobierno tiene su piedra angular en la fusión de poderes, a continuación desarrollaremos la conclusión.

El principio de fusión de poderes no ha sido plenamente desarrollado, vemos que estudiosos de la talla de Hegel lo han vislumbrado, pero no llegaron a conceptualizarlo como tal.

Las diversas corrientes que han tratado de explicar la separación de poderes, son añejas desde la constitución francesa de 1791, se ven los debates ante separar los órdenes (nobleza, clero y tercer estado o pueblo) para garantizar por medio de contrapesos la vigencia de las libertades, esto ultimo es la causa final de los principios que en este apartado precisamos.

Por ello para ejercer la libertad es necesario un control al ejercicio del poder, algunos se convencen que la respuesta a tal demanda es separar los poderes en su ejercicio, otros, como los parlamentaristas se dan cuenta que la compartición de poderes garantiza un mayor y sobre todo mejor control al poder que además garantiza

una gobernabilidad en el sistema político, esto ante las trabas que tiene que superar un presidente puestas por un congreso de mayoría partidista distinta al del ejecutivo.

Pero también se ha señalado que existen siempre excepciones al principio de división de poderes, pues en la práctica muchas veces el poder legislativo funciona como un ejecutor o juez, lo mismo ocurre con el poder ejecutivo o judicial, es decir se rompe el dogma de la separación de poderes como una necesidad para el establecimiento de una sociedad civilizada.

En consecuencia a lo anterior resulta existir una paradoja, como lo determina Diego Valadés en su obra "El Control del Poder"<sup>35</sup>, pero lo importante en dicha paradoja, es el señalar que la libertad social se garantiza, si existe separación de poderes, pero esa misma separación exige un control entre los mismos poderes, por lo cual si se separan dogmáticamente los poderes estos se diluyen, y si se aplican los controles se rompe el dogma de la separación y esta se vuelve relativa. Por tanto la separación de poderes es solo una opción en el ejercicio del poder, y así se puede ejercer el poder estatal, compartiéndolo como lo hace el sistema parlamentario o fusionándolo como sucede a veces en los sistemas de gobierno, a consecuencia de este razonamiento que se rompe el dogma de dividir necesariamente la función del poder para controlarlo por medio de contrapesos entre la separación de poderes, puesto que estrictamente no es necesaria tal separación de funciones para garantizar el ejercicio de las libertades.

Pero ¿por que se habla de fusión de poderes?, sucede en la práctica, muchas veces fuera de un marco constitucional, se fusionan las funciones del poder cuando ejercen un control, pues pueden darse acuerdos entre los titulares de los órganos del poder, para resolver problemas relativos a la gobernabilidad, fuera de un marco constitucional, no contraviniendo lo establecido por la carta magna, se habla de facultades meta constitucionales, que son excepciones al principio de separación de poderes, basándose en una naturaleza contractual que antecede al principio de separación de poderes.

---

<sup>35</sup> VALADÉS, Diego. El control del Poder. 1ra edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990, p 96.

Es decir se rompe el esquema tradicional de las funciones del poder, puesto que en la práctica los titulares de los órganos gubernamentales pactan, tomando en cuenta las circunstancias del sistema de gobierno, así un régimen parlamentario, tendría en su poder legislativo un fusión de facultades ejecutivas por ser este el poder preeminente en el control político de las demás funciones.

Lo anterior se explica con el siguiente razonamiento, Hegel, sostenía que la separación de poderes era una garantía de las libertades públicas, siempre que se observara una determinación racional, pero que si se interpretaba muy abstractamente podía tener como consecuencia una idea falsa en su absoluta autonomía o en su exclusiva limitación, lo que tendría como consecuencia que no existieren controles dentro de una estructura jerarquizada que impedía que un poder controlara a otro por no romper la separación de poderes, el pesimismo de Hegel “las funciones de control están destinadas al fracaso”, pero la fusión y compartición de poderes resuelve dicho problema, al transferir funciones normativas del órgano legislativo al órgano ejecutivo del Estado, o viceversa dependiendo de las circunstancias históricas y en periodos determinados, por ejemplo para resolver una crisis política, por buscar la gobernabilidad necesaria en un sistema político que garantice su permanencia.

Ahora bien hablar de fusión, división y compartición de poderes nos remite también a la teoría del control al poder, recordemos que en esencia estas teorías de las cuales hablamos tiene como fin último el controlar al poder.

Dentro de la teoría del control se habla de la transferencia de funciones, es decir hemos dicho ya que la división de poderes se refiere a establecer diferentes órganos para que realicen las funciones principales del estado, ya sea la función judicial, legislativa o ejecutiva. Pues bien es del conocimiento general que en ocasiones el poder legislativo realiza funciones ejecutivas o el poder judicial realiza funciones de carácter legislativas o ejecutivas, algunos catedráticos han denominado a esta situación como temperamentos jurídicos y nos dice Diego Valadés en el “Control al Poder”, que es entonces cuando se alude a transferencia de funciones, y nos pone como ejemplo la transferencia de las funciones normativas del órgano legislativo al órgano ejecutivo del Estado.

Realmente nos encontramos a fenómenos que son consecuencia de circunstancias históricas muy particulares como hemos mencionado: tensiones armadas, inestabilidad política, crisis económicas, conquistas, disputas territoriales entre los Estados y que han utilizado esta fusión de poderes para realizar una respuesta normativa del Estado, y normalmente los órganos legislativos han sido subordinados al órgano ejecutivo, para que éste legitime sus actuaciones frente al pueblo.

Ahora bien en el inicio de la exposición decíamos que así como a la división de poderes le correspondía el sistema presidencial a la teoría de compartición de poderes le correspondía el parlamentarismo, luego entonces ¿al semi-presidencialismo le corresponde al teoría de fusión de poderes? La respuesta a tal interrogante varia de acuerdo a la doctrina, se señala que el semi presidencialismo esta basado en una forma mixta, una forma política que se encuentra en medio de los sistemas presidencial y parlamentario, pero igualmente se señala que el sistema semi presidencial funciona basado en el poder compartido, el presidente debe compartir el poder con el primer ministro, y a su vez, el primer ministro debe conseguir un apoyo parlamentario continuo, sin embargo aún no se contesta la interrogante.

Para dar respuesta a tal pregunta señalamos que el sistema semi presidencial es mixto pues encuentra una estructura de poder flexible que permite tener un ejecutivo bicéfalo; el presidente y el primer ministro, lo que nos conduce a señalar que no, no es que se fusionen las funciones estatales, se comparten pero en estricto sentido existe la fusión de poderes, pues concluimos la fusión de poderes se da en la practica para enfrentar situaciones emergentes de facto y solo por lapsos breves.

Una vez precisado lo correspondiente a la teoría de la división, fusión y comparición de poderes podemos ya, entender lo correspondiente a los regímenes de gobierno.

### **1.3. Regímenes de Gobierno**

La reflexión humana sobre las formas y regímenes de gobierno es tan antigua como su organización política misma; sin embargo, es en la época de la democracia

griega clásica, cuando se fija la reflexión sobre el tema. “Recordemos que dicho periodo se inicia con el arcontado de Solón (594), conocido como el padre de la democracia griega, en el siglo VI a.C., a inicios de ese mismo siglo, Atenas pasa por las reformas democráticas de Clístenes (508) después de la tiranía de Pisístrato (510).”<sup>36</sup>

El siglo V a.C. está señalado en ese periodo clásico por las Guerras Médicas (490-479) y el triunfo de Grecia sobre Persia, de donde surgirá el imperio ateniense, así como por la reforma democrática del Areópago y el inicio del rol eminente de Pericles. “La Guerra del Peloponeso (431-404) enfrenta a Esparta y sus aliados contra Atenas y los suyos. En 429 muere Pericles y en 422 muere Cleón. Alcibíades se refugia en Esparta y más tarde en Persia. El gobierno oligárquico de los Cuatrocientos es sustituido por un gobierno mixto y posteriormente la democracia es restablecida. En 404 Atenas es derrotada, se instala la oligarquía de los Treinta Tiranos que finalmente es vencida por los demócratas en armas, quienes restablecen la democracia en Atenas en 403.”<sup>37</sup>

Desde una perspectiva institucional, en el período descrito Grecia pasa de la monarquía a la aristocracia y de ésta a la democracia, pero se trata de una democracia directa, en la que el pueblo soberano gobierna y no solamente elige a quienes habrían de gobernar; desde luego que este sistema democrático plantea una serie de interrogantes y problemas.

La primera limitación o problema desde una perspectiva actual, se encuentra en el número de ciudadanos que participan en la toma de decisiones, de las que son excluidos los esclavos (tan numerosos como los ciudadanos), los extranjeros y las mujeres; pero también conoce el problema de la relación entre el nivel local de gobierno (municipal o regional), con una circunscripción administrativa más amplia que podría ser el equivalente del Estado-nación actual.

El siguiente problema o interrogante se presentó al tener que decidir entre la elección o la suerte en la asignación de responsabilidades; para algunos, el espíritu democrático estaría asegurado por una asignación ciega decidida por la suerte, en tanto que para otros era necesaria una elección y, en algunos casos, durante las etapas

---

<sup>36</sup> CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. Op. Cit. p. 26.

<sup>37</sup> Ibidem. p. 27.

oligárquicas, una segunda elección, ahora indirecta, para elegir a los gobernantes de Atenas. Finalmente, la remuneración de los cargos públicos en la democracia griega fue otra de sus interrogantes; la falta de una remuneración permitió el gobierno de la nobleza, primero; y más tarde también de los ricos.

“La discusión sobre la forma de gobierno: quién gobierna y cómo gobierna, fue fijada de la siguiente forma por diversos pensadores políticos de la época, resumidos de manera didáctica por Norberto Bobbio.”<sup>38</sup>

Paradójicamente, los problemas de la democracia ateniense pueden ser tan actuales como los problemas que enfrenta cualquier democracia hoy, como puede ser el caso de la democracia mexicana cuyos rasgos, con sus interrogantes y problemas, habremos de ir descubriendo y analizando. Es por ello que se ha escrito de los griegos de la época reseñada que: “...intentando pensar su régimen bajo la forma de principios, de apreciar sus méritos, inconvenientes y deberes, de definirlos y clarificar su naturaleza, los atenienses de la época clásica se dieron el privilegio de alcanzar lo universal.”<sup>39</sup>

En el primer párrafo de *El príncipe*, Maquiavelo (1469-4527) precisa que todos los gobiernos de su época y de todas las épocas han tenido la forma de monarquías o de repúblicas, expresándolo de la siguiente forma:

“Todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados. Los principados son, o hereditarios, cuando una misma familia ha reinado en ellos largo tiempo, o nuevos. Los nuevos, o lo son del todo, como lo fue Milán bajo Francisco Sforza, o son como miembros agregados al Estado hereditario del príncipe que los adquiere, como es el reino de Nápoles para el rey de España. Los dominios así adquiridos están acostumbrados a vivir bajo un príncipe o a ser libres; y se adquieren por las armas propias o por las ajenas, por la suerte o por la virtud.”<sup>40</sup>

Más adelante, Maquiavelo introduce el tema del principado civil, del cual señala que, “llegar a él no depende por completo de los méritos o de la suerte; depende, más

<sup>38</sup> BOBBIO, Norberto. *La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político*. 2ª edición, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 18.

<sup>39</sup> Cit. Por CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. Op. cit, p. 28.

<sup>40</sup> DE ROMILLY, Jacqueline. *Problemas de la Democracia Griega*. 2ª edición, París-México, Edit. Savoir 1995. p. XVI.



bien, de una cierta habilidad propiciada por la fortuna, y que necesita, o bien del apoyo del pueblo, o bien del de los nobles.”<sup>41</sup>

Asimismo, se refiere a los principados eclesiásticos: “...respecto a los cuales todas las dificultades existen antes de poseerlos, pues se adquieren o por valor o por suerte, y se conservan sin el uno ni la otra, dado que se apoyan en antiguas instituciones religiosas que son tan potentes y de tal calidad, que mantienen a sus príncipes en el poder sea cual fuere el modo en que éstos procedan y vivan.”<sup>42</sup>

Maquiavelo escribió su obra más conocida *El Príncipe*<sup>43</sup> cuando España, Francia e Inglaterra prácticamente habían logrado consolidar sus respectivos Estados nacionales, y Alemania estaba a punto de lograrlo gracias a la fuerza del imperio. Sin embargo, Italia conocía aún una dispersión política en la que participaban el reino de Nápoles, el Estado pontificio, el Ducado de Milán y las repúblicas de Génova, Venecia y Florencia, con otros señoríos de menor importancia pero igualmente beligerantes.

El parlamentarismo inglés y sus pensadores como John Locke y Stuart Mill; el siglo de las Luces con filósofos y enciclopedistas como Voltaire, Rousseau y Condorcet; la independencia de Estados Unidos de América y la Revolución Francesa, como acontecimientos fundamentales por su influencia mundial, consolidan plenamente la presencia de los Estados nacionales, formalmente expresados a través de constituciones escritas.

La experiencia política y la reflexión de juristas y politólogos a lo largo de los siglos, nos llevan en el momento actual a distinguir entre las monarquías y las repúblicas, señaladas por algunos como formas de Estado, las cuales combinan necesariamente diferentes formas o regímenes de gobierno cuya clasificación más conocida puede ser: parlamentarismo, presidencialismo y semipresidencialismo. Sin embargo, las monarquías y las repúblicas han conocido igualmente formas de organización política y administrativa que pueden ser centralizadas, descentralizadas o desconcentradas, según se trate de regímenes unitarios, federados o regionalizados, según los grados o niveles de centralización y descentralización que adquieran. En realidad la centralización o la descentralización son también formas de ser del Estado,

---

<sup>41</sup> CARPIZO, Jorge. Op. Cit. p. 119.

<sup>42</sup> Ibidem. p. 120.

<sup>43</sup> MAQUIAVELO, Nicolás, Op. Cit. p. 151.

por lo que una distinción entre formas de Estado y formas de gobierno pudiera parecer artificial.

Sin embargo existe una diferenciación pues obedecen a conceptos diferentes, el Estado afecta y determina la estructura de la organización política, mientras que el gobierno tipifica las relaciones entre las instituciones políticas integrantes de la estructura estatal.

El Estado es el todo , la unidad y su organización, el gobierno tiene la facultad de dirección que realiza los fines del Estado.

El gobierno es la forma de organización que determina la competencia de los órganos elementos del Estado, el Estado es la suma de dichos elementos, la relación despueblo, territorio y soberanía.

Ahora bien producto de esa estructura global ( Estado y gobierno) definimos el régimen político donde encontramos las instituciones y su ideología , la practica diaria determinada por el gobierno dentro de un Estado, eso es régimen.

### **1.3.1. Sistema presidencial y semi-presidencial**

El régimen presidencial tiene su origen constitucional en Estados Unidos de América y su antecedente en las instituciones políticas parlamentarias, puesto que las colonias norteamericanas del litoral del Atlántico dependían de Inglaterra y de ella se independizaron. La Guerra de Independencia tuvo lugar de 1775 a 1783, pero desde tiempo antes surgió la idea de que las trece colonias se unieran para defenderse de los indios, de la rivalidad comercial de las potencias europeas y de las medidas adoptadas por su metrópoli.

Además, las colonias inglesas tenían ya una tradición de gobierno local puesto que la Campaña de Londres había autorizado desde 1619 que los colonos de Virginia pudieran tener representación en el Gobierno, donde surgió la idea de la existencia de legislaturas locales coordinadas entre sí, pues dependían de un gobierno central, la Corona inglesa. El carácter de constituyente permanente y de legislador ordinario que reúne el Parlamento inglés, hizo pensar, además, a los colonos que buscaban la independencia en la necesidad de una constitución escrita, en la cual se evitará esa

soberanía opresora del Parlamento frente a las legislaturas coloniales. Fue a partir de los principios de Locke y de Montesquieu sobre la división de poderes, que Thomas Jefferson, John Adams y James Wilson contribuyeron a definir el federalismo norteamericano.

Con anterioridad ya se habían reunido representantes de las asambleas de siete colonias en Albany, en 1754, elaborando el Plan de Unión de Albany, redactado por Benjamín Franklin y primer antecedente de propuesta federal, con un presidente designado por la Corona y un Gran Consejo nombrado cada tres años por las asambleas coloniales. Este plan, fue rechazado por las asambleas coloniales en virtud del esquema centralizador para fijar impuestos y tarifas, facultad que el plan otorgaba al Gran Consejo.

“Un congreso ínter colonial reunido en Nueva York en 1765, convocado por Massachusetts, se opuso a la Ley del Timbre expedida por el Parlamento inglés; prevalecía desde luego la idea que estuvo también al origen del parlamentarismo no tax without representation, en el sentido de que debería haber representación parlamentaria de las colonias en la fijación de los impuestos y en la autorización de los gastos públicos.”<sup>44</sup>

El Congreso Continental de 1774 reunido en Filadelfia tuvo la presencia de delegados de las doce colonias. “El segundo Congreso Continental se reunió nuevamente en Filadelfia al año siguiente, dio inicio la Guerra de Independencia y formuló la Declaración de Independencia del 4 de julio de 1776. El estudio del sistema federal y los principios que inspiraron la Constitución de Estados Unidos aprobada en Filadelfia en 1787, están descritos por Hamilton, Madison y Jay en una obra clásica que es la recopilación de sus artículos titulada El Federalista. El constitucionalismo descrito, el federalismo y el régimen presidencial son aspectos relevantes de la aportación derivada de la independencia de Estados Unidos.”<sup>45</sup>

Así de esta manera tomamos en el presidencialismo mexicano, las características siguientes:

---

<sup>44</sup> CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. Formas de Gobierno y Sistemas Electorales en México. Tomo I 1812-1940, 8ª edición, México, Edit. Centro de Investigación Científica, 1996, p. 116.

<sup>45</sup> Ibidem. p. 117.

- a) El Poder Ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de Gobierno.
- b) El presidente es electo por el pueblo y no por el Poder Legislativo, lo que le da independencia frente a éste.
- c) El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.
- d) Ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso.
- e) Ni el presidente ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso.
- f) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso.
- g) El presidente no puede disolver el Congreso, pero el Congreso no puede darle un voto de censura.

Una característica que debemos resaltar es la elección popular directa o casi directa del jefe de Estado, por un periodo determinado., el segundo criterio es que ni el voto legislativo puede nombrar o remover al ejecutivo. Es un sistema rígido.

### **Semipresidencialismo**

Mucho se ha dicho en cuanto al sistema semipresidencial, refiriéndose a su naturaleza mixta, disminuyendo su importancia y cuestionando incluso si realmente es un sistema por si mismo diferente al parlamentario y presidencial o simplemente una denominación de un sistema presidencial con predominio del parlamento o viceversa, lo cierto es que el semipresidencialismo tiene una naturaleza propia y avanza en una dirección distinta de los restantes sistemas, posee una mayor complejidad en la división de poderes, producto de las teorías avanzadas de compartición e incluso fusión de poderes, más sin embargo continua con la división de funciones, radicando la dificultad de su definición en el hecho de que el ejecutivo y el legislativo están al mismo tiempo separados y unidos, como explicaremos a continuación.

En relación al semipresidencialismo, la Constitución francesa de 1958 fue reformada en 1962 a efecto de establecer la elección directa del Presidente de la

República, de esta forma quedó definido el régimen semipresidencial en Francia, cuyas características en principio son las mismas que las del régimen parlamentario, pero con la salvedad de que el Presidente de la República no es electo por los parlamentarios ni por un grupo de éstos y representantes regionales o estatales, sino que es electo por el pueblo, lo cual lo coloca en igualdad frente a la asamblea parlamentaria.

Además, el presidente puede disolver el Parlamento pero debe nombrar al primer ministro de entre el grupo parlamentario que tenga mayoría en la Asamblea Nacional. Si bien el gobierno ejecutivo queda en manos de un primer ministro y su gabinete, que pueden pertenecer a un partido político o a una coalición de partidos políticos de oposición al partido que postuló al Presidente de la República, hay un campo reservado a la acción presidencial en materia de defensa nacional y de relaciones exteriores.

Es natural suponer que esta característica de gobierno oscilatorio permite al Presidente de la República un poder de decisión más amplio en los asuntos públicos, cuando su partido o coalición de partidos que lo apoyan tienen mayoría en la Asamblea Nacional y el presidente nombra al primer ministro de entre sus correligionarios. Sin embargo, lo contrario también ha ocurrido tanto durante el gobierno del Presidente François Mitterrand como en el momento presente siendo presidente Jacques Chirac.

“Esta oscilación en el Gobierno denominada *cohabitation* ha confirmado la vocación y civilidad democráticas del pueblo francés y de sus grupos gobernantes. Otros países como Austria, Finlandia, Portugal, Islandia, Irlanda y Alemania durante la República de Weimar, han conocido un ejecutivo electo directamente por el pueblo, pero sin todas las características del sistema francés. Una modalidad semejante de gobierno oscilatorio la hemos conocido en México para el caso del gobierno local de la Ciudad de México, a partir de la reforma constitucional de 1993, pero suprimida con las reformas de 1996.”<sup>46</sup>

En efecto, si bien es cierto que actualmente el jefe de Gobierno del Distrito Federal es electo por voto directo, de 1993 a 1996, en el texto de la Constitución Federal, pero sin ponerse en práctica, estuvo vigente este esquema semipresidencial toda vez que el Presidente de la República hubiera tenido la obligación constitucional de designar jefe del Distrito Federal como entonces le llamó la Constitución al actual

---

<sup>46</sup> CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. 5ª edición, México, Edit. Porrúa-UNAM, 2000, p. 12.

jefe de Gobierno de entre el grupo parlamentario mayoritario en la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal; en dicho esquema constitucional, el jefe del Distrito Federal hubiera tenido que ser un asambleísta, un diputado federal o un senador del Distrito Federal perteneciente a dicho grupo mayoritario en la Asamblea de Representantes.

Esto último es de citarse aunque en estricto sentido no es sistema semipresidencial.

Debemos precisar que Sartori señala que este sistema semi presidencial como mixto pues es su naturaleza es flexible de autoridad dual, el ejecutivo es compartido que oscila según varía la mayoría dependiendo del apoyo del parlamento, hacia el presidente o el primer ministro.

El sistema semipresidencial comparte con el presidencialismo la característica de la posibilidad de un gobierno dividido, es decir cuando el ejecutivo no cuenta con el apoyo del legislativo y existe una mayoría dividida lo cual en ambos sistemas tanto presidencial como semipresidencial conduce al conflicto y el estancamiento si no existe madurez política, sin embargo el semipresidencialismo soluciona esta hipótesis, ante la posibilidad de enfrentamiento dentro de la autoridad dual, mediante la oscilación de la autoridad que proporciona el apoyo del parlamento, así de facto uno de los integrantes del ejecutivo dual prevalecerá sobre el otro resolviendo el problema de la cohabitación.

De esta manera tenemos que ante una mayoría dividida es decir cuando el parlamento no apoya las iniciativas del presidente quien prevalecerá será el primer ministro apoyado por su propio parlamento, respaldado también por la constitución, en consecuencia este cambio de autoridad permite gobernabilidad pues ya sea el presidente o el primer ministro obtiene una autoridad reforzada que lo faculta para gobernar con el apoyo de la mayoría unificada o dividida.

## **CAPÍTULO II**

### **EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO**

El capítulo que a continuación se pretende exponer, tiene como propósito resaltar todo lo relacionado a la influencia del régimen presidencial mexicano, mismo que se deriva de la lectura del artículo 80 de la Constitución Política donde se establece que “se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.”

Esta disposición establece que el ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en el Presidente Constitucional de la República. El antecedente histórico de tal disposición se remonta a la Constitución de 1824, en que por primera vez se otorgó el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión a un solo individuo, al que se denominó Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; este sistema fue incorporado también en la Constitución de 1857, de la cual pasó a la Constitución que nos rige actualmente, o sea, la Constitución de 1917.

Con el propósito de detallar adecuadamente lo expuesto, será necesario puntualizar lo siguiente.

#### **2.1. Concepto de Régimen Presidencial**

En puntos precedentes hemos definido lo que es un régimen, pero en nuestro sistema presidencial el régimen también abarca la vida política, cuando los actores obedecen una serie de reglas más o menos explícitas, “que definen los canales a los que se pueden recurrir para acceder a los roles de gobierno, los medios que legítimamente pueden emplear en sus conflictos recíprocos, los procedimientos que deben aplicar en la toma de decisiones y los criterios, que pueden usar para excluir a otros de la contienda.... La normalidad se convierte en una característica fundamental de la vida política cuando los activistas políticos llegan a confiar en que cada cual

jugará de acuerdo a reglas fijadas; y el conjunto de estas reglas es lo que llamamos un “régimen”.<sup>47</sup>

Ahora bien El Supremo Poder de la Federación es uno sólo que se divide para su ejercicio en funciones, a saber: Ejecutivo, Legislativo y Judicial correspondiendo a la rama ejecutiva el desempeño de la función administrativa, la cual posee características jurídicas y doctrinarias que la hacen inconfundible respecto a las demás.

“La función administrativa se identifica con el acto administrativo al cual la doctrina jurídica le ha atribuido caracteres tales como la concreción, la particularidad y la individualidad, aspectos por completo opuestos a los actos legislativos y también esencialmente distintos a los actos jurisdiccionales.”<sup>48</sup>

El Poder Ejecutivo Federal tiene viejas raíces en las Constituciones de México ya que desde la primera Carta Constitutiva de 1824 como país soberano hasta nuestros días, este Poder ha sido regulado por la ley en cualquier forma que se haya establecido; por ejemplo, la elección de Presidente fue directa o indirecta y se creó desde su origen la figura de vicepresidente; se previeron también los casos de ausencia temporal o definitiva del Presidente y la forma de sustituirlo; en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 el Presidente de la República es elegido directamente por el pueblo y no existe la figura de vicepresidente en su texto.

El Presidente de la República puede llegar a faltar por que así lo solicite o por causas impredecibles ajenas a su voluntad, y tal situación de riesgo la previene el legislador constitucional creando las figuras presidenciales que suplen la ausencia, mismas que en la especie son el Presidente interino, el sustituto o el provisional dependiendo del momento en que se produce la ausencia o lo prolongado que ésta sea, de modo que nunca queda acéfalo este importante cargo público.

Los Secretarios de Estado y los Jefes de Departamento Administrativo son funcionarios auxiliares del Presidente de la República quien es el único responsable de la gestión presidencial por lo que son políticamente irresponsables a los funcionarios auxiliares los nombra y remueve libremente el Presidente y realizan su función al frente

---

<sup>47</sup> CARBONELL, JOSÉ. El fin de las certezas autoritarias. 1ra edición, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002. p.11.

<sup>48</sup> Derecho Constitucional II. Universidad Tecnológica de México. 2ª edición, México, Edit. INETE, 2003. p. 171.



de la Secretaría de Estado o Departamento para el cual los asigna. El Procurador General de la República es otro auxiliar del Ejecutivo Federal pero en su designación carece el Ejecutivo de la liberalidad con la que hace los nombramientos de casi todos los Secretarios de Estado, ya que este cargo necesita ser ratificado por el Senado.

El Presidente de la República está sujeto a disposiciones especiales que le impone la Constitución como el no ser reelecto en ningún caso y por ningún motivo, protestar en forma solemne su cargo y no abandonar el territorio nacional sin previo permiso del Congreso de la Unión. Además, para ser Presidente debe cumplir con los requisitos que establece la Constitución mismos que aluden a su condición de persona en cuanto a su nacionalidad mexicana, edad, tiempo de residencia en el país, no pertenencia a estados eclesiásticos o ministerios de culto religioso, no encontrarse en servicio activo siendo miembro de las fuerzas armadas, o no estar activo siendo secretario de despacho, gobernador de una entidad federativa o Procurador de la República, entre otros requisitos.

“Finalmente, el Presidente de la República tiene encomendadas múltiples y heterogéneas funciones de carácter administrativo y legislativo; en el ámbito legislativo, por excepción puede crear leyes y colabora también en el procedimiento formal de su creación, además de que posee la facultad reglamentaria. En el ámbito administrativo sus facultades son diversas pues así lo requiere su cargo, lo cual se aprecia con claridad al examinar los conceptos donde encuadran facultades como el nombramiento y remoción de funcionarios, defensa y seguridad nacional, asuntos diplomáticos, relaciones políticas, asuntos de justicia, aduanas y puertos, expropiación de inmuebles federales, aguas de jurisdicción federal y todas las demás funciones administrativas que, lato sensu, son innumerables.”<sup>49</sup>

Las disposiciones constitucionales que rigen al Poder Ejecutivo Federal se encuentran dispuestas en el Título Tercero, Capítulo III, comprendidas por los artículos número del 80 al 93, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

El Poder Ejecutivo Federal es un Órgano del Estado formado por el Presidente de la República en quien se deposita unipersonalmente el Poder y sus colaboradores, cuyo desempeño realizan dentro del marco jurídico de facultades y obligaciones que

---

<sup>49</sup> Derecho Constitucional II. Op Cit. p. 172.

dispone la ley, y por tratarse de un órgano estatal complejo conviene separar los diferentes elementos o principios que lo componen, con la finalidad de analizarlos individualmente y facilitar su estudio y comprensión.

### **2.1.1. Principios rectores del Presidencialismo**

Los principios relevantes del Poder Ejecutivo Federal en nuestro sistema constitucional son los siguientes:

“1º. La función de imperio del Poder Ejecutivo Federal radica en un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.”<sup>50</sup>

Esta disposición está fundada en el artículo 80 de la Constitución, que encarna el Poder Ejecutivo Federal en la persona del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, al ordenar de modo inequívoco que se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo; por tanto, el cargo de Presidente de la República es de carácter unipersonal.

“2º. La elección del Presidente de la República, como depositario del Poder Ejecutivo Federal, se hace en forma directa.”<sup>51</sup>

Este principio tiene fundamento en el artículo 81 de la Constitución y se traduce en que el Presidente de la República asume el poder por el voto libre y secreto del pueblo, es decir, por la mayoría ciudadana que expresa su voluntad por el sufragio, única causa que lo sustenta y valida en el ámbito jurídico, y que lo legitima política y socialmente.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos no asume el cargo de depositario del Poder Ejecutivo Federal porque se lo otorgue el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, o algún otro órgano estatal, pues la única causa que lo sustenta, valida y legitima es el voto mayoritario de los ciudadanos quienes lo eligieron.

El artículo 81 de la Constitución Federal establece la forma directa de elección presidencial “en los términos que disponga la ley electoral.” En un régimen presidencial como el adoptado por México se elige por vía directa al Presidente de la República, que

---

<sup>50</sup> Cit. Por MADRAZO, Jorge. Reflexiones Constitucionales. 4ª edición, México, Edit. Porrúa-UNAM, 1998, p. 116.

<sup>51</sup> Derecho Constitucional II. Op. Cit. p. 117.

es también el Jefe de Estado, y dicha elección se caracteriza por que participan activamente los ciudadanos para elegir a su Presidente en sufragio universal, libre y secreto, esto es, sin intermediarios, confiriéndole el cargo político que desempeñará durante el tiempo que señale la ley, lo cual es causa para que se le denomine elección directa.

Debemos tener presente que en otros sistemas jurídicos como es el caso del sistema Parlamentario inglés, órgano legislativo integrado por la Cámara de los Loores o Cámara Alta y por la Cámara de los Comunes también conocida como Cámara Baja que equivale a la Cámara de Diputados, emana de esta última un órgano ejecutivo integrado como cuerpo colegiado que se denomina gabinete, formado a su vez por un número variable de ministros que son encabezados o presididos por un Primer Ministro, quien es al mismo tiempo miembro del Parlamento, jefe de la mayoría de representantes populares, y Jefe del Ejecutivo por lo cual existe realmente concentración de funciones en el órgano legislativo.

3°. El Presidente de la República cuenta con auxiliares en distintos ramos de la Administración Pública, llamados Secretarios de Estado.

“Para desempeñar las múltiples y delicadas obligaciones que la ley asigna al Presidente de la República debe contar con colaboradores competentes e idóneos que son justamente los Secretarios de Estado o de Despacho, quienes actúan como sus auxiliares o colaboradores. Efectivamente, los Secretarios de Estado son funcionarios que no tienen relación jurídico-política directa con el congreso de la Unión, pues responden exclusiva y directamente al Presidente de la República, quien es el único depositario del Poder Ejecutivo Federal.”<sup>52</sup>

4°. El Presidente de la República está facultado para nombrar y remover a sus colaboradores inmediatos.

La atención de los diversos y complejos asuntos de la Administración Pública exige que los Secretarios de Estado sean individuos preparados, diligentes y leales al Presidente de la República por ser éste el único responsable jurídico-político de los resultados que obtenga en su gestión. Dicho alto funcionario tiene, por lo tanto, la atribución de nombrar y remover libre y discrecionalmente a sus colaboradores cuando

---

<sup>52</sup> Derecho Constitucional II. Op. Cit. p. 131.

así lo estime conveniente, pues sólo de esa forma puede optimizar su desempeño para la buena marcha de su gobierno, y su única limitante al respecto es que el nombramiento o la remoción no los determine de otro modo la Constitución o la ley.

5°. El Presidente de la República tiene a su cargo la representación interna y externa del Estado.

“El titular del Poder Ejecutivo Federal actúa representando al Estado Mexicano tanto en el interior como internacionalmente ante otros Estados soberanos, y por esa razón con toda la propiedad se le llama Jefe de Estado.”<sup>53</sup> Es así que en tan delicado puesto está obligado a adoptar de continuo importantes decisiones cuyos efectos a veces trascienden en el tiempo, y no sólo el que comprende al período de su gestión, sino incluso más allá, cuando la naturaleza de los asuntos, su complejidad, magnitud, ámbito social, territorialidad, o cualquier otra razón, así lo determinen.

El Presidente de la República es el único responsable de los resultados o consecuencias que se obtengan de su gestión, pero debe apegarse estrictamente a lo que disponga la ley, tanto en las medidas que adopte de carácter interno como en la dirección de los asuntos que deba negociar ante la comunidad internacional.

“6°. El Presidente de la República no es titular de la función legislativa pero por excepción la realiza con apego a la ley, y colabora en el proceso de formación de las leyes.”<sup>54</sup>

Es claro que la función legislativa le corresponde al Congreso de la Unión formado por las Cámaras de Diputados y Senadores, sin embargo, en casos excepcionales que establece la Constitución Federal, el titular del Poder Ejecutivo está legitimado y obligado a desempeñar esta función, así como colaborar necesariamente en el proceso de formación legislativa.

Semejante característica denota la validez del principio de División de Poderes que atribuye funciones idóneas a cada órgano del Estado, pero no con carácter de exclusivo, único o hegemónico, pues un órgano como el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos además de las funciones administrativas que con preponderancia le corresponden, realiza excepcionalmente otras de naturaleza legislativa.

---

<sup>53</sup> MADRAZO, Jorge. Op. Cit. p. 131.

<sup>54</sup> LARA PONTE, Rodolfo. Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano. 3ª edición, México, Edit. Porrúa-UNAM, 2003. p. 168.

- 7°. El Presidente de la República dispone de un vasto número de facultades para desempeñar las múltiples e importantes funciones que le asigna la Constitución.

“La lectura de las funciones atribuidas por la Constitución al Presidente de la República denota la cantidad, variedad e importancia de las mismas, lo que hace presumir que para enfrentar tantos retos y la complejidad de su función debe disponer, al mismo tiempo y en igual medida, de las facultades necesarias y suficientes para superarlos.”<sup>55</sup>

Sobre este mismo tema no puede pasarse por alto reflexionar brevemente sobre la importancia de la gestión administrativa y ejecutiva del Presidente de la República; es verdad que este funcionario está obligado a cumplir y hacer cumplir las leyes por mandato constitucional, pero además debe actuar como un hábil político, como gobernante, y como administrador aspectos que no son iguales si es que quiere enfrentar con éxito los grandes retos que la aguarden y las múltiples necesidades del pueblo que exigen satisfacción.

- 8°. El Poder Ejecutivo Federal y su depositario, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tienen predominio fáctico con respecto a los demás poderes del Estado.

Como se sabe, el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y la Constitución de la República en ningún momento sugiere, ni mucho menos establece, jerarquía de ninguna especie que atienda al mayor o menor peso específico de alguna rama del Supremo Poder. En otras palabras, la ley no dispone que alguna de las tres ramas señaladas tenga mayor jerarquía sobre las restantes, por lo que se infiere tácitamente que todas ellas gozan de igual jerarquía y valor.

La concentración de facultades del Poder Ejecutivo o del Presidente de la República que lo encarna, es un hecho fáctico y evidente en el sistema presidencial mexicano. Aspectos tales como la concentración, administración y distribución de los recursos económicos del Estado, el manejo de los recursos materiales, el control de los

---

<sup>55</sup> LARA PONTE, Rodolfo, Op Cit, p. 172.

medios de comunicación, la participación en casi todos los asuntos y sectores sociales, y otras muchas causas más, explican porqué el Poder Ejecutivo Federal ejerce hegemonía fáctica sobre los Poderes Legislativo y Judicial.

Ahora bien nuestro actual régimen se encuentra en una metamorfosis, que más adelante explicaremos y precisaremos las razones que motivan dicha transformación son el motivo de la presente investigación, pero continuemos definiendo el régimen presidencial.

De manera general y como conclusión, podemos decir que el sistema presidencial es aquél en donde el poder se deposita en un presidente de la República, este sistema diverge marcadamente del parlamentario atendiendo a los principios contrarios que a uno y otro caracteriza. “En el sistema presidencial el Poder Ejecutivo, como función pública de imperio, radica, por lo general, en un solo individuo denominado presidente. Los elementos que constituyen la tónica del mencionado sistema son susceptibles de normarse diversamente en cada régimen jurídico-político concreto que lo haya adoptado en su correspondiente Constitución. Importaría una tarea demasiado extensa, sujeta al riesgo natural de quedar incompleta, la alusión y el comentario de todas las variantes que el sistema presidencial puede presentar en cada Estado particular históricamente dado, puntos que, por los demás, pertenecen al ámbito de estudio del Derecho Constitucional comparado.”<sup>56</sup> Sin embargo, trataremos de describir en una semblanza teórica general los lineamientos básicos que caracterizan al presidencialismo como denominadores comunes de este sistema, sin la pretensión de señalarlos exhaustivamente ni de examinarlos en su diversificación dentro de estructuras constitucionales distintas y concretas. En nuestro concepto, los principios que establecen esos lineamientos son los que a continuación enunciamos someramente.

El titular del órgano supremo en quien se deposita el Poder ejecutivo, es decir, la función administrativa del Estado, deriva su investidura de la misma fuente que nutre la integración humana del parlamento o congreso, o sea, la voluntad popular. “En la teoría democrática en esta voluntad, como ya lo afirmamos, el origen de los titulares de los órganos primarios del Estado. Por consiguiente, si en un sistema presidencial el titular

---

<sup>56</sup> LÓPEZ MORENO, Javier. La Reforma Política en México. 2ª edición, México, Edit. Trillas, 2000. p. 21.

del órgano administrativo o ejecutivo supremo de la entidad estatal proviene jurídicamente de dicha voluntad como expresión mayoritaria de la ciudadanía, puede sostenerse válidamente que el mencionado sistema articula con más autenticidad la democracia que el parlamentario, pues en éste la asamblea de representantes populares concentra las funciones legislativa y ejecutiva, ejerciendo esta última mediante decisiones fundamentales que debe observar el gabinete, cuyos integrantes forman parte de ella y cuya permanencia está condicionada al respaldo que la propia asamblea les brinde, según afirmamos.<sup>57</sup>

En el sistema presidencial, por lo contrario, ninguno de esos signos de supeditación al congreso o parlamento se registra, pues el titular del órgano administrativo supremo del Estado asume su investidura por la voluntad mayoritaria del pueblo en elecciones directas o indirectas; y aunque pudiere darse el caso de que dicho titular sea designado por la asamblea legislativa, ésta carece de facultad para deponerlo mediante el retiro de su confianza, elemento que es distintivo de los regímenes parlamentarios. En otras palabras, aunque el órgano legislativo tenga la potestad de nombrar al presidente, la permanencia de éste no está subordinada a la decisión parlamentaria o congresional por el simple hecho de que la asamblea le pierda la confianza y le formule un voto de censura, situación que debe entenderse sin perjuicio de la deposición de dicho alto funcionario por la responsabilidad jurídica en que pueda incurrir.

## **2.2. Antecedentes y Evolución del Sistema Presidencial Mexicano**

Al nacimiento de la nación mexicana, le siguió un periodo de inestabilidad política y anarquía, la historia reconoce como primer presidente constitucional a Guadalupe Victoria quien ocupó el cargo del 10 de octubre de 1824 al 31 de marzo de 1829, Guadalupe Victoria asumió el poder producto de la primera constitución formal de México la de 1824, en ella se establecía una forma de gobierno republicana, representativa, popular y federal, en acatamiento a dicha carta magna se celebraron las primeras elecciones para la presidencia de la república, en dichas elecciones

---

<sup>57</sup> GONZÁLEZ VEGA, René. Derecho Penal Electoral. 2ª edición, México, Edit. Porrúa, 2000. p. 176.

contendieron dos candidatos: Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria, éste último resultó triunfador habida cuenta de que, fue su prestigio, de nunca haberse indultado lo que le ganó apoyo indiscutible, aunado al influjo de su nombre. pues no se llamaba así, cambio su nombre para inspirar a las tropas, recordando con su persona a la Virgen María, patrona de la causa insurgente.

La Constitución de 1824 determinaba que el presidente sería electo por el mayor número de votos, y correspondería la vicepresidencia a quien ocupará el segundo puesto en la votación, así Nicolás Bravo fue el primer vicepresidente; con el mandato constitucional de suplir al presidente, el poder dado a la vicepresidencia mostraba desde esos tiempos su ineficacia pues Bravo se levantó en armas en contra del presidente constitucional y tuvo que ser desterrado ante la derrota.

Es de señalar que igualmente Guadalupe Victoria fue “el primero en marcar la tradición de designar a su sucesor pues designó como su candidato a Manuel Gómez Pedraza, que con apoyo del aparato gubernamental triunfo en la elecciones presidenciales de 1828.”<sup>58</sup> Más ante la presión de las logias masónicas que apoyaban a los otros dos candidatos: Vicente Guerrero y Anastasio Bustamante, y el levantamiento de Santa Anna, se declaró nula la elección por parte del congreso y adjudicó el triunfo a Vicente Guerrero y la vicepresidencia a Anastasio Bustamante.

Guerrero duraría poco en la presidencia pues estuvo poco más de ocho meses, la causa, la misma que lo llevo a la silla presidencial, las armas, en diciembre de 1829 su vicepresidente se levantó en armas. Bustamante ante la derrota de la incursión española realizada por Santa Anna, que pretendía la reconquista, obligó a Guerrero a abandonar la presidencia sin renunciar a ella, el congreso por su parte ante la derrota del presidente declaró que este se encontraba imposibilitado mentalmente para gobernar.

A partir de este momento México sufrió una serie de presidentes relámpagos, dado que por breves momentos gobernaban la nación. Es el caso de José María Bocanegra quien duro solo siete días.

---

<sup>58</sup> VILLALPANDO José Manuel, ROSAS Alejandro. Los presidentes de México. 2da. Edición, México, Editorial Planeta, 2002. p.23



Los restantes presidentes tuvieron que combatir los cuartelazos, motines y levantamientos que eran comunes en la historia presidencial de México.

En el periodo de 1830 a 1855, se sucedieron múltiples cambios de presidentes, algunos constitucionales, llegando al poder por elecciones populares, otros interinos, substitutos o provisionales, siendo necesario resaltar la figura de Antonio López de Santa Anna.

Once veces ocupó la silla presidencial, sin embargo el tiempo real que permaneció en el ejercicio del poder ejecutivo, fue poco más de cinco años. Es digno de resaltarse pues fue un hombre controvertido, que se recuerda por quedarse dormido en la campaña de Texas y ser de ideales muy flexibles pues cambiaba de bando adaptándose y adoptando a todos por igual, obedeciendo a su ambición personal.

En cuanto a los documentos constitucionales de dicho periodo debemos mencionar dos: Las bases Constitucionales expedidas por el congreso constituyente el 23 de octubre de 1835 y las Leyes Constitucionales del año de 1836, mejor conocidas como las Siete leyes.

Las Bases Constitucionales de 1835 fueron el documento posterior inmediato a la constitución política de 1824, integrada por catorce artículos, publicada por el presidente interino de la República, el militar Miguel Barragán el 23 de octubre de 1835, en dicho documento se establece el sistema republicano representativo popular y fue el pretexto de Texas para separarse, al adoptarse con dichas bases el sistema central de gobierno.

El segundo documento constitucional y trascendente para la historia mexicana fue la Constitución Centralista de 1836, conocida como la Constitución de las Siete Leyes, puesto que se encontraba dividida en siete estatutos y basada en las bases constitucionales de 1835, esta constitución fue promulgada por el entonces presidente interino José Justo Corro, quién ante la muerte de su predecesor ( Miguel Barragán) pone en vigor esta nueva constitución que derogó a la de 1824. En estas siete leyes se crea el Supremo Poder Conservador. “La primera ley fue promulgada el 15 de diciembre de 1835, y las restantes seis fueron publicadas juntas...la segunda Ley fue la más combatida, pues iniciada su discusión en diciembre de 1835, se aprobó hasta abril de 1836, en ella se estableció la Institución llamada Supremo Poder Conservador, que en

concepto de la mayoría de la asamblea vino a ser el arbitrio suficiente para que ninguno de los tres poderes pudiera traspasar los límites de sus atribuciones...”<sup>59</sup>

Así el Supremo Poder Conservador, se encontraba por encima de la Suprema Corte de Justicia, teniendo, la facultad de declarar la nulidad de sus actos e incluso suspenderla, en atención al objetivo de conservar el régimen constitucional, aunque en realidad era un control político cuyas resoluciones eran obligatorias a cualquier otra autoridad.

Esta constitución era de corte conservador, abrogó el voto universal que concedía la anterior y lo limitó a aquellas personas que supieran leer y escribir y que además tuviesen un capital mínimo de cien pesos al año, es, durante este periodo cuando sucede la pérdida del territorio de Texas formalizado por la firma de los tratados de Velasco el 14 de mayo de 1836.

El doce de junio de 1843, Santa Anna, publica otra constitución de corte centralista, las Bases Orgánicas de la República Mexicana, este documento fué posterior a un proyecto de constitución de corte federalista de 1842 el cual no llegó a consumarse y nunca tuvo vigencia, por tanto el documento constitucional reconocido es el de las bases orgánicas de 1843. Esta constitución de 1843, se encontraba conformada por doscientos dos artículos y su mayor logro fue atenuar el exagerado peso del Supremo Poder Conservador instaurado por las Siete leyes.

Estas Bases Orgánicas adoptaron un régimen centralista de gobierno y únicamente tuvieron vigencia poco más de tres años. El ejecutivo tenía un periodo de cinco años, y era suplido en sus ausencias por el presidente del consejo de gobierno, que fue una figura, la del Consejo de Gobierno, que esta constitución dotó de la facultad de proponer al ejecutivo, instaurar reglamentos sobre todas las áreas de la administración pública.

El 21 de mayo de 1847, se publica nuevamente por Santa Anna, el Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el congreso extraordinario constituyente de 1847, esta norma constitucional en sus treinta artículos, establece ya una serie de garantías o derechos del hombre, entre ellos el derecho de petición, audiencia, libertad,

---

<sup>59</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1982. 11ª edición, México, Edit. Porrúa, 1982, p.2002.

seguridad, propiedad e igualdad, así como el de asociación. Se regresa al régimen federal de gobierno y se deroga la existencia del vicepresidente, además se introduce la responsabilidad del presidente y los secretarios de despacho, por delitos cometidos durante su gestión. En el artículo 25 se introduce la figura del amparo por la justicia federal, en contra de los actos de los demás poderes y de las autoridades de los Estados.

Al periodo de 1855 a 1911, debemos resaltar los nombres de Benito Juárez y Porfirio Díaz, y el hecho de la publicación de la Constitución Federal de los estados Unidos Mexicanos de 1857 que estuvo vigente en dicho lapso (promulgada por Ignacio Comonfort), dicha carta magna continuó con el régimen federal de gobierno. Pero fueron Juárez y Díaz, quienes dominaron el escenario político durante 56 años buscando defender la observancia de la constitución de 1857, desde la revolución de Ayutla en 1855 a la victoria de la revolución maderista de 1910 que a la postre daría lugar a la constitución de 1917.

Resulta controversiales ambos personajes,(Juárez y Díaz) de ellos se recuerda sus motes y su vida, sus obras etc, pero tienen en común que ambos hubieran querido permanecer más tiempo en la silla presidencial y han trascendido en la historia mexicana.

Benito Juárez es aún hoy en día enarbolado en las causas partidistas y sus ideales afirman siguen vigentes. Lo cierto es que no podemos negar la magnificencia de su vida, de ser indígena llegó a ocupar la más alta investidura de la república que por ministerio de ley ocupó y nunca dejó hasta el día de su muerte. De principios liberales, iniciado en la masonería que lo condujo a promover la más importante reforma en la existencia de México, demostró la supremacía del poder civil sobre el militar y aguerrido defensor de las leyes.

Juárez en diciembre de 1857 recibe de Comonfort información del inminente golpe de estado que daría para desconocer la constitución vigente de 1857 que tenía solo semanas de vigor, se proponía romper el orden constitucional y Juárez no lo permitiría, por ello fue a prisión pero en un gesto de sinceridad Comonfort liberó a

Juárez, quién se traslada a Guanajuato donde estableció el gobierno ante la ausencia del presidente constitucional dado el propio auto golpe de Comonfort.

A partir de ese momento existieron dos presidentes simultáneos, un liberal legítimo y un conservador usurpador. El general Félix Zuluaga instalado en la ciudad de México y el Licenciado Benito Juárez estableciendo su palacio nacional en cualquier parte que se le permitiese, pues la guerra de reforma había dado inicio.

En 1861 Juárez entra victorioso a la ciudad de México, restableciendo los poderes federales, antes en 1859 promulgo la leyes de reforma, con las cuales extingue las ordenes monásticas y nacionaliza los bienes eclesiásticos, regula el matrimonio civil e instituye el registro civil, así como la secularización de los cementerios, estableciendo así la separación del poder civil del espiritual, al establecer la libertad de cultos.

En 1861 confirma su mandato mediante elecciones populares y resultando ganador en las mismas. Igualmente en ese año se decreta la suspensión de pagos de la deuda externa lo que originaria la intervención francesa y la instauración del segundo imperio con la llegada del Archiduque Maximiliano de Habsburgo.

Obligado por la guerra contra Francia Juárez traslado su palacio nacional por todo el territorio del país, perseguido por los invasores pero manteniendo siempre la resistencia teniendo el mérito de provocar el renacimiento de la identidad nacional, de la mexicanidad.

En 1865 el periodo constitucional de cuatro años para el que Juárez había sido electo llegaba a su fin, en medio de criticas el presidente uso sus facultades extraordinarias para prorrogar su mandato presidencial hasta que se terminara la guerra de intervención francesa y la instauración del imperio o fuese posible convocar a nuevas elecciones.

Con el fusilamiento de Maximiliano y el restablecimiento de los poderes en 1867, se convoco a elecciones presidenciales las cuales volvió a ganar para ocupar la silla presidencial hasta el periodo de 1871. En ese periodo presidencial de 1867 a 1871 Juárez intento reformar la constitución por medio de un referéndum lo cual era inconstitucional por lo que provoco la división del partido liberal. Aún así de nueva cuenta logro ganar las siguientes elecciones y fue electo presidente para otro nuevo

periodo de cuatro años que no lego a culminar pues un paro cardiaco (18 de julio de 1872) corto con su permanencia en la silla presidencial, no sin antes enfrentar la sublevación de Porfirio Díaz iniciada el 6 de noviembre de 1871.

Porfirio Díaz Morí; medio siglo en el poder, cincuenta años ocupando la silla presidencial y forjando el mito de la autoridad presidencial que incluso hasta el día de hoy nos sigue afectando como nación.

En los meses previos a la guerra de reforma fue nombrado por el presidente Juárez capitán de la guardia nacional lo que mostró su vocación por las armas y le produjo su ascenso en el ejército y en las esferas del poder, siendo general a la edad de 30 años.

Ante el levantamiento armado contra el gobierno de Juárez, quien fue reelecto, se vaticinaba un desastre para Díaz, pero la muerte del benemérito de las Ameritas se acogió a la amnistía general decretada por el presidente interino Sebastián Lerdo de Tejada.

Con la posible reelección del presidente volvió a levantarse en armas en enero de 1876 para apoyar el Plan de Tuxtepec, que enarbolaba el principio de "Sufragio efectivo, no reelección". El 21 de noviembre del mismo año entro en la ciudad de México y fue electo presidente constitucional por el periodo de 1877 a 1880, en 1878 reformo la constitución para prohibir la reelección, pero aún así ocupó la silla presidencial por ocho periodos, siete de ellos producto de la reelección. Díaz es sin duda una figura central de la historia mexicana y del presidencialismo pues fue él quien inicio la dictadura de Estado, con el disfraz de la legalidad siendo un gobernante paternalista.

Díaz ocasiono con su gusto al poder el surgimiento de caudillos, y no basto su paz porfiriana para evitar que el pueblo oprimido se levantara en armas, mediante el inicio de la revolución mexicana que sumiría al país a una década más de anarquía, tiempos violentos e inestables que en edad temprana la patria conociera muy bien.

La Revolución mexicana fue el movimiento que daría origen al presidencialismo que conocemos y del cual profundizaremos a continuación

En 1908, Francisco I. Madero lanzó a la venta un libro titulado *La Sucesión Presidencial en 1910*, el cual era una abierta crítica al régimen dictatorial del General Porfirio Díaz.

“Madero criticaba el centralismo presidencial y el exceso de poder de Porfirio Díaz; hoy también se critica el centralismo y exceso de poder del presidente.”<sup>60</sup>

Madero exigía que los gobernadores, diputados federales, senadores, ministros de la Suprema Corte de Justicia y todos los funcionarios, fueran electos por el pueblo y no directamente por una sola persona; no por el Presidente de la República en turno.

La lucha de Francisco I. Madero fue más por la democracia, que por la situación económica del país, suponía que al haber democracia y por consiguiente, cambio de autoridades, por añadidura se suavizaría la patética situación del pueblo.

En aquél entonces, Madero se lanzó en busca de la Presidencia de la República a través del voto, confiando en el respeto que de él prometiera Porfirio Díaz; esto no fue así y tuvo que recurrir a las armas.

En el porfirismo la concentración de la riqueza (la tierra de cultivo), estaba en unas cuantas manos o familias (menos de 900). Hoy, después de más de 70 años de haber culminado la Revolución Mexicana, la concentración de la riqueza es más radical, pues un estudio reciente que hizo el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, “señala que sólo ¡114 familias! Son dueñas prácticamente de todo lo que huele a mercado bursátil, ellos acaparan las ganancias, las empresas, las sociedades de inversión, las aseguradoras, las afianzadoras y arrendadoras que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores y los activos que representan significan el 35% (¡el treinta y cinco por ciento!) del Producto Interno Bruto (PIB), y eso que ahora somos más de 80 millones de mexicanos y antes de la Revolución eran cerca de 15 millones. Así que, de acuerdo con los porcentajes, con aquéllas casi 900 familias del porfirismo y éstas 114 del porfirismo, llegaríamos a la amarga conclusión de que en aquél entonces estaba más, pero mucho más repartida la riqueza que ahora.”<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> BRITO LARA, Tomás. *La Sucesión Presidencial de 1910 a 1988*. 2ª edición, México, Edit. Compañía Editorial Impresora, 1989. p. 61.

<sup>61</sup> *Ibidem*. p. 63.

Tal era la situación previa a la Revolución Mexicana y como en el punto precedente señalamos, al término del conflicto armado el país contaba con un caudillo por cada región, de esta manera aún y con el cese oficial de hostilidades los enfrentamientos entre caudillos y estos con el gobierno en turno continuaban.

Ahora bien no es motivo de la presente investigación lo relacionado a la Revolución Mexicana, no menospreciamos dicho movimiento armado y social sino por el contrario es la revolución mexicana la que originaría el presidencialismo que nos caracterizo por decenios. Sin embargo debemos resaltar que al inicio del conflicto armado el país contaba con 15 millones de habitantes, ocasionando la perdida de más de un millón de víctimas hasta el año de 1921, 70 mil más generó la rebelión cristera entre 1926 y 1929. Lo terriblemente irónico es que el grueso de las bajas humanas no fueron combatiendo al porfiriato o la traición de Huerta, (que fueron las causas iniciales y con toda razón justas) sino a manos de la propia revolución mexicana, que en abierta lucha por el poder, enfrentaba a los caudillos movidos por sus ambiciones personales.

Después de Porfirio Díaz, la presidencia fue ocupada por Francisco León de la Barra, Francisco I. Madero, Pedro Lascuráin Paredes (tres horas), Victoriano Huerta, Francisco S. Carvajal, del periodo de noviembre de 1914 a octubre de 1915, tres presidentes designados por la convención revolucionaria (Eulalio Gutiérrez, Roque González Garza y Francisco Lagos Cházaro), Venustiano Carranza, Adolfo de la Huerta y Álvaro Obregón. En este periodo debemos resaltar la promulgación el 5 de febrero de 1917, hecha por el jefe del ejercito Constitucionalista Venustiano Carranza de la actual constitución vigente; es esta carta magna la que da origen al cúmulo de facultades y atribuciones que convierten al poder ejecutivo en una deformación del sistema presidencial de gobierno.

Obregón fue el que inició la práctica del presidencialismo y sentó las bases para su desarrollo y posterior fortalecimiento<sup>62</sup> con Plutarco Elías Calles, su sucesor. Por que afirmamos lo anterior: A fines de 1923 Adolfo de la Huerta, quien ocupare la presidencia

---

<sup>62</sup> Algunos autores estudiosos del presidencialismo Mexicano, como Eliseo Mendoza Berrueto, El Presidencialismo Mexicano. 2da edición, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, Colegio de la Frontera Norte, 1998. p. 86. Señalan que Obregón fortaleció el presidencialismo que perfeccionó su sucesor: Calles, pues modificó la constitución para dotar al presidente de la facultad de designar jueces federales y magistrados de la Suprema Corte, suprimió los ayuntamientos en el Distrito Federal y redujo el número de diputados, lo que le favoreció en reducir la posible oposición para convertirse en un presidente hegemónico que lo llevaría a sentar las bases para su reelección.

con el carácter de interino, ocupaba la secretaria de Gobernación y renunció para lanzar su candidatura, pero el presidente Obregón ya tenía designado a su candidato (práctica que perduró hasta la década de los noventa) y en uso de las facultades que el poder presidencial le propicio, impuso como presidente a Calles a pesar del levantamiento de De la Huerta que tuvo que salir exiliado.

Así en 1924 el general Obregón depositó la banda presidencial en manos de Calles y se retiró a Sonora (su tierra natal) desde donde promovió la reforma constitucional que le permitiera reelegirse, Obregón desafió a todos y salió victorioso, hasta que el atentado de José de León Toral lo detuvo el 17 de julio de 1928.

Con tales antecedentes Plutarco Elías Calles aprendió muy bien de Obregón, Calles ocupó en el periodo presidencial de Obregón la secretaría de Gobernación, lo cual lo convertía en uno de los hombres presidenciables e inició con la tradición de que el presidente provenía de la secretaria de gobernación.

Calles sin duda mantuvo en su gobierno independencia respecto a su predecesor, aunque Obregón lo designó contemplando su objetivo de reelegirse y Calles le aseguraba la posibilidad, con la revolución cristera los tiempos electorales se encontraban agravados con la candidatura de Obregón y en octubre de 1927 por ordenes de Calles los dos opositores de Obregón fueron asesinados, pero la prueba de fuego de Calles fue el como resolvió las presiones que lo acusaban de autor intelectual del asesinato de Obregón, tuvo el valor y coraje de hacer frente a las acometidas de los obregonistas, logró mantener la unidad revolucionaria y tal y como lo declaró en su último informe puso fin a la era de los caudillos para dar paso a la era de las instituciones.

Abrir paso a las instituciones ese fue su mayor logro que al fundar el Partido Nacional Revolucionario se vio cristalizado, el partido de la revolución fue creado desde la cúpula del poder por ello no posee democracia alguna, más sus objetivos no son anti-democráticos como se ha hecho creer, el PNR fue un partido de Estado, que por primera vez en la historia nacional reunió en una agrupación y ordenó a la mayor parte de los grupos políticos del momento, "si la quieren fórmense" decía Calles al referirse a la silla presidencial y en efecto toda aspiración política debía hacerse desde el partido nacional revolucionario.



Por eso desde la creación del PNR el 4 de marzo de 1929, se organizaron las aspiraciones caudillistas y se institucionalizó la búsqueda del poder por el Estado mismo. La fundación del partido de Estado estaba justificada moral e históricamente, y con razones prácticas pues el jefe máximo podía contener a los aspirantes para sucederlo.

Calles consolidó el régimen presidencialista que desvirtuó el sistema presidencial, pues con su retórica convirtió en mito la revolución mexicana, pues no existía nadie por encima de él, el jefe máximo de la revolución manipuló a tres presidentes y fue el dueño de México por casi diez años al ejercer el poder primero en la silla presidencial y después detrás de ella.

Tanto Emilio Portes Gil, como Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez, fueron presidentes dirigidos por el jefe Máximo de la Revolución, y fueron presidentes cuya objetivo fue tapar las apariencias, el primero de ellos Portes Gil, le tocó cubrir la crisis ocasionada por el asesinato de Obregón y dado su carácter de presidente interino convocar a nuevas elecciones, Calles mientras tanto se ocupaba en desorganizar el Obregonismo mediante la fundación del PNR, Portes Gil llevó a cabo de forma notable la primera gran práctica del presidencialismo: el fraude electoral encaminado a favorecer al candidato oficial, así la campaña electoral de 1929 presentó los acarreos, apoyos y dispendios de recursos públicos a favor del candidato oficial el Ingeniero Ortiz Rubio, de igual forma mediante la represión del Estado a la oposición, Portes Gil sentó las bases para establecer como único gran elector al presidente de la república.

Pascual Ortiz Rubio, es históricamente un presidente gris, que fue un títere de Calles, quien seguía gobernando a través del "presidente constitucional", las burlas hacia la investidura presidencial fueron cosas de todos los días durante el periodo de Ortiz Rubio, por lo cual renunció en septiembre de 1932 partiendo hacia el exilio. Más sin embargo es de resaltarse que la elección de Ortiz Rubio fue el primero de una larga lista de fraudes electorales realizados por el partido oficial con el apoyo del aparato gubernamental de la presidencia.

El sucesor en calidad de presidente sustituto fue Abelardo L. Rodríguez, quien mediante el nombramiento por parte del congreso tenía la tarea de terminar el

cuatrienio de Ortiz rubio; no obstante su legal nombramiento seguía la inercia del “Maximato” y aunque pretendió al menos en sus discursos tomar un papel de gobernante independiente al jefe máximo de la revolución, Calles mantenía el control del gobierno mediante la imposición de sus incondicionales en el gabinete presidencial, el periodo de Abelardo I. Rodríguez transcurrió en calma y su logro fue el allanar el camino de la sucesión a el general Lázaro Cárdenas del Río.

El cenit del régimen presidencialista fue la década de los setenta, pero su inicio se debe al periodo de Cárdenas, no solo por que fue este el primer periodo sexenal, si no por que este presidente sentó las bases para que nuestro sistema político continuara girando en torno al presidencialismo y lo doto de cimientos para que se prolongara exitosamente hasta la década de los ochentas.<sup>63</sup>

Cárdenas asume la presidencia legitimado en el poder, con una población rural del 50%, en su periodo se libran inclusive algunas de las ultimas batallas cristeras; Cárdenas llega a la presidencia con la anuencia de Calles, del que se dice fue su mejor alumno, y como lo sabemos llego a superar al maestro.

El ascenso de Cárdenas contó con el apoyo de Calles y con la influencia intelectual de Francisco J. Múgica, quien consideraba al socialismo una opción real para México, estos fueron los dos pilares del estadista que recordamos, pero de Calles aprendió y en su momento cuando fue propició le arrebató el poder, pues al inicio de su sexenio Calles esperaba seguir manipulando al presidente, pero no contaba con que esté preparaba el golpe contra el “jefe Máximo”, y lo realizo con el apoyo de las clases populares, de los campesinos y obreros, alentó la organización de sindicatos, la unidad y movilización obrera, las huelgas.

Creo la central obrera CTM, y ante las declaraciones en contra de los movimientos obreros de Calles, el presidente Cárdenas aceleró su salida “invitada” del país. Con el exilio de Calles, el presidente Cárdenas ejerció el poder absoluto, mediante

---

<sup>63</sup> En efecto Cárdenas fue el presidente que aprovechó las bases creadas por Obregón y que consolidara Calles como jefe máximo de la revolución para perfeccionar el presidencialismo, puesto que al organizar el partido oficial en sectores creó una organización que aún hoy en día sigue vigente en el Partido revolucionario Institucional, Cárdenas corporativizo las huestes revolucionarias que serían la base del poder electoral y los triunfos posteriores del partido único de Estado; afianzo a los grupos clientelares pues campesinos, obreros, militares, comerciantes y profesionistas estarían fuera de los beneficios gubernamentales si no se encontraban afiliados a los sectores del PNR, esto permitió que el PRI sobreviviera hasta nuestros días.

el apoyo popular y del llamado “nacionalismo revolucionario” materializándolo mediante la expropiación petrolera.

Cárdenas tenía la virtud de escuchar y concluyó que las compañías petroleras se encontrarían débiles ante el inicio de la segunda guerra mundial, por lo que el 18 de marzo de 1938, realiza la expropiación petrolera reivindicando la soberanía nacional frente a la amenaza exterior. México se convirtió en un periodo azotado por el fascismo y el nacionalsocialismo en un refugio de la libertad pues el presidente Cárdenas mantuvo un estricto respeto a la vida humana y abrió sus puertas a los refugiados y perseguidos políticos del mundo.

Sin embargo “la gran obra de Cárdenas fue crear la estructura funcional del sistema político mexicano, la que permitiría al partido oficial ejercer un monopolio político por el resto del siglo XX”<sup>64</sup>, logró obtener el control.

El 30 de marzo de 1938, el partido nacional revolucionario cambió su nombre por el partido de la revolución mexicana (PRM), organizó al partido en sectores, represento a los obreros (CTM), campesinos (CNC) y añadió la burocracia y el sector militar, con la fuerza laboral afiliada obligatoriamente al partido oficial lo dota de una fuerza inigualable que constituyó la base del poder electoral del sistema de partido único, comenzó la era del corporativismo mexicano, las decisiones se tomaban en la cúpula y la democracia en la revolución desapareció. El presidente se convirtió en el eje rector del poder en México.

“La prueba de fuego del sistema implantado por Cárdenas fue la sucesión presidencial”<sup>65</sup> que da el triunfo al candidato oficial: Ávila Camacho pues se da dentro de una fuerte oposición, ya que los almazanistas dieron señales concretas de que la sucesión no se daba dentro de la estabilidad que por ejemplo se perfecciona a partir de los sesentas con Díaz Ordaz.

Con Ávila Camacho se da inicio a una ficción democrática, e implanto “La Revolución hecha gobierno”. Nacido en Teziutlan Puebla, conocido como el presidente caballero dio un cambio de rumbo en la política implantada por Cárdenas, algo similar

---

<sup>64</sup> VILLALPANDO José Manuel, ROSAS Alejandro. Op. Cit. p.188.

<sup>65</sup> Cit. Por. KRAUZE, Enrique. La presidencia Imperial. 7ª edición. México. Tusques Editores. 2002. p. 37.

pasaría en los siguientes presidentes, algo que incluso Castañeda señala “Romper para estabilizar”.

El mote de caballero no se debe a su afición por los caballos, aunque en su periodo se construyó el Hipódromo de las Américas, es de resaltar que en su periodo se adiciona el artículo 145 del código penal, el llamado delito de disolución social que resonaría bastante en la historia de nuestro país con mayor vehemencia en el 68. Otra aportación famosa es con la llamada educación socialista, y reformar el artículo tercero constitucional en lo que respecta a ser una educación democrática cosa que sucede al finalizar su sexenio.

El presidente caballero, mejoró las relaciones con el vecino del norte y permitió que se renegociara la deuda externa, la cuestión de las indemnizaciones por la expropiación petrolera, pero sobre todo cambió la visión del pueblo mexicano hacia los “gringos” y permitió una mejor relación bilateral.

De igual forma entendió que la militarización era un cáncer para México y desapareció el sector militar dentro del partido oficial, transformó el partido oficial en el partido revolucionario institucional (PRI), no solo mandó al ejército a los cuarteles, sino que también en uso de su derecho designó como su sucesor al Licenciado Miguel Alemán Valdés, quien era el secretario de gobernación.

Ávila Camacho dio la estabilidad al sistema que el régimen prosocialista de Cárdenas había establecido y terminó con la preocupación de las clases pudientes logrando un entendimiento con ellas al institucionalizar el país y el poder pues creó un partido donde cabían todas las corrientes y la disciplina era premiada, concilio el país reteniendo el poder y el control en la figura presidencial.

Con los siguientes presidentes se estableció una dictadura casi perfecta, en la cual no había cabida para las oposiciones o divisiones, por lo que todo funcionaba en una perfecta sincronía para reflejar al mundo la existencia de una democracia republicana, que en la práctica se parecía más a una monarquía sexenal que al sistema presidencial con el cual se ostentaba.

Miguel Alemán es el primer presidente civil, por lo que la desmilitarización del sistema político se consolida con él. La pauta del sexenio es la unidad nacional.

Incluye al sistema político nuevos actores políticos, la clase media, es el puente de la revolución. Incorpora grupos políticos que tiene una destacada importancia para el sistema político Mexicano, los obreros, intelectuales de izquierda y en mayor medida los empresarios, desincorpora a la vieja guardia a los militares, con el inicial el llamado dedazo presidencial, e históricamente inicia con el periodo estabilizador, periodo que hace hablar inclusive del milagro mexicano, una verdadera independencia de lo económico con lo que respecta a lo político, regla que rompe Echeverría y trae las consecuencias que todos conocemos e incluso resentimos.

Con Miguel Alemán la proyección de México a nivel internacional es destacada, se reflejan incluso en las películas de aquellos tiempos. La doctrina Estrada es puesta en marcha.

Podemos resumir que el sistema político se enriquece con convivencia y armonía.

Con su periodo sexenal se da una vorágine de cambios, desde una infraestructura carretera, la construcción de ciudad universitaria, hasta la creación de una verdadera clase media en el país. Alemán desconfiaba de la vieja guardia revolucionaria, los caciques que sobrevivían en sus cotos de poder se fueron eliminando poco a poco, desde las gobernaturas, fueron controladas por el jefe máximo del partido, teniendo como pretexto el federalismo, su incumbencia en el gobierno de los Estados fue trascendental, todo se decidía desde el centro, incluso los proyectos urbanos de la ciudad de México daban esa idea. Su narcisismo se ve reflejado en todas las obras que aun hoy en día llevan su nombre, su pasión por los toros y los puros reflejaba una mentalidad empresarial, así se le conoció: “El Presidente Empresario”<sup>66</sup> y si, dio mucho juego al sector empresarial sentando las bases de la cooperación con el creciente sector de hombres de negocios, ruptura que se daría con López Portillo. Las inversiones extranjeras comienzan a llegar con más fuerza al país.

---

<sup>66</sup> En efecto, Krauze lo denomina “El Presidente Empresario”, pues ejerció la abogacía con un objetivo claro, el de ganar dinero, pues para hacer política se necesitaban medios económicos, y junto con la ayuda del grupo que formó durante su estadía en la Escuela Nacional de Jurisprudencia el llamado H-1920, al utilizar los contactos obtenidos, litigó con éxito en materia laboral e iniciaba lucrativos negocios como la urbanización, Polanco por ejemplo, y ciudad Satélite fueron aciertos que le proporcionaron los medios para hacer política con tranquilidad y seguridad.

Se transforma no solo las ciudades sino también el campo, hay importantes obras de riego, pero una constante migración de campesinos hacia las ciudades, México inicia el cambio de lo rural a lo urbano.

Aunque son palpables los beneficios que su gobierno trajo, en lo social considero que no hubo crecimiento alguno, no hay desarrollo intelectual, todo estaba limitado al poder presidencial, no había rastros de oposición por que era eliminada.

Probablemente su egocentrismo lo condujo a querer retener el poder prolongarlo incluso reelegirse, por ello su sucesor fue una persona que a su criterio representaba lealtad y continuidad con su gobierno.

Adolfo Ruiz Cortines, contrario a lo que imagino Alemán, represento un cambio, un rompimiento con su predecesor, algo que no se esperaba Alemán, de carácter más conservador, se refleja en su actuar, en su parquedad, fue el primer presidente en hacer su declaración patrimonial. Negó incluso puestos a sus amigos, dando un ejemplo a su predecesor quien se dice sentó las bases de la corrupción que aun hoy en día nos aqueja. Aunque represento en cierta medida una continuidad en políticas anteriores.

Político astuto, conocedor del sistema, fortalece la institución presidencial, su personalidad reflejada en su gran afición por el domino, tradicionalista incluso en su forma de viajar, solo lo hacia por tren, que gran fiasco se daría hoy al contemplar la estación de Buenavista abandonada y un país dotado de un casi inexistente sistema ferroviario.

Es el presidente administrador por excelencia, incluso de las instituciones, del sistema político en su conjunto. Algo visible en las pocas reformas constitucionales que realizo en comparación con los demás presidentes que le precedieron y sucedieron. Algo que caracteriza o caracterizó a nuestro sistema es que con este periodo los ex-presidentes serian intocables, jurídicamente hablando, Ruiz Cortinez sabia los defectos del sistema anterior y aun así no lo hizo públicos por respeto a la investidura presidencial, era un hombre de simbolismos, tal vez por su edad avanzada, supo esperar y le llego, ocupo la presidencia siendo una persona con más de sesenta años. Encabeza así un liderazgo moral, otorga el voto a la mujer en su sexenio, con su imagen recta su sucesión fue limpia, en esos términos los mecanismos de la

transmisión del poder se perfeccionan, la auscultación se da con un carácter serio, silencioso, cuidadoso de un lenguaje político que no exhibiera la investidura presidencial, perfecciona la ritual expresión de la sucesión, pues ejerciendo su derecho de designar al sucesor mantenía vivas las esperanzas de los aspirantes y protegía al elegido al “tapado” adjetivo con el cual el pueblo se refería al sucesor y lo encuentra sin compromisos y lo encuentra en un joven senador joven y culto.

Adolfo Ruiz Cortinez pudo ser el democratizador de México pues su honestidad jamás desmentida y el hecho de dar el voto a la mujer hicieron concebir en algunos sectores de la gente de que el presidente respetaría la voluntad popular en las elecciones, pero al darse cuenta que no fue así enfrente en su ultimo año fuertes movimientos sociales siendo el de los ferrocarrileros el más recordado, movimientos que intento acabar pero termino heredándolos al siguiente presidente que con resolución ordeno la represión.

La sucesión de López Mateos fue muy cuidada, pues como hemos precisado la figura del tapado se incorpora al sistema mexicano. “La sucesión de 1958 fue, para Ruiz Cortines, una hilarante partida de dominó político. Su estrategia consistió en disimular, ocultar, proteger a su candidato (Adolfo López Mateos) y simular por separado con por lo menos tres de sus colaboradores, haciéndoles creer que optaría por ellos.”<sup>67</sup>

En este sexenio se da una alimentación a los intelectuales, colocando en su gabinete a personas jóvenes, logrando un equilibrio, pero con él no se da un rompimiento tan marcado con su predecesor, continua cuidando el respeto a la investidura presidencial.

Carismático de una personalidad magnífica, el mejor orador presidente, con el se da un discreto acercamiento con la iglesia su mayor error tener a Díaz Ordaz cerca, este fue quien realmente ejerció el poder, dado el carácter bohemio de López Mateos. Díaz Ordaz fue su secretario de gobernación y esta secretaria desde entonces se equipararía a una vicepresidencia, dado no solo el carácter del presidente sino sumando su salud, Ordaz ejercía el gobierno.

---

<sup>67</sup> KRAUZE, Enrique. Op. Cit. p. 233.

En este periodo se da la expropiación de la industria eléctrica, pero en términos muy distintos a la petrolera, esta fue consensuada, donde no hubo oposición marcada por algunas de las partes. Consolida la política internacional del país al estar en constantes viajes por el mundo. Se da la antesala de lo que sería conocido como el desarrollo estabilizador.

Existe una estabilidad jurídica por que la realidad político-social no requirió reajustes jurídicos por lo que hubo relativamente pocas reformas constitucionales. Sin embargo gobernó México en pleno apogeo del sistema priista, nunca nadie como él concentro tanto poder y se dio el lujo de conceder espacios a la oposición en el congreso asegurándose de que serían siempre minoría, por ello los diputados de los partidos de oposición registrados (acción nacional, popular socialista y autentico de la revolución mexicana) hacían escuchar sus voces de vez en cuando.

Gustavo Díaz Ordaz fue su sucesor natural, pues era el secretario de gobernación y de facto gobernaba al país, y lo hacia con mano dura, pero manteniendo el control gubernamental, “al presidente no se le molesta para eso estoy yo”.<sup>68</sup>

Inicia el periodo estabilizador, salvo las muestras de autoritarismo que mancharon el régimen de Díaz Ordaz, su periodo pudo haber sido satisfactorio, pues en lo económico se percibía bienestar. Díaz Ordaz fue la cara contraria de la moneda de López Mateos, no mereció respeto ni cariño alguno sino lo contrario, es sin lugar a dudas el presidente más odiado y tal vez no sin motivo, pues recae en el la sangre derramada el dos de octubre del 68 en Tlatelolco; la represión sin medida a todos los movimientos sociales que contagiados por al expresión mundial del momento marchaban por las calles buscando mejores condiciones de vida, se ha señalado que no fue él presidente quien ordeno la represión sino su secretario de gobernación y sucesor Luis Echeverría Álvarez, pero no por ello se le debe eximir de responsabilidad pues ejerció el presidencialismo en su más notable expresión de poder, en el más amplio autoritarismo y expresión de capricho personal, por lo que fue con Díaz Ordaz que inicio el lento y apenas visible deterioro del sistema priista, este fue el ultimo

---

<sup>68</sup> Cit. Por. KRAUZE, Enrique. Op. Cit. P. 319



presidente “revolucionario” pues sus sucesores escribieron la historia contemporánea de México, superando la etapa post revolucionaria del sistema presidencial.

El cenit del poder presidencial se alcanzó entonces, en las décadas de los sesenta y setenta, cuando no solo por la práctica, sino también por que la constitución con sus continuas reformas lo convertía en “La suprema autoridad nacional en materia educativa, sanitaria, agraria, laboral, ambiental, energética, hidráulica, habitacional, alimenticia, asistencial, forestal, minera, comercial, espacial, financiera, electoral, administrativa y política. Cualquiera de estas facultades habría bastado para darle un enorme poder al presidente, pero la conjugación de todas ellas, para cuyo ejercicio se requirió de un extenso aparato burocrático, no en todos los casos regulado, basado en un sistema de adhesión y recambio sexenal, lo convirtieron en la figura axial del sistema político”.<sup>69</sup>

Los siguientes presidentes entendieron lo anterior y ejercieron su mandato en el derroche y encaminando al país a una severa crisis económica que estalló en los ochenta, también fue el detonador de nuevos movimientos de oposición al sistema presidencialista y fueron la base para la transformación al menos en las urnas del presidencialismo que aconteció en el 2000.

Pero sigamos con la evolución histórica del régimen presidencial posterior a la revolución. Luís Echeverría Álvarez, fue el primer hombre en ocupar la presidencia de la República sin detentar anteriormente un puesto de elección y representación popular, es este presidente el iniciador del famoso “populismo mexicano” que con un “ritmo a veces frenético desempeño un activismo compulsivo sin precedentes”<sup>70</sup>, al poner de ejemplo que en ese periodo presidencial la residencia oficial de Los Pinos, era conocida como “La casa del Pueblo”. Son conocidas las anécdotas, que derivadas de ese carácter espontáneo y que parecía improvisado, cuentan las audiencias en Los Pinos donde gente humilde y empresarios se mezclaban para ser atendidos a cualquier hora por el señor presidente.

---

<sup>69</sup> VALADÉS Diego, Relaciones entre Gobierno y Congreso, Memoria del VII congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Primera edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002. Pág. 662.

<sup>70</sup> MENDOZA BERRUETO, Eliseo. El Presidencialismo Mexicano. 2da edición, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, Colegio de la Frontera Norte, 1998. p. 122.

El presidente Echeverría Álvarez poseía un estilo de gobernar bastante diferente al de sus predecesores, recorrió la nación casi en su totalidad y su dedicación al trabajo era singular, pues laboraba veinte horas al día y demandaba de sus colaboradores la misma dedicación. Su sexenio se encuentra marcado con el famoso “halconazo”, algunos autores, señalan que este sangriento suceso, fue en realidad una maniobra para remover a los restantes funcionarios Diazordistas que aún estorbaban el proyecto de Echeverría Álvarez, “Para sacudirse la sombra de Díaz Ordaz y de los antiguos políticos, que lo criticaban por su despegue a las tradiciones del sistema, Echeverría que ya había mostrado su disidencia con respecto a su ex jefe, pidiendo un minuto de silencio por los caídos en Tlatelolco decidió recurrir a un acto sangriento que, de hecho, mancho todo su gobierno. El 10 de junio de 1971, jueves de corpus, una manifestación de estudiantes fue agredida salvajemente por un grupo paramilitar conocido como “Halcones”. La violenta represión permitió a Echeverría deshacerse del regente de la ciudad de México, Alfonso Martínez Domínguez, herencia del sexenio anterior, y de otros muchos políticos.”<sup>71</sup>

Sin oposición alguna, liberado de obstáculos, inicio la destrucción del hasta entonces “Desarrollo Estabilizador”, por considerarlo estático e injusto, de esta manera buscando aumentar el gasto público, recurrió al endeudamiento externo y a la emisión de billetes. Factores detonantes de las crisis económicas que padeció el país a finales de los setentas y la década entera de los ochentas y que aún hoy en día continúan repercutiendo en el ciudadano mexicano.

El presidente Echeverría Álvarez gastó demasiado sin respaldo económico alguno, sus errores en materia económica fueron nefastos, la inflación se disparó a índices nunca antes vistos, la devaluación del peso ante el dólar fue tal, que acabo con veinte años de paridad fija, se inicio una crisis económica de la cual el país aún lucha por dejar atrás. Echeverría Álvarez propicio un enorme despilfarro del erario público, fomento la corrupción, que mediante las empresas paraestatales, subsidios, fideicomisos, comisiones y demás entidades jurídicas permitieron un verdadero saqueo del dinero público.

---

<sup>71</sup> VILLALPANDO José Manuel, ROSAS Alejandro. Op. Cit. p. 224.

En este sexenio se crea la Confederación Patronal de la República Mexicana, en respuesta a la actitud del presidente, que mediante declaraciones constantes atacaba al sector privado, lo que propicio la fuga de capitales al extranjero, contribuyendo a la ya de por si severa crisis económica. La inseguridad comenzó a ser un concepto que se manejo en el vocablo del mexicano, pues ante el aumento de la delincuencia y la impunidad, se volvió en una constante que jamás abandono al país. Con Echeverría Álvarez inicio la llamada “guerra sucia” contra militantes de grupos guerrilleros que hicieron su aparición pública en este periodo, las guerrillas tanto urbanas como rurales: Liga Comunista 23 de septiembre, Lucio Cabañas.

Con este sexenio se da inicio a la erosión del régimen presidencial, en 1972 se reforma la constitución política mexicana, para flexibilizar los requisitos para el registro de los partidos políticos, incluso se reduce el porcentaje de votación para obtener diputados, pues del 2.5 % que en 1963 se fijó como mínimo para que un partido opositor obtuviera diputados, ahora con Echeverría se fija en el 1.5% aumentando el número máximo de diputados que se podían obtener por esta vía a 25 curules.

José López Portillo: Una de las figuras mas conocidas que ha ocupado la silla presidencial, comentado hasta los últimos días de su vida, famoso por sus declaraciones y su elocuencia al hablar, orador por excelencia, su elección fue hecha sin candidato opositor alguno, amigo intimo de su predecesor, su designación fue esperada y no sorprendió a nadie; López Portillo era orgulloso de su historia familiar, su ego se reflejo en su manera de gobernar, y ante el descubrimiento de la sonda petrolera de Campeche, el autoritarismo del presidente y la falta de democracia en el sistema político mexicano se acrecentaron en la medida de la tan esperada riqueza que el oro negro proporcionaría a México.

La oportunidad se presentaba para posicionar a nuestra nación en niveles superiores de estabilidad, desarrollo económico y social, pero la falta de conocimiento y entendimiento de nuestros gobernantes sobre el mercado petrolero obtuvieron resultados totalmente contradictorios. El egocentrismo y la vanidad del presidente, alentó y mantuvo la corrupción, nunca hasta entonces la figura presidencial se encontraba tan denigrada ante la opinión popular.

En 1981 los precios del petróleo cayeron de forma notable, y ante la dependencia de este producto, el país cayó en una mayor crisis económica, la situación fue alarmante, la inflación y el tipo de cambio se elevaron de forma dramática. “José López Portillo perdió la gran oportunidad histórica única e irreplicable, como jamás se había presentado de convertir la nación mexicana en una potencia intermedia permanente. En cambio la condujo al otro extremo: El de la dependencia absoluta. Durante seis años no dejó de actuar. Ocupó la tribuna pública para representar lo mejor de su repertorio: El triunfo la alegría, el lamento y el llanto. En sus cuatro papeles se había dejado arrastrar por la vanidad del poder, y al terminar su sexenio entregaba un país hundido en la desesperanza.”<sup>72</sup>

Implantó el Impuesto al valor agregado, en un intento de resolver los problemas de administración y recaudación fiscal, pero el desorden financiero continuó. La economía se dolarizó, ante la salida de los capitales de inversión extranjera, el empleo bajo, y el presidente creyó que se debía a la falta de solidaridad de la banca y la nacionalizó.

Su mandato fue oscuro y represor en lo político, mantuvo un ejercicio a veces despótico del poder y de forma unilateral, controló a los restantes poderes del Estado, la guerra sucia continua siendo una práctica del gobierno y aunque no de forma notoria, nunca cesó en magnitud y brutalidad. A pesar de lo anterior, se realizó en 1977 una reforma electoral que siguiendo los hechos radicales de la izquierda (guerrilla y subversión) y con el objeto de hacer menos atractiva esta vía, trató de crear espacios de representación a la oposición, reforzó el sistema de partidos, debilitando así a la militancia de izquierda, se creó la representación proporcional y se legalizó el registro al partido comunista. Era evidente que el sistema necesitaba renovarse, los sindicatos, los movimientos estudiantiles, los empresarios, la sociedad mexicana en su conjunto reaccionaban ante la hegemonía del partido oficial, nunca como hasta entonces existieron conflictos y tensiones que demandaban un cambio en el régimen priísta. “A partir de 1968 se inauguró una fase de relativa inestabilidad, evidenciándose el desgaste del modelo político y la coalición en el poder. Esa crisis, en muchos sentidos, fue el inicio de una nueva etapa; su impacto fue tal, que obligó al estado a implementar

---

<sup>72</sup> VILLALPANDO José Manuel, ROSAS Alejandro, Op. Cit p.233.

una serie de reformas en su seno: fue el inicio del largo proceso de cambio político en el país”.<sup>73</sup>

En 1982, nuestro país, y en menor medida toda América latina sufren de una crisis económica de magnitud todavía mayor a la sufrida por los dos sexenios anteriores.

Miguel de la Madrid Hurtado, fue un presidente gris, su sexenio se caracteriza por su pasividad. Si bien es cierto que la situación del país rayaba en la banca rota, de la Madrid, actuó con demasiada indiferencia a las restantes cuestiones no económicas de la nación, se dice que era una persona que no gustaba de tener protagonismo, por lo que se dice que su mayor pecado fue no hacer nada.

Cuando asume el poder la situación era difícil tal vez mayor a la que se encontraron sus predecesores, con una lealtad al régimen, evadió de forma culpable, el señalar la responsabilidad que el anterior sexenio tenía de la situación económica del país, ni por error o asomo de casualidad, el presidente de la Madrid cuestiono la regla no escrito de mantener intocable al ex presidente, ello condujo a la sociedad a perder la credibilidad de investidura presidencial, denoto una falta de liderazgo en el poder ejecutivo.

De la Madrid, fue en su inicio un defensor de la intervención estatal en la economía nacional, pero ante la presión de los organismos financieros internacionales, como el Fondo Monetario y Banco Mundial, desde 1985 se inicio el cambio hacia el neoliberalismo económico. La deuda externa fue un factor determinante de la política aplicada por el presidente, los acreedores obligaron modificar las políticas que antes populistas ahora eran imposibles de mantener, el gasto público se redujo al máximo, la austeridad se introdujo en el gobierno, los pactos como el de solidaridad económica, fueron conceptos que se instalarían como comunes, al igual que la existencia de una inflación y crisis económica permanente.

En el aspecto político, de la Madrid, fue respetuoso o al menos lo intento de las restantes instituciones, abogado de profesión y constitucionalista convencido, fue respetuoso de la división de poderes hasta donde el régimen lo permitía. Los fraudes electorales fueron surgiendo de forma más notoria a los largo del país, en este sexenio

---

<sup>73</sup> CARBONELL, José. Op. Cit. p. 126.

se reconocen triunfos electorales de la oposición, como aconteció en el norte en el Estado de Chihuahua. Sin embargo este sexenio se caracteriza por el cuestionamiento a las elecciones democráticas, que nunca reflejaban el sentir popular.

“De la Madrid no exageró el presidencialismo, pero, en términos generales, tampoco lo atenuó”.<sup>74</sup> Las elecciones de 1988, fueron un detonante en la aceleración del cambio político del régimen, en ese lapso no lo entendieron así, pero junto con el 2 de octubre del 68, produjeron la ruptura del monopolio partidista.

El fraude electoral, tan notorio y amargo, para el pueblo, sin duda puso al temblar al sistema político mexicano y contribuyo a la creación acelerada de una fuerza opositora: el partido de la revolución democrática entre ellos, que fundado por expriístas y junto al partido de acción nacional presionaron la reforma electoral que se daría en 1996.

Carlos Salinas de Gortari. Su llegada a la silla presidencial se vio envuelta en una niebla de ilegitimidad, nadie creía en su triunfo en las urnas, sin embargo supo obtener durante el sexenio la legitimidad tan anhelada. Al menos los recuerdos de su mandato no se centran en el fraude electoral que lo llevo a la presidencia de México, las memorias de la gente lo invisten como el gobernante más odiado por su política económica y el supuesto saqueo que realizó junto con su familia.

Salinas de Gortari, fue un presidente que supo ejercer la autoridad, durante su sexenio sin duda se dio un reflejo de una mejora económica, y recuerdo voces que le halagaban incluso con la idea de la reelección.

El proyecto del “salinato” era meramente económico, las reformas buscaban reactivar el poder adquisitivo del pueblo y se logro mediante créditos, lo cuales se pagarían en largos plazos y cómodas mensualidades. Se inició un proceso de credencialización del padrón electoral, que culmino en la famosa credencial de elector, un logro de la oposición y una concesión del presidente, las concesiones se hicieron comunes. El presidente tenia como objetivo modernizar a la nación, y propicio dos reformas de importancia en los artículos 27 y 130 constitucionales, preceptos que contenían una ideología histórica, pero que ante un “congreso presidencialista” carente de voluntad propia se reformaron para poder permitir que los campesinos fueran

---

<sup>74</sup> MENDOZA BERRUETO, Eliseo. Op. Cit. p. 151.

propietarios de una parte del ejido que antes propiedad comunal pasaba a la propiedad privada. En lo que toca al artículo 130 constitucional, se reconoce la personalidad jurídica de las Iglesias y agrupaciones religiosas, esto significó el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre México y el Vaticano.

Sin duda el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá, su firma, en la que se creó el más grande mercado común en todo el mundo, significó la materialización de lo que Salinas de Gortari prometía. Incluir a México como un país de primer mundo, aunque ello no era cierto, pues sabemos ahora que era imposible competir con las restantes economías de América del norte.

El sistema económico de Salinas y su aparente desarrollo y estabilidad se basaba en inversiones de capitales extranjeros que trajeron en sí muestras de mejoría, pues ahora se podían ver en el mercado productos que antes solo se conseguían en el extranjero, esos productos iban desde comida hasta autos de lujo, la población se embelesó con el sueño de superar la crisis económica y por momentos se creyó alcanzar dicho anhelo.

Cuando el primero de enero de 1994 estalla la guerra en Chiapas, previo el surgimiento público del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y la declaración de guerra al Estado Mexicano, la aparente estabilidad se tambaleaba.

“En el arte de la simulación Salinas era casi un genio. Manipulador, de buenas maneras con un tono de voz chillón pero amable, no tardó en ganarse el afecto de sus compatriotas. José Agustín escribió: “Podía ser sumamente belicoso y experto en decir una cosa y hacer otra, a veces simultáneamente; como en una comparecencia ante el Congreso, alardeaba de que ya no habría más consentimientos para los periodistas en el momento mismo en que su jefe de prensa repartía el invencible soborno, o chayotón”<sup>75</sup>

Lo anterior es una clara idea de cómo era realmente Salinas, la estabilidad, el progreso modernizador y la bonanza económica era solo un espejismo en el que había hecho creer al pueblo de México y al mundo. Posterior al levantamiento armado de Chiapas, una cadena de sucesos, como el asesinato de Luís Donaldo Colosio, el 23 de marzo de 1994, el asesinato de Ruiz Massieu el 28 de septiembre de 1994, fueron

---

<sup>75</sup> VILLALPANDO José Manuel, ROSAS Alejandro. Op, Cit. pag. 241.

detonadores de la fuga de capitales y con ellos el inicio de la peor crisis económica de la historia mexicana. Los créditos se hicieron impagables al grueso de la gente común, se perdieron propiedades, empleos, se devaluó el peso, todo ello gracias a la inestabilidad política, este era realmente el país que dejaba Salinas a su sucesor.

Ernesto Zedillo Ponce de León. Ante la pérdida del sucesor presidencial (con el asesinato de Luís Donald Colosio), Zedillo llega al poder de forma inesperada y por demás casual, economista de profesión como su predecesor, estudiado y conciente de su papel en la historia de México, a mi juicio su sexenio tiene cosas positivas tanto en lo económico como en lo político, si bien en su primer mes de mandato le explota la ilusión salinista, mediante el llamado “error de diciembre,” supo mantener la cordura y reestablecer el rumbo de la nación, es para mí el mejor hombre que llegó a la silla presidencial desde la etapa del “desarrollo estabilizador.”

Ante la crisis económica sufrida en 1994, el sistema financiero del país enfrentó un serio riesgo de quiebra, por lo que mediante el FOBAPROA (Fondo bancario de Protección al Ahorro) el Estado intervino con fondos públicos para rescatar a la banca. Este fue un fraude de escala mayor que aún hoy en día continúa siendo tema de debate. “Para el ciudadano común, el Fobaproa fue sin duda un despojo. El último agravio que toleraría de un presidente.”<sup>76</sup>

El sentir de la sociedad se tradujo en una creciente inseguridad provocada por el desempleo y la serie de robos, homicidios, secuestros, que se observaban a diario. El presidente Zedillo encaminó su compromiso a detener la crisis y lo hizo al final de su sexenio se logró ver una aparente mejoría pues los índices económicos se mostraban tímidamente positivos.

En lo político Zedillo logró sentar las bases de la transición democrática, respeto los triunfos electorales de la oposición; otorgó la autonomía al Instituto Federal Electoral, así pues en consecuencia durante las elecciones federales de 1997 el congreso se vistió de un color opuesto al presidente, algo que no se veía desde 1912, es Ernesto Zedillo Ponce de León el primer presidente en gobernar ante un gobierno dividido y con un jefe de gobierno del Distrito Federal de un partido diferente al suyo. El mayor logro de Zedillo fue mostrarse como hombre de estado ante las elecciones presidenciales del

---

<sup>76</sup> VILLALPANDO José Manuel, ROSAS Alejandro. Op, Cit. pag. 247.



año 2000 y no como jefe de partido, no intervino y si lo hizo fue de forma por demás discreta, lo que debemos reconocer fue su actitud ante el resultado electoral que llevó al poder a un partido de oposición, y su candidato Vicente Fox Quesada.

El hecho de aparecer ante toda la nación, mediante cadena nacional en televisión, la noche del dos de julio del 2000, el eje del sistema político mexicano, el antes "Tlataoni Sexenal" reconoció la tan anhelada alternancia presidencial; Zedillo pasó a la historia como una figura trascendente en la evolución del presidencialismo a un sistema presidencial más democrático, no fue en si el artífice del cambio político pero fue respetuoso del mismo y la sociedad se lo reconoció.

Vicente Fox Quesada.

El primer presidente de la alternancia democrática, elegido no en los primeros comicios democráticos, pues recordemos que como tal, la democracia quedó implantada en nuestro país desde el régimen priista y la constitución vigente de 1917. Vicente Fox Quesada se define como el primer presidente electo por los mexicanos, esto resulta un poco ambicioso, pero si debemos resaltar que su arribo al poder fue inesperado aún para el régimen del partido oficial, Fox ha sido singular no solo por esta característica de la alternancia, en un régimen que por décadas (casi ocho) monopolizó el poder ejecutivo; sino también por romper el esquema del hombre, resulta por su léxico popular y su estilo de gobernar un presidente de filiación panista cuya personalidad sobresale de los logros de su gobierno.

Si bien es cierto durante su sexenio la economía ha tenido una estabilidad, que marca la continuación del sexenio de Zedillo, las reformas democráticas y económicas que prometió en su campaña presidencial aún no se han logrado, muchos opinan que ha sido producto del estancamiento legislativo, otros se han atrevido a afirmar que el antiguo régimen priista no lo ha dejado gobernar, lo cierto es que lo trascendental es y será que su sexenio marca una nueva etapa del presidencialismo, en el que el sistema político se encuentra en obvio reacomodo, se ha dado preponderancia al papel del poder judicial como garante de la legalidad e institucionalidad, desde el hecho histórico de promover una controversia constitucional por el presupuesto del año 2005, la cual le dio resultados favorables que incluso hacen ver la necesidad de una reforma constitucional en lo que cabe a la posibilidad del veto presupuestal por parte del

presidente, también es de importancia la utilización de los medios masivos de comunicación que desde su campaña para precandidato ha sido relevante en su actuación, Fox ha sabido manejar una imagen moldeada por la mercadotecnia, cuyo objetivo fue y es convencer al electorado.

“El Hombre de Guanajuato ocupó la presidencia con casi 16 millones de votos, (42,52 por ciento de la votación) llegó a gobernar con sus propias formas ajeno al protocolo, ávido de comunicarse con la sociedad a través de diversos medios como la radio, con un vocabulario coloquial, con algunos programas populistas como el de los changarros. Pero llegó al poder legitimado por unas elecciones libres, a través de las cuales la ciudadanía recuperó el valor del voto”<sup>77</sup>

Con su llegada al poder resulta imperativo no solo las reformas económicas que propuso, las cuales no son objeto del presente estudio, pero si resulta necesario proveer a nuestro sistema presidencial de un nuevo marco jurídico-político que modifique el esquema presidencialista de partido único, a un régimen presidencial de gobierno dividido, pues el hecho de que el congreso sea de partido diferente y tal vez opuesto al del presidente es una circunstancias que será común y natural en un nuevo régimen presidencial mexicano.

Las importantes reformas en materia electoral de 1996, que nos dotaron de un instituto electoral autónomo, fueron las que permitieron la transición del sistema priista de partido oficial a partido de oposición; pero esa no es la solución al sistema, pues este continua ex profeso para el partido de Estado y solo la adecuación de las normas y practicas políticas a la realidad actual permitirán superar la prueba de la alternancia y enfrentar con existo un gobierno que presente desacuerdos entre sus instituciones, que por vez primera observa un poder legislativo liberado de sus ataduras que el presidencialismo le impuso.

---

<sup>77</sup> VILLALPANDO José Manuel, ROSAS Alejandro. Op, Cit. p. 257.

### **2.3. Elementos, funcionamiento y características propias del Sistema Presidencial en México**

La evolución del régimen presidencial mexicano ha sido debidamente precisada en puntos anteriores, ahora bien, señalaremos las características particulares del presidencialismo mexicano, no sin antes partir de lo general (sistema presidencial) a lo particular (presidencialismo mexicano).

Mucho se ha dicho que el presidencialismo mexicano es una deformación del sistema presidencial, en ambos la característica esencial del régimen que nos ocupa es la titularidad unipersonal del Órgano Ejecutivo. Ello significa que ya no existe ahora la dualidad observada en el sistema parlamentario de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. En el régimen presidencial, una misma persona se encuentra ser a la vez titular de la Administración Pública y representante internacional del Estado, lo cual implica ser también, en gran medida, el promotor general de la política del Estado.

“Es de hacerse notar, ante todo, que el personaje a que nos referimos, ejercita las funciones propias del órgano, los derechos adventicios de que nos habla Torcuato Fernández, temporal y no vitalísimamente. Su mandato puede ser prorrogado, pero no ilimitado. La designación del comúnmente llamado Presidente de la República o simplemente Presidente, no deriva de principios dinásticos como acontece en las monarquías; ahora la investidura se logra a través del sistema democrático por excelencia: la elección, misma que puede ser directa de todo el pueblo, o caso más común verificada, por un cuerpo electoral restringido.”<sup>78</sup>

Doctrinariamente no se define en el sistema presidencial la prohibición de la reelección, por lo que en algunos sistemas presidenciales del mundo el titular del Órgano Ejecutivo puede ser reelecto, aunque de ordinario las Constituciones no autorizan que indefinidamente se produzca la repetición continua del mandato presidencial. “Es innegable que existen Estados en los cuales la regla de la no reelección indefinida no sólo es marginada, sino en los que incluso en sus Leyes Fundamentales, se estipula la presidencia vitalicia o la no aplicabilidad de la no

---

<sup>78</sup> Cit. Por RIVERA ALVELAÍS, Francisco. El Sistema Presidencial y el Presidencialismo en México. Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM, T.XXXII. Núms. 124, 125 y 126. Julio-Diciembre. México. Publicación Bimestral, 1982. p. 742.

reelección respecto de un personaje determinado; tales situaciones se localizan, respectivamente en Túnez y Yugoslavia, en esta última a favor del extinto Presidente Tito.”<sup>79</sup> Sin embargo, no hay que olvidar que dichos Estados no son prototipos de régimen presidencial, sino de presidencialismo, cuando no de dictaduras con disfraz constitucional.

Por lo que la no reelección no es común a todos los sistemas presidenciales, pero al mexicano se le está vedado, aunque como veremos posteriormente existía un mecanismo que permitía al presidente continuar en el poder sin reelegirse formalmente. Otro punto que debemos señalar es lo relativo al comúnmente denominado “gabinete presidencial”, que nuestra constitución denomina como secretarios de despacho.

El Presidente de la República, obvio es, no puede por sí desempeñar directamente, ni siquiera vigilar el exacto cumplimiento de las tareas administrativas y política que le competen, razón por la cual hemos dicho ya es asistido por un número variable de funcionarios, comúnmente conocidos con el nombre de Secretarios de Estado encargados del despacho de un ramo específico de la administración: dirección jurídica, política y administrativa que realizan por encomienda personal y directa del Presidente de la República, ante quien son únicamente responsables, toda vez que dicho Presidente puede nombrarlos y removerlos con entera libertad.

En este punto percibimos una nueva diferencia con el régimen parlamentario, toda vez que si en éste la cuna de los ministros es el Parlamento, en el sistema presidencial no se requiere el previo carácter de legislador para obtener un puesto ministerial, razón por la cual opina Duverger “que el desempeño de tan importantes funciones se ha desplazado de los políticos de carrera o profesionales hacia experimentados funcionarios de la administración y técnicos de diversas especialidades,”<sup>80</sup> motivo este por el que diversos autores hablan de tecnocracia, aunque la expresión no se refiera exclusivamente al régimen presidencial.

Sin bien algunas legislaciones y sobre todo ciertos tratadistas de Ciencia y de Sociología Política hablan de gabinete, en estricto sentido el conjunto de Secretarios de

---

<sup>79</sup> Cit. Por. RIVERA ALVELAÍS. Op. Cit.. p. 743.

<sup>80</sup> Ibidem p. 744.

Estado no actúan colegiadamente, y si llegan a sesionar juntos, no es el voto mayoritario quien decide la resolución o política a seguir, sino el convencimiento y la convicción del titular único del órgano, esto es, del Presidente de la República.

Incluso existen ordenamientos constitucionales que les denominan, en su conjunto, Consejo de ministros, por cuya virtud los tratadistas señalan que su actuación colegiada en un matiz parlamentario.

Con respecto al poder legislativo señalamos:

“Como premisa debemos asentar que, en el régimen presidencial, el Órgano Legislativo puede ser unicameral o bicameral, y que lo verdaderamente trascendente estriba en la circunstancia de que los integrantes de la o las asambleas, deben generalmente su investidura al sufragio universal, directo, libre y secreto de todos los ciudadanos.”<sup>81</sup>

El sistema electoral acordado en un sistema presidencial puede ser muy diferente, según se considere oportuno y adecuado para el impulso de la democracia, y acorde con el desarrollo político de la ciudadanía. Los métodos electorales elaborados por la doctrina y adoptados por las legislaciones constitucionales y electorales, son básicamente los siguientes:

“a) Sistema Mayoritario puro y simple; b) Sistema de mayoría absoluta; c) Sistema de candidatura uninominal; d) Sistema de Lista, con sus variantes de lista abierta y lista cerrada; e) Sistema de representación proporcional, de entre los cuales cabe destacar:

1. Sistema de cociente electoral; 2. Sistema de número uniforme; y dentro de éstos se debe también tratar el sistema de reparto de curules o asientos parlamentarios a las minorías residuales para lo cual operan básicamente los Sistemas de: 1.1. Sistema de restos mayores, 1.2. Sistema de promedio mayor.”<sup>82</sup>

Deben también anotarse sistemas que pretenden resolver el principio de la proporcionalidad conjugada con el de restos, tal como el del matemático belga Hondt, que recientemente ha sido adoptado por la Asamblea Constituyente de España.

Merece igual mención el Sistema de A. André.:

---

<sup>81</sup> VENEGAS TREJO, Francisco. Op. Cit. p. 308.

<sup>82</sup> Ibidem. p. 309.

“f) La elección puede verificarse en una sola vuelta o a dos vueltas, situación ésta propia de la exigencia de la mayoría absoluta; g) Se debe consignar por último el hecho de la elección directa o indirecta, no sólo en el sentido puro y tradicional del término, sino en el contemporáneo a que tanto se refiere el politólogo francés Duverger, cuando indica que elección directa es aquella en la que el titular del Órgano es designado por el pueblo de una manera mediata o inmediata.”<sup>83</sup>

Estaremos en presencia de voto directo inmediato cuando los ciudadanos acudan a las urnas para designar sin ninguna intermediación al titular del puesto que deben investir; y estaremos en presencia de elección directa mediata, cuando, como es el caso de los Estados Unidos, formalmente no es el pueblo quien en primera y única instancia designa a los funciones sino por el sufragio que depositan en las urnas sirve para designar al auténtico y definitivo elector, elección de segundo grado, etc.

Por lo que se refiere a los nobles y decisivos puestos de Jueces y Magistrados, puede darse el caso de que también estén sujetos a elección popular, aunque lo más frecuente es “que los administradores de justicia sean designados por uno o por dos órganos políticos del Estado, caso éste último de un acto de Estado no de control, sino de colaboración o cooperación como le designa el multicitado Loewenstein.”<sup>84</sup>

Tocamos aquí el punto medular del régimen presidencial. Sobre su caracterización y naturaleza, mucho tiempo no se pusieron de acuerdo los teóricos constitucionalistas; incluso la denominación régimen presidencial fue tardíamente incorporada en los textos explicativos de los sistemas políticos del mundo, esto es, muchos años después de que ya el régimen era practicado concretamente en los Estados Unidos. Durante mucho tiempo el sistema político que exponemos fue considerado como régimen de separación absoluta y tajante de los poderes, lo cual es cierto por lo que se refiere a la integración, más no al funcionamiento de los mismos.

Para quienes así lo consideraban, el régimen político de las ex colonias angloamericanas unidas en Federación se caracteriza “por el hecho de que no existe entre las autoridades legislativas y ejecutivas ninguna relación, ni funcional ni orgánica;

---

<sup>83</sup> VENEGAS TREJO, Francisco. Op. Cit. p. 310.

<sup>84</sup> Ibidem. p. 307.

los poderes no colaboran en nada en una tarea común y entre si no tienen ningún punto de comunicación.”<sup>85</sup>

Si no nos atenemos a la estricta integración y en cierta manera a la conclusión de las tareas encomendadas, por una parte al Presidente de la República, y a los legisladores por otra, la anterior afirmación resulta errónea, por cuanto que los órganos legislativo y ejecutivo son estructuraciones que operan y actúan para un mismo Estado, para realizar las aspiraciones y servicios que la población estatal requiere y demanda; deben por lo mismo colaborar a realizar las tareas y fines del Estado, de igual manera que brazo derecho y brazo izquierdo son instrumentos que actúan en beneficio de la misma persona. La colaboración que se brindan los órganos políticos se percibe en diversos aspectos, tales como los ya mencionados sugeridos por el autor de *Del Espíritu de las Leyes*: refrendo, veto suspensivo, actos de cooperación legislativa tratados; y otros aspectos de control y auxilio recíprocos contenidos en los ordenamientos constitucionales que fundamentan un régimen presidencial. La colaboración recíproca no es sino lo que Montesquieu “denominaba facultad de impedir, o sea, el derecho de nulificar una resolución tomada por otro órgano, cual era la facultad de los tribunales en Roma.”<sup>86</sup>

Encasillar a un órgano en la realización exclusiva de las tareas materiales correspondientes al nombre decisivo de legislativo, ejecutivo o judicial, sería maniatar, o cuando menos dificultar la marcha normal de los asuntos del Estado, y en una situación de intenso juego político, de celo exagerado de sus funciones, de frecuentes diques, y frenos a la actuación de los órganos, se llegaría al caos, a la anarquía, a la inseguridad, y, con ello se propiciarían las tomas irregulares de poder o la arbitrariedad y hegemonía predominancia ilegítima de un órgano sobre los demás, implicando ello la reinstauración de la dictadura, y por ende la asfixia de la democracia. Afortunadamente, no sólo en la práctica, sino tampoco en la realidad normativa presidencial, se observa dicho juego permanente, no de vigilancia sino de obstáculos paralizantes. Así, contemplamos que las constituciones autorizan a los órganos a verificar, con plena validez y obligatoriedad, actos que materialmente no son de su incumbencia. De tal manera, y sin

---

<sup>85</sup> ZINK, Harold. *Los Sistemas Contemporáneos de Gobierno*. 2ª edición, México, Edit. Libreros Unidos Mexicanos, 2000. p. 187.

<sup>86</sup> *Ibidem*. p. 188.

quebrantamiento del principio estructural y autónomo de la distribución de poderes, el órgano ejecutivo emite reglamentos autónomos o heterónomos, cuyos preceptos, al estar revestidos de generalidad, impersonalidad y abstracción, tiene indudable naturaleza legislativa. El órgano legislativo emite decretos cuyo destinatario o afectado se predetermina y especifica en el mismo; tales como los decretos por medio de los cuales autoriza a un Licenciado en Derecho a ser el abogado oficial de un Estado extranjero, representado en México por su respectiva embajada; o los decretos por medio de los cuales autoriza al Presidente o Ministro de la Suprema Corte de Justicia para recibir y usar condecoraciones extranjeras, que no impliquen sumisión a gobierno o Estado extranjero. El órgano judicial, por su parte, emite los nombramientos de sus funcionarios y empleados administrativos y su Reglamento Interior. Se comprende fácilmente que los citados actos del órgano legislativo tienen total naturaleza administrativa, y que los enunciados del órgano legislativo tienen total naturaleza administrativa, y que los enunciados del órgano judicial tienen carácter administrativo y legislativo respectivamente. Si en México compete al Ministerio Público la investigación de los delitos, igualmente se concede a la Suprema Corte de Justicia facultad para investigar violación a las garantías individuales, del voto público o de algún otro delito sancionado por el Código Penal.

De idéntica manera, no son pocos los actos para cuyo perfeccionamiento se requiere el concurso, y por ende la participación de dos órganos del Estado. “Así, los tratados sólo tienen plena validez y obligatoriedad, en los Estados Unidos y en México, hasta que son ratificados por el Senado de la República. Incluso en los Estados Unidos, en ocasiones los Senadores se muestran reacios a aprobar un tratado, no siempre por parecerles injusto o inconstitucional su contenido, sino sólo por el afán de estorbar la gestión administrativa, por molestar al Presidente de la República, como forma de expresarle su inconformidad con la política internacional que dirige.”<sup>87</sup> De igual manera se requieren dos conductas sucesivas, diferentes órganos, para verificar la extradición de reos del fuero común, el acuerdo del Juez competente decretando la extradición, y la ejecución material de la misma, a cargo del Ejecutivo Federal en nuestro caso. También dentro de la órbita de México, por reforma constitucional de 1977, el Supremo Tribunal

---

<sup>87</sup> ZINK, Harold. Op. cit. p. 188.



de la Federación interviene, aunque no de manera decisiva y vinculatoria, sino como una simple e imparcial opinión, en el contencioso electoral al haberse estructurado el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ahora bien, cabe indagar, investigar y exponer la razón de la que deriva el calificativo de Presidencial conferido al régimen democrático constitucional que estamos esbozando. Al respecto debemos manifestar que, tomando en cuenta tanto el ordenamiento constitucional que lo establece, como su funcionamiento real, el presente sistema de separación de funciones entre órganos diversos, ha hecho pensar a los teóricos constitucionalistas que su estructuración jurídica no es sino el reforzamiento de la superioridad del órgano legislativo respecto del Ejecutivo; mientras que otros escritores manifiestan que lo esencial del régimen se rebela en la autonomía funcional, o, mejor dicho, en la irresponsabilidad política directa del Presidente de la República con relación al Órgano Legislativo. Posiciones tan diferentes, que por lo mismo han originado expresiones y calificativos también diversos. Para los primeros en el sistema político que establece la separación orgánica completa del gobierno y del parlamento, y su autonomía funcional, lo que cubren las disposiciones jurídicas, a lo que pueden desembocar en la realidad, es al establecimiento de un Gobierno Congresional; mientras que para los segundos, precisamente la nota más característica es la autonomía de la actuación de los órganos, pues la colaboración no implica conjunción de voluntades, fusión de potestades y competencias, concentración del poder, sino ayuda mutua y reflexivo apoyo a la voluntad del otro órgano, todo esto haciendo resaltar la no responsabilidad del gobierno stricto sensu ante el Parlamento, y por ende la imposibilidad de que se presente una moción de censura, con su voto aprobatorio correspondiente, que provoque la caída, la renuncia del gobierno, quien, a su vez, y en lógica correspondencia, tampoco puede poner término anticipado a las tareas de los legisladores. En virtud de esta autonomía, sobre todo la del Órgano Ejecutivo, y por las razones históricas que expondremos más adelante, esta forma o método jurídico de orquestar y practicar la democracia, se ve atribuir el calificativo de Presidencial.

De esta manera y relacionando lo anterior expuesto no solo en el presente punto sino en todos los anteriores nos percatamos de lo siguiente:

Históricamente México en sus inicios como nación independiente se vio obligada a enfrentar dentro de si a diversos grupos sociales, los mestizos, los españoles y criollos, los indígenas, todos con diversos puntos de vista con respecto a el establecimiento de un gobierno, hemos precisado que la estabilidad solo se obtuvo mediante la superación de conflictos armados que ya fuese generales o solo reducidos a sectores regionales, preparaban el liderazgo de un caudillo.

Pues bien al termino de la revolución; México se encontraba plagado de caudillos regionales, que deseaban imponer su voluntad a toda costa intentando convertirse en señores feudales, pues a pesar del cambio social querían seguir disfrutando de lo que el régimen anterior de Díaz había establecido con respecto a los beneficios de los hacendados, por ello muchos caudillos revolucionarios se enfrentaban entre si continuamente intentando establecer una hegemonía, ante tal situación establecer un partido que aglutinara a todos y proporcionare satisfacciones a todos los sectores evitando los enfrentamientos y proporcionando estabilidad social, económica y política al repartir de una forma más o menos equitativa el poder resultaba bastante atractivo.

Pues efectivamente se estableció un sistema político cuya maquinaria permitía a sus piezas incorporarse activamente en el gobierno, encontrando puestos a cada sector, poniendo orden donde antes existía la lucha, se creo y estableció un sistema hegemónico que alrededor de la figura presidencial sentó las bases para un presidencialismo total.

Por ello un elemento fundamental del presidencialismo mexicano fue la no oposición en el sistema, es decir al momento de la creación del partido oficial, se incorpora a la gran mayoría dejando solo muy pocos disidentes, los cuales no representaban oposición alguna y si se esforzaban por ser una resistencia organizada se eliminaban.

El sistema presidencial mexicano que aún ahora, con las modificaciones que adelante abordaremos, fue la respuesta oportuna a décadas de inestabilidad, fue una solución a su época, construyo instrumentos e incorporo reglas claras y precisas, las cuales no eran democráticas pero estaban revestidas de legalidad.

El presidente era el hombre, la institución que decidía toda la vida nacional, la constitución le facultaba para nombrar a sus más cercanos colaboradores, y el partido que lo llevaba al poder le proporcionaba los individuos de los cuales echaría mano, es decir se estableció un binomio entre partido y gobierno.

El hombre fuerte de la revolución, Plutarco Elías Calles, concibió establecer un partido de estado, un instituto político de representación popular creado por el grupo triunfador de la revolución, por lo tanto el grupo en el poder estableció un apoyo civil revestido de legalidad (el partido oficial) ante la sociedad mundial que observaba y pudo mantener al poder militar sujeto a la autoridad civil.

Por tanto vemos dos elementos más en el régimen que estudiamos, el primero de ellos el establecimiento de un partido único con el total apoyo del órgano de gobierno. El segundo elemento la subordinación de los militares al ser incorporados a dicho partido, lo que permitía que el militar estuviese subordinado a la autoridad civil.

Así el presidente tenía no solo el control de los militares, sino también el control de todos los puestos de gobierno, pues los dirigentes y funcionarios provenían del partido oficial que lo apoyaba incondicionalmente y que estaba bajo su liderazgo.

Se estableció entonces una serie de reglas no escritas que permitían la convivencia y la alternancia del poder sin violencia, eso fue un gran logro en una nación que solo conoció dos periodos anteriores de estabilidad (el gobierno de Benito Juárez y el de Díaz). La primera regla no escrita, pero conocida por todos era que el presidente y el partido eran uno solo, el presidente era el hombre fuerte y este designaba a su sucesor de entre aquellos colaboradores cercanos que tenían como él una amplia y reconocida trayectoria dentro del partido oficial.

El régimen establecido contenía elementos democráticos y autoritarios, más sin embargo no existía contradicción en su actuar pues toda la estructura de gobierno facultaba y permitía que el presidente se estableciera en el único dirigente.

Más sin embargo debemos decir que el sistema contaba con un amplio apoyo social, pues nunca antes se había incorporado a todos los demás sectores populares y al menos se disimulaba por medio del partido la representación de la sociedad en su totalidad.

El sistema presidencialista funciona por medio de la certidumbre tanto política como social, pues las normas estaban perfectamente delimitadas y no existía duda, todo giraba en torno al presidente, el poder legislativo se sometía al ejecutivo, pues los legisladores eran designados por el presidente y todos ellos debían ser de confianza, lo mismo ocurría con los gobiernos locales e incluso municipales, pues existía un control total.

Por tanto se propició un sistema servilista hacia el ejecutivo, dirigido al presidente, más no todo era negativo pues este sistema también propiciaba acuerdos y negociaciones, se transaba con el poder, pues si un dirigente local no estaba satisfecho con lo que se le había dado y exigía más era eliminado políticamente se le sacaba del juego, por ello se aceptaba con buena gana todo lo que el presidente otorgara al resto de los actores políticos.

Se creó un sistema conformado para el presidencialismo, tendiente a desarrollar al máximo la figura del presidente, pues como hemos dicho no existía oposición ni mucho menos control a la figura presidencial. Por otro elemento es la preeminencia del poder ejecutivo sobre los restantes poderes del Estado.

En el presidencialismo mexicano coexiste el federalismo, eso solo es de mote pues las decisiones son tomadas desde el centro, por el presidente.

El presidente en turno designa a su sucesor mediante la elección que se realiza para la postulación de candidato del partido oficial, por ello no existía incertidumbre en la sucesión presidencial pues esta se definía antes de la contienda electoral. De esta forma el presidencialismo revestido de una gran fortaleza es la característica principal del sistema presidencial mexicano.

Por otro lado una significativa característica es la manifestación del presidencialismo de la facultad exorbitante consiste en la jefatura suprema y que detenta el Ejecutivo Federal del Partido en el Poder, mismo que designa al 100% de los diputados federales uninominales o de mayoría relativa, al 100% de los senadores, al 100% de los gobernadores y 100% de los presidentes de la República, de este partido.

Propone el Presidente de México a su sucesor, el cual al integrar en forma rotunda y exhaustiva su gobierno nombrando libremente todo el gabinete secretarial, departamental y paraestatal, (artículo 89, fracción II ), consolida tal vez al más poderoso

de los sistemas presidencialistas, cuando menos en lo que respecta al mundo de occidente.

Y al final el Presidente de la República Mexicana, logra su mayor fuerza política, precisamente cuando la agota, en efecto es el Presidente en funciones de jefe nato del partido quien al nombrar sucesor, entrega el poder político. El Poder Constitucional termina ya por último el primero de diciembre del sexto año de gobierno, naciendo otro Presidente, reproduciendo idénticamente el mismo acontecer.

El artículo 89 constitucional debería contener en su articulado, si es que así procede, la facultad que de facto asume el Presidente de Jefe máximo del Partido. Es importante revisar ya hasta dónde conviene que sea el Presidente quien designe a los funcionarios anotados y que son la unanimidad de todos los responsables del gobierno de la nación.

Lo importante es que nada esté oculto a la Constitución. Si así conviniere que la Constitución lo disponga, si por otra parte como así lo estimamos, se requiere un Presidente muy fuerte, pero es necesario limitarlo, que constitucionalmente así se haga.

#### **2.4. El Poder Legislativo dentro del Régimen Presidencial Mexicano**

En el primer párrafo de su artículo 49, nuestra Constitución establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. “La división de Poderes no es solamente un principio doctrinario teóricamente concebido sino una institución política surgida empíricamente de la historia. Desde Aristóteles hasta Montesquieu todos los pensadores a quienes preocupó la división de Poderes, dedujeron sus principios de una realidad histórica concreta; Aristóteles diferenció la Asamblea de liberaste, el grupo de Magistrados y el Cuerpo Judicial, de las varias formas combinadas que descubrió en las ciudades Estado griegas; Polibio dedujo la forma mixta de gobierno, analizando los regímenes de Roma; Bodino de la observación de la realidad francesa de su época, afirmó la existencia de cinco clases de soberanía, que por ser ésta indivisible, incluyó en el órgano legislativo; por último

infiendo sus principios de la organización constitucional inglesa, John Locke y Montesquieu formularon la teoría moderna de la división de Poderes.”<sup>88</sup>

Nuestra constitución como lo hemos dicho, incorpora el principio de división de funciones pero incorpora a las inspiradoras teorías de Locke y Montesquieu la realidad social de nuestro país, pues, como ya hemos dicho, cuando estas teorías nacen, la hasta entonces diversidad de órganos y la clasificación de funciones, parecía obedecer exclusivamente a la necesidad de especializar las actividades, esto es, a una mera división del trabajo, pero a partir de Locke “este motivo para fraccionar el Poder Público, aún cuando no desaparece pasa a ocupar un lugar secundario y entonces surge como razón superior de dividir el Poder, la necesidad de limitarlo a fin de impedir su abuso”<sup>89</sup>, y esta premisa es recabada en nuestra constitución

De este modo la división de Poderes llegó a ser y continúa siéndolo hasta la fecha, la principal limitación interna del Poder Público que halla su complemento en la limitación externa que constituyen las garantías individuales y en otras formas como la limitación temporal y la existencia de varios ámbitos de autoridad: La Federal, la Estatal y la Municipal.

Ha quedado asentado que la llamada división de poderes, no es otra cosa que la distribución de atribuciones y facultades que supone el ejercicio del poder, para evitar su uso indebido; de igual manera se ha mencionado que no es la única distribución de competencias, pues conforme a nuestro régimen constitucional, mediante la existencia del municipio libre y de los Estados libres y Soberanos a que se refieren los artículos 115 y 40 respectivamente, estamos en presencia de otro criterio de distribución de funciones, atribuciones y competencias en razón de Territorio.

Ahora bien la adopción de la separación de poderes por si sola, no se traduce en un gobierno perfecto, el principal problema que la historia nos ha enseñado en la adopción del principio de la separación de poderes como una mera organización constitucional, consiste en que el diseño de instituciones que tienden a bloquearse, obsérvese el desarrollo de las relaciones ejecutivo-legislativo en los últimos años de

---

<sup>88</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. Cit. p. 446.

<sup>89</sup> LOCKE, John. Segundo tratado sobre el Gobierno Civil, Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil. Traducción, prólogo y notas de Carlos Mellizo, 1ª edición, Madrid, España Edit. Alianza, deposito legal, 2000, p. 238.

nuestro gobierno “del cambio”, va generando procesos de ruptura política y funcional de las instituciones, por lo tanto esta tendencia a bloquearse ha producido en nuestro poder legislativo una situación que lo coloca ante la sociedad como obstáculo al presidente, toda vez que el congreso por su composición colegiada es más vulnerable a las divisiones propias de la diversidad de representación partidista.

Obviamente esta situación de choque entre los poderes ejecutivo y legislativo obedece a la tradición del antiguo régimen prisa, por lo que el presidencialismo dista de haber sido superado pues aunque el presidente no sea del partido oficial, el resto de las instituciones posee en buena medida la herencia caudillista.

Pero una vez señalado lo anterior y con el objeto de precisar el papel del poder legislativo en el régimen presidencial, debemos mencionar los “contrastes constitucionales” de la anterior carta magna de 1857, esto es importante por que recordemos que la finalidad del ejercito constitucionalista (grupo precursor de la constitución de 1917) era restaurar dicha constitución.

Ante los acontecimientos históricos en el inicio de la República Mexicana, la Constitución de 1857 transfería el poder al congreso, para evitar la posibilidad de instaurar dictaduras, el congreso estaba integrado por una sola cámara lo que evitaba las divisiones y lo colocaba como un poder fuerte, no existía el veto presidencial a las leyes y los periodos ordinarios que eran dos sumaban hasta seis meses de actividad legislativa, además existía la obligación del titular del poder ejecutivo de informar al pleno del congreso dos veces por año y solicitar autorización incluso para salir de la capital de la república.

Juárez quien por las circunstancias históricas que enfrentó necesitaba ser un presidente fuerte y en 1874 restableció el senado y el veto presidencial lo que debilito al congreso ante el presidente.

En el año de 1874 se reformó la Constitución de 1857 para revertir su espíritu, que concluyo con la promulgación de la constitución de 1917 que consolido el monopolio del poder en el ejecutivo, pues obedecía a la lógica revolucionaria: consolidar el poder y reivindicar los derechos sociales, la situación que atravesaba el país en plena revolución argumentaron a favor de un presidente fuerte y se le dieron ventajas estructurales que conforme el paso de las décadas siguientes hasta la de los

setentas en sucesivas reformas constitucionales elevaron las atribuciones del presidente y por el contrario establecieron un poder legislativo carente de independencia y poder de decisión.

Sin embargo ahora, con respecto a lo anterior, el papel del poder legislativo dentro del sistema presidencial ha variado, pues es por si mismo una oposición a la voluntad del ejecutivo y ejerce sus facultades, que aunque siempre contempladas en la constitución era letra muerta, es en la actualidad el poder legislativo un control real al poder ejercido por el presidente que busca un equilibrio real de los poderes estatales.

Es ahora que el papel del poder legislativo tiene tanta trascendencia para el sistema político y para el presidente, pero esa búsqueda de control y equilibrio aún falta consolidarse como lo veremos a continuación, pero entonces debemos señalar las causas por la que el papel del congreso (poder legislativo) es trascendente al presidencialismo en gobierno dividido como lo es el nuestro ahora.

Nunca antes como en este momento histórico, los grupos parlamentarios integrantes del congreso han sido tan numerosos y diversos en sus ideología, pero tampoco la manera de gobernar del presidente en turno ha sido tan polémica, si bien nuestro actual presidente: Vicente Fox Quesada, arribó al poder con un gran respaldo popular, este ha ido disminuyendo notablemente en el transcurso del sexenio ya sea por la presión de los medios de comunicación o la que los partidos políticos producen.

“La forma de gobernar” del presidente Fox crea opiniones diversas y polarizadas, ese estilo de ejercer la presidencia tan peculiar y la propaganda que el gobierno distribuye tan numerosa e incluso onerosa, lejos de acrecentar el apoyo social ha incentivado a los partidos políticos ha llevar sus protestas ante tales manifestaciones publicitarias al congreso mismo por medio de sus grupos parlamentarios, lo que se traduce en una representación legislativa propensa al enfrentamiento con la política presidencial lo que disminuye las posibilidades de acuerdos y el voto a favor de las iniciativas provenientes del presidente.

Ante tal situación de constantes descalificaciones y enfrentamientos la actividad legislativa se estanca, aunado al hecho de la falta de normatividad para los actuales sucesos políticos que un gobierno dividido ocasiona. Es decir no existe un fundamento



legal ni mucho menos casos análogos que nos ayuden a solucionar la situación de incertidumbre política, pues las reglas del antiguo régimen están desapareciendo.

Esta situación de incertidumbre se agrava ante la falta de experiencia de los legisladores de ahí que resulte atractivo la reelección inmediata de los mismos, pues también ayudaría a disminuir las líneas de acción que los partidos impongan a sus legisladores, integrantes de sus facciones parlamentarias, esto sería útil pues reforzaría el compromiso personal del legislador para con sus votantes lo cual beneficiaría la actividad legislativa y fortalecería al congreso ante las políticas partidistas, el congreso no debe ser rehén de una política de partidos.

Luego entonces debemos fortalecer al congreso dotándolo de normatividades internas que lo ayuden a buscar acuerdo y no divisiones, pero a mi juicio el presidente se encuentra débil pues ante el rechazo de sus iniciativas por caprichos partidistas del congreso, aunado a una equivocada relación con el congreso que provoca enfrentamientos con los partidos, no tiene defensa alguna, por ello debemos dotarlo de ciertos elementos que establezcan el equilibrio necesario entre los poderes para superar la incertidumbre en el sistema político que podría ocasionar crisis de gobernabilidad con las consiguientes crisis económicas. El reto es hacer de dicha gobernabilidad un ejemplo de estado de derecho y democracia.

## **2.5. Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el Presidencialismo Mexicano**

Ante el papel que el congreso mantiene actualmente, debemos señalar los puntos en los cuales la relación ejecutiva y legislativa tiene importancia estructural para el sistema político, obviamente cualquier tipo de relación entre dichos poderes es importante pero resaltaremos algunos puntos.

En este tema ponemos en relieve la fuerza presidencial que por eso bautiza al sistema nuestro como, presidencial o presidencialista, pero también establecemos los puntos trascendentes de dicha relación ejecutivo-legislativos, como se explicara en las siguientes líneas.

El Presidente de la República se inviste de funciones legislativas de una importancia que no deja lugar a dudas, pareciendo el presidencialismo constitucional eclipsar los otros dos poderes, aún sin mencionar la potestad que tiene de expedir reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes de naturaleza legislativa.

El artículo 71 constitucional, en su primera fracción incluye al Presidente en la facultad para iniciar leyes o decretos en colaboración de poderes, ejerciendo funciones propias del Legislativo Federal, de los legisladores federales como son los diputados y senadores al Congreso de la Unión, mencionados en la fracción segunda del propio artículo.

Los Diputados de los Estados también pueden iniciar leyes federales, en lo que pudiéramos llamar colaboración de competencias constitucionales, únicamente que las iniciativas de los congresos locales deben ser colegiadas.

El artículo habla de diputaciones incluyéndolas de manera que no deja margen de duda, las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, lo cual, analizando las constituciones de los Estados nos percatamos que se trata del equivalente a la comisión permanente. Al autorizar pues, la Constitución a las diputaciones de los Estados presentar iniciativas de leyes federales se está permitiendo legislar a estos apéndices legislativos que en principio no deben legislar.

El hecho de que en primer término sea el Ejecutivo conforme al artículo 71 constitucional el que tenga facultad de iniciar leyes o decretos y la realidad nacional de que casi la totalidad de ellas provengan del Ejecutivo, nos manifiesta no un presidencialismo tan sólo, sino un monopolio a favor del Presidente en la actividad legislativa, que en los extremos dados en México realmente la destruye.

Por lo que el favorecer en el congreso la actividad legislativa es una prioridad y creemos que debe ser incentivada para disminuir el número de iniciativas realizadas por el presidente, otro punto importante es que muchos proyectos de ley, están rezagados en las comisiones parlamentarias las cuales ignoran ya sea por la carga de trabajo o por falta de presión legal el dictaminar un proyecto legislativo, entorpeciendo así dicha función parlamentaria.

En el inciso a del artículo 72 constitucional tenemos las figuras del veto,

*“Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta la aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien si no tuviere objeciones que hacer, la publicará inmediatamente.”*

La institución del veto, se deduce a contrario sensu de la expresión de dicho artículo constitucional *“quien, si no tuviere objeciones que hacer, lo publicará inmediatamente”* esto concluye en un veto total como lo explicaremos a continuación:

Ante la realidad mexicana el veto era una institución sólo de la teoría constitucional. Será hasta cuando las iniciativas pasen también a formar parte de los diputados y senadores, así como de los Congresos locales, cuando el si no tuviere observaciones que hacer del Presidente, tenga contenido y vigencia de forma permanente en México, pues actualmente aún y con la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que concluye que el poder ejecutivo si tiene facultades de realizar observaciones al presupuesto y esto se puede traducir en un veto, el mismo aún carece de la eficacia que en un sistema presidencial con gobierno dividido y con una normalidad política debería tener.

La figura del veto se convertiría entonces en el arma de defensa que el presidente dispondría para usar contra un congreso inundado de caprichos partidistas, pero el veto contemplado en el artículo 72 resulta ser ambiguo, por ello es necesario ampliar su regulación; teóricamente el veto es considerado como el principal contrapeso que un presidente pueda tener sobre el poder legislativo, pero para usarlo como arma o amenaza eficaz, este veto contemplado en la constitución debe ser certero, y atractivo para su uso, actualmente no es ni lo uno ni lo otro.

La doctrina establece: “tres clases de veto: el parcial, el total y el de bolsillo”<sup>90</sup>, el primero de ellos es considerado también por los expertos en la materia como el más efectivo, y resulta también el sugerido a nuestro presidente.

Este veto parcial; Contempla que el presidente regrese al congreso con sus observaciones, aquellas partes de la iniciativa de ley con las que el ejecutivo esta en desacuerdo y promulga el resto del proyecto de ley con el que si se esta de acuerdo, de

---

<sup>90</sup> UGALDE, Luís Carlos, El caso del veto presidencial Relaciones entre Gobierno y Congreso. Primera edición. México, Universidad Nacional Autónoma de México.2002, p. 647.

tal manera que no existe estancamiento alguno, pues por un lado se promulga una parte de la ley y se revisa el resto por el congreso en espera de una votación que supere el veto presidencial, con el veto parcial todos ganan un poco.

Con el veto total que es contemplado por nuestra carta magna, el presidente no puede regresar al congreso una parte del proyecto para revisarlo y promulgar el resto, pues cuando existen observaciones se regresa en la totalidad el proyecto de ley, o se promulga todo o nada, esto provoca que no exista acuerdo ni ganancia.

Por último para efectos de referencia señalaremos que el veto de “bolsillo” se da cuando una constitución no obliga al poder ejecutivo a promulgar o regresar un proyecto de ley, en un plazo determinado, lo cual se traduce en un olvido a propósito de tal iniciativa legal por parte del presidente lo que congela dicha iniciativa.

Luego entonces el dotar de un veto parcial al presidente lo ayudaría a superar situaciones de enfrentamiento con el congreso pues evitaría el desecamiento total de una iniciativa de ley, por lo cual la actividad legislativa no se detiene ni los proyectos del ejecutivo, entonces habría lugar a una mayor certeza política para el sistema político.

Ahora bien sobre el veto presidencial debemos señalar lo relativo al presupuesto de egresos, “La falta de claridad en el texto constitucional y la falta de resoluciones judiciales que sienten jurisprudencia, hacen del presupuesto un asunto delicado. Mientras los legisladores no clarifiquen la redacción del artículo 72 constitucional, hay un conflicto latente de que el tema termine por ser resuelto mediante Interpretación constitucional de la Suprema Corte. Ante esta disyuntiva, siempre será mejor evitar el conflicto que esperar a que se presente un recurso de inconstitucionalidad con los problemas y el enfrentamiento que ello provoque”<sup>91</sup>

Inicialmente el debate sobre el veto al presupuesto de egresos se centra en la posibilidad constitucional de realizarse, es decir el presupuesto de egresos emana de una sola cámara (diputados) por tanto no es una ley, lo que inhabilita al presidente a vetar el presupuesto pues el precepto 72 constitucional solo le confiere el derecho a vetar proyectos de ley que sean aprobados por ambas cámaras. Pero el anterior razonamiento no es concluyente pues el mismo artículo en su inciso J) lista los casos en que el ejecutivo no puede realizar observaciones a resoluciones del congreso o una

---

<sup>91</sup> UGALDE Carlos, Luís..Op. Cit. p. 650.

cámara o lo que es lo mismo vetarlas. Ahí en dicha fracción no aparece lo relacionado al presupuesto de egresos, por lo que deja abierta tal posibilidad de realizarse el veto presupuestal.

En primer término antes de manifestarnos sobre la procedencia del veto presupuestal, resaltamos la necesidad de que este artículo 72 constitucional, como ya hemos dicho sea reformado de tal manera que su texto no deje lugar a ambigüedades, incorporando el veto parcial y manifestándose sobre la procedencia o no del veto al presupuesto.

Ahora bien la procedencia del veto presupuestal debe tomar en cuenta, varios factores, los cuales a pesar del resultado de la controversia constitucional que con motivo de la modificación hecha por parte del poder legislativo (mayoría de oposición) del proyecto de presupuesto enviado por el ejecutivo para el año 2005, dichos factores no han sido resueltos de forma satisfactoria. El ejecutivo federal, promovió ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una controversia constitucional, la cual fue declarada procedente, luego entonces el elemento de legalidad pareciera superado, aunque en la realidad se presentan aún más interrogantes que hacen necesario un estudio más profundo del veto presupuestal por parte del poder ejecutivo.

El actual presidente defiende la atribución constitucional del Ejecutivo de hacer observaciones al Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados y que los legisladores optaron por desconocerla. El día posterior a la publicación del presupuesto de egresos aprobado por la cámara de diputados en el diario oficial de la federación (20 de diciembre del 2004) el ejecutivo señaló que al día siguiente estaría presentada la controversia constitucional.

Pero para entender esta situación debemos explicar, que ante la aprobación del presupuesto de egresos a mediados del mes de noviembre del año dos mil cuatro, por la cámara de diputados, el ejecutivo expreso su descontento con tal paquete presupuestal que califico de incongruente e inviable, pues modificaba sustancialmente el proyecto inicial enviado por dicho poder ejecutivo. Acto seguido, y con el análisis elaborado por la Secretaría de Hacienda, la Presidencia de la República remitió a San Lázaro una serie de observaciones y enmiendas al documento aprobado por los legisladores, las cuales no fueron atendidas.

Por lo que ante la supuesta indiferencia de las observaciones realizadas por el ejecutivo al presupuesto aprobado por la cámara de diputados, el actual presidente Vicente Fox Quezada toma una decisión histórica y promueve una controversia constitucional basándose en dos motivos que el mismo señaló: *“El primero es que existe una atribución constitucional, reconocida históricamente al Poder Ejecutivo para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos que aprueba la Cámara de Diputados. Por primera vez en la historia, los diputados han optado por desconocerla. Esta atribución debe respetarse, porque garantiza el equilibrio sano de los poderes y contribuye a la construcción de la gobernabilidad democrática. El segundo motivo es que el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados viola disposiciones constitucionales, al invadir funciones propias del Ejecutivo.”*<sup>92</sup>

Así pues tal y como sostenemos en la presente investigación corresponde al máximo tribunal de la nación definir las atribuciones que, de acuerdo con la ley (misma que respecto al tema del veto presupuestal no es clara) corresponden al Poder Ejecutivo y a la Cámara de Diputados en la definición final del presupuesto.

Pero además se pone en evidencia la viabilidad de una de las conclusiones que sostenemos: es necesaria reformar la constitución en lo relativo al veto por parte del presidente de la república, y determinar tajantemente si puede incluir el presupuesto aprobado por el poder legislativo.

Es necesario regular plenamente el veto presupuestal su procedimiento y alcances, pues como reiteramos quedan interrogantes pendientes de responder ¿Cómo podría el presidente vetar el presupuesto y no la ley de ingresos, que el mismo envía a la cámara de diputados? Es decir tendría que vetar ambas o modificar en congruencia la ley de ingresos, pues si existieren modificaciones realizada por los diputados al presupuesto enviado por el presidente en consecuencia la ley de ingresos debería sufrir modificaciones, las cuales seguramente no serian del agrado del ejecutivo y debería vetar ambas iniciativas (presupuesto y ley de ingresos), en estricto derecho el ejecutivo si podría vetar la ley de ingresos, ¿pero como gastar (presupuesto) si no existen ingresos?, ante el veto a la ley de ingresos por parte del presidente, entonces también

---

<sup>92</sup> Diario La jornada 21 de diciembre del 2004.

se debería modificar el presupuesto para estar acorde con la ley de ingresos equiparándose, ingreso y gasto.

Luego entonces observamos la posibilidad de mayores problemas tanto de procedimiento como de impacto político.

Otro factor concluyente, atento a lo establecido por los artículos 73 fracción VII y 74 fracción IV constitucionales, le corresponde al poder legislativo determinar el presupuesto de egresos y aprobar la ley de ingresos, por lo que el proponer un veto al presupuesto por parte del ejecutivo vulneraría dicha facultad presupuestal del poder legislativo, lo debilitaría y eso es algo que no debemos permitir.

Por lo que el dotar de armas al ejecutivo, no significa que sea en detrimento del poder legislativo, pues es una facultad de control político el determinar el presupuesto. Lo que debemos hacer es favorecer en las relaciones de los poderes legislativo-ejecutivos no es el predominio, sino el equilibrio, por lo que yo no estoy de acuerdo con el veto del ejecutivo al presupuesto.

Mucho se ha dicho al respecto de la actual relación entre el congreso y gobierno, el negar el veto presupuestal no es en si una solución a la incertidumbre que cada año se ha repetido con respecto a la aprobación del presupuesto, el primer paso para solucionar dicha inestabilidad, es adelantar los tiempos de presentación del proyecto de egresos y la ley de ingresos, algunos señalan que debe ser a medio periodo de sesiones (el texto constitucional del artículo 74 frac. IV, señala como plazo máximo el quince de noviembre se amplía un mes si es el primer año del presidente) por lo que el mes sugerido es el de julio.

Otra medida es llenar el vacío legal ante la no aprobación del proyecto de egresos, actualmente del texto constitucional no se desprende la regulación ante una tardía aprobación del proyecto de egresos, por lo que no se puede dejar al país sin un presupuesto, por lo que en busca de certeza jurídica y política, para el caso de que no se aprobara en tiempo el proyecto de egresos debe de elegirse entre estas dos opciones: la primera que el presupuesto inmediato anterior aprobado continúe vigente o segundo, se autorice al ejecutivo, como facultad extraordinaria (ante la ausencia de un presupuesto aprobado) para realizar gastos de urgencia necesaria u obligatorios (pagos ya contraídos, obligaciones contractuales, cuya omisión resultaría en responsabilidad y

costos mayores, remuneraciones a servidores públicos, deuda pública, y erogaciones determinadas por ley), de esta manera no se repetirían situaciones de incertidumbre y posible inestabilidad, lo que dotaría al sistema político de mayor fortaleza y credibilidad ante la comunidad internacional.

Por otro lado del punto anterior se desprende las facultades extraordinarias y meta constitucionales que ejerce el presidente, con respecto a las primeras señalamos que, son variadas y muy amplias hemos precisado en el punto relativo a la evolución del régimen presidencial post revolucionario, que las facultades conferidas al presidente son de todo tipo y le permiten tener injerencia en todos los niveles y aspectos de gobierno, con respecto a las más importantes y que la constitución señala es decir las facultades extraordinarias conferidas al Presidente para legislar, tienen su antecedente remoto en la Roma republicana de los cónsules, cuando surgía temporalmente la figura del llamado dictador, concentrando las funciones de todos los funcionarios.

Fue hasta la Constitución de 1857, cuando por primera vez, se consagraron la suspensión de garantías y las facultades extraordinarias para legislar, pero para entender porqué fue eso y para comprender también su evolución, es preciso primero enterarnos del contenido del artículo 29 constitucional que las encierra.

Se conoce doctrinalmente a la hipótesis contenida en el artículo 29 constitucional como estado de sitio, como medidas de excepción y como estado de emergencia ante tales situaciones se ponen en crisis dos valores, el personal del individuo y el de la sociedad, y ante ello, aún cuando sea temporalmente el primero sucumbe ante el segundo, pero para que esto suceda es necesario que se den todas las condiciones del 29, las cuales son: invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualquier otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto.

Así tenemos ya el supuesto necesario para que, primero se suspendan las garantías y posteriormente se concedan al Ejecutivo las facultades extraordinarias, que no necesariamente, aún cuando, son principalmente de carácter legislativo. Siendo el Congreso el único que puede limitar esas facultades extraordinarias “el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el ejecutivo haga frente a la situación.” A la vez en condición indispensable que primero se suspendan garantías y después existan facultades de emergencia recaídas en el



Presidente. Éste, el Presidente, sólo él, con aprobación del Congreso de la Unión y en los recesos de éste, la Comisión Permanente y con anuencia también del Consejo de Ministros podrá hacer la suspensión de garantías en forma sumamente condicionada. Por Consejo de Ministros entiéndase al gabinete de gobierno comprendido por los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento, y Procurador General de la República, según la reforma del 14 de abril de 1981, empero se ha suscitado la duda, no aclarada por el Constituyente, de si por esa expresión se puede pensar en los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con lo que se tendría la participación de los tres poderes.

“La suspensión se puede llevar a cabo en todo el país o en lugar determinado, y esto se debe a que las garantías que se suspenden sólo son aquéllas que fuesen obstáculo para hacer frente a la situación rápida y fácilmente, pudiéndose pues, localizarse éstas en todo el país o en lugar determinado, siendo ésta la primera condición, la segunda que sea por tiempo limitado, la tercera que sea por medio de prevenciones generales, éstas son emitidas por el Congreso y como toda resolución de éste es ley o decreto, según el artículo 70, y ambos son de carácter legislativo general, abstracto e impersonal, entonces estamos frente a una ley que previene cuáles garantías, dónde y por cuánto tiempo habrán de ser suspendidas.”<sup>93</sup>

La cuarta y última condición es una inferencia de la anterior, es la prohibición de que la suspensión se contraiga a determinado individuo en los particulares. En efecto, la ley es general y el decreto o ley que contenga las prevenciones generales, tienen por imperativo lógico que ser generales, excluyéndose pues su aplicación a un particular en concreto; esas leyes por así mal llamarlas, que reciben el calificativo de privativas, están prohibidas por la Constitución en el artículo trece que dice que nadie puede ser juzgado por leyes privativas.

Con esta última condición de que la suspensión no se contraiga a determinado individuo en particular, termina la primera parte del precepto siendo la relativa a suspensión de garantías individuales.

La segunda parte del artículo fija su centro en las llamadas autorizaciones, que necesariamente debe conceder el Congreso al Ejecutivo, para que haga frente a la

---

<sup>93</sup> UGALDE Carlos, Luís..Op. Cit. p. 170.

situación y que de no encontrarse en funciones el Congreso, se debe convocar sin demora para que las acuerde, lo cual refuerza la idea de que las facultades extraordinarias son en esencia legislativas, ya que la Permanente no puede acordarlas y se requiere al Congreso. La Comisión Permanente, carece de facultades legislativas.

Decíamos que por vez primera se imprimen en el Documento Jurídico Supremo de 57, la suspensión de garantías y el uso de facultades extraordinarias.

No se quiso y así sucedió en todas las constituciones anteriores a 1857, que la Constitución contuviera preceptos, que aunque fuera muy condicionadamente y para rescatar un bien mayor de otro menor, permitiera en su propio contexto la violación a la misma.

Mencionamos lo anterior por que la suspensión de garantías por su trascendencia es un factor donde las relaciones entre el poder legislativo y el poder ejecutivo se ponen de manifiesto con suma importancia para la vida nacional, pero estas relaciones deben de estar en completo equilibrio lo cual no hace ver la necesidad de reformas al sistema político en su conjunto las cuales mejorarían notablemente las relaciones entre estos dos poderes pues permitiría superar los obstáculos que un congreso independiente al ejecutivo ocasiona.

Hemos dicho ya que favorecer iniciativas provenientes del poder legislativo (disminuyendo las provenientes del ejecutivo) propiciaría una mayor actividad legislativa, pues esta función parlamentaria aunada a la de control político del gobierno se traduciría en una mayor fluidez dentro del sistema político.

Cinco son las funciones que la doctrina reconoce como más importantes del poder legislativo, las dos primeras ya las mencionamos (función legislativa, control político) las restantes son: la de impulso político, la de información y la presupuestaria. Con lo relativo al veto presupuestal hemos explicado la relevancia de que el poder legislativo controle monetariamente al ejecutivo, “el poder legislativo tiene lo que se ha denominado el *poder de la bolsa*, es decir que el ejecutivo no podrá recaudar ni gastar un centavo si previamente no ha sido autorizado por el órgano legislativo; esto es de especial importancia”<sup>94</sup> pero de ello hablaremos más adelante en lo relativo a la política presupuestal.

---

<sup>94</sup> CARPIZO Jorge.Op Cit. p. 143.

Con la función de impulso político creemos necesario hablar de la reelección de legisladores, ellos son los que más se relacionan con el ejecutivo y mucho se ha dicho sobre la posible reelección inmediata de sus cargos populares.

El artículo 59 constitucional niega la posibilidad de reelección inmediata de los legisladores, establece que si un diputado o senador suplente nunca estuvo en funciones podrá ser elegido candidato para contender a una curul pero esta vez como propietario en el cargo de representación popular.

Sobre los argumentos a favor de la reelección inmediata de legisladores se ha dicho que favorecería la carrera legislativa, que acercaría a los representantes populares con los electores, lo que a mi juicio es indiscutible es que favorecería una actuación más responsable del legislador electo para buscar su posible reelección, con ello nos evitaríamos vergonzosos acontecimientos que los legisladores (no la generalidad) ocasionan con su ignorancia y falta de compromiso social.

Recordemos que lo necesario para que el sistema político funcione como una perfecta maquina con sincronía, no es necesario debilitar o fortalecer en demasía a un poder en específico lo importante es encontrar el equilibrio, y este se daría teniendo legisladores más preparados y concientes de su papel político y de representación popular ¿la reelección inmediata lo producirá? Creo que si por lo siguiente.

El dotar de continuidad a un representante popular exige contrapesos, para proceder a darle esa potestad de reelegirse a los diputados y senadores debemos estudiar lo relacionado al sistema de partidos y su financiamiento, ahora señalaremos algunos puntos en referencia a la reelección de legisladores pero en apartados posteriores profundizaremos un poco más.

Un hombre en un determinado distrito electoral que posee fuertes nexos empresariales podrá conseguir fácilmente recursos económicos que le darán ventaja si decide postularse al cargo de legislador comparado con sus contendientes que solo cuentan con cierto respaldo popular. Esa ventaja le hará traficar con influencias en su afán de conservarla y de reelegirse, lo que ocasionaría una creación de hombres fuertes en determinados distritos o estados y su continua prolongación en el cargo de representación popular, por ello el financiamiento a las campañas electorales debe limitarse tajantemente, regular los medios de publicidad y espacios en ellos para que

cada partido se encuentre en igualdad de circunstancias (se busque obtener equidad). Por otro lado al ejecutivo le convendría mantener como legisladores a aquellos que no fueron una oposición a sus iniciativas de gobierno, por lo que no habría duda que se generaría una tentación al ejecutivo de inmiscuirse en las elecciones a diputados y senadores de su agrado; pues con tal de obtener en el congreso una mayoría afín al ejecutivo, la búsqueda de acuerdos (que es el único camino para superar un gobierno dividido) no sería una prioridad, ya que bastaría que el ejecutivo ayudase a algunos legisladores de su agrado aunque fuesen de partido distinto para obtener la mayoría en el congreso.

Por ello el sistema de partidos debe cambiar su plataforma, no se trata de debilitar a las instituciones políticas, sino de regularlos desde la constitución misma para que todos se vean obligados a tener una estructura interna democrática que produzca candidatos con respaldo popular y evitaría la creación de hombres (legisladores) fuertes en un distrito electoral, se debe votar por el partido y el individuo, no exclusivamente por un hombre que tenga los recursos para llegar a la masa electoral por medio de una gran despliegue mercadotécnico en publicidad masiva.

Los anteriores son dos argumentos en contra de la reelección, y deben valorarse oponiéndolos a los siguientes:

Se dice que la reelección inmediata de legisladores es una característica de los regímenes democráticos, y que propiciaría la carrera parlamentaria pues se obtendría la profesionalización en el quehacer legislativo. Si hacemos memoria y retenemos una imagen visual del diputado promedio, seguramente veríamos a un sujeto que parecería todo menos diputado o senador (con sus excepciones claro esta) veríamos la cámara de diputados vacía, y nos vendría a la mente el último chisme que causo un diputado y ha sido publicado en una revista de espectáculos, lo que trato de decir es que urge la profesionalización de dichos legisladores, el obtener mayor experiencia no les perjudicaría en nada. Pero esta reelección inmediata debe traer aparejada una regulación mayor sobre los asesores necesarios a cada diputado o comisión parlamentaria, asesores especializados que conformen un staff de apoyo técnico "solo integrando un amplio equipo de apoyo, el poder legislativo se verá fortalecido. La complejidad de la sociedad moderna y los asuntos que de ella se desprenden, hacen

imposible que los parlamentarios puedan contar con un dominio de todas las materias. De ahí la necesidad de este grupo técnico”<sup>95</sup>.

Entonces con al reelección inmediata a legisladores tendríamos representantes populares más preparados y experimentados, además con un mayor grado de responsabilidad pues su actuar se vería castigado o premiado en la siguiente elección, por lo que además existirá una relación más directa entre los electores y sus representantes.

Es necesaria dicha reelección pero acompañada de una mayor regulación en cuanto al sistema de partidos y su financiamiento, estos son temas que estarán en un constante estudio pues constituyen factores preponderantes en la relación congreso y gobierno.

Un último punto de incidencia y factor relevante entre estas relaciones es lo concerniente al despacho de secretarios o gabinete presidencial.

En efecto el gabinete presidencial es el que tiene mayor contacto con los legisladores, cada secretario de Estado o despacho, en su área específica de responsabilidad, debe tener contacto directo con las comisiones especializadas, por ejemplo el secretario de energía con la correspondiente comisión parlamentaria de energía, etc. Precisamente por esa cercanía con el congreso, el gabinete presidencial debe estar compuesto no solo por personas de toda confianza del ejecutivo sino también por personas con trato político y que no sean de total desagrado del congreso. Si lo que buscamos es obtener una relación mas igualitaria entre el ejecutivo y el legislativo, debemos pensar en la trascendencia del gabinete presidencial, este debe tener responsabilidad no solo hacia el presidente que lo nombra sino también una responsabilidad hacia el congreso, pues si tiene una mala actuación en la secretaría correspondiente las consecuencias para el gobierno del país pueden ser desastrosas y no vale la amistad que tenga cada secretario con el ejecutivo para asegurar su permanencia en la secretaría que ocupa.

Por ello el gabinete presidencial debe ser responsable políticamente ante el congreso y debemos darle la facultad al poder ejecutivo de pedir la remoción de los secretarios de Estado que no cumplan debidamente con sus funciones, cada integrante

---

<sup>95</sup> CARBONELL José. Op. Cit. p. 219.

del gabinete presidencial debe de obtener la ratificación por parte del congreso ante su designación presidencial, esta ratificación debe ser con mayoría simple pues recordemos no se trata que el secretario designado sea de la simpatía total del congreso pues compete al presidente nombrar a los secretarios de despacho y para ello elegirá a los que considere más capaces pues deben ser personas afines a las políticas de la presidencia, lo que necesariamente no significa que comparta las políticas del poder legislativo.

En algunos países latinoamericanos se ha implantado sin éxito la figura del jefe de gabinete o coordinador de ministros (Argentina y Perú) el objetivo es ayudar en las relaciones con el congreso, pero habida cuenta que es el ejecutivo quien en última instancia designa y remueve a tales coordinadores de gobierno, la tan anhelada gobernabilidad no es obtenida, por ello en México antes de pensar en implantar la figura de coordinadores de gabinete a manera de primer ministro debemos empezar por hacer responsables a tales funcionarios como son los integrantes del gabinete presidencial para que las relaciones ejecutivo – legislativo tengan más bases para obtener una estabilidad que concluya con al gobernabilidad democrática.

Por ello ante la reelección inmediata de legisladores, dotar de veto parcial al ejecutivo, desconcentrar sus facultades constitucionales y desaparecer las meta constitucionales para tener un verdadero federalismo reduciendo el centralismo del ejecutivo federal, hacer responsables políticamente a los secretarios de Estado pudiendo ser removidos a petición del congreso, daremos una nueva dimensión a las relaciones poder ejecutivo – legislativo, resaltamos que no se trata de debilitar a un poder en beneficio de otro, como sería el legislativo, el objetivo es evitar el enfrentamiento de dos colosos, pues si le confiriéramos de facultades extraordinarias al legislativo el presidente no podría gobernar, pero para obtener la gobernabilidad es necesario restarle facultades al ejecutivo en aras de un federalismo verdadero, pues no podemos dejar intocados la serie de facultades que se le dotaron en siete décadas de hegemonía del partido único de Estado.

## CAPITULO III

### EL GOBIERNO DIVIDIDO EN UN RÉGIMEN PRESIDENCIAL

En el capítulo anterior en sus puntos finales hemos hablado insistentemente del gobierno dividido, ahora explicaremos su trascendencia en las actuales relaciones del poder ejecutivo y el poder legislativo en nuestro presidencialismo.

Existen dos elementos fundamentales en la configuración de un gobierno dividido en un régimen presidencial. El primero es un sistema de representación que otorgue garantías de participación y que permita articular los intereses de la sociedad. El segundo es un sistema de gobierno que pueda formular e implementar políticas colectivas.

A su vez, estas dos dimensiones requieren de sistemas electorales adecuados, que favorezcan la evolución de partidos políticos fuertes, pero que al mismo tiempo generen una representación legítima para el ciudadano. Además son necesarios partidos políticos que, estando representados en las instituciones de gobierno, puedan estructurar programas eficaces.

Tradicionalmente, las actividades del Estado con el fin de lograr el bien común para todos, son identificadas con el concepto de "poder", lo que en términos políticos significa "facultad para hacer algo" o la capacidad para tomar decisiones que comprometen a la sociedad en su conjunto. En un gobierno dividido, el poder debe encontrarse organizado de tal forma que exista un poder que decrete, uno que legisle y otro que administre justicia.

Históricamente este principio se conoce como el principio de la división de poderes, y fue enunciado por primera vez en Inglaterra y Francia en el siglo XVII y XVIII respectivamente por los filósofos Locke y Montesquieu, quienes plantearon que para garantizar la libertad de los ciudadanos debían existir tres poderes independientes: el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial.

Sin embargo, actualmente, el término gobierno dividido es utilizado, además de su connotación tradicional, para referirnos a la pluralidad de ideologías que existan dentro del órgano legislativo de gobierno frente a la ideología del poder ejecutivo. En el

presente capítulo abordaremos de manera particular los aspectos trascendentales de un gobierno dividido en el sistema presidencial.

### 3.1. ¿Qué es un Gobierno Dividido?

Se designa con el nombre de gobierno, al conjunto de funcionarios públicos, encargados de regir y administrar un estado o nación. También se puede decir, que el gobierno es el conjunto de órganos, encargados de aplicar la política del Estado. El gobierno es el grupo que tiene la función directiva de la sociedad; es como un administrador colectivo. El gobierno lo forman personas cuya actividad, se encuentra aplicada a cumplir los mandatos del Estado.

Como señala la autora Carla Huerta Ochoa, “el Estado, no podría existir ni alcanzar sus fines sin la existencia en el mismo de la autoridad. En esta forma establecemos la necesidad de una institución gobernante en el Estado”.<sup>96</sup>

La misma autora continúa señalando que “el gobierno es esencialmente la acción por la cual la autoridad impone una línea de conducta, un precepto, a individuos humanos. Los gobernados son los habitantes del Estado, nacionales y extranjeros, que se encuentran en el territorio estatal”.<sup>97</sup>

Es innegable que todo gobierno, es un fenómeno social, lo es porque los hombres cuando viven en grupos o comunidades, necesitan de alguien que mantenga el orden y la paz.

Todo gobierno posee un poder para hacer las leyes, es el poder legislativo. Un órgano para exigir su cumplimiento, es el poder ejecutivo, y otro para interpretarlas y decidir sobre su aplicación, el poder judicial.

El poder Ejecutivo es el encargado de actuar, de hacer cumplir las leyes y de ejecutar los fallos de los tribunales. Es administrador y al mismo tiempo responsable, de los intereses del Estado; tanto nacionales como internacionales.

En las repúblicas de gobierno presidencial, el poder ejecutivo corresponde al presidente. En los gobiernos parlamentarios, el jefe del poder ejecutivo es el primer ministro. El presidente en esta última clase de gobierno, es solamente el jefe del

---

<sup>96</sup> HUERTA OCHOA, Carla. Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político. 29ª edición, México, Edit. UNAM, 2001. p. 53.

<sup>97</sup> *Ibidem*.



Estado, pues carece de poderes políticos. En las monarquías constitucionales, el rey es sólo jefe del Estado, pues el Primer Ministro está encargado del Gobierno.

“El Parlamento es el cuerpo legislativo de un Estado, donde los ministros son los encargados del poder ejecutivo, Inglaterra por ejemplo. En los países de gobierno presidencial, como México, los cuerpos legislativos reciben el nombre de Congreso. El Poder Legislativo en nuestro país recae en la Cámara de Diputados y Senadores. En Inglaterra, el poder legislativo está en manos del Parlamento, que se compone también de dos cámaras, la de los Loores o Cámara Alta y la de los Comunes o Cámara Baja. En las Monarquías Constitucionales, el funcionamiento del gobierno ha sido resumido en la siguiente frase: El rey reina, el parlamento gobierna”.<sup>98</sup>

Tomando en cuenta lo expuesto, podemos decir que hay dos modelos básicos para las democracias: el régimen parlamentario y el presidencial (puede haber regímenes que combinan rasgos de ambas). En América Latina predomina el modelo presidencial, que implica una separación entre el poder ejecutivo y el legislativo, a diferencia del modelo parlamentario, donde sólo se puede gobernar si el partido con mayor número de escaños en el parlamento cuenta con una mayoría, por sí mismo o en coalición.

Un gobierno dividido “es aquél en que la mayoría de la Cámara pertenece a un partido y el presidente a otro. Y al contrario, cuando un partido posee el control, tanto del ejecutivo como del legislativo unicameral o bicameral, se habla de gobierno unificado, mientras que cuando nadie cuenta con mayoría absoluta congresional, se habla de gobiernos no unificados”.<sup>99</sup>

Cuando en el modelo presidencial el partido en el gobierno no tiene una mayoría en el legislativo, se puede presentar una parálisis, en donde es casi imposible aprobar nuevas leyes. Tal es el caso de México desde 1997. En efecto, no se ha logrado aprobar una sola reforma política, fiscal, energética ni laboral, importantes desde entonces, pese a que hay una amplia conciencia sobre la necesidad de hacerlo. Lo mismo sucede en muchos países de la Latinoamérica.

---

<sup>98</sup> SISTEMAS DE GOBIERNO. <http://www/sistemasdegobierno/infojuridicas.pdf>. 3 de junio de 2004.

<sup>99</sup> HURTADO, Javier. El Sistema Presidencial Mexicano. Evolución y Perspectivas. 2ª edición, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 2003. p. 62.

Esta parálisis contrasta con la situación en Estados Unidos de Norteamérica, el paradigma del presidencialismo. En dicho país, en los últimos treinta años ha prevalecido el gobierno dividido: el partido que ocupa la silla presidencial no ha tenido una mayoría indiscutible en el legislativo. A pesar de lo anterior, todas las administraciones recientes han logrado la aprobación (con sustanciales modificaciones) a importantes proyectos. Por ejemplo, las reformas fiscales de Reagan (bajo un Congreso controlado por los demócratas), las reformas al estado de bienestar de Clinton (bajo un Congreso republicano), etcétera.

La gran diferencia entre el presidencialismo Latinoamericano y el Estadounidense radica en la fortaleza y orientación de los partidos y del sistema político. Allá sí aplica la máxima de que toda la política es local. Sin importar su partido, se espera que un legislador defienda a los intereses locales, incluso cuando éstos se oponen a los principios ideológicos del partido al que pertenece. Esto permite que los políticos individuales tengan mayor peso que los partidos, lo cual a su vez hace posible que se logren acuerdos legislativos bipartidistas, sobre todo en cuestiones pragmáticas, esto es, presupuestos y políticas económicas más que en temas nacionales, como defensa y política exterior.

Para un país tan grande y diverso como Estados Unidos de Norteamérica, este sistema tiene más sentido que el parlamentarismo, donde los partidos tienen todo el poder y los intereses locales no pesan mucho (lo cual no es malo en el caso de países pequeños y relativamente homogéneos, como los europeos). Es claro que, en ese sentido, América Latina se parece más a Estados Unidos y, por tanto, no extraña que la región sea presidencialista.

Ahora bien, ¿qué pasa en México? Si bien el modelo político se parece mucho en forma al de Estados Unidos de Norteamérica, la forma en que opera es totalmente distinta: los partidos tienen todo el poder y los legisladores ignoran (literalmente) los intereses de los ciudadanos de los distritos que teóricamente representan. Esto se debe a muchos factores. En primer lugar, la misma historia: pese a ostentarse como un país federal, en realidad siempre ha sido un país muy centralizado. Por ejemplo, los gobiernos estatales tienen muy pocas facultades para cobrar impuestos y casi todo su ingreso proviene del centro.

Además, hay dos arreglos claros que disminuyen la autonomía de los legisladores individuales. La primera es la prohibición a la reelección (por lo menos en periodos consecutivos), esto impide que un político pueda crear una base estable de apoyo en su distrito (sin olvidar que destruye la posibilidad de la profesionalización del trabajo legislativo) El segundo es el régimen de financiamiento: el dinero público para las elecciones se canaliza por medio de los partidos y no a políticos individuales (como sucede en EUA).

La consecuencia es que los partidos controlan el destino de los legisladores. Éstos, a su vez, obedecen ciegamente al liderazgo. En ese sentido, cuando el partido del presidente no controla al legislativo, es muy difícil llegar a acuerdos, ya que los partidos opositores no tienen incentivo alguno para cooperar. De hecho, lo único que impide un mínimo de cooperación (por ejemplo, para aprobar el presupuesto) es el temor al castigo que les puedan propinar los electores por su obstruccionismo. Pero es una preocupación menor: la mayoría de los partidos políticos tienen una fuerte base de votos incondicionales, producto tanto del bajo nivel educativo del mexicano como de las redes clientelares (grupos de interés particulares) que son su base.

En México, un gobierno dividido gana siempre en representatividad y pierde en eficacia porque la toma de grandes decisiones, sobre todo las iniciativas de reforma a los tributos pasa por muchos filtros y se vuelve lenta.

Creemos que, sin una reforma política de fondo, el sistema político de nuestro país vivirá una inestabilidad que podría ocasionar una ingobernabilidad lo que nos orillaría a tomar soluciones no democráticas por lo que veríamos un retroceso. Esa reforma debe tener una pauta rectora: destruir las bases del corporativismo en los partidos por lo que el sistema partidista deberá tener bases democráticas en sus elecciones internas, la posibilidad de reelegir inmediatamente a los legisladores, disminuir y regular ampliamente el financiamiento a los partidos, en síntesis obtener representatividad en el poder legislativo, no una continuación de caprichos de los líderes partidistas en el congreso.

### 3.2. Aspectos de Trascendencia en el Sistema Político

En el sistema político el punto neurológico en el que confluyen interacciones mutuamente determinantes entre éste, el sistema de partidos y el sistema electoral, es el gobierno.

A quedado asentado que en el sistema político presidencial actual tiene como aspectos característicos y trascendentales los siguientes:

- a) “La jefatura de Estado y de gobierno se concentran en una sola persona: el presidente.
- 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 del 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 período fijo de duración en el cargo, por lo que el Congreso no tiene capacidad para destituir al presidente y el Ejecutivo no tiene facultades para disolver al legislativo.
- e) El poder ejecutivo es unipersonal, a diferencia de los sistemas parlamentarios, en los que el primer ministro y el gabinete constituyen un cuerpo ejecutivo de carácter colectivo.
- f) El presidente, en forma libre y directa, nombra o sustituye a sus ministros o secretarios, quienes tan sólo son sus colaboradores.”<sup>100</sup>

Es importante señalar que la difusión generalizada que en el mundo ha tenido el sistema presidencial, ha hecho que cuando estos modelos se reproducen y adaptan en cada país, se pueden dar casos en los que las características distintivas de cada uno se expresen en mixturas nuevas en las que, no obstante que el sistema de gobierno se siga denominando con referencia a su modelo de origen, en la actualidad sea una amalgama que integra elementos de otros sistemas de gobierno, o del mismo sistema

---

<sup>100</sup> PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. El Congreso de la Unión. 3ª edición, México, Edit. UNAM, 1997. p. 189.

presidencial que se observa en otros países, referimos el caso de algunas naciones latinoamericanas que al introducir figuras como el jefe de gabinete se acercan un poco al parlamentarismo.

Consideramos que en el sistema político mexicano el régimen presidencialista tiene un nuevo reto, el hecho de que tanto el presidente como el poder legislativo sean elegidos mediante sufragio popular puede conducir a un callejón sin salida cuando el partido del presidente no cuente con mayoría legislativa, el caso del gobierno dividido que por vez primera acontece en nuestra nación, el reto se presenta a superar dicho acontecimiento con gobernabilidad democrática, esto debido a que en los regímenes presidenciales no existe un principio democrático que permita resolver la disputa entre la rama ejecutiva y la legislativa a fin de dirimir cuál de las dos representa verdaderamente la voluntad popular. Algunos países presidencialistas han incluido la segunda vuelta electoral con el objeto de que no exista dicha característica de gobierno dividido, pero esa medida no es sino un paliativo que no resuelve satisfactoriamente ni aporta elementos de solución a un caso de gobierno dividido.

En este sistema político, un presidente reúne en su persona las funciones de jefe de Estado y de jefe de gobierno. La situación se complica cuando el presidente, como líder de una opción partidista definida, interviene en un asunto público sin que sea posible establecer de forma clara los límites entre una función y otra, como tampoco se le puede exigir el comportamiento neutral propio de su investidura como jefe de Estado. Por otro lado, en caso de falta absoluta del presidente (ya sea por muerte o incapacidad), transcurrido un tiempo, será el Congreso el que elija al sustituto, quien en ocasiones puede representar una opción política diferente a la del ex mandatario, trayendo consigo una variación importante en la opción política y programa de gobierno por el que votó el electorado.

Otro aspecto de trascendencia en este sistema político es que los gobiernos presidenciales no tienen soluciones disponibles para las divergencias políticas que puedan surgir cuando un presidente no tiene un apoyo mayoritario en la legislatura. La parálisis gubernamental debilitadora es particularmente posible cuando el sistema presidencial coexiste con un sistema multipartidista. Cuando esto ocurre, los

presidentes se ven obligados a presionar a los líderes parlamentarios para conseguir el apoyo requerido o intentar gobernar usando decretos legislativos.

Podemos concluir que, debido a la lógica de que el futuro político de la oposición depende del fracaso de la administración, los líderes de la oposición tienen pocos incentivos para colaborar, y cuando ello ocurre, es mediante el otorgamiento de algunos ministerios u otros puestos gubernamentales, la negociación sustituye al acuerdo mientras que la búsqueda de consensos en bienestar del nación queda a un segundo término para los grupos parlamentarios.

Por ello es necesario que constitucionalmente se obligue a los partidos a transparentar sus actuaciones, incluyendo el gasto del presupuesto público que se les destina, y el proceso interno de selección de candidatos a cargos públicos, lo anterior convertirá el sistema partidista en un elemento de apoyo para resolver el gobierno dividido no un obstáculo como hasta ahora se ha presentado.

### **3.3. Determinación de las Políticas en un Gobierno Dividido**

Para comprender la determinación de las políticas en un gobierno dividido, consideramos pertinente señalar que la palabra política viene “del latín *politicus* y del griego *politiké*, y se refiere a la teoría, arte y práctica del gobierno”.<sup>101</sup>

Los gobiernos divididos son producto típico del sistema de gobierno presidencial. Las causas o factores que lo originan tienen que ver esencialmente con variables político–electorales como la separación de poderes, las elecciones intermedias y la política de partidos.

Los gobiernos divididos generan efectos tanto positivos como negativos en la determinación de las políticas en un gobierno dividido y su funcionamiento. Habrán de propiciar, en primer término, el inefectivo y caótico gobierno cuando no existen determinaciones constitucionales para solucionar el enfrentamiento entre dos poderes.

Cuando no existen mecanismos constitucionales ni políticos que permitan superar satisfactoriamente la división, la segunda consecuencia puede ser la quiebra de la democracia, debido a que mina la cooperación entre las ramas de gobierno y

---

<sup>101</sup> Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. 8ª edición, España, Edit. Espasa, 2001. p. 1219.

puede propiciar cierto desencantamiento en el electorado de las experiencias de una naciente o débil democracia presidencial moderna llevada hasta sus últimas consecuencias. Por último la tercera consecuencia en este tipo de gobierno tiene como efecto que se configuren gobiernos de coalición no deseados entre antagonistas políticos, que a su vez pueden traer como consecuencia una modificación de las expectativas de las políticas públicas que deba implementar un ejecutivo elegido por el voto mayoritario del electorado. Además, en los gobiernos divididos la responsabilidad sobre las ineficiencias gubernamentales se diluye en las dos ramas del gobierno: el Congreso culpará de ello al presidente y el presidente al Congreso.

Pero los gobiernos divididos también producen efectos positivos. Entre éstos habrá que mencionar la existencia de una independencia efectiva entre los poderes y mayor control y vigilancia sobre el órgano ejecutivo, por otro lado se favorece el federalismo verdadero pues los gobiernos locales y municipales deben de ser más eficaces al depender menos de un ejecutivo fuerte que maneja desde el centro toda decisión de cómo dirigir el gobierno, pero debemos resaltar que el sistema presidencial en situación de gobierno dividido funciona mejor cuanto más independientes y democráticas sean sus instituciones, es reflejo de un avance político.

A continuación veremos como repercute el gobierno dividido en materia de política exterior y presupuestal de un país.

### **3.3.1. Política Exterior**

Históricamente los fines del Estado varían de acuerdo con las condiciones prevalecientes en un momento determinado, así, a veces puede ser la defensa nacional, la conservación del territorio, la salud de la población, otras pueden ser de índole subjetivo como la defensa religiosa, el ideal democrático, la tradición, etcétera. Pero actualmente se piensa que la economía nacional y la política social y exterior son los factores que mueven principalmente las tareas del Estado. Desde esta perspectiva decimos que política es la orientación, la dirección, las prioridades que el poder ejecutivo y que en ocasiones el poder legislativo da a la administración del Estado.

En este orden de ideas, "la política exterior es una herramienta de orientación y posicionamiento esencial para el desarrollo de cualquier país que debe necesariamente

mantener una intensa y constante relación con el exterior para practicar su actividad internacional ante la globalización en los niveles económico, científico, ecológico y político del planeta tierra”.<sup>102</sup>

“La política exterior de un gobierno dividido en un régimen presidencial está determinada por las siguientes características:

La supremacía del ejecutivo con el proceso de toma de decisiones;

La existencia de una política dual;

El énfasis en una política exterior economicista y

La supremacía del contexto externo”.<sup>103</sup>

La supremacía del poder ejecutivo en el proceso de toma de decisiones de política exterior, se refiere al lugar preponderante de éste frente a los otros actores gubernamentales. En este régimen gubernamental, constitucionalmente, el poder ejecutivo tiene mayores poderes frente al legislativo. En el caso de México, durante mucho tiempo, el Congreso mexicano ha estado subordinado a las decisiones tanto de política interna como de política externa que le presenta el Ejecutivo. En materia de política exterior, la ley le otorga al presidente de México el poder de firmar tratados, nombrar embajadores y ser el comandante supremo de las fuerzas armadas. Por su lado, el Congreso tiene el poder de ratificar los tratados firmados por el Ejecutivo, aprobar los nombramientos diplomáticos y administrar los recursos financieros de la nación.

“Las principales razones que explican la supremacía del Ejecutivo sobre el Congreso son: 1) el presidente de México tradicionalmente seleccionaba a los diputados y senadores, por lo que éstos no gozaban de independencia política y votaban siempre a favor de las iniciativas que provenían del Ejecutivo; 2) el Ejecutivo tiene una visión más amplia de lo que puede ser el interés nacional, mientras que los representantes del pueblo por lo regular se centran más en los intereses locales; 3) el

---

<sup>102</sup> BORJA, Arturo. *Política Exterior de México: Evolución y Perspectivas*. 3ª edición, México, Edit. El Colegio de México, 2002. p. 27.

<sup>103</sup> ARRIAGA, Juan Carlos. “El pacto de San José. De la cooperación económica a la negociación comercial en México y sus relaciones con el Caribe”, *Revista Criminalia*, año XL, núm. 1-3, México, 2003. p. 141.



Ejecutivo obtiene mayor información de cada tema gracias al aparato burocrático con que cuenta. Por lo tanto, está en mejores condiciones para tomar decisiones importantes; 4) el Ejecutivo cuenta con un servicio profesional de carrera que se encarga de los asuntos internacionales, mientras que los congresistas, por durar sólo tres años en el puesto y no existir la reelección, no cuentan con la profesionalización necesaria”.<sup>104</sup>

“En la práctica, el proceso de toma de decisiones de la política exterior de México es más sencillo, pues sólo una pequeña élite gubernamental participa directamente. Es decir, entre más reducido sea el número de actores que toman parte en tal proceso, más expedita y, hasta cierto punto, más eficaz será la decisión. Hay que recordar que la política exterior de las grandes potencias del siglo XIX era un asunto exclusivo de las autocracias, quienes no tenían mucho problema en instrumentar sus órdenes. La desventaja es que cuando un grupo toma las decisiones más importantes entonces se trata de una política exterior menos democrática pues responde más a los intereses del grupo en el poder que a los intereses nacionales”.<sup>105</sup>

La supremacía del Ejecutivo sobre el Legislativo representa algunas otras desventajas en materia de política exterior. Por ejemplo, si existiera una verdadera separación de poderes, a la hora de negociar con otros países el presidente podría argumentar que no puede aceptar ciertas condiciones porque su Congreso no se lo permitiría. Entonces, la capacidad de negociación internacional de México aumentaría automáticamente.

En el caso de los actores no gubernamentales, tradicionalmente la sociedad civil mexicana no ha influido de forma considerable en las decisiones de política exterior. Ello se debe a que muchas de las organizaciones sociales, entre ellas los sindicatos, los medios de comunicación, la iglesia y el partido en el poder no gozan de una amplia independencia frente al gobierno. Además, la sociedad civil ha sido tradicionalmente débil frente al centralismo y autoritarismo del gobierno mexicano. Para una política exterior más democrática, pero esto con la situación de gobierno dividido está

---

<sup>104</sup> BORJA, Arturo. Op. Cit. p. 139.

<sup>105</sup> Ibidem. p. 152.

cambiando cada vez más los actores sociales que tienen injerencia en la vida política del país y ayudan a ser un factor real de presión al poder.

Pero no solo la participación de la sociedad ha aumentado pues junto con los medios de comunicación, se han convertido en elementos de control al poder, por su parte la función legislativa ha aumentado su independencia y producto de ello la supremacía del poder ejecutivo en la determinación de la política exterior, pues el congreso ha sido un garante de las tradiciones que en postura internacional ha asumido México desde sus inicios como república independiente.

Pasemos ahora al tema de una política dual. En muchas ocasiones, y de manera especial en los temas más importantes de las agendas de la política exterior de los gobiernos divididos en un régimen presidencial, el gobierno toma decisiones basadas en una política dual. Es decir, frente a un tema en particular, el grupo en el poder asume cierta posición al interior y otra distinta al exterior. Tal dualismo haría pensar que existe una contradicción entre política interna y política externa. Sin embargo, tal contradicción sólo existe en el plano superficial. En el fondo, ambas políticas buscan un fin común: mantener y consolidar el poder del grupo dominante. Por ejemplo, en temas no prioritarios, como el caso de la migración hacia nuestro vecino del norte, el gobierno mexicano presenta una política exterior progresista con el propósito de calmar los intereses de los grupos nacionalistas internos. Pero en asuntos vitales, asume otra política para asegurar la cooperación, principalmente la de carácter financiera.

Esta política dual y la aparente contradicción entre política externa y política interna complican el alcance de los objetivos del gobierno dividido, puesto que es muy complicado satisfacer los diferentes intereses de los grupos internos a la vez que querer asegurar la cooperación bilateral sin lastimar a su contraparte.

Cuando hablamos de la supremacía del contexto externo, nos referimos a que muchas de las decisiones más importantes del gobierno dividido en un régimen presidencial han estado basadas y justificadas por el nuevo ambiente internacional. El principal argumento ha sido el tener que insertarse en la nueva dinámica internacional y no quedarse rezagado ante las nuevas transformaciones económicas y tecnológicas. La desventaja de este rasgo es que no existe un proceso de retroalimentación entre

política interna y política externa. Es necesario recordar que la política externa debe encontrar su justificación en las condiciones internas para así realmente responder al interés de la nación. Es decir, el motor principal de toda política externa debería ser la búsqueda de aquellos elementos que satisfacen las necesidades internas.

No cabe duda de que uno de los rasgos principales de la política exterior en este tipo de gobiernos (divididos) como el caso actual de México, y otros países de América Latina, ha sido su reducida capacidad de negociación internacional. Esta debilidad del poder negociador de la diplomacia se debe en gran medida a la dependencia económica de estos países frente al sector externo. El peso de la deuda externa, la concentración comercial hacia el mercado de Estados Unidos, la influencia de las empresas multinacionales, la desventaja de tener una fuente dominante de inversiones extranjeras y los problemas económicos internos, han provocado que tengan un margen reducido de negociación, y a estos factores hay que sumar la falta de acuerdos entre un ejecutivo y un congreso inexpertos en enfrentar un gobierno dividido produce una imagen de inestabilidad hacia el exterior pues se retrasan la aprobación de iniciativas legales resultando en incertidumbre frente a probables inversionistas extranjeros.

La política exterior constituye un mecanismo fundamental que determina el logro de los propósitos de una nación. Su estudio resulta significativo puesto que es un instrumento que busca, en el exterior, aquellos elementos susceptibles de satisfacer las necesidades internas. En los últimos años, el ambiente externo ocupa un lugar cada vez más importante en el desarrollo económico, político y social de los países. Inclusive, muchas veces el sector externo ejerce mayores presiones o representa una supremacía sobre las condiciones internas de cada país. Por ello, frente a los cambios que la sociedad internacional está experimentando últimamente, el papel de la política exterior será determinante para la inserción de cada nación en la conformación de las estructuras mundiales por venir y en las consecuencias que se produzcan al interior de todos los países. Para el caso de México, estas apreciaciones resultan muy acertadas, ya que recientemente empezó a dirigir su mirada hacia los asuntos internacionales con mayor atención y, como consecuencia, los aspectos exteriores influyen, en la actualidad, de una forma más determinante en la vida nacional de sus habitantes.

“La política exterior es el conjunto de aquellas posiciones, actitudes, decisiones y acciones que tiene un Estado más allá de sus fronteras nacionales. Pero la política exterior no es una serie de hechos aislados o de decisiones tomadas al azar. Es un proceso determinado por distintas bases, diversos actores y varios condicionantes”.<sup>106</sup>

Creemos que el principal fundamento de la política exterior debe ser el interés nacional, que puede ser entendido como aquellas necesidades fundamentales que un Estado tiene para su propia existencia y funcionalidad.

Puesto que la política exterior no es una serie de eventos aislados o inconexos, la actividad internacional de un país debe estar orientada en objetivos concretos y delimitados por un proyecto específico. Los objetivos son los medios para alcanzar el fin principal: dar respuesta al interés nacional por lo tanto, deben estar basados en dicho interés. Éstos son el deseo de cambiar o mantener una situación dada. Ahora bien, los objetivos se apoyan en estrategias e instrumentos de política exterior. Las estrategias son actividades específicas para alcanzar los objetivos generales. En esta actividad los diseñadores de la política exterior establecen quién, cuándo y cómo se va a llevar a cabo tal acción. Sin embargo, muchas veces por su carácter clandestino, las estrategias son difíciles de identificar. Por su parte, los instrumentos son aquellos mecanismos institucionalizados y reconocidos por la sociedad internacional para el logro de objetivos. Los más comunes son: la negociación, la guerra, las sanciones económicas, la ayuda económica, las organizaciones internacionales, el derecho internacional, entre otros.

Los factores básicos que inciden en la formulación de la política exterior son los condicionantes internos y externos, en vista de que una política externa busca, en el ambiente exógeno, las condiciones necesarias para dar respuesta a las necesidades endógenas. En este sentido, la geografía, el sistema político, el desarrollo económico, las condiciones sociales, la ideología del Estado, la organización respecto a la toma de decisiones y otros elementos internos son fundamentales para el diseño de la política exterior. A su vez, el ambiente internacional, la presión ejercida por otros Estados, el prestigio internacional, el número de organizaciones internacionales, el estado del

---

<sup>106</sup> PASQUINO, Gianfranco. Manual de Ciencia Política. 7ª edición, España, Edit. Alianza Editorial, España, 2002. p. 184.

derecho internacional, la distribución de la riqueza y el poder y el grado de interdependencia entre las naciones son los factores externos que en un momento dado influyen en el proceso de toma de decisiones de política exterior.

Otra de las bases fundamentales de la política exterior como ya hemos dicho es la capacidad de negociación internacional ya que ésta es la que determina en gran medida el logro de los objetivos planteados. Por lo tanto, el éxito de la política exterior descansa en circunstancias coyunturales tanto internas como externas que configuran dicha capacidad. Los elementos internos que delinear la capacidad de negociación internacional son: los poderes militar, económico y tecnológico, la cohesión interna, los recursos naturales y la población, entre otros. Los factores externos que determinan la capacidad negociadora son: la situación internacional, el grado de polarización mundial, los intereses y las presiones de los distintos actores internacionales, el prestigio, la opinión pública mundial, las organizaciones internacionales y el desarrollo del derecho internacional, entre otros.

Los actores de la política exterior encargados del proceso de formulación y ejecución de decisiones son diversos. El gobierno, a través de sus poderes fundamentales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, es el encargado de ejecutar la política exterior. Al diseñarla debe estar abierto a las demandas de la sociedad civil tomando en cuenta los diferentes grupos sociales y organizaciones no gubernamentales que conforman al Estado. En el sistema presidencial, el Ejecutivo tiene la función de tomar las decisiones de política exterior y el Legislativo tiene que sancionarlas. Sin embargo, en el proceso de formulación los actores no gubernamentales pueden ejercer cierta influencia. Tales agentes no estatales son la opinión pública, los partidos políticos, las organizaciones empresariales, los sindicatos, la iglesia, los grupos étnicos y los centros educativos, entre otros. Una política exterior que no toma en cuenta las necesidades de la población y no escucha a la sociedad civil es una política con rasgos antidemocráticos. Hay que reconocer, sin embargo, que actores externos, básicamente empresas transnacionales, llegan a influir de manera determinante en la política exterior de un país.

La política exterior debe encontrar su principal motivación en las condiciones internas del Estado. No se trata de decir aquí que la política interna tenga una primacía

sobre la externa. Ambas deben tener un carácter lógico pues están interrelacionadas una es producto de la otra, pero su fundamento debe ser el interés de la nación. Es claro que el interés nacional está determinado por factores internos y externos, pero las necesidades internas deben ser el principal motor de la política externa. Por lo tanto, la política exterior debe establecer objetivos y estrategias concretas para la solución de un problema o para un fin determinado por un gobierno que aunque mantenga una mayoría partidista opuesta al ejecutivo, tenga un planteamiento común que origine una misma dirección política para la nación.

La política exterior, entonces, está estrechamente ligada a la interna porque ambas pertenecen a la política general del Estado. Sin embargo, existen algunos elementos que las hacen ser diferentes. La política externa se dirige a un ambiente heterogéneo y no tiene poder coercitivo para alcanzar sus objetivos. La interna se orienta a un entorno de alguna manera homogéneo y cuenta con mecanismos coercitivos para hacer cumplir sus normas. Sin embargo, ambas deben ser congruentes y coherentes. Las dos se tienen que apoyar recíprocamente.

Debido a la creciente interdependencia económica mundial y al fortalecimiento de los procesos de globalización, una acción de política externa afecta a la interna y viceversa. Por ejemplo, las negociaciones entre países se basan en la normatividad interna de cada uno. No obstante, la firma de un tratado internacional provoca, muchas veces, cambios en materia de política interna. A nivel mundial, los Estados tienen diversos intereses y muchas veces no coinciden. Parece que el proceso de globalización y de interdependencia hace que el interés nacional se diluya. Por ello, la política exterior de un Estado debe funcionar como un instrumento conciliador entre el interés nacional y los intereses globales.

Por lo anterior podemos decir que la política exterior de cada país dentro de un gobierno dividido en el régimen presidencial, debe proteger sus intereses medulares, su seguridad nacional, la preservación de su capacidad de maniobra internacional, la estabilidad y la cooperación internacionales, el aprovechamiento de sus recursos naturales conforme a las necesidades y prioridades del país, el impulso al desarrollo nacional integral sostenido y sustentable, y la capacidad soberana para asumir sin cortapisas decisiones en beneficio de intereses. Pero debe hacerlo en las nuevas

condiciones que plantea el actual sistema internacional, aprovechando tanto los instrumentos diplomáticos tradicionales a su alcance, como desplegando una actividad más intensa en los foros multilaterales.

Por último debemos resaltar que ante esta nueva situación de gobierno dividido el papel del congreso en México debe ser más activo siendo realmente un garante de dicha política exterior pues recordemos que constitucionalmente el presidente no puede dirigir sin el permiso del poder legislativo la política exterior, pensemos en lo relativo a las declaraciones de guerra o el ahora tan en boga envió de tropas al exterior e incluso la declaración de terminación de relaciones diplomáticas o comerciales, situaciones que deben ser aprobadas por una ley emitida dentro del congreso a petición si del ejecutivo, pero con la decisión final del poder legislativo.

Anteriormente no existía duda en determinar que el ejecutivo era el rector de la política exterior, pero en el presente, el ejecutivo, si bien es el representante reconocido internacionalmente de la política exterior esté no la determina y debemos ir más allá al darle al congreso la facultad no solo de aprobar o no los tratados internacionales sino también el de enriquecerlos haciendo propuestas al ejecutivo para tener un papel de consejero en la materia internacional.

### **3.3.2. Política Presupuestal**

La intervención del Estado en la economía se ha manifestado a través de la llamada política presupuestal como un instrumento para cumplir fines económicos. Esta política se lleva a la práctica a través de múltiples mecanismos que van desde la simple intervención en determinada actividad económica hasta limitar el campo de acción de las empresas o bien la reserva o monopolio legal de algunas actividades, impidiéndole una profunda orientación a la economía nacional con el propósito de lograr un beneficio para la comunidad que conforma el Estado.

El un régimen presidencial, la actividad financiera constituye parte de la administración pública. “La facultad del Estado de procurarse los medios económicos

necesarios para el cumplimiento de sus fines pertenece al ámbito de los poderes de supremacía o de imperio, que corresponden al ente público”.<sup>107</sup>

La actividad presupuestal tiene naturaleza política, porque político es el sujeto agente, políticos son los poderes de los que éste aparece investido, políticos son también estos mismos fines, para cuya obtención se desarrolla la actividad financiera.

Es importante precisar entonces el concepto de presupuesto y sus elementos determinantes así tenemos que “La programación presupuestal es el proceso mediante el cual se establecen los lineamientos, instrumentos y procedimientos para la elaboración, presentación estudio y aprobación del presupuesto de las entidades”.<sup>108</sup>

Podemos diferenciar la programación presupuestal del plan financiero, pues este último es “un instrumento de planificación y gestión financiera que sirve para determinar en el mediano plazo las previsiones de ingresos gastos excedentes y posibilidades de financiación para el cumplimiento de las estrategias del plan de inversiones”.<sup>109</sup>

Así, la programación presupuestal comprende la determinación de:

1. ”Costos de plantas de personal;
2. Rentas e ingresos;
3. Gastos de funcionamiento deuda e inversión;
4. Marco fiscal de mediano plazo;
5. Elaboración del plan financiero plurianual;
6. Elaboración y aprobación del proyecto de presupuesto anual;
7. Elaboración y consolidación del programa anual de caja inicial”.<sup>110</sup>

Ahora bien, los lineamientos de política presupuestal se refieren a las directrices y parámetros que fija el gobierno en materia de ingresos y gastos para efectos de proyectar el presupuesto de la próxima vigencia. Entre ellos podemos mencionar los siguientes:

---

<sup>107</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. 18ª edición, México, Edit. Porrúa, 1999. p. 7

<sup>108</sup> FRANCO, Gabriel. Principios de Hacienda Pública. 11ª edición, Argentina, Edit. Depalma, 1997. p. 206.

<sup>109</sup> Ibidem. p. 207.

<sup>110</sup> EL Sistema Presidencial en Política Exterior.

<http://www.lablaa.org/ayudadetareas/políticas/poli102.htm>. 4 de junio de 2004.



“Políticas de Recursos  
Políticas de Endeudamiento y Sostenibilidad de la Deuda (Crédito)  
Políticas de Gastos de Funcionamiento  
Políticas de Inversión”.<sup>111</sup>

En el sistema presidencial las leyes orgánicas y administrativas encargadas de regular la elaboración y presentación del proyecto de presupuesto de egresos por parte del Ejecutivo a la Cámara de Diputados se han ido modificando. A la par de la creación de instituciones financieras se define al presupuesto no sólo como una operación de contabilidad, sino también más ampliamente como un programa administrativo.

“El diseño y contenido del presupuesto de egresos de un país con régimen presidencial y gobierno dividido tanto en su definición material y financiera, como en la formal y legal es resultado de un conjunto de elementos del contexto político más amplio. El presupuesto, en este sentido, no es sólo un instrumento técnico macroeconómico, sino el reflejo de una etapa particular de desarrollo de los actores y las fuerzas políticas en el país. Por ello, en este tipo de gobierno, atento a la pluralidad existente en la integración de los poderes públicos, es necesario adecuar y modernizar la actuación política en materia presupuestal, periódicamente”.<sup>112</sup>

En su concepción moderna, el presupuesto pasa a ser más que libro de cuentas a la demostración funcional gubernativa o programa político-social-económico de gobierno. El acento entonces está puesto, sin embargo, en las necesidades de control político y financiero al que aspira el ejecutivo federal. Por ello, las cambiantes circunstancias económicas e incluso políticas, han contribuido a definir el marco jurídico para la aplicación y ejercicio del gasto público.

En el gobierno dividido, que presenta un contexto político en el que prevalecen equilibrios entre los poderes de la Unión y entre los tres niveles de gobierno, tenemos una coyuntura más que obliga a la reformulación de las leyes que determinan el gasto y

---

<sup>111</sup>EL Sistema Presidencial en Política Exterior.

<http://www.lablaa.org/ayudadetareas/politicas/poli102.htm>. 4 de junio de 2004.

<sup>112</sup> GRIZZOTTI, Bienvenuto. Principios de la Ciencia de las Finanzas. 16ª edición, Argentina, Edit. Depalma, 1998. p. 295.

la inversión. Dicha reforma debe incluir una reasignación de los recursos fiscales entre entidades federativas y sectores sociales, pero no puede quedarse en un mero ejercicio contable a riesgo de reducirse a un mero arreglo político coyuntural. La reforma debe ser estructural e institucional.

En el caso de México, la actual Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público tiene incorporadas implícitamente en su diseño las relaciones políticas que caracterizaron y preservaron, al presidencialismo en sus últimas manifestaciones de fines del siglo pasado. Se necesita, por lo tanto, una nueva Ley de Presupuesto que corresponda a las actuales condiciones de competencia y equilibrios entre el Congreso y el Ejecutivo.

“Dentro de un régimen presidencial con gobierno dividido, la piedra angular del sistema político-legal vigente en materia presupuestal se encuentra en su metodología de elaboración y presentación. En la medida en que la iniciativa en la redacción y definición del proyecto general dependa del gobierno federal, el Ejecutivo goza de importantes ventajas para la aprobación de su proyecto y, a lo largo del año fiscal, de su ejercicio y aplicación específica. Esta dicotomía (que, es cierto, se ha matizado aunque sea parcialmente, con una mejor comunicación y un mayor respeto institucional hacia la Cámara de Diputados por parte de los funcionarios del Ejecutivo Federal), no corresponde ya al papel y lugar que ocupa el Legislativo en la política nacional. Es necesario pues, en cualquier reforma a la Ley de Presupuesto, dotar a la Cámara de Diputados de una mayor participación en el diseño original del proyecto de presupuesto”.<sup>113</sup>

Consideramos que en este tipo de gobiernos, la necesidad o conveniencia de establecer políticas de Estado es todavía más trascendental tratándose del presupuesto. Pero sin la participación de los diputados (y de la amplia gama de representatividad social y económica que tienen por definición y en la práctica), es imposible proponer una política de Estado en materia presupuestal y financiera. Una colaboración más cercana entre el Congreso y el Ejecutivo en todas las etapas de formulación del presupuesto de egresos, y no sólo en la última de ellas que es la aprobación, permitiría elevar el nivel de miras y ampliar el horizonte de planeación.

---

<sup>113</sup> RIVERA ALVELAIS, Francisco. Op. cit. p. 157.

A pesar de que como hemos propuesto el prohibir el veto presupuestal al ejecutivo, obedece no solo a cuestiones políticas o de tradición pues en la teoría de control al poder, este poder de la bolsa ha sido siempre facultad de la función legislativa, por lo que aparentemente tendremos un ejecutivo débil en materia presupuestal frente al legislativo pero es un riesgo que debemos correr al querer un verdadero sistema presidencial democrático que no se destruya a si mismo frente a una situación nueva de gobierno dividido, confiaremos entonces en que un poder legislativo con diputados y senadores más responsables y profesionales ante la posibilidad de reelegirse y con partidos políticos cuyos procesos internos sean transparentes a la sociedad que tengan bases democráticas en la elección interna de candidatos que dificulte la toma unilateral de ciertos grupos, pueda manejar exitosamente este poder de control efectivo del poder frente al ejecutivo, el federalismo deberá ser entonces una realidad y la posible inestabilidad se alejaría en la visión de los políticos y del pueblo, pues no existiría cada año esa crítica al congreso por no aprobar un presupuesto (recordemos que también los tiempos de presentar la iniciativa presupuestal se adelantaría) o al ejecutivo por presentarlo tardío ( el proyecto presupuestal) y con sendas deficiencias, o a ambos por no poder lograr acuerdos.

### **3.4. El Sistema Electoral**

El sistema electoral en un régimen presidencial con un gobierno dividido engloba tres afirmaciones:

- a) “La afirmación de que el voto o sufragio es un derecho fundamental.
- b) La afirmación de que dentro de los límites o extensión del derecho fundamental de voto hay dos territorios: uno esencial o básico que se integra con postulados de valor universal, y otro integrado por las modalidades que le dan al sufragio su configuración específica que puede variar en las distintas sociedades.
- c) La afirmación de que en el orden jurídico presidencial existe un esquema de distribución de competencias de acuerdo con el cual el régimen constitucional reconoce y garantiza la base o esencia del sufragio, mientras

que la configuración del mismo corresponde determinarla, al legislador ordinario”.<sup>114</sup>

El sistema electoral en un gobierno dividido dentro de un régimen presidencial, de acuerdo con su Constitución reconoce y garantiza el contenido esencial del sufragio, mientras que la configuración del mismo corresponde determinarla al legislador ordinario.

En este régimen de gobierno, los países han adoptado la forma de Estado Federal, entre otros objetivos, para unir a entidades diversas, pero sin que éstas pierdan sus diferencias esenciales. El sentido y esencia del Estado Federal, consisten en la preservación de la diversidad regional y que la existencia de Estados federados hace posible que sean en mayor medida los hombres, grupos e instituciones quienes configuren su propia vida; supone una fuerza contraria a la homogeneización. Esto es, el hecho de que los países con gobierno dividido en un régimen presidencial sean federales implica que al gobierno y al derecho los hemos dividido en tres ámbitos diferenciados, precisamente para que cada uno de tales ámbitos atienda a una propia y diversa realidad: el ámbito constitucional, para aplicarse en toda la nación y en todos los temas; el ámbito federal, para regir también en toda la República pero sólo en los temas o territorios federales, y el ámbito local, que rige en las entidades federativas en todos aquellos temas que éstas no hubieren delegado expresamente a la federación.

Y específicamente por cuanto hace al Derecho fundamental del voto, éste tiene un contenido esencial cuya vigencia debe asegurarse en todo el país y en todo el mundo; y por lo tanto debe quedar garantizado en el ámbito constitucional. Sin embargo, el ejercicio del sufragio, no puede ser idéntico en las diversas sociedades, sino que debe configurarse atendiendo a la realidad diferente de cada una de éstas, siendo entonces, lo más conveniente encargar esta configuración a las autoridades de los ámbitos federal y local, reservando para éstas la competencia para determinar, con apego a la Constitución General, su propio y particular régimen jurídico para el sufragio, en correspondencia con su propia y particular realidad. Y esto, desde luego, sin perjuicio de que, en la Constitución se le pueda dar directamente al sufragio una

---

<sup>114</sup> Sistema Electoral. <http://www.america/sitio/teres.pdf> 3 de junio de 2004.

configuración parcial (que va más allá del contenido esencial del sufragio, pero que deja materia disponible para ser configurada por el legislador ordinario), incorporando en la Carta Magna las modalidades o límites al voto que resulten aplicables a la realidad común que comparten las diversas entidades federativas y municipios de determinado país.

El Congreso de la Unión y legislaturas estatales en este tipo de gobiernos divididos, son las autoridades competentes para configurar al sufragio en las respectivas leyes federales y locales, haciéndolo practicable en las elecciones federales y en las elecciones locales. Aunque esto sin perjuicio de la intervención que en ciertos casos corresponde a la jurisdicción constitucional, pues a diferencia del legislador, el Juez Constitucional carece de iniciativa para la configuración de los derechos. Ni puede acometerla por decisión propia ni puede intervenir en ella de otro modo que no sea el de concretizar el sentido de los preceptos constitucionales para fijar los límites que el legislador ha de respetar, e invalidar, cuando los traspasa, las normas por él creadas.

Así pues, la tendencia en el sistema electoral de un régimen presidencial va dirigida a considerar que el voto tiene un contenido esencial que deriva de los derechos humanos políticos, y que tiene además una extensión configurable; pudiendo la configuración del sufragio hacerla el legislador constituyente directamente en la Carta Magna cuando se trate de modalidades que permitan ajustar el ejercicio del voto a la realidad nacional, y debiéndola hacer el legislador ordinario para ajustar la práctica del voto a las realidades diversas de la federación y de las entidades federativas y municipios que integran el país.

Uno de los grandes retos actuales del derecho electoral es que las autoridades que legislan, aplican y resuelven los conflictos surgidos por la inobservancia de esta rama del derecho, determinen concretamente cuál es o hasta dónde llega el contenido esencial, el contenido constitucional y el contenido legal del derecho fundamental de voto. Nunca antes en la historia habíamos tenido la oportunidad de hacer estas precisiones, ya que no existían autoridades competentes para interpretar con fuerza normativa los preceptos constitucionales en materia electoral. Y ahora que sí lo podemos y debemos hacer, esperamos que lo hagamos con criterios modernos:

1. Que el legislador constituyente y la jurisdicción constitucional en materia electoral garanticen la esencia del voto y sus modalidades nacionales, pero sin pretender centralizar u homogeneizar el Derecho Electoral de las diversas entidades, en perjuicio de la extensión del sufragio susceptible de ser configurada por las autoridades ordinarias.
2. Que las autoridades del ámbito local ejerzan sus atribuciones soberanas para imprimirle a su respectivo Derecho Electoral las modalidades específicas que mejor corresponden con su particular realidad, pero sin desconocer particularmente la competencia de la jurisdicción constitucional para declarar la nulidad de toda ley o acto contrario a la esencia del sufragio o sus modalidades nacionales garantizadas en la Carta Magna.
3. Consideramos que realizar directamente en la Constitución la configuración completa del Derecho fundamental de voto no es lo recomendable, ya que estaríamos estableciendo para el sufragio una serie de modalidades que por estar previstas en la Carta Magna deberían regir sin distinción en todo el país, impidiendo que en las entidades federativas (e incluso municipios y comunidades) que lo integran y que en cierto grado son diversas entre sí, pudieran establecerse para el voto las especificaciones que mejor aseguran su actualización en la respectiva realidad.

Sobre lo anterior, cabe hacer la siguiente aclaración. Precisamente por ser las entidades federativas de cada país, en cierto grado, diferentes, son también en cierto grado, iguales, lo cual justifica que en la Constitución general se incluyan, además del contenido esencial del voto, algunas modalidades para éste que, por ser apropiadas en toda la nación, se declaren de observancia general. Por ejemplo, no está en el contenido esencial del voto el que éste deba ser directo ni que para su traducción en representación política o escaños debe aplicarse un sistema mixto que combine mayoría relativa y representación proporcional ni que los partidos políticos para financiar sus actividades tendentes a la obtención del sufragio deban recibir equitativamente financiamiento público; pues de hecho en otros países democráticos del mundo estas modalidades no rigen, y sin embargo, la esencia del sufragio se respeta.

Algunos países latinoamericanos han incluido en su sistema electoral la figura de la segunda vuelta, es decir si en una primera elección el presidente (por ejemplo aunque podría ser en cualquier cargo de elección popular) es elegido con una mínima diferencia que lo haría enfrentarse a un congreso de mayoría partidista diferente, se decreta una segunda vuelta electoral hasta que se obtiene la mayoría en el control del congreso, es decir el objetivo es evitar un caso de gobierno dividido, en nuestro caso no debemos implantar tal figura de segunda vuelta electoral puesto que es un paliativo que no resolvería el problema de enfrentarse a un gobierno dividido por eso ahora que tenemos la oportunidad nuestro sistema electoral no puede permitirse ese tipo de experimentos que no han funcionado en otros países, acaso las crisis de Perú, Bolivia y Argentina obedecen exclusivamente a factores económicos, el sistema político mal establecido contribuye a ese tipo de estabilidades.

### **3.5. Sistema de Partidos**

Son partidos políticos las agrupaciones voluntarias de ciudadanos constituidas para contribuir a determinar la política del Estado mediante la formación de la voluntad política de los ciudadanos; la presentación y apoyo de candidaturas; la elaboración de programas políticos y cualesquiera otras actividades para realizar esos fines.

“La relevancia de los partidos políticos en los sistemas presidenciales, democráticos representativos es tal que con frecuencia las democracias son calificadas como Estados de partidos. Entre sus funciones más importantes se puede señalar que:

- Son los cauces básicos para crear, agrupar y representar opiniones e intereses políticos de cara a los procesos electorales,
- Contribuyen a seleccionar las elites políticas y a los gobernantes,
- Formulan los programas y opciones ideológicas que compiten en el terreno político, engarzan intereses y preferencias ideológicas”.<sup>115</sup>

De lo anterior se desprende que, en definitiva, a través de ellos se estructura y realiza en el Estado todo lo que tiene importancia política.

---

<sup>115</sup> Sistema Electoral. <http://www.america/sitio/teres.pdf> 3 de junio de 2004.

La constitución y funcionamiento de un partido político en un Estado presidencial democrático, debe ser libre, aunque pueda estar sujeta a ciertos requisitos formales (como la elaboración de unos estatutos que sean depositados en algún registro público o ante la autoridad electoral) y sustantivos: esencialmente, los de actuar conforme a principios democráticos, respetando la Constitución y las leyes.

En un gobierno dividido con sistema presidencial, también se pueden derivar especiales exigencias para los partidos políticos del hecho de estar algunas de sus actividades sufragadas o subvencionadas con fondos públicos. En algunos ordenamientos especialmente avanzados se han creado también mecanismos de garantía de que su estructura y funcionamiento son democráticos. Creemos que desde la carta magna se debe garantizar no solo los procedimientos democráticos de elección para candidatos sino también transparentarlos ante la sociedad cada votante debe estar en aptitud de poder conocer como se organiza cada partido, como realiza el gasto al presupuesto público asignado a cada instituto político. Se deben de revisar los estatutos internos de cada partido para que estos sean acorde a la constitución.

Existen diferentes tipos de partidos políticos es decir su conformación obedece a diferentes razones:

“Los partidos pueden tener estructuras muy diferentes. Los de los sistemas democráticos actuales proceden de dos grandes ramas: los pequeños partidos de notables de los regímenes liberales que arrancan de las revoluciones francesa y americana y los grandes partidos obreros que surgen a partir de la segunda mitad del siglo XIX”.<sup>116</sup>

Los primeros reflejan la estructura del primer constitucionalismo, con sufragio censatario y una participación política limitada a una pequeña porción de la población adulta masculina. “Se trata de agrupaciones relativamente laxas en cuanto a sus programas e ideologías, en los que son determinantes los vínculos y adhesiones de carácter personal. Su misión fundamental era inicialmente el tratar de asegurar su propia reelección y posteriormente asegurar el reclutamiento de nuevos parlamentarios, en una carrera política cuyo primer escalón en la política nacional era normalmente el

---

<sup>116</sup> NOHLEN, Dieter. Elecciones y Sistemas Electorales. 3ª edición, Venezuela, Edit. Fundación Friedrich Ebert, , 2000. p. 87.



acta de diputado. Su evolución ha sido radicalmente diferente en los continentes americano y el europeo, cada uno de los cuales ha exportado su modelo a otras áreas de influencia política y cultural".<sup>117</sup>

Los partidos de masas surgen en Europa a partir de la segunda mitad del siglo XIX, con rasgos radicalmente diferentes: los integran un número creciente de ciudadanos, la mayor parte de los cuales pertenece a las clases trabajadoras privadas incluso del derecho al sufragio. Se trata de partidos de clase, cuyo fin esencial es la lucha por la igualdad y la justicia social frente a los grupos privilegiados que monopolizan la riqueza y la representación política. En la mayor parte de los casos surgen como una rama de los sindicatos dedicada a la política parlamentaria, a partir del momento en que éstos decide no limitarse a la acción industrial y optan por entrar también en la política propiamente dicha para impulsar sus reivindicaciones desde ella. Su componente ideológico y programático es el eje de su actuación política, que no se limita a dar soporte ocasional a los candidatos durante los procesos electorales. Cuentan con una estructura permanente, un aparato directivo y una militancia masiva y organizada, como el caso del anteriormente partido oficial el revolucionario Institucional.

Dentro de ellos, la escisión fundamental se produce entre aquellos que, como el Partido Laborista en el Reino Unido o el Socialdemócrata en Alemania y los países nórdicos, aceptan el sistema electoral como vía democrática de acceso al gobierno, y aquellos otros que mantienen la vía revolucionaria de conquista del poder, de los que provienen los partidos comunistas que gobernaron sin elecciones competitivas en el antiguo bloque soviético.

Los procesos de descolonización dieron lugar a la aparición de dos grandes modelos de partidos: los de masas de carácter democrático, en aquellos países que mantuvieron sistemas representativos aunque fuera, como en el caso de la India, con un partido dominante; y aquellos en los que un partido o frente descolonizador evolucionó hacia un estado de partido único, con elecciones sólo en parte abiertas y representativas (caso frecuente en los continentes africano y asiático). El continente americano mantuvo por regla general el modelo liberal de partidos de origen burgués,

---

<sup>117</sup> NOHLEN, Dieter. Op. Cit. p. 87

por influencia del constitucionalismo español y, más tarde, del modelo bipartidista de los Estados Unidos de América.

Dentro del sistema presidencial, la participación en las elecciones democráticas debe estar abierta a todos los partidos que acepten el sistema democrático e incorporen sus reglas esenciales tanto a su funcionamiento interno como a sus fines y actuación externa. La lealtad al propio sistema democrático en que actúan no debe entenderse, sin embargo, como aceptación absoluta de las leyes y políticas determinadas en cada momento. Nada impide que propugnen reformas de éstas o de la Constitución, siempre que para ello acepten los procedimientos previstos en las normas vigentes acceder al gobierno o para la reforma legal o constitucional.

El sistema presidencial exige requisitos mínimos para reconocer la existencia de los partidos a efecto de su participación política. Se trata, por lo general, de asegurar la publicidad mínima de su constitución, mediante su inscripción en un registro u otra forma de publicidad usual en el país de que se trate; y de determinar su carácter democrático a efectos internos y públicos.

“La inscripción se produce por regla general en un registro público, a cargo de la administración general o la específica electoral. En un sistema pluralista, debe tratarse de un requisito esencialmente formal, en el que se compruebe que el nombre y signos identificatorios del nuevo partido no inducen a confusión con respecto a otro anteriormente inscrito y se depositen sus estatutos, de los que se deduzca que el partido persigue fines lícitos, por medios democráticos y con procedimientos internos igualmente democráticos. Cualquier duda al respecto debe quedar sometida a una autoridad judicial o independiente del gobierno, como la administración electoral”.<sup>118</sup>

Se pueden reducir en general los fines lícitos a aquellos que no vulneran las leyes vigentes en el país y no persiguen limitar o sustituir el sistema democrático por uno que no lo sea. No dejan de ser lícitas propuestas que propongan cambiar elementos de la organización política (el sistema electoral, la división territorial o administrativa, la distribución de los poderes o incluso el cambio constitucional) siempre que se atengan para ello a los procedimientos y las normas legales vigentes. Es

---

<sup>118</sup> MARVAN LABORDE, Ignacio. Sistema Político y Sistema Constitucional en México. Documentos de trabajo, núm. 60, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 1997. p. 53.

exigible, en cualquier caso, que los partidos que deseen participar en unas elecciones democráticas acepten y respeten el sistema constitucional y las reglas democráticas no sólo para intentar alcanzar el gobierno, sino también, en su caso, a la hora de ejercerlo. Los límites mínimos de esta lealtad son el respeto al imperio de la ley, los derechos constitucionales y las normas que rigen la actuación de los poderes públicos y las instituciones del estado democrático. Su control no puede, por razones obvias, quedar en manos del poder ejecutivo, sino de los órganos jurisdiccionales u otros independientes que tengan encomendada constitucionalmente esta función. Los partidos políticos, por lo menos en los sistemas presidenciales occidentales, vinieron a cumplir al menos seis funciones:

- La estructuración del voto:

Los votantes llegaron a basar sus preferencias electorales menos en las cualidades de los candidatos individuales y más en la imagen del partido bajo cuyas siglas o postulados se presenta.

- La integración y movilización de las masas:

La membresía en los partidos políticos y la participación en sus actividades vinieron a representar una importante forma de involucramiento cívico de los ciudadanos y, por lo tanto, ayudaron a fortalecer los valores cívicos; los partidos políticos también jugaron el papel principal en la organización de las campañas electorales.

- El reclutamiento de líderes políticos:

La selección de los candidatos al parlamento y, si un partido accedía al poder, para las posiciones más altas del gobierno era una función de partido.

- La organización del gobierno:

Cuando un partido ganaba el poder, normalmente podía esperar que sus representantes en la legislatura votaran de acuerdo con las líneas partidistas para asegurar que sus políticas fueran aceptadas.

- La formación de la política pública:

Las organizaciones partidistas, especialmente sus departamentos de investigación, fueron una fuente importante de propuestas que posteriormente se convirtieron en políticas de gobierno.

- La agregación o suma de intereses:

Con el propósito de ganar votos, los partidos tuvieron que persuadir a los electores para que los apoyaran sobre diversos asuntos. Al respecto, los partidos difieren de los grupos de presión orientados por un solo objetivo.

De lo anterior hay que tomar en cuenta que esta lista se refiere a las funciones de los partidos en sistemas multipartidistas.

Consideramos que a partir de cierto grado de madurez del sistema de partidos en un gobierno dividido dentro del régimen presidencial, y del conjunto del sistema democrático en que se integran, suelen intensificarse las exigencias de que el funcionamiento interno de los grupos políticos que tratan de acceder al gobierno u otras funciones representativas se rija en su funcionamiento interno conforme a reglas más abiertas y transparentes, pero sobre todo bien definidas desde la norma estatal. La manifestación más frecuente supone que la elección, dentro de cada partido, de sus dirigentes y sus programas de acción política se lleve a cabo por procedimientos también democráticos, esta deberá ser obligatoria desde la norma suprema del país, que deba ser abierto a todos los miembros del partido y además de fácil acceso al conocimiento de la población.

Se trata de una preocupación propia de sistemas de partidos maduros, en los que el arraigo de éstos está asegurado y es posible dedicar esas energías a sus procedimientos internos. Es evidente que, en todo caso, en la elección de los dirigentes de los partidos intervienen los factores típicos de popularidad e incluso carisma que caracterizan el liderazgo. Pero con independencia de las causas que determinen la

decisión de sus miembros, se reconoce a éstos la ocasión de pronunciarse democráticamente e incluso la posibilidad de acudir a los tribunales u otros órganos independientes de control en caso de que no hayan visto respetados esos derechos. También se pueden distinguir dos aspectos en el comportamiento externo de los partidos: los medios que emplean en su acción política general y los requisitos específicos y reglas de conducta que guían su participación en los diferentes procesos electorales. Respecto a los primeros, su actuación debe regirse por las normas vigentes, para la protección de los derechos constitucionales y la actuación de los restantes partidos. Deben quedar excluidos, por supuesto, los medios violentos, coactivos o intimidatorios, pero también aquellos otros que tuerzan o desfiguren las reglas de libre competencia ideológica entre los partidos, como la compra de votos; la vulneración de las normas sobre financiación de los partidos políticos; las formas de propaganda prohibidas, ya sea por razón de sus destinatarios o de los medios empleados, etcétera.

### **3.6. Otros Sistemas Presidenciales en el Mundo**

Como ya lo hemos anotado, el régimen presidencial, al ser adoptado en cada país, toma los aspectos que ya existen y se ajusta o se intenta ajustar a las necesidades que ahí predominan; es decir, el sistema presidencial adquiere matices particulares propios de cada entidad donde es adoptado. A efecto de poder comparar estas variables, a continuación estudiaremos algunos sistemas presidenciales en el mundo que consideramos de mayor importancia.

#### **3.6.1. En Latinoamérica: Argentina, Brasil y Venezuela**

En América Latina ha sido muy difícil estructurar gobiernos viables de mayoría, pues existen diferencias de fondo entre partidos y facciones de partidos, donde el poder ejecutivo ha sido privado de la posibilidad de reelección. El sistema presidencial en democracia ha generado líderes débiles cuyos gobiernos se han encontrado en parálisis continuas, producto de fuertes “impasses” entre los que detentan la soberanía popular con la banda presidencial y los opositores en el parlamento celosos de sus prerrogativas.

Por eso es que la tendencia natural en Sudamérica ha sido, desde luego, hacia el multipartidismo, o hacia sistemas bipartidistas altamente divididos internamente. En contextos multipartidistas, por lógica, es muchísimo más difícil generar presidentes mayoritarios. Los sistemas presidenciales, en este contexto son sistemas de doble minoría, donde el presidente tiene solamente el apoyo de un sector minoritario de la sociedad, y al ser elegido se encuentra con un apoyo minoritario en el parlamento.

Además, en América Latina el “impasse”<sup>119</sup> del sistema presidencial ha conllevado al incremento de los poderes del ejecutivo, lo cual sólo agrava el problema, al reducir las instancias de negociación entre el presidente y el poder legislativo y los incentivos en el parlamento para crear coaliciones gobernantes.

Es por ello que en sociedades complejas con sistemas multipartidistas, se requieren lógicas políticas que incentiven la colaboración, que permitan crear coaliciones necesarias para gobernar. Los sistemas presidenciales, por la elección directa del presidente y el sistema de doble soberanía, donde tanto el presidente como el Congreso creen representar la voluntad nacional, no incentiva la creación de coaliciones mayoritarias para gobernar, todo lo contrario, desestimulan la cooperación. Dicho de otro modo, los diputados se dan cuenta que les conviene el fracaso de la gestión presidencial para presentar sus propias perspectivas políticas.

Veamos ahora que pasa particularmente en el sistema presidencial de Argentina. Según la Constitución de 1853, el gobierno Argentino es representativo, republicano y federal. La función ejecutiva es ejercida por el presidente que cuenta con la ayuda del gabinete de ministros. El poder legislativo reside en el Congreso Nacional, de carácter bicameral, formado por el Senado y la Cámara de Diputados. Como dato histórico es importante mencionar que en 1949 se aprobó una nueva Constitución, que fue anulada en 1956. Tras el golpe militar de 1966, se suspendieron todas las garantías constitucionales. Después del golpe militar de 1976 volvió a abolirse la Constitución de 1853, aunque en 1983 fue reinstaurada al volver la democracia.

“En su preámbulo y en gran parte del texto, la Constitución de 1853 refleja los ideales y aspiraciones de la Constitución de los Estados Unidos de América. Hasta la

---

<sup>119</sup> El término *impasse* es un vocablo francés que se aplica a una situación de estancamiento o suspensión en las negociaciones o en el desarrollo de las relaciones entre los Estados, es un punto impasable y en el léxico político se refiere a una crisis.

reforma constitucional, el presidente y vicepresidente ocupaban sus cargos durante un periodo de seis años, sin posibilidad de reelección consecutiva. Desde 1966 hasta 1973, y desde 1976 hasta 1983, la Junta Militar constituida por los comandantes en jefe de los tres ejércitos fue el órgano supremo del Estado, con poderes para designar y cesar al presidente”.<sup>120</sup>

En el año de 1994 se reformó la Constitución de 1853, aunque no en el espíritu de la letra pero sí en los aspectos instrumentales. Tres cambios sobresalientes de la reforma son: la reducción del mandato presidencial de 6 a 4 años (una opción para considerar en nuestro país) con posibilidad de una reelección; la introducción de la figura del jefe de gabinete de ministros (que es de resaltarse como ya lo hemos dicho anteriormente) y la creación del cargo de jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires con carácter electivo, ya que hasta entonces el intendente de la capital era elegido por el presidente de la República y se agregó a la Constitución Argentina la Constitución Americana sobre los Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica).

La Constitución de 1853 permite la suspensión del gobierno parlamentario y de las libertades civiles, si el presidente considera que, ante una emergencia nacional, se requiere la implantación del Estado de sitio; aquí hay que mencionar que esta cláusula ha sido invocada con frecuencia en la historia de Argentina.

La Constitución de 1994 estableció que el número de ocho ministerios será determinado por una ley especial, además de las modificaciones de duración de los mandatos presidenciales ya comentadas.

“La organización de la legislatura Argentina es similar a la de Estados Unidos. El Congreso Nacional está formado por una cámara baja, representada por los 257 miembros de la Cámara de Diputados, y una cámara alta, el Senado, formada por 72 miembros (3 por cada provincia y 3 por el Distrito Federal desde la reforma constitucional de 24 de agosto de 1994). Los diputados son elegidos directamente para periodos de cuatro años y cada dos se renueva la mitad de la Cámara; los senadores son nombrados de forma directa y conjunta para un mandato de seis años, una tercera

---

<sup>120</sup> CANTÓN, Darío. Elecciones y partidos políticos en Argentina. 4ª edición, Buenos Aires, Argentina, Edit. Siglo XXI, 2002. p. 166.

parte se renueva cada dos años y son reelegibles indefinidamente (una verdadera opción para incorporarla en nuestro país) Todos los ciudadanos mayores de 18 años tienen derecho de votar. En 1962 se instauró la representación proporcional en las elecciones nacionales”.<sup>121</sup>

En lo que respecta al poder judicial, los Juzgados Federales engloban la Corte Suprema, diecisiete tribunales de apelación y varios juzgados de distrito y territoriales en el ámbito local. Los sistemas judiciales provinciales están organizados de igual modo.

En virtud de la Constitución, las provincias de Argentina eligen a sus propios gobernadores, vicegobernadores y cámaras legislativas. Durante los periodos en que la Constitución estuvo suspendida, los gobernadores provinciales eran designados por el gobierno central.

Por lo que toca a Brasil, podemos decir que es una república constitucional integrada por 26 estados federados y un distrito federal. La actual Constitución fue promulgada en octubre de 1988, reemplazando a un documento de 1969. Los estados federados tienen sus propios gobiernos, con competencias en todas las materias no específicamente reservadas a la Unión.

“La Constitución de 1988, que abolió la Ley de Seguridad Nacional empleada para reprimir a los disidentes políticos, prohibió la tortura, previó varias formas de plebiscitos populares, iniciativas y referendos; prohibió virtualmente todas las formas de censura; garantizó los derechos individuales y la propiedad privada, y extendió el derecho de huelga a todos los trabajadores”.<sup>122</sup>

“Según la Constitución de 1969 el presidente, elegido indirectamente por un colegio electoral de legisladores federales y del Estado, tenía amplios poderes para gobernar por decreto. La actual Constitución de 1988 prevé la elección del presidente de forma directa para un periodo de cuatro años renovables. En 1993, los brasileños votaron a favor del mantenimiento del sistema de república presidencialista”.<sup>123</sup>

---

<sup>121</sup> GALLETTI, Alfredo. Historia Constitucional Argentina. 2ª edición, Argentina, Edit. Platense, 2001. p. 93.

<sup>122</sup> Datos Generales. Brasil. <http://www.msn/Encarta/brasil.htm> 3 de junio de 2004.

<sup>123</sup> Idem.



El poder legislativo lo compone el Congreso Nacional bicameral se integra de un Senado Federal de 81 miembros elegidos para un periodo de ocho años, y una Cámara de Diputados con 513 miembros elegidos para un periodo de cuatro años. Los diputados son asignados a los estados según su población. La votación se realiza mediante voto secreto y es obligatoria para los ciudadanos alfabetizados mayores de 16 años.

El poder judicial lo representa el Supremo Tribunal Federal, compuesto de once jueces, tiene su sede en Brasilia. Las cortes federales se sitúan en cada estado y en el Distrito Federal. Otros órganos judiciales importantes son los tribunales electorales federales, creados para garantizar los procesos electorales, y los tribunales de trabajo. Los jueces federales son designados de por vida. La justicia en los estados se administra en tribunales específicos.

En el nuevo clima político de libertades surgido al iniciarse la década de 1980 se formaron más de tres docenas de nuevos partidos políticos, incluidos los progubernamentales Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), Partido del Frente Liberal (PFL) y Partido Social Demócrata Brasileño (PSDB); entre los partidos de la oposición, destacaban el Partido Socialista Brasileño (PSB), el Partido de los Trabajadores (PT), el Partido Democrático del Trabajo (PDT) y el Partido Comunista Brasileño (PCB, que cambió su nombre por el de Partido Socialista Popular en 1992).

Después de las elecciones legislativas de 2002, las formaciones con mayor representación en la Cámara de Diputados eran, por este orden, el PT, el PFL, el PMDB, el PSDB, el Partido Progresista Brasileño (PPB), el Partido Liberal (PL), el Partido Laborista Brasileño (PTB) y el Partido socialista Brasileño (PSB).

En cuanto al sistema presidencial Venezolano podemos decir que los ciudadanos venezolanos, alimentados por la convicción de que el deterioro económico de Venezuela, sobre todo en los años de 1979 y 1980, había sido provocado, básicamente, por el mal manejo del erario público, fue creándose en el país una matriz de opinión que hacía responsable a los partidos políticos por todos los males económicos y sociales conocidos. Es cierto que esta actitud se tradujo inicialmente en un comportamiento electoral que no cuestionó al sistema y se limitó, por lo general, a votar por la oposición. (una reacción social que bien podría observarse en nuestro país

durante las elecciones federales del año 2000) Pero, con el tiempo, y sobre todo ante la inmadurez de una cultura política en la sociedad venezolana, esta actitud fue adoptando otras formas más directas y definidas que han colocado una pesada carga sobre el sistema político del país.

Entre los elementos que se gestaron en esos años, y que todavía definen los problemas fundamentales del sistema político actual, deben mencionarse:

- 1) “La prédica generalizada contra los partidos políticos, vistos como estructuras cerradas, impermeables a las demandas de la ciudadanía o de sus propias bases y relacionados directamente con la corrupción.
- 2) La discusión sobre la reforma de la Constitución de 1961, especialmente para dar mayores canales de participación a la ciudadanía y limitar el presidencialismo, que ha asumido contornos cambiantes durante los últimos años.
- 3) La lucha contra el centralismo que, aunque de larga data, se concretó de un modo definitivo en los ochenta.
- 4) El reclamo contra el modo cerrado de elección de los congresistas, que impedía el contacto y la responsabilidad directa de cada uno de estos con sus electores”.<sup>124</sup>

Características las anteriores que de igual forma pueden aplicarse a nuestro actual sistema político, como un reclamo vigente de la sociedad mexicana.

Actualmente, el gobierno presidencial venezolano se propone lograr una mayor participación ciudadana. Se busca, en tal sentido, una más estrecha vinculación entre gobernantes y gobernados, una mayor responsabilidad de los primeros y canales orgánicos para que los segundos que puedan expresar propuestas, hacer sentir sus opiniones y controlar las acciones de los dirigentes del Estado. En la misma línea se ha propuesto además la figura del Defensor de los Derechos Humanos (similar al Ombudsman escandinavo) y otras modificaciones menores complementarias.

---

<sup>124</sup> NOHLEN, Dieter. Op. Cit. p. 234.

En la misma línea del punto anterior existe actualmente la propuesta discutida en el Congreso de incorporar la institución del referéndum a la Constitución, según diversas modalidades: aprobatorio, abrogatorio, consultivo y revocatorio. Con esta figura se pretende estimular y canalizar la participación ciudadana

“Como un modo de reducir el presidencialismo predominante y con el objeto, además, de distanciar a la figura del presidente de los movimientos coyunturales de opinión, se ha propuesto la creación del cargo de Primer Ministro. Se crearía así un régimen semi-presidencial, en algún modo semejante al francés, que haría al Primer Ministro responsable ante el Parlamento pero dejando al Presidente como figura suprema del Estado y del gobierno. Quienes defienden esta modalidad de gobierno señalan que otorga, a la vez, las ventajas del presidencialismo y del parlamentarismo, dando mayor flexibilidad a la obra de gobierno, haciendo más responsable al ejecutivo frente al congreso y facilitando una válvula de escape para superar las crisis políticas. Quienes se oponen destacan, por otra parte, que el nuevo cargo no podría adquirir real significación dentro de nuestra tradición política, convirtiéndose simplemente en un ministro más, y que en nada reduciría el presidencialismo vigente”.<sup>125</sup>

Además de estos tres puntos existe otro tema que siempre ha estado presente en el debate de la reforma constitucional venezolana, aunque sin que se haya apreciado hasta ahora una coincidencia entre las diversas posiciones: el de la reelección presidencial. Las opiniones se dividen entre quienes prefieren mantener el sistema actual (un período de cinco años con posibilidad de reelección luego de pasados dos períodos constitucionales de cinco años), los que abogan por la no-reelección absoluta con un mandato de cinco o seis años y quienes prefieren un sistema como el norteamericano, de cuatro años con posibilidad inmediata de reelección.

Por otra parte parece existir consenso en mantener y hasta ampliar los derechos sociales asentados en la Carta Magna Venezolana, en incorporar a ella derechos ecológicos no contemplados en la actual, en consolidar el federalismo y en legislar sobre otros aspectos de detalle que la experiencia ha aconsejado modificar. Al margen del posible consenso que hoy pueda apreciarse entre las principales fuerzas políticas

---

<sup>125</sup> NOHLEN, Dieter. Op. Cit. p. 235.

cabe insistir en la pérdida de empuje que ha sufrido el proyecto reformista, habida cuenta del desinterés de la opinión pública, más preocupada hoy por problemas económicos críticos que por este tema.

Desde el siglo pasado el problema de la descentralización, de un modo u otro, ha estado planteado dentro de la política venezolana. Ya la Guerra Federal se desarrolló alrededor de posiciones encontradas, sobre el grado de autonomía que los estados debían poseer. Y aunque el bando federalista resultó triunfante de hecho, el país adoptó un modelo de organización completamente centralizado, en el que el Ejecutivo Nacional designaba los gobernadores y todos los funcionarios locales de menor rango.

“La Constitución de 1961 dejó prudentemente en blanco el punto al que nos estamos refiriendo: mantuvo de modo provisional el sistema centralizado tradicional pero dejó abierta las puertas para que, mediante ley especial, los gobernadores de Estado pudieran escogerse mediante voto popular. En los siguientes años no hubo más que presiones muy limitadas hacia la concreción de este cambio pero, a partir de los ochenta, fue generalizándose una crítica al centralismo imperante”.<sup>126</sup>

Esto obedeció a que los ciudadanos, en todas partes, manifestaban un deseo de mayor participación y control sobre las autoridades locales. El hecho de que muchas veces se designaran gobernadores de estado con escaso conocimiento de las realidades de la región que les tocaba dirigir o de que los alcaldes, surgidos de elecciones de segundo grado, no resultasen representativos de sus comunidades sino de las fracciones dominantes en los partidos mayoritarios, comenzó a hacerse intolerable y a despertar una sostenida oposición. Por ello, la Comisión para la Reforma del Estado realizó una activa labor favorable a la descentralización que, finalmente, y ya con el apoyo de las principales fuerzas políticas, se concretó en la promulgación de una ley que abrió la posibilidad de la elección directa de los gobernadores y alcaldes. Estas elecciones ya se han llevado a cabo arrojando resultados definitivamente positivos. En primer lugar porque han permitido que se desarrollara una labor más directa en favor de los estados y municipios, haciendo progresivamente responsables a los gobernadores y alcaldes ante sus respectivos electores y promoviendo así una acción mucho más

---

<sup>126</sup> NOHLEN, Dieter. Op. Cit.. p. 237.

efectiva de gobierno. En segundo lugar porque han permitido que, hasta cierto punto, se renovara sobre bases más firmes el liderazgo nacional.

### **3.6.2. Los Estados Unidos de América**

Actualmente, casi todos los especialistas concuerdan en que el sistema presidencial ha tenido un fuerte éxito en un solo país, y se refieren a los Estados Unidos de Norteamérica. Este caso es importante para nuestras reflexiones teóricas sobre el tema, puesto que se desvía de la norma común y, como tal, nos puede dar algunas pautas para entender el funcionamiento del presidencialismo en otros contextos.

“Podemos empezar cuestionándonos ¿Por qué se creó en Estados Unidos el sistema presidencial, sistema caracterizado por la separación de poderes, donde la función del Poder Legislativo es de controlar al Ejecutivo y viceversa? (el llamado sistema de Checks and Balances, chequeos y balances) Ciertamente que hay influencias doctrinales como son la de Montesquieu y la de Locke, y también hay influencias históricas de peso, como la evolución de las prácticas parlamentarias en la Europa del siglo XVIII, marcada por el absolutismo real. Pero además están en juego dos factores históricos coyunturales muy importantes; en primer lugar está la enorme preocupación por parte de los próceres norteamericanos por la tiranía, tiranía del Ejecutivo o de un parlamento controlado por la plebe. Por otra parte, era tal el rechazo que sentían al gobierno de Jorge III, al que consideraban un gobierno autoritario y absolutista, que procuraron idear un sistema para controlar al Ejecutivo y privarlo de poder”.<sup>127</sup>

Es irónico que se piense hoy que el sistema presidencial se caracteriza por un Ejecutivo fuerte y el parlamentario por un Ejecutivo débil, cuando la realidad política de fines del siglo XVIII, como la de hoy, nos muestra otra imagen. El presidencialismo en la democracia es un sistema ideado deliberadamente para tener un Ejecutivo débil.

---

<sup>127</sup> El Sistema Presidencial en los Estados Unidos de América.  
[http://www.laboveda.blogspot.com/2004\\_04\\_23\\_laboveda\\_archive.html](http://www.laboveda.blogspot.com/2004_04_23_laboveda_archive.html) 4 de junio de 2004.

Al mismo tiempo, los constituyentes de Filadelfia no querían una asamblea popular con mucho poder, pues temían perjudicar a las clases adineradas. Por ello se insistió en un Senado elegido no por el pueblo, sino por las asambleas legislativas de los estados, un cuerpo capaz de controlar los excesos de la democracia de las mayorías. El senado norteamericano fue creado para dar representación equitativa a los estados, porque los pequeños no querían que los más poblados tuvieran una mayor incidencia.

En el éxito del sistema presidencial norteamericano influyen varios factores: el primero es el federalismo, gracias al cual hay esferas muy importantes del quehacer público en manos de los estados y los gobiernos locales, e incluso fuera del ámbito del quehacer público. El segundo es el arbitraje de la Suprema Corte, encarnada en la doctrina de “Judicial Review”, de revisión constitucional. El tercer factor, muy importante, es que en Estados Unidos hay un poder civil sobre los militares, a diferencia de lo que pasa aún hoy, en muchos países de América Latina. Y por último, Estados Unidos se ha caracterizado por un sistema bipartidista, no polarizado, donde hay una homogeneidad ideológica entre los partidos que permite una mayor flexibilidad política. El hecho resulta fundamental pues en este país el presidencialismo funciona gracias al bipartidismo, que permite la creación de gobiernos de mayoría.

“Este fenómeno resulta curioso porque la institución de los partidos políticos no fue prevista por los constituyentes de Filadelfia, de hecho había un prejuicio en contra de los partidos políticos. No obstante, estos cobraron una importancia muy grande... Las diversas partes del gobierno están unificadas en un propósito común, porque están bajo una dirección común y constituyen en sí maquinarias para el control de los partidos. No se puede obtener un poder exitoso a partir de antagonismos”.<sup>128</sup>

En los últimos años obviamente ya no hay gobiernos de mayoría. Desde 1956 el gobierno dividido ha pasado a ser la norma en dos terceras partes del tiempo, y esto es, a nuestro juicio, lo que ha contribuido a la formación de periodos de crisis institucional en Estados Unidos. Es el factor clave para entender las parálisis gubernamentales, los

---

<sup>128</sup> El Sistema Presidencial en los Estados Unidos de América.  
[http://www.laboveda.blogspot.com/2004\\_04\\_23\\_laboveda\\_archive.html](http://www.laboveda.blogspot.com/2004_04_23_laboveda_archive.html)

conflictos actuales sobre el sistema médico y a las incoherencias en la política exterior, entre otras.

Podemos concluir diciendo que a pesar de estas dificultades, Estados Unidos puede sobrevivir a este gobierno dividido y paralizado, en gran medida gracias a los factores contribuyentes ya señalados. Un gobierno dividido tiene mayor capacidad de sobre vivencia en un sistema federal, en un sistema donde hay partidos políticos coherentes y moderados pero también existe un mejor control al ejercicio del poder por parte de la función ejecutiva. Esto último es lo que debemos aprender, el como enfrentar un gobierno dividido con éxito en nuestro presidencialismo cada vez mas anacrónico.

### **3.6.3. Rusia**

En cuanto a Rusia, podemos comenzar diciendo que los límites de su territorio se fijaron al principio del periodo soviético, pero no contó con las instituciones políticas, administrativas y culturales autónomas que existían en las demás repúblicas. Sólo en los últimos años de supervivencia de la URSS se establecieron algunas instituciones como el Soviet Supremo, el Partido Comunista y el KGB (Komitet Gosudarstvennoy Bezopasnosti, o Comité para la Seguridad del Estado). Aún con estas instituciones ya en pie, el poder real continuaba siendo ejercido por las autoridades centrales del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS), hasta la disolución de la URSS. Además, las relaciones de poder entre las instituciones gubernamentales no estuvieron claramente definidas durante el periodo soviético, y tras la independencia, la falta de una autoridad reconocida agravó la lucha por el poder entre los reformistas y los conservadores.

Por lo que tras prolongados enfrentamientos, el presidente Boris Yeltsin, apoyado por las fuerzas reformistas del ejecutivo, solicitó la redacción de una nueva Constitución, aprobada en referéndum popular en diciembre de 1993 a pesar de la oposición de grupos conservadores.

Hay que mencionar también que el Tribunal Constitucional es el órgano judicial de mayor autoridad; en ocasiones cumple un papel de mediador entre el ejecutivo y el legislativo, aunque ha tomado también decisiones en contra de las posturas del entonces presidente Yeltsin, quien a pesar de las derrotas políticas sufridas durante los primeros dieciocho meses de independencia rusa, consiguió una sonada victoria en el referéndum celebrado el 25 de abril de 1993 que le permitió llevar adelante las reformas económicas. Optimista tras este resultado, el presidente Yeltsin decidió celebrar elecciones a mediados de 1993 para formar una asamblea constituyente que sustituyera la Constitución soviética de 1978. Aprobada en diciembre, la Constitución eliminaba la figura del vicepresidente y establecía un cuerpo legislativo bicameral, dando al presidente el poder de disolver la Duma (o cámara baja) en determinadas circunstancias. Con la aprobación de esta nueva Constitución, el primer ministro pasaba a ser segundo en funciones, para asumir las obligaciones de la presidencia en caso de que se produjera la muerte o incapacitación del titular para el ejercicio de su cargo.

El Poder Ejecutivo está encabezado por el presidente, quien, por la Constitución de 1993, asumió numerosos poderes, actuando como comandante en jefe de las Fuerzas Armadas y presidente del Consejo de Seguridad, organismo encargado de la toma de decisiones relativas a temas de defensa. Junto con el ministro de Defensa, el presidente tiene el control de los códigos para el lanzamiento de armamento nuclear, además de contar con el poder de nombrar al primer ministro, pero siempre sujeto a la ratificación por parte de la Duma; si ésta rechaza la candidatura, el presidente tiene la posibilidad de disolver la cámara legislativa y convocar nuevas elecciones.

Con la Constitución de 1993, el cuerpo legislativo nacional, esto es, la Asamblea Federal, quedó formada por un cuerpo bicameral: la Duma Estatal y el Consejo de la Federación. Los 450 miembros de la Duma Estatal son elegidos por sufragio universal, mientras que el Consejo está compuesto por dos representantes de cada una de las 88 divisiones administrativas que configuran la Federación Rusa una institución muy parecida a nuestro senado. La cámara legislativa confirma el nombramiento, realizado por el presidente, de los primeros ministros. Los legisladores elegidos en diciembre de 1993 ocupan el cargo sólo durante un periodo de dos años. A comienzos de 1996, y



según promulgaba la Constitución, este periodo se amplió hasta un plazo de cuatro años.

El órgano judicial de mayor autoridad en Rusia es el Tribunal Constitucional, formado por trece miembros y creado por el Congreso de Diputados (la mayor autoridad legislativa según la Constitución de 1978) en octubre de 1991; Yeltsin suspendió sus actividades tras los sangrientos acontecimientos de 1993. Posteriormente fue modificado por la Duma recién creada en abril de 1994; las nuevas leyes establecen que sus miembros dejaban de tener carácter vitalicio y son elegidos por periodos de doce años. Las funciones del Tribunal se limitan al control de la constitucionalidad de las actividades legislativas y ejecutivas, y sus miembros deben actuar de forma no partidista

Del análisis realizado en este capítulo, podemos decir que en nuestro régimen presidencial, y en general de América Latina, el problema reside en cómo lograr una democracia estable a partir del reconocimiento de la realidad política de nuestros países. Lo lógico para sociedades con un sistema de partidos fragmentados o multipartidistas, donde un presidente no puede contar con la posibilidad de crear mayorías estables para gobernar, es empezar a transitar hacia sistemas parlamentarios o semi presidencialistas, pero en nuestro caso antes de pensar en modificar la forma de gobierno debemos empezar por sentar las bases para nuestro sistema presidencial deje de ser presidencialista pues estaría destinado a fracasar por ello las reformas legales son urgentes.

Ahora bien algunos estudiosos coinciden en señalar que los sistemas parlamentarios en América Latina tendrían tres ventajas. En primer lugar, relajaría la enorme presión que existe en un sistema presidencial por estructurar coaliciones amplias en torno a una opción presidencial de suma cero, alternativa que estimula la polarización y radicaliza las opciones. En segundo lugar, este sistema también ayudaría a moderar la política. Con los sistemas parlamentarios los gobiernos tendrían que estructurarse en el parlamento privilegiando las opciones de centro y de coaliciones de partidos, ya que la falta de consenso mayoritario lleva a un nuevo proceso electoral con riesgo, para partidos y parlamentarios, de perder sus escaños. En tercer lugar,

eliminaría la parálisis gubernamental y el enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo, producto de una falta de apoyo mayoritario.

Pero estas supuestas ventajas, las que no cuestionamos también podrían obtenerse en un nuestro sistema presidencial si plasmamos en nuestra constitución mecanismo que permitan a los poderes legislativo y ejecutivo coordinarse efectivamente y no ser un obstáculo entre si. México no tiene una tradición parlamentaria no podemos crearla de la nada, debemos luchar por nuestro sistema presidencial que aún puede ser salvado y llevado a un buen ejercicio.

## **CAPÍTULO IV**

### **HACIA UNA NUEVA COLABORACIÓN Y EQUILIBRIO DE LOS PODERES EN EL ESTADO MEXICANO**

Como hemos visto en el desarrollo de los capítulos precedentes el sistema político mexicano ha evolucionado desde la anarquía de la edad temprana hasta la total estabilidad y rigidez del cenit del sistema presidencialista en la década de los setentas, pero esa perfecta coordinación de elementos y actores políticos que crearon una maquinaria totalmente en sincronía para garantizar un buen funcionamiento de gobierno se ha desvanecido, no por ello debemos ser pesimistas pues nos hemos desarrollado y negar los evidentes avances en la democratización de nuestro país sería contrario a la verdad, al mismo tiempo que afirmar que México vive ya la normalidad democrática es adelantar vísperas y probablemente desconocer todas los temas pendientes para la construcción de una real democracia representativa y participativa.

Así, la normalidad de la transición política no puede extenderse indefinidamente y aunque las elecciones presidenciales del 2 de julio del 2000 son un momento muy importante en la vida del país, estas elecciones deben ser el prelude definitivo de la democracia que deberá consolidarse a lo largo de muchos años más.

Y es que la verdadera “normalidad democrática” requiere de una profunda reforma de las instituciones y de un cambio radical en la manera de hacer política, es decir, en la cultura política de nuestro país, cuyo nuevo diseño dependerá del concepto que se tenga las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo en el futuro, por lo tanto no podemos afirmar que exista normalidad.

Hasta ahora la colaboración de los órganos de poder en el Estado Mexicano ha sido confeccionada por el gobierno y los partidos políticos; poca oportunidad de aportar ha tenido la sociedad en general, pero el rol que actualmente se le ha dado va en constante crecimiento y es claro que, para estos efectos, ni los partidos políticos, ni el gobierno, representan cabalmente todos los legítimos intereses de la sociedad.

El principal reto que debemos enfrentar es la adecuación, reforma y, en su caso, replanteamiento de leyes e instituciones que obedecían en mayor o menor medida a un

régimen político de partido único, que ha sido rebasado no solo por las exigencias y las necesidades de la sociedad sino en la realidad internacional.

Pretender que podamos construir la normalidad democrática con las mismas leyes, instituciones o con un mero cambio cosmético de las mismas, es ignorar la historia y asegurar el fracaso de la transición democrática poniendo en riesgo la gobernabilidad de la nación y provocando el colapso del actual sistema Político Mexicano.

En el presente capítulo exponemos alternativas para resolver en el largo plazo la sucesión pacífica y democrática del poder, incluida la del Ejecutivo Federal, a pesar de las alternancias, sin que se cree en cada ocasión un período de turbulencia política como los que hemos vivido. Las Instituciones y las leyes son fundamentales para ello.

#### **4.1. La relación entre las elecciones presidenciales del 2000 y la necesidad de una adecuación en el Sistema Político Mexicano**

Como todos sabemos el 1º de diciembre de 2000, con la llegada del primer presidente de un partido distinto al “Revolucionario Institucional”, dio inicio en México el primer gobierno plural de nuestra historia contemporánea, por lo que podemos decir que es el primer gobierno dividido<sup>129</sup>, que como ya hemos dicho consiste en que el presidente de la República surgió de una coalición de partidos que no alcanzó mayoría absoluta ni relativa en las respectivas Cámaras del Congreso, como tampoco alcanzaron esa mayoría las otras fuerzas contendientes. Nace así una realidad a la que habrían de enfrentarse, inexorablemente, personas e instituciones, estilos, costumbres e inercia; en síntesis, la sociedad en su conjunto y el país entero se vieron ante el desafío de entender que toda una cultura política y de gobierno no daban para más; que se hacía necesario dar paso a nuevas reglas en la toma de decisiones; que debía crearse una nueva cultura política y que resultaba imperativo avanzar en la reforma del Estado. Con todas las bondades de la alternancia democrática sin violencia en un país con más de 70 años de un partido hegemónico y de presidencialismo autoritario,

---

<sup>129</sup> En estricto sentido con las elecciones legislativas de 1997, inició el primer gobierno dividido a nivel federal, pues el congreso no tenía la mayoría partidista de la misma filiación que el ejecutivo.

debemos recordar que nada fácil ha sido para los contendientes y para la sociedad en su conjunto asimilar las consecuencias de este cambio. Nada sencillo ha sido ir dejando atrás el modus operandi de gobernantes y de gobernados. El gran reto ciudadano se viene superando en la medida en que hemos sido capaces de cerrar paso a dos expresiones extremas y peligrosas: Por una parte, la que sugiere que todo el pasado fue malo por lo que el país tiene que reinventarse; por la otra, por la que se resiste al cambio cultural profundo y sostiene que estábamos mejor cuando estábamos peor. A todo esto cabe agregar, como elemento de valoración, que el viejo sistema se sostenía más en súbditos que en ciudadanos, más en grupos de poder que instituciones, más en reglas no escritas que en derecho positivo y su vigencia; fueron la tenacidad de la minoría y las necesidades insatisfechas de la mayoría las que lograron ir modificando lentamente el pensar, sentir, decir y el hacer de la propia sociedad.

Por fortuna, el mosaico plural alcanzado lentamente en el ejercicio del poder, en los municipios de la república, en los congresos y gobiernos estatales, en las cámaras federales que conforman el Congreso de la Unión así como un poder judicial fortalecido en su autonomía gracias al extraordinario esfuerzo que él mismo ha desplegado y a las reformas que transformaron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un Tribunal Constitucional ha hecho posible un cambio de gran trascendencia no sólo en lo que se refiere al acceso al poder, sino también en la forma de ejercerlo.

Pero estos cambios que se han realizado no fueron creados de la nada o producto de la casualidad o el azar, los anteriores dos presidentes aunque ejerciendo el presidencialismo sentaron bases para una evolución, a mi parecer el Dr. Ernesto Zedillo último presidente priista, fué el catalizador de la alternancia democrática aunque se quedo corto en preparar al sistema político para recibir dicho cambio.

Tomando en cuenta lo anterior, ante esa alternancia tan anunciada pero no esperada fue y es el Congreso de la Unión la pieza más difícil de conformar en la democracia; por ello resulta inadmisibles, en nuestra opinión, desdeñar lo que en este ámbito hemos avanzado por muchas que sean nuestras deficiencias, si la gran interrogante que dejó el siglo XX al mundo entero es ¿cómo garantizar el buen uso del poder? Si hoy en todos los países del mundo, se parte de reconocer que el hombre se vuelve peligroso con el poder y por ello los partidos políticos están obligados a postular

a los mejores y la sociedad debe vigilarlos en el ejercicio de la función pública como si fueran los peores. Es imperativo tratar de fortalecer a nuestras instituciones para que, a través de ellas, se generen eficazmente un buen gobierno que además sea fuerte y democrático.

Si hoy en día el ejecutivo federal sabe que ya no puede decidir por sí y ante sí todo lo que quiera; y el poder legislativo está asumiendo que su justificación se da en la medida en que racionalice sus decisiones pero, las decisiones del Congreso, pasan para bien y para mal, por los partidos políticos, y sus encuentros y desencuentros con el Ejecutivo inciden de manera importante en los votos congregacionales, de ahí la urgencia de revisar y corregir en mucho, el marco legal que rige la Constitución y el funcionamiento y financiamiento de los partidos, ello resulta impostergable si de verdad se les quiere vincular a la sociedad y además que se sientan vigilados por ella para hacerlos más responsables y concientes de su papel en el gobierno democrático de nuestro país. Basta recordar los exorbitantes costos de muchas campañas políticas y lo que le cuesta a la sociedad mantener esas instituciones políticas, sobre todo si se toma en cuenta el desorden y despilfarro que frecuentemente se da, por lo que disminuir sus fondos públicos es necesario.

Además cabe señalar que ambos poderes, el Ejecutivo y Legislativo, saben que nadie puede imponer alguna ideología a la sociedad y saben también que buen número de controversias entre ellos se pueden y se deben resolver a través del diálogo franco y de la negociación civilizada para dejar los casos no conciliados, cuando la ley así lo permita, que los resuelva el Poder Judicial. En síntesis podemos afirmar que en México sus poderes públicos y la comunidad nacional coinciden en sostener que el Estado de Derecho es el punto intermedio y deseado entre la dictadura y la anarquía lo que nos falta es acostumbrarnos a vivir en dicho estado.

Por ello, resulta impostergable para bien de la nación dejar atrás para siempre gobernantes y gobernados, el falso dilema que tan presente ha estado en el ser y el modo de ser colectivo impunidad o escándalo, es inadmisibles suponer que en México quede atrapado, entre los abusos de los poderosos y los desahogos violentos de los agraviados, la vida de la sociedad. Debemos apostar a la fuerza de las instituciones y al imperio de la ley. Producto de tal situación, de viejos debates surgen múltiples

propuesta que postulan la necesaria reforma del Estado habiendo quienes, incluso, se pronuncian por un nuevo diseño constitucional, sin restar importancia ni pertinencia a las propuestas que se orientan por la revisión integral, de fondo, del sistema constitucional de división de poderes, incluyendo la implantación en México de un sistema de gobierno de corte parlamentario o semipresidencial.

Nuestra posición personal se orienta en otra dirección: creemos que en México debemos conservar un sistema de gobierno de tipo presidencial, eliminando los excesos que lo condujeron al presidencialismo autoritario. Debemos fortalecer nuestro sistema presidencial. Una democracia fortalecida y ampliada es compatible con un régimen presidencial democrático no presidencialista. El régimen presidencial democrático puede lograrse a condición de que veamos la totalidad de sus componentes, es decir, no solamente la relación y los equilibrios entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, sino que se valore debidamente, también, al Poder Judicial. El otro componente tendrá que ser la reforma al federalismo, de la relación entre los diferentes órdenes de gobierno para fortalecer las capacidades y la autonomía de las entidades integrantes de la Federación.

Recordemos que el presidencialismo autoritario tuvo como uno de sus soportes la ausencia de pluralidad en los gobiernos estatales y la casi total hegemonía de un mismo partido en los gobiernos municipales y locales pero, como hemos señalado, esa realidad ha cambiado radicalmente, de hecho, es el antecedente de la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal. Hoy en día la mayoría absoluta de los gobernadores provienen de partidos diferentes al del Presidente de la República y en los Municipios se registra una pluralidad en aumento fundada en la competencia y la alternancia. Esas son, sin duda, las nuevas características de nuestra vida política, con ellas tenemos que trabajar para dar cambio institucional sustentado en reformas constitucionales que reciban el más amplio apoyo de los partidos y de la sociedad y que permitan alcanzar la gobernabilidad democrática basadas en reglas claras y definidas, los abogados tenemos ahí un papel trascendente pues moldearemos el esquema que permita tal objetivo.

#### **4.2. Hacia una nueva redefinición del Poder Ejecutivo en el Sistema Presidencial en México**

Actualmente vemos una amplia y fecunda discusión sobre el sistema de gobierno, el tema de redefinir las relaciones entre un ejecutivo que ha dejado de ser presidencialista ( por la perdida del poder del partido hegemónico) y un congreso independiente por vez primera en la toma de decisiones, mucho se ha discutido ya en las aulas y observamos que el debate tiene lugar ya en círculos oficiales de gobierno, todos tenemos conciencia que el sistema político ha variado y con él debe variar en consecuencia el sistema de gobierno definiendo ante este reto de gobierno dividido las relaciones entre gobierno y congreso, que tenga como característica ser incluyente e ir más allá de intereses partidarios. Deben idearse reformas que trasciendan la ya vieja discusión parlamentarismo versus presidencialismo, y que superen el paradigma del modelo presidencial: ni es tan cierto que el parlamentarismo es el desgobierno de las minorías, ni tampoco que en un sistema presidencial no pueda existir un Jefe de Gabinete, o no se permita la doble pertenencia al Ejecutivo y al Legislativo. Y por lo que toca a las fórmulas electorales, ésta debe centrar ya la atención en el problema de la gobernabilidad y abandonar el tema de la representación.

Por otro lado, si de lo que se trata es de tan sólo eliminar sus excesos, “el abandono del presidencialismo exacerbado requiere de una reforma política que incluya tres grandes rubros: el origen, el ejercicio y la responsabilidad no sólo del Ejecutivo sino también de los otros poderes. Una democracia presidencial sería aquélla en la que el origen de los poderes representativos estuviera regida por el principio de la soberanía electoral, en la que el ejercicio del poder presidencial fuera controlado por la acción efectiva de otros centros de poder, y en la que pudiera demandarse responsabilidad por los actos de gobierno.”<sup>130</sup>

---

<sup>130</sup> HURTADO, Javier. El Sistema Presidencial Mexicano. 1ª edición, México, Edit. Universidad de Guadalajara-Fondo de Cultura Económica, 2001. p. 357.



Más allá de la postura que en torno a esto adopte la Presidencia, lo cierto es que la nueva realidad política del país obliga a que, de manera consensuada y sin prejuicios, se analicen las ventajas y desventajas de nuestro actual diseño constitucional y se valore la posibilidad de introducir elementos novedosos que contribuyan a conciliar pluralidad política y gobernabilidad democrática en el México de nuestros días. Al respecto, y en un primer esbozo general, bien podría considerarse la introducción de algunos de los siguientes elementos:

1.- Que tanto el Legislativo como el Ejecutivo ejerzan poderes equilibrados en que no se sobreponga el uno sobre el otro;

2.- Establecer la responsabilidad ante el congreso de las actuaciones de los secretarios integrantes del gabinete; Discutir en la introducción del jefe de gabinete, que el Presidente pueda delegar en otra persona, nombrada por una mayoría especial de la Cámara de Diputados (sin debate previo a la votación) y responsable ante ésta, las funciones de responsable administrativo del gobierno.

3.- Se eliminen las elecciones intermedias para diputados y se restablezca la renovación por tercios de los senadores elegidos por seis años; esto permitirá evitar por un lado costos innecesarios y que el congreso tenga una mayor coherencia y congruencia en su actuación (unidad).

4.- Introducir una mayor regulación del veto presidencial, confiriéndole al ejecutivo la posibilidad del veto parcial a las iniciativas de ley que el congreso le presente, publicando la parte de la ley que acepte y regresando para un nuevo debate la parte de la ley no aceptada.

5.- Se permita el servicio simultáneo en el Ejecutivo y el Legislativo para ministros o diputados que cumplan funciones de gobierno, y;

6.- Que el Congreso, mediante algunas de sus cámaras, pueda participar en la ratificación de los nombramientos de los secretarios del despacho del Ejecutivo Federal y procurador de la república, que puedan ser relevados de sus funciones a solicitud del congreso por irresponsabilidad en su actuación pública. .

En términos más particulares, las propuestas que redefinirían el Ejecutivo Federal serían las siguientes:

Por un lado, eliminar o modificar:

- Modificar las facultades legislativas del presidente de la República para crear organismos descentralizados y desconcentrados, previendo la participación de la Cámara de Diputados en el proceso.
- Especificar en una ley reglamentaria los casos y condiciones en los que el Ejecutivo pueda expedir, como legislador único, normas sobre salubridad general.
- Precisar los alcances internos de los acuerdos ejecutivos que en el ámbito internacional se le autoriza firmar al Ejecutivo Federal.
- Expedir una ley reglamentaria que norme y regule los casos y procedimientos mediante los cuales el Ejecutivo puede solicitar al Congreso su autorización para suspender, en todo el país o un lugar determinado, las garantías individuales.
- Expedir una ley reglamentaria que regule el ejercicio de la atribución concedida al presidente por el artículo 33 de la Constitución.
- Independizar al procurador general de la república del Ejecutivo; o conservarlo en el Ejecutivo, ya sea nombrado por el Senado a propuesta del presidente, o de la Suprema Corte, pero en todo caso eliminar la facultad del presidente para removerlo libremente y otorgársela a quien lo haya nombrado.
- Introducir la participación de la Cámara de Diputados en la actual facultad para otorgar en concesión el dominio directo de los recursos naturales y reglamentar la extracción de las aguas nacionales, y declarar zonas de reserva nacional y suprimirlas.
- Eliminar la atribución del Ejecutivo para determinar los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal de todo el país y prever en una ley reglamentaria la participación de órganos colegiados que representen a los actores involucrados en la actividad educativa.

Es decir desconcentrar las funciones del ejecutivo federal para que cada Estado de la federación pueda tener la debida injerencia en asuntos que deban ser del ámbito estatal. Darle sentido al pacto federal.

- Limitar la existencia de partidas secretas y prever su utilización exclusiva para asuntos de seguridad nacional, adquisición de armamento, equipo e infraestructura para fines de seguridad pública y nacional.
- Revisar el Sistema Nacional de Planeación Democrática y las atribuciones del Ejecutivo en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo para que la Cámara de Diputados intervenga en su discusión, aprobación y evaluación.
- Suprimir el formato actual de los informes presidenciales. De modificarse la toma de posesión del presidente, y el inicio de los períodos ordinarios de sesiones del Congreso, el informe del estado que guarda la Administración Pública Federal debería seguirse realizando el 1º de septiembre de cada año y el presidente sólo se limitaría a enviar por escrito el documento respectivo y a dirigir por radio y televisión un mensaje a la nación, y enviar a sus secretarios del despacho a sesiones del Congreso, en las que podrían ser interpretados. De acuerdo con esto, el primer y último informe de gobierno comprenderá 11 meses de labor, y los demás 12, en contraste con los nueve meses que contienen el primero y último informe en el actual diseño constitucional. En la propuesta, el vacío del último mes del ejercicio constitucional sería parte del de la transición del mando, contrario a los tres meses que actualmente comprende.

Por otro lado, es recomendable crear o introducir:

- Reformar los artículos 84 y 85 constitucionales para el caso de regular la suplencia presidencial, en virtud de que el actual sistema político demanda una mayor certeza en la suplencia presidencial.
- Crear una Comisión de Transición para la entrega-recepción de las administraciones entrante y saliente.

- Reintegrar al Ejecutivo facultades directas para convocar al Congreso o a alguna de sus Cámaras a sesiones extraordinarias, definir su duración y su agenda.
- Estipular en forma precisa en la Constitución el día y hora específicos en que el presidente de la República hará la transmisión del mando, con la finalidad de evitar vacíos constitucionales de poder, en caso de decisiones fundamentales que se tuvieran que tomar entre el primer minuto de las 12 de la noche y la hora en que reciba el mando del mediodía del 1º de diciembre. Si la fecha de toma de posesión se modificara, la hora de transmisión del mando también debería precisarse.

Como hemos resaltado a través de la presente investigación, la figura presidencial será el órgano del gobierno que más cambios debe tener en esta nueva redefinición de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo en un gobierno dividido, debemos fortalecer al ejecutivo, pero no nos confundamos el fortalecerlo no implica revertirlo de un mayor número de facultades, al contrario le permitiremos adelgazar esa larga lista en la cual tiene injerencia para dejar la responsabilidad en manos de los ejecutivos estatales y sus legislaturas, recordemos que en el capítulo de evolución del sistema presidencial quedó de manifiesto la pesada carga de “facultades” que poseía el presidente lo que lo revestía en autoridad suprema de casi todo.

El ejecutivo federal debe tener perfectamente acotadas sus funciones y facultades, deberá tener esa característica de buscar acuerdos ante un congreso que será representativo de todas las ideologías políticas pero deberá ser fuerte para que aplique con decisión su nuevo papel de catalizador en la vida política de la nación.

Es importante señalar que el cambio a la figura presidencial debe incluir lo relativo a la suplencia, en el actual texto constitucional, en sus artículos 84 y 85 se establece un procedimiento de suplencia lento y dirigido a funcionar en un sistema político en el cual no existe oposición, donde el congreso es disciplinado hacia la figura presidencial, hoy el esquema de suplencia no es aplicable, pues no existe certeza en quien ocuparía la silla presidencial a falta del presidente, el país no puede esperar la designación de un congreso que puede tardar semanas en nombrar un presidente

substituto o interino , como hemos dicho a lo largo de esta investigación el actual sistema político y las nuevas relaciones entre sus instituciones requieren certeza, por lo cual el dotar de un nuevo método de suplencia presidencial que esté acorde a esta situación de gobierno dividido, y que además tenga una certeza definiendo constitucionalmente al sucesor en caso de falta definitiva o temporal del presidente, sin perjuicio de las conclusiones nos permitimos señalar que el suplente del presidente debe estar perfectamente definido por el texto de la ley, y no dejarle la tarea de designarlo al congreso, pues si este no encuentra la mayoría requerida (tres terceras partes) en un candidato el procedimiento se alargaría hasta que se lograra la mayoría de votos requeridos. Por lo que es necesario que el suplente este ya designado desde el momento de la elección del presidente y ante su falta opere de manera automática la suplencia para no dejar en la incertidumbre la vida política de la nación.

Cuando la nueva figura presidencial tenga perfectamente definidas sus atribuciones y las armas políticas que utilizará contra un congreso que pocas veces compartirá sus políticas habremos creado un ejecutivo fuerte pero no más que el congreso por lo que de ninguna manera se favorecerán los enfrentamientos entre las instituciones, sino por el contrario los acuerdos y los consensos pero siempre dentro del estado de derecho.

#### **4.3. El nuevo equilibrio del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo**

Hoy somos testigos de cambios importantes, aunque en materia electoral ha sido el voto ciudadano el que en último término ha inclinado los resultados hacia uno u otro lado, nos enfrentamos a la necesidad de conocer hasta qué grado los cambios políticos –particularmente los derivados de la alternancia- se han traducido en el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos ordinarios y en el desarrollo de gobiernos más democráticos y eficientes. De igual manera es necesario indagar acerca de las causas que, a pesar de la recomposición partidaria en los órganos de gobierno, han inhibido los cambios.

Es de suponerse que las expectativas que guían a los gobernantes y a los politólogos, con respecto a las que se crean los ciudadanos ordinarios no suelen andar

por el mismo camino, aunque en ocasiones puedan coincidir. Es ingenuo suponer que la alternancia por sí sola remediará todos los males; o que en cada servidor público o representante popular, existe una vocación de servicio, donde los principios que lo guían son ajenos a intereses mezquinos e individualistas.

Sin embargo, en la actualidad, el órgano legislativo federal mexicano, presenta pluralidad de ideologías, lo que se traduce en dificultad para llegar a acuerdos que beneficia a nuestra nación, pues, como ya lo hemos analizado, esta pluralidad más que tener beneficios, se ha traducido en estancamiento gubernamental, porque cada diputado pretende, antes que todo, restar fuerza al Ejecutivo, para poder ascender el mismo o su partido político, a la silla presidencial.

Ahora bien, en este orden de ideas, también podemos señalar que gracias a ésta diversidad, debe existir cierto equilibrio y control entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Pero este equilibrio en las relaciones debe ser contrario a lo que hemos visto en estos días, las relaciones entre gobierno y congreso deben ser de coordinación en el ejercicio de la autoridad estatal, por ello ante la nueva definición del poder ejecutivo, el acuerdo deberá ser la situación mas común y no el enfrentamiento y ataque político.

Ahora tenemos un presidente que ante las facultades de control continuado del Legislativo, ha dejado de ser la columna vertebral del sistema político y de gobierno en su conjunto, producto de dichas facultades que son instituidas en la Constitución como parte del proceso y funcionamiento del Poder Legislativo mismo, por lo cual, se convierten en necesarios para ese Poder, e indispensables para lograr el control del Poder Ejecutivo, (teoría del poder) y del adecuado y equilibrado funcionamiento del sistema político.

La finalidad del constituyente originario al introducir funciones de control como parte integral de las facultades del Poder Legislativo, fue mantener al Poder Ejecutivo dentro de los límites que el mismo le había establecido, pero como parte de las funciones que normalmente le corresponden; por ello es que el control legislativo se realiza sobre todo mediante la elaboración de leyes y el “control de la bolsa”.

Miguel Lanz Duret dice que “las funciones del Legislativo son la formación de la ley y la vigilancia y sujeción del Ejecutivo para mantenerlo dentro de los límites fijados

por la Constitución. Esto se llama control de un órgano colectivo del Estado o sea el Congreso, que tiene representación plural de intereses sobre un órgano unitario, el Ejecutivo.”<sup>131</sup>

Debemos aclarar que a pesar de que todos estos instrumentos de control se incluyeron en la Constitución con el fin de impedir que el Poder Ejecutivo incurriera en el abuso de sus facultades y para mantener el equilibrio, dichas disposiciones se han enfrentado a múltiples barreras en su funcionamiento, principalmente de orden político, derivadas de la composición de las Cámaras que siempre ha generado un congreso presidencialista.

Esas barreras no provienen de ninguna norma constitucional que así lo determine expresamente, pero sí de la forma de gobierno que establece, ya que una República representativa, como es la nuestra, ha tenido como regla general en el seno de su Poder Legislativo una mayoría que representa al partido político al que el Presidente mismo pertenece. Por ello, y para continuar en armonía con el Jefe del Ejecutivo, es que el Legislativo no se oponía a la voluntad del presidente. Esto resalta la importancia de que en la actualidad se haya fortalecido la pluralidad en el Congreso.

“Otra barrera importante característica ya del presidencialismo mexicano son las facultades meta constitucionales que han hecho del presidente un hombre de poder, un caudillo aún después de terminado su período constitucional por la influencia que puede seguir ejerciendo.”<sup>132</sup>

Y si uno de los fines de la revolución y de las reformas propuestas a la Constitución en 1917 fue acabar con el caudillaje, esto se ha limitado cuando el presidente ha sido líder del partido en el gobierno por el creciente poder que con el tiempo ha adquirido, así como cuando podía designar al sucesor presidencial sin que mediara opinión alguna salvo la suya, y sin que hubiera tampoco posibilidad de revocar dicha decisión, así como la designación y remoción de gobernadores, entre otras. Lo anterior, ha dejado de ser así, en gran medida gracias al sistema jurídico y a los esfuerzos que se han hecho en los últimos años por lograr una democratización interna en los partidos políticos.

---

<sup>131</sup> LANZ DURET, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. 17ª edición, México, Edit. Harla, 1997. p. 129.

<sup>132</sup> CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano Op. Cit. p. 157.

Según Manuel Barquín Álvarez, “el ejecutivo se vio reforzado en la época posrevolucionaria por la ampliación de las facultades materialmente legislativas al presidente, así como por la reducción de controles ínter orgánicos del Poder Legislativo y el incremento de los intra orgánicos en el mismo.”<sup>133</sup>

Con relación a ello “al actuar el Poder Legislativo como órgano de control del Ejecutivo, sirve simultáneamente de equilibrio entre los demás poderes, por lo que sus funciones fundamentales, son las de ser escenarios del debate político y foro para el pluralismo democrático, no la de legislar.”<sup>134</sup>

Las funciones señaladas por Valadés son definitivamente de suma importancia para el desarrollo de todo Estado constitucional; sin embargo, la función primordial del Poder Legislativo sigue siendo la elaboración de las leyes, en virtud de la cual ejerce también los principales controles sobre las facultades del Poder Ejecutivo, puesto que quien puede legislar, lo puede todo (siempre y cuando se respete la Constitución).

El titular del Ejecutivo debe ser controlado en el ejercicio de sus atribuciones para evitar que se exceda de su esfera competencial abusando de las prerrogativas de su encargo. El órgano controlante por excelencia es aquél que puede limitar su actuación mediante leyes o impidiendo que determinadas funciones se lleven a cabo, por eso es el Poder Legislativo el encargado de supervisar la actividad del presidente, en virtud de las facultades que el orden jurídico le ha conferido.

Por ello es que podemos concluir que al menos desde el punto de vista jurídico, la tendencia ha sido incrementar las facultades de control del Poder Legislativo, quizá para equilibrar la fuerza que el Ejecutivo tiene en la realidad.

A partir del establecimiento de un gobierno dividido se ha dado un cambio de facto que ha modificado las relaciones entre el congreso y el ejecutivo, ese cambio no puede retrasarse y debe de respaldarse en el Derecho. Por lo que las reformas legales son necesarias e imperativas, con los cambios que deben de darse al ejecutivo, mismos que convertirán al poder legislativo en un aliado y no en un obstáculo pues el hecho de

---

<sup>133</sup> BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel. El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica. 11ª edición, México, Edit. Fondo de Cultural Económica, 1994. p. 67.

<sup>134</sup> VALADÉS, Diego. Constitución y Política. 10ª edición, México, Edit. UNAM, 1998. p. 152.



que el legislativo controle los actos del presidente no significa que lo obstaculice en la ejecución de las políticas presidenciales.

Lo importante es regular legalmente el nuevo tipo de relaciones entre el ejecutivo y el poder legislativo en un gobierno dividido, establecer claramente los alcances de cada poder y adecuarlos a la realidad histórica.

#### **4.4 Un Congreso dividido y su desempeño en el Sistema Político**

La coexistencia de un sistema presidencial con procesos electorales efectivamente competitivos y con un sistema multipartidista, suele exponer a los actores políticos ante el escenario de lo que hemos llamado gobiernos divididos. En estos esquemas, el partido que llevó al presidente a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario de la asamblea parlamentaria, o de las asambleas si se trata de un sistema bicameral (congreso).

Debido a la necesidad constitucional de armar mayorías multipartidistas para la toma de todas y cada una de las decisiones congresionales, son evidentes los problemas que el gobierno dividido plantea para la gobernabilidad democrática. Consideramos que el gobierno dividido presenta dificultades incluso para la estabilidad de los regímenes presidenciales. En un momento dado un gobierno dividido puede producir una parálisis de gobierno si los grupos parlamentarios no logran arribar a acuerdos. Una parálisis prolongada del gobierno puede producir, a su vez, una crisis de la democracia misma con la consecuente inestabilidad económica y social.

Lo cierto es que la presencia de gobiernos divididos no es cosa rara, más bien frecuente, en los sistemas presidenciales de gobierno. Por ejemplo, entre 1832 y nuestros días, la democracia estadounidense, sin ninguna duda, una de las más estables y eficaces en la historia de Occidente ha vivido 40% del tiempo bajo gobiernos divididos, concentrándose éstos en los últimos cincuenta años. A partir de los datos de 101 elecciones legislativas democráticas entre 1958 y 1994, la frecuencia de los gobiernos divididos en América Latina fue de 59%.

Aunque en México se da a partir del año 2000 la presencia de gobiernos divididos en el ámbito federal, en el ámbito local ha sido un fenómeno por demás recurrente como parte de nuestro proceso de desconcentración del poder. Efectivamente, muchos estados de la federación mexicana han experimentado gobiernos divididos sin que éstos hayan conducido a la parálisis gubernamental. Durante nuestra larga y compleja transición, la gobernabilidad no ha desaparecido del ámbito local y la parálisis ha brillado por su ausencia. Ello gracias a que en los niveles estatales se han hallado incentivos para privilegiar el diálogo frente a la ruptura, y el bien común y el interés general sobre el particular. Gobernadores y congresos, con el concurso de partidos políticos nacionales, de líderes estatales de partidos y de sus grupos parlamentarios, han sabido navegar en las aguas de la diversidad.

Por esto último habría de preguntarnos si la participación de los medios de comunicación ha sido buena, pues con que frecuencia hemos escuchado de una crisis de gobernabilidad en los Estados de la república (que obedezca a cuestiones políticas de gobierno dividido), si bien la preocupación de que a nivel federal, ante la continua imagen que presenta el ejecutivo y el congreso de enfrentamiento, se pueda presentar una situación de riesgo político es verdadera, no debemos caer en la exageración ni creer al pie de la letra lo que la prensa nacional señala, pues hasta ahora ningún Estado de la federación ha tenido o ha presentado una crisis política producto de un gobierno dividido.

En la Federación, desde 1997, las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión y el Ejecutivo, han comenzado a adquirir experiencia y han entendido cabalmente los nuevos tiempos. La negociación y sus resultados, los acuerdos y consensos, son hoy la práctica común y debe ser la única respuesta en nuestra vida democrática.

El reto del gobierno dividido no ha sido sencillo. Aunque en términos generales las distintas fuerzas políticas se han conducido con responsabilidad y han ofrecido propuestas, en temas relevantes como la reforma constitucional en materia indígena, energética y la reforma fiscal, se han mostrado con claridad el tamaño de las limitaciones que los gobiernos divididos pueden enfrentar cuando la dinámica adversarial partidista se impone a la corresponsabilidad.

En todo caso, debemos conservar y fortalecer las condiciones que se requieren para que las situaciones de gobierno dividido sean, en la práctica, una oportunidad histórica de desarrollo político y social.

Para ello, necesitamos crear y mantener condiciones políticas adecuadas para que la legislación sea resultado de los puntos de convergencia entre los proyectos de nación de cada una de las fuerzas políticas, de forma que las normas de nuestro orden jurídico se conviertan, cada vez más, en un reflejo de las aspiraciones más sentidas de toda la sociedad. Esto implica, sin duda, recorrer caminos políticos más complejos y vulnerables de los que transitan con facilidad los gobiernos mayoritarios, pero el contexto no ofrece alternativas.

La opción no está entre ejercer el tipo de gobierno mayoritario o ejercer un gobierno consensualista. Es disyuntiva quedó atrás el 12 de julio de 2000, porque los electores decidieron que el actual gobierno no contara con mayorías legislativas. La elección actual está entre la parálisis de un gobierno de mayoría que fracasa en el establecimiento de las condiciones mínimas de gobernabilidad y formación de consensos, y un gobierno eficaz que aunque de minoría, este apuntalado en la creación de condiciones básicas de convergencia política y en el uso óptimo de sus limitados recursos.

El reto es convertir una situación de gobierno en un gobierno de responsabilidades compartidas en el que no exista estancamiento alguno por parte de sus instituciones.

Como ejemplo de nuestras afirmaciones, podemos presentar lo siguiente: de diciembre de 2000 a enero de 2002, se presentaron 347 iniciativas en la Cámara de Diputados, de las cuales se han aprobado 71 (20.46%) mediante la producción de 49 dictámenes de comisiones. Sólo durante el período de septiembre a diciembre, se presentaron 210 de las iniciativas mencionadas. De éstas, 43 fueron propuestas por el PAN, 43 por el PRI y 46 por el PRD, lo que muestra el equilibrio entre las tres principales fuerzas políticas. En las 35 sesiones ordinarias de ese período y en las extraordinarias subsecuentes se aprobaron 41 iniciativas, lo que revela el arduo trabajo de dictaminación en los esos meses.

Por su parte, en el Senado de la República fueron presentadas 136 iniciativas, de las cuales 25 (18.38%) han sido ya aprobadas, a través de la votación en el Pleno de 23 de dictámenes de comisiones.

Aunque las cifras de dictaminación y aprobación de iniciativas pueden parecer mínimas en función del total de proyectos presentados, no es válido en absoluto realizar evaluaciones al trabajo del Congreso en términos de su productividad. De entrada, hay que tener cuidado con conceptos como éste o como el de eficiencia, en nombre de los cuales varios regímenes han caído en la tentación autoritaria. Además, los legisladores están en libertad de detectar las iniciativas que pretenden resolver problemas urgentes y concentrarse en ellas, dejando pendientes, con toda justificación, las que estiman de menor impacto.

Por lo que respecta a la aprobación de instrumentos internacionales y de decreto no legislativos como los relativos a nombramientos, se percibe un altísimo grado de aceptación de las iniciativas del Ejecutivo por el Senado.

No obstante, que la relación entre Gobierno y Congreso ha sido compleja, se han alcanzado algunos resultados significativos. De las 47 iniciativas de ley o decreto presentadas en la LVIII Legislatura por el Ejecutivo ante el Congreso de la Unión, 32 (68%) han sido ya aprobadas por ambas Cámaras o por una de ellas en ejercicio de sus facultades exclusivas. Si incluimos los instrumentos internacionales, la tasa de aprobación de piezas de legislación del Ejecutivo por el Congreso asciende a 75.7%.

En todo caso, al analizar el trabajo del Congreso y del Ejecutivo en la producción legislativa, lo que hay que revisar es su calidad, sobre todo ante la dificultad de alcanzar consensos en un escenario de pluralidad. En este sentido, a lo largo de estos meses se han aprobado valiosos productos legislativos. La gran mayoría de estas leyes y decretos contaron con el apoyo de todos los grupos parlamentarios y fueron impulsadas o avaladas sin ambages por el Ejecutivo.

Es necesario apuntar algunos ejemplos como la creación en Ley del Instituto Nacional de las Mujeres; las medidas legales para el apoyo a ahorradores; la incorporación de la desaparición forzada de personas como un delito federal; la ley para la regularización de los llamados autos “chocolate”; la aprobación de la legislación en materia de usos horarios, después de la sentencia de la Suprema Corte que negó al

presidente facultades en este ámbito; y, la obligatoriedad constitucional de la educación preescolar, entre muchas otras.

Encontramos además aquéllas iniciativas presentadas con el propósito de impulsar el desarrollo del campo mexicano, propuestas cuyo debate legislativo fue acompañado por una extensa discusión en la opinión pública con motivo del veto presidencial. Entre éstas está la Ley de Capitalización de Pro campo y Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

No podemos olvidar las reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas que, a pesar de los cuestionamientos, incluso jurisdiccionales, constituyen un avance en el reconocimiento de la dignidad de comunidades e individuos indígenas, y en su incorporación al desarrollo nacional.

Destacan también las reformas legales en materia de instituciones financieras, como parte del paquete de la nueva hacienda pública distributiva, enviado por el Ejecutivo Federal y, desde luego, la reforma fiscal, por la que el Estado mexicano logrará percibir alrededor de 70 mil millones de pesos adicionales mediante modificaciones fundamentalmente en el impuesto sobre la renta y en impuestos especiales sobre producción y servicios. Una reforma a todas luces insuficiente, tanto por algunas deficiencias técnicas como por el hecho de que las carencias y las necesidades de nuestra población siempre requerirán más dinero para ser solventadas. Sin embargo, es una reforma valiosa en razón de los recursos que otorga y del esfuerzo de negociación que implicó para los grupos parlamentarios y las distintas instancias de la administración pública.

Finalmente, hay que subrayar la aprobación prácticamente unánime de los presupuestos de egresos de la Federación para 2001 y 2002, aún a pesar de la reprochable dilación en relación con el correspondiente a este año.

Desde luego, el Legislativo no sólo produce leyes y decretos; también vigila y fiscaliza la actuación del Ejecutivo, representa a la ciudadanía, delibera sobre los grandes temas nacionales. Por lo que hace a la función de control, no queremos dejar de mencionar algunos datos significativos. Del 1º de diciembre de 2000 al 1º de diciembre de 2001, se verificaron 68 comparecencias y 11710 reuniones de trabajo de funcionarios del Ejecutivo Federal con órganos del Congreso, todas ellas bajo un

esquema de amplia colaboración y respeto mutuo. Y, por otra parte, durante la glosa del Primer Informe de Gobierno, un total de treinta y dos funcionarios públicos acudieron al Pleno o a las comisiones de las Cámaras a rendir el informe sobre el estado que guardan sus respectivos ramos.

El mensaje que se intenta transmitir es bueno, pero falta mucho por hacer puesto que no se ha aprobado ninguna reforma estructural, mismas que a pesar de la publicidad del ejecutivo no han sido aprobadas (fiscal y energética), tenemos ahora más factores reales de poder que tomar en cuenta pues ante la falta de un congreso presidencialista las iniciativas del ejecutivo deben estar fundadas en la realidad económica y política del país para que aspiren a ser aceptadas.

#### **4.5 Reformas necesarias para la adecuación del Sistema Político Formal al Real**

La necesidad de replantear las relaciones entre el poder ejecutivo y legislativo ha quedado demostrado en la presente investigación, también ha quedado de manifiesto que el poder ejecutivo debe ser la institución que más cambios presente en este replanteamiento, por ello se habla de redefinir al ejecutivo, todo con el objeto de respaldar los cambios que de facto se dieron a raíz del establecimiento de un gobierno dividido en nuestro sistema político. La necesidad de reformas legales es patente no solo por que con el gobierno dividido se han puesto de manifiesto las incongruencias e ineficiencias del actual sistema de gobierno, sino también por que carecemos de normas claras que prevean esta nueva situación de pluralidad política; pero atención esto no implica cambiar el sistema presidencial por el parlamentario, sino adecuar nuestro presidencialismo al actual momento de transición política, debemos desaparecer el presidencialismo entendiéndose este como la supremacía del poder ejecutivo sobre las demás instituciones de una nación, el acabar con el presidencialismo significa darle un verdadero sentido a lo establecido en nuestra constitución, federalismo real y efectivo control al poder por parte del poder legislativo, un eficaz poder judicial con independencia de los restantes poderes, por lo cual podemos sugerir múltiples reformas legales, consideramos que para la adecuación del

sistema político formal al real, el Estado Mexicano requiere: ampliación y mejoramiento de nuestra vida democrática; perfeccionamiento de la reforma política nacional; modernización y control del ejercicio de la autoridad; modernización de las estructuras del Poder Judicial; adecuación del Poder Legislativo a la alternancia democrática y la consagración de normas que hagan de este poder un auténtico representante de la voluntad nacional, el cual debe actuar con alto sentido de respeto por su investidura y por su representatividad; limitaciones a las funciones casi ilimitadas de las facultades del Ejecutivo de la Unión, constriñendo la toma de decisiones fundamentales para el país a la Consulta popular, vía referéndum o plebiscito, según el caso; perfeccionamiento del Federalismo mexicano, privilegiando la autonomía política y económica de Estados y municipios; protección del medio ambiente; combate y erradicación a la pobreza extrema y participación y concertación social.

Como vemos la lista es larga, pero honestamente esos cambios no se darán en su totalidad ya que muchos son meras utopías, por ello y tomando en cuenta las consideraciones que en capítulos precedentes hemos tenido nos permitimos proponer las siguientes reformas legales, que creemos son necesarias para la adecuación del sistema político formal al real en México y su consiguiente funcionamiento.

En materia electoral:

- Reducción de los montos destinados al financiamiento de los partidos políticos.
- Establecer mecanismos eficaces para el control del financiamiento y del gasto de los partidos.
- Eliminar gradualmente los mecanismos de protección excesiva del Estado hacia los partidos políticos y las inequidades todavía existentes en la competencia partidista.
- Establecer la reelección inmediata para legisladores, tanto a nivel federal como local.

En el Poder ejecutivo:

-Implantar la figura del veto parcial, es decir reformar el contenido del artículo 72 constitucional para que admita el veto parcial y obligue al ejecutivo a publicar la parte de la iniciativa con la cual se estuvo de acuerdo.

-Hacer responsables políticamente a los secretarios de despacho que integran el gabinete presidencial, modificar en consecuencia el contenido del artículo 93 constitucional, para que si se encontraren elementos el congreso solicite la remoción del secretario que ha incurrido en responsabilidad por mala actuación o negligencia en la secretaría correspondiente.

-Hacer participe al congreso de la designación de los secretarios de despacho por lo que el contenido del artículo 89 fracción segunda habría de modificarse.

-Crear la figura de coordinador de gabinete, quien puede ser un secretario de despacho, ante tal designación habría que hacer participe al congreso.

-Modificar el contenido del artículo 84 y 85 constitucional, pues el actual sistema de suplencia presidencial no puede continuar vigente toda vez que ya no hay un congreso obediente al presidente. El nuevo sistema de suplencia presidencial debe designar como sustituto ante la falta del presidente al coordinador de gabinete, quien ante la ausencia presidencial automáticamente ocuparía el cargo de presidente suplente y convocaría a elecciones a la brevedad

-Establecer el servicio civil de carrera en todos los poderes y en todos los órdenes del gobierno. Para que un secretario de despacho pudiera ser al mismo tiempo legislador.



-La real descentralización y desconcentración del Ejecutivo Federal y de los Ejecutivos estatales. Lo que implica modificar el contenido del artículo 90 constitucional para descentralizar al ejecutivo.

Los anteriores cambios definirán al poder ejecutivo en un gobierno dividido y facilitarán tanto la búsqueda de acuerdos como la gobernabilidad democrática. Es la participación ciudadana la expresión más genuina de la vocación social del hombre, de su sentido de responsabilidad en la solidaridad. No basta con modernizar leyes e instituciones que se adecuen y al mismo tiempo den forma a la democracia. Es necesario también que los mexicanos modifiquemos de raíz una serie de prácticas políticas que han estado vigentes y que son un obstáculo real para la transición a la democracia.

Es por eso que nosotros creemos importante perfeccionar el régimen jurídico de las organizaciones civiles y gremiales asegurando su total autonomía respecto de los partidos políticos, e institucionalizar la participación de tales organizaciones en la toma de decisiones públicas y en la evaluación y control de los actos de gobierno.

No es nuestro propósito encasillar en estos principios la reforma integral del Estado mexicano; sino por el contrario consideramos que esta reforma debe ser fruto y consecuencia de un amplio debate nacional, en el que la sociedad en general tenga la oportunidad de hacer llegar sus propuestas, por modestas que éstas sean.

Solamente de esta manera, la reforma que se propicie será legítima, de lo contrario, el legislador ratificará el vicio propiciado por un sistema político añoso y obsoleto; legislar a espaldas y en contra de la voluntad del pueblo.

Podemos afirmar que el Sistema Político Mexicano, será eficaz, en la medida en que sea capaz de solucionar problemas actuales y de anticipar los previsibles, es decir que logre completar el tránsito del cambio que se ha generado dentro de sí, a consecuencia de la alternancia y de la pérdida en el ejercicio del poder del partido de estado, produciendo una reforma política que desarrolle un nuevo sustento legal para hacer frente satisfactoriamente a este gobierno dividido, el cual será una constante con la que debemos habituarnos y por ende superarla. Para que por fin se logre una normalidad que aún no ha llegado.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** El Estado Mexicano, siempre en su desarrollo histórico ha propiciado un ejecutivo fuerte, que aunque respetuoso en el texto constitucional de la división de poderes, ha sido investido de facultades y atribuciones que rebasan a los restantes poderes del Estado. En la doctrina se le ha denominado a tal fenómeno como presidencialismo, entendiéndose como el desarrollo excesivo del poder ejecutivo en detrimento de las demás funciones en concreto la legislativa, opacando incluso a las Entidades Federativas y municipales haciéndolos dependientes del poder federal

**SEGUNDA.-** Hemos concluido que en un sistema político de régimen presidencial, el hecho de que tanto el presidente como el poder legislativo sean elegidos mediante sufragio popular, puede conducir a un callejón sin salida cuando el partido del presidente no cuente con una mayoría legislativa, que lo apoye en sus iniciativas y garantice una gobernabilidad. Esto se denomina Gobierno Dividido. Para el caso de México, y posterior a las elecciones presidenciales del 2000 se materializa y origina un reacomodo en el sistema político. Esto debido a que en nuestro régimen presidencialista aún no existe un mecanismo constitucional que permita resolver la disputa entre la rama ejecutiva y la legislativa, a fin de dirimir cuál de las dos representa verdaderamente la voluntad popular y romper el estancamiento legislativo ante un congreso que no acepte las iniciativas del ejecutivo.

**TERCERA.-** Otro aspecto de trascendencia en este sistema político nuestro, derivado de la conclusión anterior, es que los gobiernos presidencialistas en México, no tienen soluciones disponibles para las divergencias políticas que puedan surgir cuando un presidente no tiene un apoyo mayoritario en la legislatura. La parálisis gubernamental debilitadora es particularmente posible cuando el sistema presidencial coexiste con un sistema multipartidista. Cuando esto ocurre, los presidentes se ven obligados a presionar a los líderes parlamentarios para conseguir el apoyo requerido o intentar gobernar usando alianzas entre los partidos políticos representados en el

congreso, o como ha sucedido en este actual sexenio presidencial, utilizar los medios de comunicación con el fin de obtener apoyo en la postura presidencial.

**C U A R T A.-** En nuestro país, actualmente, existe un gobierno dividido, debido a que en nuestro modelo presidencial, el partido político que se encuentra en el poder ejecutivo, no tiene una mayoría en el órgano legislativo, por lo que se ha presentado una parálisis donde es casi imposible elaborar reformas fundamentales. Es por esta razón que podemos afirmar que en México, desde 1997, año en el que resultado de las elecciones federales legislativas la mayoría en el congreso pertenece a un partido de oposición al ejecutivo, y aunado a la alternancia en el poder ejecutivo federal a partir del año 2002, no se ha logrado aprobar una sola reforma política, fiscal, energética ni laboral importante, pese a que hay una amplia conciencia sobre la necesidad de hacerlo. Por lo que se ha generado un ambiente político de inestabilidad y falta de credibilidad en los partidos políticos nacionales.

**Q U I N T A.-** Con relación a la conclusión que antecede consideramos que, debido a la lógica de que el futuro político de la oposición depende del fracaso de la administración, los líderes de la oposición tienen pocos incentivos para colaborar, mediante la aprobación de las iniciativas enviadas por el ejecutivo y cuando ello ocurre, es mediante el otorgamiento de algunos ministerios u otros puestos gubernamentales. Es decir las concesiones que producto de las concertaciones han manchado nuestro sistema partidista.

**S E X T A.-** Concluimos que, para poder superar las deficiencias en nuestro régimen presidencial, es necesario que, sin importar el partido al que pertenezcan los legisladores, cada uno debe defender los intereses locales del distrito al que represente, incluso cuando éstos se opongan a los principios ideológicos de su partido, esto permite que los políticos individuales tengan mayor peso que los partidos, lo cual a su vez hace posible que se logren acuerdos legislativos multipartidistas, sobre todo en cuestiones pragmáticas.

**S E P T I M A.-** No pretendemos restarle importancia a los partidos políticos, por el contrario, consideramos que su relevancia en los sistemas presidenciales, democráticos y representativos, es que son cauces básicos para crear, agrupar y representar opiniones e intereses políticos de cara a los procesos electorales; contribuyen a seleccionar las elites políticas y a los gobernantes; formulan los programas y opciones ideológicas que compiten en el terreno político; engarzan intereses y preferencias ideológicas. Por lo que a través de ellos se estructura y realiza en el Estado todo lo que tiene importancia política.

**O C T A V A.-** El primero de diciembre de 2000, dio inicio en México el primer gobierno plural de nuestra historia contemporánea, por lo que podemos decir que es el primer gobierno dividido. Hoy en día la mayoría absoluta de los gobernadores provienen de partidos diferentes al del presidente de la república y en los municipios se registra una pluralidad en aumento fundada en la competencia y la alternancia. Esas son, sin duda, las nuevas características de nuestra vida política, con ellas tenemos que trabajar para dar paso al cambio institucional sustentado en reformas constitucionales que reciban el más amplio apoyo de los partidos y de la sociedad.

**N O V E N A.-** Creemos que en México debemos conservar un sistema de gobierno de tipo presidencial, eliminando los excesos que lo condujeron al presidencialismo autoritario. Una democracia fortalecida y ampliada es compatible con un régimen presidencial democrático no presidencialista. El régimen presidencial deseado puede lograrse a condición de que veamos la totalidad de sus componentes, es decir, en primer lugar, no solamente la relación y los equilibrios entre los poderes legislativo y ejecutivo, sino que se valore debidamente también al poder judicial. El otro componente tendrá que ser la reforma de la relación entre los diferentes órdenes de gobierno para fortalecer las capacidades y la autonomía de las entidades integrantes de la federación.

**D E C I M A.-** Para lograr eliminar los excesos del presidencialismo que hemos vivido los mexicanos, el titular el ejecutivo debe ser controlado en el ejercicio de sus atribuciones para evitar que se exceda de su esfera competencial abusando de las

prerrogativas de su cargo. El órgano controlante por excelencia es aquél que puede limitar su actuación mediante leyes o impidiendo que determinadas funciones se lleven a cabo, por eso es el poder legislativo el encargado de supervisar la actividad del presidente, en virtud de las facultades que el orden jurídico le ha conferido.

**D É C I M A P R I M E R A.-** Del estudio que hemos realizado respecto del gobierno dividido del régimen presidencial en que vivimos, en materia electoral, podemos concluir que para su buen funcionamiento y credibilidad, es necesaria la disminución del presupuesto público y establecer mecanismos eficaces para el control del financiamiento y del gasto de los partidos políticos.

**D É C I M A S E G U N D A.-** Finalmente, hemos concluido que para lograr la adecuación del sistema político mexicano formal al real, es necesario fortalecer las relaciones entre Funciones del Gobierno, por ello ante las reformas propuestas que redefinirán al ejecutivo no para fortalecerlo sino para prepararlo a enfrentar un congreso que ya no se encuentra maniatado sino que ejerce sus facultades de control político. El objetivo de las siguientes propuestas es redefinir al ejecutivo para poder funcionar en un gobierno dividido.

## PROPUESTAS

**PRIMERA.-** Reformar los artículos 59 y 115 constitucionales para establecer la reelección inmediata de presidentes municipales, ayuntamientos y legisladores del congreso general y en consecuencia de las legislaturas de los Estados, por lo que debe modificarse el tercer párrafo del artículo 115 y el texto del artículo 59 para señalar de forma expresa la reelección, con esta variación se fortalecerá el municipio libre y se conformara como un verdadero órgano de gobierno autónomo al poder ejecutivo, de igual forma fortaleceremos la función legislativa y favoreceremos la carrera parlamentaria obteniendo legisladores más experimentados y capaces, que entre otras cosas dará continuidad al plan nacional de desarrollo y se materializarán resultados que serán visibles a la población. Esta reforma es necesaria pues hemos concluido que es necesario fortalecer las relaciones entre el ejecutivo y el poder legislativo en esta nueva etapa de gobierno dividido, y la reelección legislativa originaria: un mayor compromiso de los diputados y senadores en su actuación, una mayor preparación en nuestros legisladores, más concientes de su trascendencia en la gobernabilidad de la nación, un mayor compromiso social. Aunque dos factores deben tomarse en cuenta en la presente propuesta; regular de forma clara el financiamiento de las campañas electorales para evitar la aparición de hombres fuertes en determinados distritos electorales que ante su capacidad económica les permita eternizarse en el cargo de legislador, y un segundo factor: regular el equipo de apoyo de cada legislador, dotarlo de un staff profesional que lo asesore adecuada y eficientemente en los temas de interés nacional.

De esta manera se obtendría una nueva dimensión de las relaciones del poder legislativo respecto al ejecutivo y se favorecería la cooperación institucional entre dichas funciones estatales.

Por lo que la reforma propuesta al precepto constitucional 59 deberá quedar de la siguiente forma, modificando el párrafo primero y eliminando el segundo:

**ARTICULO 59.***Los senadores y diputados al Congreso de la Unión  
Podrán ser reelectos para el período inmediato.*

Respecto al artículo 115 se modificaría el texto del segundo párrafo de la fracción primera, para quedar como sigue:

**ARTÍCULO 115.** .....*Los presidentes municipales, regidores y síndicos De los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, podrán Ser reelectos para el período inmediato.*

**S E G U N D A:** Reformar el artículo 72 constitucional en su fracción a), para establecer la facultad de veto parcial al ejecutivo, publicándose la iniciativa que no presenta observaciones por el ejecutivo. Esta reforma es igualmente necesaria pues forma parte del nuevo dimensionamiento en las relaciones entre el poder ejecutivo y legislativo en el presidencialismo mexicano. Con la inclusión del veto parcial, se disminuiría la parálisis legislativa que puede aquejar a nuestro sistema político ante la aparición de gobierno dividido. De igual forma se le daría un arma al presidente para que tampoco impere la voluntad del legislativo, pues recordemos no se trata de fortalecer un poder en detrimento de otro, sino de dotar un mejor marco jurídico que permita la colaboración entre las funciones estatales.

El texto del precepto deberá quedar como sigue:

**ARTÍCULO 72....a)***Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien si tuviere observaciones que hacer sobre parte del proyecto, lo devolverá con sus observaciones a la Cámara de origen, publicando inmediatamente el resto del proyecto.*

**T E R C E R A:** Reformar el artículo 93 constitucional incorporándole a su texto, en su tercer párrafo la facultad de las cámaras que, con base en la investigación del funcionamiento de las secretarías de Estado y demás organismos descentralizados, solicite la remoción del funcionario responsable de negligencia o deficiente actuación en sus funciones. El hacer responsables a los miembros del gabinete presidencial ante el congreso, favorecería la colaboración entre el poder ejecutivo y legislativo, la formación de acuerdos y de mejores actuaciones de los Secretarios de estado, quienes no solo serían responsables únicamente al presidente sino de una forma menos directa al congreso.

El texto del artículo 93 deberá quedar como sigue, en su tercer párrafo:

**ARTICULO 93...** *“Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal, solicitándose en su caso, la remoción del funcionario responsable cuando se concluyere su negligencia o incapacidad para el cargo.”*

**C U A R T A:** Reformar el contenido de la fracción segunda del artículo 89 constitucional en lo que respecta al libre nombramiento de los secretarios de estado o despacho y Procurador de la República, para establecer la obligación de escuchar a las cámaras si tuviesen alguna objeción valida con respecto a la designación de algún secretario de Estado en particular. Con lo anterior en efecto se disminuirá la capacidad de acción del ejecutivo, pues tendría que escuchar al poder legislativo, pero únicamente sería una limitación efectiva cuando a juicio de la mayoría del congreso general (la mitad mas uno) el secretario de Estado o Procurador propuesto tenga antecedentes en su persona que lo hagan non grato. Con esta reforma se tendría una mayor presión del legislativo de que las secretarias de Estado sean ocupadas por personas que puedan propiciar acercamientos con el legislativo y por ende existiría una mayor colaboración entre dichos poderes al existir una ratificación tacita en cada miembro del gabinete presidencial por parte del Congreso General.

El texto deberá reformarse para quedar como sigue, adicionándole un tercer párrafo (relacionándolo con el punto siguiente que propone la adición de un segundo párrafo a la misma fracción del ahora citado precepto constitucional):

**ARTICULO 89: fracción II.** *“En el nombramiento de los Secretarios de Despacho, coordinador de gabinete y Procurador General de la República, se escuchará al Congreso General quien si determinare por mayoría simple considerar persona non grata a un Secretario designado no se aceptará su designación.”*

**Q U I N T A:** Adicionar a la fracción segunda del precepto 89 constitucional, la facultad del ejecutivo federal de nombrar un coordinador de gabinete, quien puede ser a la vez secretario de Estado, cuya designación seria tomando en cuenta la propuesta anterior. En efecto hemos ya señalado que la figura del coordinador de gabinete, es necesaria a fin de favorecer la comunicación y cooperación con el poder legislativo, lo que se traduciría en una mayor gobernabilidad. Esta figura del coordinador de gabinete haría



las veces de portavoz del ejecutivo y sería no solo un contacto eficaz con el legislativo sino también con los gobernadores y legislaturas de las Entidades Federativas.

A dicho precepto constitucional se le adicionaría en la fracción correspondiente un segundo párrafo (tomando en cuenta la adición del tercer párrafo propuesto en el apartado anterior), para quedar como sigue:

**ARTICULO 89. Fracción II.** *“El presidente nombrará un coordinador de gabinete, quien puede ser o no secretario de despacho, cuyas funciones sean las que determine la Ley de la administración Pública Federal”.*

**S E X T A:** Reformar el artículo 84 constitucional para hacerlo más práctico y eficaz, estableciendo que ante la falta del presidente el coordinador de gabinete de forma automática ocuparía el cargo de ejecutivo federal y convocaría a elecciones presidenciales a la brevedad emitiendo junto con el congreso la convocatoria correspondiente, celebrando las elecciones en un plazo no mayor de seis meses. Modificar en consecuencia el artículo 83 constitucional, para eliminar lo relativo a el carácter de presidente interino, provisional o sustituto.

Cuando producto de la alternancia de dos partidos políticos en el poder ejecutivo, y la aparición de un Gobierno Dividido, el congreso general ya no es afín al partido político que llevo al poder al presidente, por lo que ante su falta, la designación del presidente interino, sustituto o provisional, sería tardía ante la dificultad de lograr un acuerdo de mayoría en un congreso multipartidista, que como hemos visto no puede ponerse de acuerdo en una simple reforma estructural como ha sido la energética laboral o fiscal, mucho menos podría acordar designar un suplente al ejecutivo federal en caso de su falta. El texto quedaría como sigue:

**ARTÍCULO 84.** *“En caso de falta absoluta del Presidente de la República, asumirá inmediatamente el encargo el coordinador de gabinete, quien expedirá la convocatoria a elecciones presidenciales en un plazo no mayor de seis meses”.*

Las anteriores propuestas en su conjunto, definen un nuevo poder ejecutivo, mejores relaciones entre este y el Poder Legislativo, que deja de ser una herramienta en manos del presidente y se convierte en un control real al Poder Ejecutivo, y en un verdadero representante popular. El presidente, con estas reformas, se encontrará mejor preparado para enfrentar un gobierno dividido ante un congreso que tiene un mayor papel en la toma de decisiones, el mecanismo de contrapesos funcionaria y se favorecería la división de poderes, el federalismo y sobre todo la gobernabilidad. Se formalizaría la alternancia y se superaría el lapso histórico del priismo, en el que el partido oficial hegemónico y el hombre fuerte en la silla presidencial manejaban a su antojo y conveniencia el Gobierno de la Nación. Nuestro sistema político estaría preparado para enfrentar con éxito un Gobierno Dividido y dejaríamos atrás la incertidumbre política para incorporarnos a una verdadera democracia a la altura de cualquier nación de primer mundo.

## BIBLIOGRAFÍA

ARISTOLES. Política, Introducción de Carlos García Gual, traducción de Patricio de Azcarate, 20ª edición, Madrid, España, Editorial Espasa-Calpe S.A., 1997.

ARRIOLA, Juan Federico. Teoría General de la Dictadura. 3ª edición, México Edit. Trillas, 1999.

BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel. El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica. 11ª edición, México, Edit. Fondo de Cultural Económica, 1994.

BERTALANFFY, Ludwing Von, Teoría General de los Sistemas: fundamentos, desarrollo, aplicaciones. 1ª edición, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1976.

BOBBIO, Norberto. La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político. 2ª edición, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 2001.

BORJA, Arturo. Política exterior de México: evolución y Perspectivas. 3ª. Edición, México, Edit. El Colegio de México, 2002.

BRITO LARA, Tomás. La Sucesión Presidencial de 1910 a 1988. 2ª edición, México, Edit. Compañía Editorial Impresora, 1989.

CAMOU, Antonio. Gobernabilidad y Democracia. 2ª edición, México Edit. IFE, 1998.

CANTÓN, Darío. Elecciones y partidos políticos en Argentina. 4ª. Edición, Buenos Aires, Edit. Siglo XXI, 2002

CARBONELL, José. El Fin de las Certezas Autoritarias. 1ª Edición, México, Edit. Universidad Nacional autónoma de México, 2002.

CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. 14ª edición, México, Edit. Siglo Veintiuno Editores, 1998.

-----Estudios Constitucionales. 7ª edición, México, Edit. Porrúa-UNAM, 1999.

CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. Derecho Electoral en México. 2ª edición, México, Edit. Trillas, 2003.

----- Eduardo. Formas de Gobierno y Sistemas Electorales en México. TI. 1812-1940. 8ª edición, México, Edit. Centro de Investigación Científica, 1996.

DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. 18ª. Edición, México, Edit. Porrúa, 1999.

DE LA MADRID, Miguel. Estudios de Derecho Constitucional. 3ª edición, México, Edit. Porrúa, 1990.

DE ROMILLY, Jacqueline. Problemas de la Democracia Griega. 2ª edición, París-México, Edit. Savoir, 1995.

DUVERGER, Múrice. Instituciones Democráticas. 2ª edición, México, Edit. Siglo XXI, 1992.

FRANCO, Gabriel. Principios de Hacienda Pública. 11ª. Edición, Argentina, Edit. Depalma, 1997.

GALLETTI, Alfredo. Historia Constitucional Argentina, 2ª. Edición, Argentina, Edit. Platense, 2001.

GONZÁLEZ VEGA, René. Derecho Penal Electoral. 2ª edición, México, Edit. Porrúa, 2000.

GRIZZIOTTI, Bienvenuto. Principios de la ciencia de las finanzas. 16ª. Edición, Argentina, Edit. Depalma, 1998.

HERRERÍAS, Armando. Derecho Constitucional y Económica. 2ª edición, México, Edit. Limusa, 2000.

HURTADO, Javier. El Sistema presidencial Mexicano. 1ª edición, México, Edit. Universidad de Guadalajara-Fondo de Cultura Económica, 2001.

LANZ DURET, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. 17ª edición, México, Edit. Harla, 1997.

LARA PONTE, Rodolfo. Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano. 3ª edición, México, Edit. Porrúa-UNAM, 2003.

LOCKE, John. Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil, Traducción, prólogo y notas de Carlos mellizo, 1a edición, España, Editorial Alianza, deposito Legal, 2000.

LÓPEZ MORENO, Javier. La Reforma Política en México. 2ª edición, México, Edit. Trillas, 2000.

LOEWENSTEIN, Kart, Teoría de la Constitución. Traducción y estudio por Alfredo Gallego Analoitarte, 2ª edición, Barcelona España, Editorial Ariel, 1976.

MADRAZO, Jorge. Reflexiones Constitucionales. 4ª edición, México, Edit. Porrúa-UNAM, 1998.

MARVAN LABORDE, Ignacio. Sistema político y sistema constitucional en México. Documentos de trabajo, núm. 60, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 1997.

MAQUIAVELO, Nicolás. El Príncipe. Traducción de Maria de los Ángeles Ramos. G, 5ª edición, México, Edit. Gernika, S.A., 2002.

MENDOZA BERRUETO, Eliseo. El Presidencialismo Mexicano. 2ª edición, México, Edit. El Colegio de la frontera Norte-Fondo de Cultura Económica, México 1998.

MORA-DONATTO, Cecilia. Relaciones entre Gobierno y Congreso. 1ª edición, México, Edit. UNAM. 2002.

MONTESQUIEU, Charles de secondant, Barón de. El Espíritu de las Leyes. Estudio preliminar de Daniel Moreno, versión castellana de Nicolás Estevanez, 13ª edición, México, Edit. Porrúa, 2000.

NOHLEN, Dieter. Elecciones y sistemas electorales. 3ª. Edición, Venezuela, Edit. Fundación Friedrich Ebert, 2000.

OROZCO GÓMEZ, Javier. El Derecho Electoral Mexicano. 3ª edición, México, Edit. Porrúa, 2003.

PASQUINO, Gianfranco. Manual de Ciencia Política. 7ª. Edición, España, Edit. Alianza Editorial, 2002.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalfá. El Congreso de la Unión. 3ª edición, México, Edit. UNAM, 1997.

SARTORI, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada. 1ª edición en español, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1996.

SERRA ROJAS, Andrés. Historia de las Ideas e Instituciones Políticas. 2ª edición, México, Edit. Porrúa, 1992.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 7ª edición, México, Edit. Porrúa, 2000.

----- Leyes Fundamentales de México 1808-1982, 11ª edición, México, Edit. Porrúa, 1982.

Universidad Tecnológica de México. Derecho Constitucional I. 2ª edición, México, Edit. INITE, 2003.

----- Derecho Constitucional II. 2ª edición, México, Edit. INETE, 2003.

VALADÉS, Diego. Constitución y Política. 10ª edición, México, Edit. UNAM, 1998.

----- El Control del Poder. 1ª edición. México, Edit. UNAM, 1998.

VILLALPANDO, José Manuel, Rosas Alejandro. Los Presidentes de México. 1ª edición, México, Edit. Planeta. 2001.

ZINK, Harold. Los Sistemas Contemporáneos de Gobierno. 2ª edición, México, Edit. Libreros Unidos Mexicanos, 2000.

## LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY DE AMPARO

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

## DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

BOBBIO, Norberto. Diccionario de Política. 10ª edición, México, Edit. Siglo XXI, 1997.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional y Garantías y Amparo. 8ª edición, México, Edit. Porrúa, 2002.

Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. 8ª. Edición, España, Edit. Espasa, 2001.

## OTRAS FUENTES

VENEGAS TREJO, Francisco. México: Democracia y Presidencialismo. En Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM. T.XXXIII núms... 127-128 y 129. Enero-Junio. Publicación Bimestral, México, 1983.

RIVERA ALVELAÍS, Francisco. El Sistema Presidencial y el Presidencialismo en México. Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM, T.XXXII. Núms. 124, 125 y 126. Julio-Diciembre. Publicación Bimestral, México, 1982.



ARRIAGA, Juan Carlos. El pacto de San José. De la cooperación económica a la negociación comercial en México y sus relaciones con el Caribe. Revista Criminalia, año XL, núm. 1-3, México, 2003.

SISTEMAS DE GOBIERNO. <http://www/sistemasdegobierno/infojuridicas.pdf>. 3 de junio de 2004.

El sistema presidencial en política exterior.

<http://www.lablaa.org/ayudadetareas/políticas/poli102.htm>. 4 de junio de 2004.

Sistema Electoral. <http://www.america/sitio/teres.pdf> 3 de junio de 2004.

Datos Generales. Brasil. <http://www.msn/Encarta/brasil.htm> 3 de junio de 2004.

El Sistema Presidencial en los Estados Unidos de América.

[http://www.laboveda.blogspot.com/2004\\_04\\_23\\_laboveda\\_archive.html](http://www.laboveda.blogspot.com/2004_04_23_laboveda_archive.html) 4 de junio de 2004.

Aspectos de Gobierno en Rusia. <http://www.msn/Encarta/rusia/aspectosgral.htm>. 4 de junio de 2004.