



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO



---

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN

PROBLEMÁTICA DEL ACTUAL PODER LEGISLATIVO ANTE EL  
SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO.

## TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
**MAESTRO EN DERECHO**

PRESENTA:  
**VICTOR CAPILLA MORA.**

ASESOR:  
DR. SALOMÓN AUGUSTO SÁNCHEZ SANDOVAL.

LUGAR  
NAUCALPAN, ESTADO DE MÉXICO.

FECHA  
ENERO 2007.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

*A mi amigo,*

*Ing. Armando Campos Milán,*

*Quien me mostró el camino de la alta dirigencia deportiva.*

# PROBLEMÁTICA DEL ACTUAL PODER LEGISLATIVO ANTE EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO.

## CONTENIDO.

INTRODUCCIÓN	P. 4
CAPITULO I	
EL CONTEXTO TEORICO DE LA DIVISIÓN DE PODERES Y LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917.	
1.- Concepto del Estado Nación y Teoría de División de Poderes.	7
1.1.- Concepto de Política.	7
1.1.2.-Absolutismo.	8
1.1.3- Estado Nación.	9
1.1.4.- Soberanía.	16
1.1.5.-Teoría de División de Poderes.	16
1.1.6.- Sistema Representativo.	26
1.1.7.- Partidos Políticos.	28
1.2. Sistemas Parlamentario y Presidencial.	30
1.2.1.- Sistema Parlamentario.	30
1.2.2.-Gobierno de Gabinete.	32
1.2.3.- Sistema Presidencial.	33
1.2.4.- Diferencias del Sistema Parlamentario con el Sistema Presidencial.	36
1.3.- Forma de Gobierno del Estado Mexicano establecida en la Constitución de 1917.	39
1.3.1.- División de Poderes.	39
1.3.2.- Integración del Congreso.	42
1.3.3.- Controles constitucionales del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo.	45
CAPITULO II	
SISTEMA DE PARTIDOS EN LOS CONGRESOS DE SISTEMA PRESIDENCIAL Y PARLAMENTARIO.	
2.1.- Participación de los partidos políticos en los sistemas presidencial y parlamentario.	48
2.1.1.- Necesidad de la Participación de los partidos políticos.	49
2.1.2.- Tendencia Ideológica de partidos en los diversos sistemas de Gobierno.	51
2.1.3.- Comisiones legislativas en Inglaterra.	55
2.1.4.- Participación de los partidos políticos en Alemania.	57
2.1.5.- Participación de los partidos políticos en Venezuela.	58
2.2.-Transformación en México del modelo de partido hegemónico al pluripartidismo.	62
2.2.1.- Proceso de Transformación.	62
2.2.2.- El PRI reducido a partido de oposición.	68

2.3.- Dirigencia de los partidos y su influencia en las fracciones parlamentarias.	71
2.3.1.- Estasiocracia Mexicana.	71
2.3.2.- Factores que originaron la Estasiocracia en México.	76
CAPITULO III	
COLABORACIÓN PARLAMENTARIA EN UN SISTEMA PRESIDENCIAL.	
3.1- Parálisis Gubernativa.	79
3.1.1.- El sexenio de Vicente Fox y la falta de mayoría parlamentaria.	85
3.1.2.- Fallidos programas gubernamentales.	86
3.1.3.- Juicio de Controversia Constitucional iniciado por el Presidente de la República.	95
3.2.- Modelos de transformación Parlamentaria propuestos para México.	99
3.2.1. Sistema Semi presidencial.	100
3.2.2.- Cambio al Sistema Parlamentario.	101
3.2.3.- Presidencialismo Alternativo.	107
3.2.4. Presidencialismo Renovado.	105
3.3.Propuesta de Colaboración Parlamentaria en el sistema presidencial.	110
CONCLUSIONES	116
BIBLIOGRAFÍA	122
APÉNDICE 1, Protocolo de Investigación.	126
APÉNDICE 2, Listado de Iniciativas presidenciales que no prosperaron.	129
APENDICE 3, Tablas de reelección legislativa.	132
APÉNDICE 4, Índice de Siglas.	135

## INTRODUCCIÓN.

El año 2000 significó una nueva realidad en el sistema político mexicano, toda vez que aconteció una transformación de gobierno: El sistema de partido hegemónico fue reemplazado por una alternancia gubernamental, con la aparición del fenómeno multipartidista.

Por vez primera en la historia posrevolucionaria del país, el Partido Revolucionario Institucional, pierde el control del poder ejecutivo delegando esta facultad al candidato del Partido Acción Nacional, Vicente Fox Quesada.

Así, en la era del modelo de partido hegemónico, el Poder Legislativo tuvo tradicionalmente legislaturas subordinadas al Poder Ejecutivo, con algunas excepciones que aparecieron en circunstancias especiales. En la actualidad el cambio de la realidad política en nuestro país obliga a revisar la viabilidad de la actual composición del Congreso de la Unión, en virtud de que la falta de mayoría parlamentaria produjo un enfrentamiento entre poderes Ejecutivo- Legislativo.

El Contexto político actual reviste matices novedosos como la alternancia en el poder y un presidente sin mayoría en el Congreso. Esto ha representado serias dificultades traducidas en la falta de acuerdos, rezago legislativo y parálisis en el ejercicio del Poder Público. De lo anterior, es menester analizar si ha sido benéfico para la salud nacional que las iniciativas presidenciales ya no son aprobadas como acontecía antes del año 2000, donde existía una subordinación del Congreso al poder ejecutivo y ahora se puede hablar de un auténtico contrapeso del gobernante en turno; o por el contrario, que la composición cameral impide el desarrollo de los proyectos en perjuicio del gobernado.

De los problemas derivados de la parálisis gubernativa surgidos en el gobierno de Vicente Fox, se debe analizar si el sistema presidencial sirve como modelo eficaz para responder a la realidad nacional, o bien se debe plantear un cambio hacia el sistema parlamentario, analizando también los sistemas semi-presidencial, presidencialismo intermitente y presidencialismo renovado, o bien la introducción de elementos

parlamentarios dentro del propio sistema presidencial.

Por ello, el objetivo general de la presente investigación, consiste en analizar el sistema vigente de partidos en el Congreso para buscar una alternativa a la parálisis legislativa en los próximos sexenios, mediante la reflexión del tipo de estado que establece la Constitución vigente.

Para comprender esta problemática, es necesario analizar la implementación de la teoría de División de Poderes, a la luz de los sistemas Presidencial y Parlamentario, a fin de establecer si la estructura y organización del Congreso y su relación con el ejecutivo es acorde al sistema presidencial que nos rige, o bien, si existen deficiencias de origen que propician el enfrentamiento entre poderes y en consecuencia la parálisis en el ejercicio del Poder.

Asimismo, se analizará el sistema de partidos políticos y su funcionalidad en los congresos de sistema presidencial y parlamentos de sistema de gobierno de gabinete. Lo anterior, con el objeto de derivar y proponer los principios generales que pudieran regir la colaboración Parlamentaria en un sistema Presidencial.

De lo anterior, el presente trabajo de investigación tiene como finalidad demostrar las siguientes hipótesis:

1. La parálisis Legislativa durante el Gobierno de Vicente Fox se debe a la falta de Modelo Parlamentario dentro de un sistema Presidencial.
2. La necesidad de implementar una reestructuración del Poder Legislativo en virtud de existir una crisis de representatividad y de parálisis gubernativa.
3. Es urgente que el Congreso responda a las necesidades de los gobernados, para propiciar un clima de gobernabilidad en la nación.

En este orden de ideas, el primer capítulo del presente trabajo de investigación, toma como punto de partida el análisis de los antecedentes históricos y doctrinales que establecieron la teoría de División de Poderes y el sistema de Democracia Representativa, sirviendo éste como un marco conceptual e histórico, donde se desarrollarán las definiciones y evolución de conceptos tales como Política, Soberanía,

Estado Nacional, Constitucionalismo y Representación democrática. Asimismo, se analiza la aplicación de la División de Poderes en los sistemas Parlamentario y Presidencial, sus características y diferencias, la adopción del sistema presidencial en México y los controles constitucionales que ejerce el Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, a fin de establecer si las bases de organización estatal y .ejercicio de Poder Público aplicadas al estado mexicano, fueron aplicadas correctamente o bien son la causas primarias del enfrentamiento entre poderes.

En el capítulo segundo se analizará la acción y participación de los partidos políticos, en razón de que estos institutos contribuyeron activamente al cambio de paradigma democrático en México. Primeramente se estudiará la necesidad de participación de los partidos políticos en las democracias, por ello se presenta un estudio de derecho comparado de la actividad parlamentaria de dichos institutos políticos seleccionando para tal fin a Inglaterra, Alemania y Venezuela. El primer caso se presenta como ejemplo de colaboración parlamentaria auxiliada de órganos apartidistas, en el segundo como ejemplo de participación de los partidos políticos en la vida pública a manera de grupos de presión, y no como parte activa del ejercicio del poder público, donde encontramos que el financiamiento público a los partidos políticos ha llegado a ser malversado. Y el caso venezolano representa particular interés pues se trata de la transformación política que intentó disminuir el poderío de los partidos políticos y el cambio degeneró en dictadura. Se Finaliza este capítulo con el análisis de la transformación en México del modelo de partido hegemónico al multipartidismo que acontece en la actualidad.

En el capítulo tercero se analiza concretamente la parálisis gubernativa en el sexenio de Vicente Fox y su enfrentamiento con el Congreso. Asimismo se analizan las propuestas de cambio parlamentario que diversos autores recomiendan para México, finalizando con las propuestas para una colaboración parlamentaria en el sistema presidencial.

## CAPÍTULO I

### EL CONTEXTO TEÓRICO DE LA DIVISIÓN DE PODERES Y LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917.

#### 1.1.- Concepto del Estado Nación y Teoría de División de Poderes.

##### 1.1.1.- Concepto de Política.

El poder se ejerce por medio de la acción política de los encargados de los órganos de gobierno. En cualquier sistema estatal se debe contar con el elemento político para que las órdenes sean obedecidas y el poder central cumpla su función, misma que debe ser vinculatoria entre los individuos.

El tratadista Carlos Fayt conceptualiza a la política de acuerdo a diversos enfoques por los que puede ser observado este fenómeno<sup>1</sup>:

1. Amplio o genérico de Política: Toda clase de poder organizado, lo que significa que no deben ser asociados únicamente con el poder del Estado, sino con el de cualquier formación social en la que se establece una relación de mando y obediencia entre los jefes o ejecutivos y los miembros de la misma. Aquí la relación que se presenta es de poder y se convierte en acción política desde el punto de vista genérico en virtud de la vinculación que se da entre los que ejercen la autoridad y los que aceptan someterse a ella.
2. Concepto específico: En este sentido el poder político se impone coactivamente y obliga a todos los miembros de la comunidad a respetar sus decisiones, pudiendo hacer uso de la fuerza material si es necesario. Desde este punto de vista, la política es la actividad humana que se realiza con la finalidad de influir en la organización de la vida estatal mediante el ejercicio del poder.
3. Aceptación científica. Desde esta perspectiva. La política es el conjunto de conocimientos sistematizados referentes a la organización y gobierno de las comunidades humanas pasadas y presentes, de sus instituciones y de las diversas doctrinas políticas que han inspirado su desenvolvimiento, tomando en cuenta las relaciones de poder establecidas entre sus miembros.

---

<sup>1</sup> Fayt S, Carlos, Citado por Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 2003. p. 58.

Cual sea el enfoque por el que se analice el fenómeno político, encontramos que es un factor que distribuye, entrelaza y ordena la aplicación del poder del Estado hacia los individuos, crea un método con el que el poder puede ejercerse de manera ordenada. Entonces estamos hablando de Poder Público, mismo que Norberto Bobbio define como: “Todos aquellos mecanismos institucionales que obligan a los gobernantes a tomar sus decisiones a la luz del día, y permiten a los gobernados ver cómo y dónde se toman dichas decisiones”.<sup>2</sup>

### 1.1.2.-Absolutismo.

El surgimiento del Estado Moderno, tuvo como punto de partida, que el poder se concentrara en la figura del monarca. Por ello para comprender la teoría de División de Poderes, es necesario analizar los elementos del absolutismo, es decir; la concentración del poder en solo individuo.

El Estado Absolutista surge como una necesidad de enfrentar y desarmar a los señores feudales sometiéndolos al poder de la Corona; la de controlar a la iglesia y a las masas populares conduciendo a la concentración de fuerza en el poder centralizado del Estado, personalizado por el monarca. Este adquiere así el carácter de absoluto.

Aunque el poder se concentraba en la figura del Rey, este contaba con una Corte, cuál no era una novedad, toda vez que, en diversas culturas en la antigüedad ya existía una corte alrededor de la figura del gobernante. Pero el estado absolutista adquiere características peculiares: La Corte se configura con el grupo de servidores directos del monarca, que incluso se alojaban en los castillos donde vivía el soberano. Cabe mencionar, que el monarca se alojaba en grandes castillos y la majestuosidad de estos obedecía a tres aspectos:

1. Contar con un espacio suficiente para alojar al monarca, a la corte, guardia y criados.
2. Crear el impacto psicológico hacia los vasallos, en el sentido que el poder de la corona era inmenso.

---

<sup>2</sup> Bobbio, Norberto, *Teoría General de la Política*, Ed. Trotta, Madrid, España, 1992. p. 24.

3. Crear el mismo impacto hacía los gobernantes de otros Estados, a efecto de inhibir una posible invasión militar.

La Corte tenía una función específica: Actuaba como órgano de transición entre la forma de administración personalizada y la burocracia administrativa impersonal al servicio del Estado como entidad abstracta.

Sin embargo la corte no actuaba como órgano legislativo o de deliberación de los asuntos del gobierno, constituía un órgano al cuál se le delegaba la ejecución de las órdenes del monarca. Asimismo en la corte se encontraban mezclados los sujetos con mando imperativo con los individuos que no tenían ninguna función pública: Se confundían los funcionarios encargados de las finanzas públicas con los pajes y músicos que divertían al Rey. A esta Corte se van incorporando paulatinamente los miembros de la nobleza territorial, que iniciaba su declive. La aristocracia ya no dependía tanto de las posesiones territoriales originales como de los títulos nobiliarios que concedía el rey. Asimismo, la Corte resultaba ineficiente para la gestión administrativa que le era encomendada y su manutención excesivamente onerosa. Perry Anderson se refiere al absolutismo en los siguientes términos:

“El absolutismo fue esencialmente eso: un aparato reorganizado y potenciado de dominación feudal, destinado a mantener a las masas campesinas en su posición social tradicional, a pesar y en contra de las mejoras que habían conquistado por medio de la amplia conmutación de las cargas. Dicho de otra forma, el Estado absolutista nunca fue un árbitro entre la aristocracia y la burguesía ni, mucho menos, un instrumento de la naciente burguesía contra la aristocracia: fue el nuevo caparazón político de una nobleza amenazada.”<sup>3</sup>

### 1.1.3- Estado Nación.

Se puede considerar que la formación del Estado Nacional tiene su punto de partida a partir del siglo XII, donde se observa una consolidación paulatina de los

---

<sup>3</sup> Anderson, Perry, citado por Andrade Sánchez, J. Eduardo, *Teoría General del Estado*. Ed. Oxford University Press, México, 2005. p. 47.

reinos, particularmente el de Francia, con la dinastía de los *Capetos* se va estructurando paulatinamente la unidad nacional. Apoyándose en las ciudades y fortaleciendo su autoridad sobre el territorio. En 1181 Felipe II sustituye el título tradicional de Rey de los Francos por el Rey de Francia. Este hecho marca un cambio en la percepción general de los vasallos respecto de la autoridad Real: El Monarca no solo es el dirigente de un pueblo, sino que ahora su mando se ejerce sobre una circunscripción territorial que habrá de constituir, con el tiempo, la base de la unidad nacional.

Tenemos entonces que los conceptos de Estado y Nación están ligados estrechamente. La anterior conceptualización de feudos organizados en una estructura piramidal que debían lealtad a un monarca, es superada por la noción de Estado que integra a las circunscripciones territoriales y a los individuos que habitan estos territorios, mismos que se someten a la autoridad de un poder central, y se crea un cambio en la mentalidad, donde todos los individuos pertenecen a una sola unidad política, entendiéndose por esta como Nación. El tratadista Eduardo Andrade se refiere a los conceptos de Estado y de Nación en los siguientes términos:

“La concepción de Estado-Nación nos lleva a superar la posición que pretende establecer una diferencia radical entre Nación y Estado, entendiendo a aquella como el presupuesto fundamental de éste. Por el contrario, es preciso concebir a ambos como fenómenos dialécticos, de modo que se implican recíprocamente: No puede configurarse plenamente la Nación si no se ubica en un ámbito estatal, ni es posible imaginar el estado moderno ajeno a un sustento nacional.”<sup>4</sup>

Un hecho histórico significativo lo constituye la llamada Guerra de los 100 años iniciada en 1337 y culminó en 1453. La batalla iba consolidando la idea de dos Nacionalidades: Francesa e Inglesa. Así, la conducción de la guerra fue un factor imperativo para unificar las villas y comarcas a efecto de luchar por una causa común, formando un frente unido para la defensa de invasiones externas.

---

<sup>4</sup> Andrade Sánchez, J. Eduardo, *op. cit.*, p.127.

El estado Nacional tiene origen también por otras vías. Desde 1291 algunos cantones montañoses, hartos de la presión del Sacro Imperio romano, se desligan y se organizan separadamente del imperio. En 1315 defienden por la fuerza de las armas su condición independiente y se confirman como la Confederación Helvética (Suiza).

En el mismo siglo XIV va surgiendo lentamente la noción jurídica de Frontera. Ésta no se formalizaba con firmeza en la época medieval ni antes, en la romana, ya que las fronteras del imperio se difuminaban en los territorios aún no conquistados, es decir que constituía un territorio virgen susceptible de ser ocupado y no como límite preciso que separa a un Estado de otro.<sup>5</sup>

En el siglo XV, se produce la consolidación de los Estados Nacionales y sus elementos característicos del Estado (Nación, territorio, población, ejército nacional), con una fuerte tendencia a constituir la noción del Estado sobre la idea del derecho. Asimismo, el derecho natural va tomando una fuerte supremacía como valor a cuidar en la legislación promulgada. J. P. Mayer explica las causas que generaron la transformación al Estado Nación de la siguiente forma:

“La política medieval es una filosofía del derecho universal; y a su vez ésta es una teoría de la ética que es parte de la teología. Hay una vinculación del derecho romano y el cristianismo conjugado con el estoicismo griego. Todo esto da como resultado que surjan los pioneros en la defensa de los derechos del hombre como una de las fuerzas creadoras de la época moderna- ...la defensa de los derechos humanos, idea de nuclear del principio de la división del poder”<sup>6</sup>

A partir de la revolución francesa y norteamericana aparece otro elemento desfavorable para la monarquía: El Constitucionalismo. Constituye el punto de partida de las relaciones de poder en los Estados Contemporáneos, los conceptos derivados del constitucionalismo dieron pauta a las relaciones de poder que perduran hasta nuestros días.

---

<sup>5</sup> Andrade, Eduardo, *op. cit.*, p. 131.

<sup>6</sup> Mayer, J.P., citado por Rodríguez Prats, Juan José, *Desencuentro y Parálisis en el Congreso mexicano*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2006, p. 74.

Se impone a fines del siglo XVIII un cambio en la vida política, que afectara radicalmente la relación entre el Estado y sus habitantes. Se restringe el poder absoluto del soberano y surgen una serie de derechos inalienables que debe respetar, con la aparición del concepto de Soberanía o Poder Público<sup>7</sup>, mismo que para su ejercicio se divide en: Ejecutivo, Judicial y Legislativo, basada en la Teoría de División de Poderes.<sup>8</sup>

La Consolidación de un pacto, que materializa en un documento el ideal contractualista y funda el Estado por la voluntad de sus miembros, a la vez que garantiza a éstos sus libertades y derechos naturales, es la nota esencial del nuevo Estado surgido de predominancia burguesa, sustentada en el bloque ideológico individualista-liberal-humanista. Por eso a este Estado se le puede llamar Estado Constitucional.<sup>9</sup> Norberto Bobbio se refiere al Estado Constitucional en términos de un estado garante:

“La antítesis clásica del pensamiento liberal se representa en formas contrapuestas de Estado: El Estado Absoluto y el Estado de Derecho; para el liberal el problema de la libertad se resuelve sobre todo en la formación de un nuevo tipo de Estado, que es el Estado Garante y Representativo; los remedios que él propone son esencialmente de carácter constitucional, y en efecto la mayor producción de su pensamiento y de sus luchas son las constituciones.”<sup>10</sup>

Encontramos que con la aparición del Estado Constitucional se pretende una armonización del *Potestas* (del Latín *potestatem*: Jurisdicción, dominio, poder), con el *Majestas* (del latín majestad: Poder soberano, dignidad, autoridad, grandeza), esto es la transformación en autoridad. El primer concepto se remite a la concentración de poder; el concepto de autoridad ya incorpora un ingrediente de legitimidad y de sustento jurídico. *Autoritas* viene del verbo latino *aullio*, que significa “ayudar a hacer crecer”. La autoridad es el componente que ayuda a hacer crecer y, en ese sentido, es opuesto a

---

<sup>7</sup> *Infra.*, p. 16.

<sup>8</sup> *Ibidem.*

<sup>9</sup> Andrade Sánchez, J. Eduardo, *op. cit.*, p. 175.

<sup>10</sup> Bobbio, Norberto, *Libertad e igualdad*, Ed. UNAM, México, 1995, p. 146.

la tiranía porque el sentido de esta, es mantener las condiciones de manipulación y de incompetencia.

En este tema Norberto Bobbio señala: “La antítesis entre tiranía y libertad ha sido el tema central del pensamiento político desde platón hasta nuestros días.”<sup>11</sup>En este tenor, el reto para contar con un Estado funcional consiste, en que el poder tenga autoridad.

Además de la autoridad necesaria para el funcionamiento estatal, el Estado Nación reviste las siguientes características:

1. Entidad Territorial: El medio Físico es la necesaria base de sustentación del Estado y debe ser de tal magnitud que no convierta en demasiado pesadas las tareas que el Estado debe afrontar.
2. Establecimiento de un Poder Central suficientemente fuerte. El Poder Público está representado por mecanismos efectivos de acción derivados de las acciones surgidas de ese complejo de interrelaciones. Comprender la idea del Estado, tal vez sea más difícil que hacerlo con las acciones de Poder Público aplicadas en la práctica al área de las relaciones económicas, como la elevación o disminución de impuestos.
3. Creación de una infraestructura administrativa, financiera, militar y diplomática.: De modo paralelo se desarrolla una burocracia administrativa.
4. Consolidación de la unidad económica. El estado debe ser capaz de regular y dirigir la economía en su propio seno y, respecto al exterior, implantar un sistema aduanal y normas precisas que controlen la entrada y salida de bienes.

Por otro lado, Bobbio establece que “Las Constituciones de los actuales Estados democráticos nacieron de una lucha secular contra el Estado, es decir contra quienes, habiendo conquistado el más alto poder sobre los hombres, eran los únicos en condiciones de abusar de él. Las Constituciones son el resultado de una conquista lenta y gradual de libertades aisladas, es decir de esferas cada vez más amplias de acción, en las que el ciudadano puede determinar su conducta sin seguir otra forma que la dictada por su

---

<sup>11</sup> Bobbio, Norberto, *op. cit.*, p. 140.

conciencia. Representan, en una palabra, la garantía del ciudadano contra el abuso de poder por parte del Estado. El significado fundamental de una Constitución democrática consisten establecer que el poder sobre los hombres, sea cual sea, y lo ejerza la persona o grupo que sea, debe tener límites jurídicamente establecidos, y que nada es más contrario a la realización de una estable y pacífica convivencia entre los hombres, en la que estriba el fin del Estado, que un poder ilimitado en su naturaleza y arbitrario en su ejercicio.”<sup>12</sup>

Tenemos entonces que una Constitución democrática es la que no sólo establece las libertades civiles sino que crea los órganos y las leyes adecuados para que estas libertades resulten efectivas y ejerce control contra los abusos de poder. Según el tratadista Robert Dahl una constitución debe tener los siguientes objetivos:<sup>13</sup>

1. Estabilidad. Una Constitución debería proporcionar estabilidad a las instituciones políticas democráticas básicas. No sólo puede establecer un marco democrático de gobierno, sino asegurar también todos los derechos y garantías necesarios que requieren las instituciones políticas básicas.
2. Derechos fundamentales. Una Constitución debe proteger los derechos de las mayorías y minorías Incluso cuando este criterio esté implícitamente incluido en el primero, dadas las variaciones entre constituciones democráticas, es útil dotar de atención especial a los derechos y deberes básicos que proporcionan garantías a la totalidad de los gobernados.
3. Neutralidad: Entendiéndose por esta como una Representación equitativa.
4. Consenso Informado. Una Constitución puede contribuir a que los ciudadanos y líderes desarrollen un consenso informado sobre las leyes y políticas. Para alcanzarlo deben crearse oportunidades e incentivos para que los líderes políticos entren en negociaciones, compromisos y acuerdos de coaliciones que faciliten la conciliación de los diversos intereses.
5. Gobierno eficaz. La capacidad de un gobierno para actuar en los asuntos más importantes que afectan a los ciudadanos. La eficacia cobra relevancia particularmente en tiempos de grandes emergencias provocados por guerra.

---

<sup>12</sup> Bobbio, Norberto, *Autobiografía*, Ed. Taurus, Madrid, España, p. 194.

<sup>13</sup> Dahl, Robert, citado por Rodríguez Prats, Juan José, *op. cit.*, p. 252.

El cumplimiento de dichos objetivos son indispensables para el correcto ejercicio del Poder Público con la autoridad necesaria para su desempeño, mediante las bases adecuadas que otorguen un marco jurídico que otorgue estabilidad al gobierno y garantías a los gobernados. Asimismo Kart Loewenstein concibe a la norma fundamental de la siguiente manera:

“La totalidad de los principios y normas fundamentales constituye la constitución ontológica de la sociedad estatal, que podrá estar o bien enraizada en las convicciones del pueblo, sin formalización expresa – Constitución en sentido espiritual, material- o bien podrá estar contenida en un documento escrito- Constitución en sentido formal.”<sup>14</sup>

Por otra parte, con la creación del constitucionalismo, se retoma el concepto de República. La *res publica* (La Cosa Pública) fue ideado primeramente Roma antigua por Cicerón, quien habla de un pueblo organizado, del poder público organizado.

Maquiavelo señaló que la República se define por lo que no es: Una monarquía. Para Rosseau es “todo Estado regido por leyes, cualquiera que sea su forma o administración”

El concepto de República es incorporado al Estado Nación, como resultado de la revolución francesa, cuyos ideólogos agregaron un elemento que es fundamental: La República identificada con un principio ético de ejercicio del poder. Robespierre equipara a la República con la entrega al servicio público, ejercido este con transparencia.<sup>15</sup> Entonces, tenemos que la República se caracteriza por el ejercicio del poder al servicio público, con una renovación periódica de gobernantes en un Estado de Derecho.

---

<sup>14</sup> Loewenstein, Karl, citado por Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho Constitucional*, Ed. Porrúa, México, 1997. p. 129.

<sup>15</sup> Robespierre, citado por Rodríguez Prats, Juan José, *op. cit.*, p. 20.

#### 1.1.4.- Soberanía.

El poder público podrá ejercerse siempre que éste sea soberano, el Estado Nación tiene que contar con la autoridad suficiente para su ejercicio sin ingerencia externa, de no ser así entonces no será un estado independiente. El tratadista Jean Bodino define a la soberanía como:

“La cualidad específica del poder del Estado. Ese poder sólo es tal si es soberano, es decir, si es capaz, en la práctica, de enfrentarse y superar a otros poderes externos como lo fueron en su tiempo la Iglesia y el Imperio, y si puede sobreponerse y mantenerse sobre poderes internos que pretendan disputarle la supremacía”<sup>16</sup>

Entonces, si no existe soberanía que garantice la independencia y la autodeterminación del Estado, entonces tampoco existirá este último. La soberanía y el Estado son conceptos correlativos. El surgimiento y desarrollo del Estado Nacional como forma de organización política moderna se vincula desde su origen con la idea de soberanía.

La Soberanía como concepto político representa un poder en lucha con los otros poderes hasta lograr su completa afirmación, de ahí que desde la gestación del Estado Nacional, la Soberanía haya sido una característica esencial de ésta. El Estado soberano presupone la existencia de poder supremo capaz de aglutinar las fuerzas sociales en el interior y de imponerse a ellas, dándoles la ley que habrá de regirlas y de manifestarse hacia el exterior, como un sujeto autodeterminado frente a otros sujetos que forman la comunidad de los Estados.

#### 1.1.5.-Teoría de División de Poderes.

El surgimiento del Estado Moderno obedeció a una evolución política que fue consolidándose en Europa renacentista, que tuvo su punto de partida con la figura del absolutismo y fue evolucionando con la aparición de asambleas deliberantes que sometían al poder central a controles políticos. Dicha evolución inspiró a los pensadores

---

<sup>16</sup> Jean Bodino, Citado por Andrade Sánchez, J. Eduardo, *op. cit.*, p. 429.

que a continuación se estudiarán, a establecer una base teórica respecto a este fenómeno.

Tenemos entonces que el Estado Nación, surge en el renacimiento y fue producto de una evolución política que transformó al absolutismo en una organización regida por una Constitución. Resulta que esta transformación vino acompañada del fenómeno del parlamentarismo, mismo que inspiró a Montesquieu a elaborar la teoría que le dio fama.

Se considera que el parlamentarismo surgió en Inglaterra en el año de 1154 bajo el reinado de Enrique II, con el nombre de *Magnun Concilium* y posteriormente al unirse los vasallos de la corona, se constituyó también el *Commune Concilium*. Ambos cuerpos colegiados funcionaron como una instancia unicameral de 1154 a 1331. El parlamento se integró formalmente, por medio de la Carta Magna signada por el Rey Juan Sin Tierra en el año de 1215. En un principio el término que se utilizó fue el de *colloquia* (conversación), y a partir de 1236 se le denominó *parliament*, fue hasta el año de 1265 que se aceptó esta denominación de manera formal, y era integrado por 190 miembros.<sup>17</sup> A partir de 1332 se convirtió en bicameral: Cámara de los *Lores* y Cámara de los *Comunes*, denominaciones que perduran hasta nuestros días.<sup>18</sup>

El Parlamento, fue una concesión de la Corona a cambio del pago de tributos. La función presupuestaria aparece en el parlamento en el año de 1297, que consistía en aprobar los tributos y asignaciones económicas del Rey. Esto constituyó una transformación sustancial en la gestión pública y un auténtico freno en el ejercicio del poder, toda vez que por sí mismo es un mecanismo de control en la recaudación y distribución de la riqueza nacional. Por ello ha sido tradicionalmente, el más frecuente motivo de desavenencias y confrontaciones entre poderes.

Aparecen nuevas funciones que aún prevalecen: La legislativa, la Jurisdiccional y la de control. Contempladas formalmente en el año de 1689 en el *Bill of Rights*, entre las principales limitaciones al poder real encontramos:

---

<sup>17</sup> Pedroza de la Llave, Susana Thalfá, *El Congreso de la Unión. Integración y Regulación*, Ed. UNAM, México, 1997, p. 12.

<sup>18</sup> Los escandinavos sostienen que la institución parlamentaria no tiene su origen en Inglaterra sino en Islandia, sin embargo los registros más confiables pertenecen a los ingleses.

1. La prohibición de que el rey suspenda las leyes dictadas por el Parlamento.
2. La imposibilidad de establecer impuestos sin la voluntad formalmente dictada por el Parlamento.
3. El respeto absoluto a la libertad de expresión de los parlamentarios.<sup>19</sup>
4. El impedimento para sancionar a cualquier persona que formulase reclamos al rey por agravios sufridos.

El momento de gloria del Parlamento se da a fines del siglo XVIII, concretamente en 1789. En ese año discuten en Londres grandes tribunos, como Charles Fox y William Pitt. En París debaten Robespierre, Danton, Mirabeau y Sieyès. En América hacen lo propio Hamilton, Jay y Madison. Todos ellos ponen las bases del constitucionalismo moderno, que no puede ser concebido si no es mediante la división del poder.

En el siglo XVIII Locke y Montesquieu elaboran la teoría de separación de poderes, el primero como precursor y el segundo como impulsor.<sup>20</sup> Montesquieu inspirado por las ideas de Locke, elaboró una aportación fundamental para inspirar a su vez, a los sistemas políticos que rigen la vida de las naciones occidentales y su diseño tiene vigencia hasta nuestros días, a través de diversas interpretaciones que posteriormente se adaptaron a las constituciones de cada país.

Según Locke el Estado debe proteger los derechos naturales de los hombres, pero estos no solo están en peligro por las acciones de otros miembros de la comunidad, sino también por las del propio poder erigido para salvaguardarlos. Por consiguiente, es preciso evitar la omnipotencia del gobernante. La manera de lograrlo, es dividir al poder, de modo que una parte la tenga el legislador encargado de hacer la ley y otra quien se encarga de ejecutarla, para que se equilibren mutuamente.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Esto constituye el antecedente inmediato del Fuero Constitucional que disfrutaban en la actualidad los legisladores en México.

<sup>20</sup> Además de Locke y Montesquieu, existen otros artífices de la división de Poderes: Polibio (204-122 A.C.), quien fue el primero en concebir la idea, James Harrington (1611-1677) en su obra *Oceana* concibe la necesaria conformación de órganos populares, Baruch de Spinoza (1632-1667) pionero en destacar la necesidad de una conformación plural de la sociedad con la ética y la tolerancia como sus elementos, Immanuel Kant (1724-1804) inyectó un impulso para concebir gobiernos que respondan a sus deberes fundamentales.

<sup>21</sup> Locke, John, citado por Andrade Sánchez, J. Eduardo, *op. cit.*, p. 165.

Por su parte, Montesquieu estableció una armonía entre los poderes en base de un principio de separación en donde no hay igualdad entre ellos, sino una supremacía del poder Legislativo sobre el Ejecutivo. El poder Legislativo encarna la representación política, y se convierte en el depositario de la soberanía. La atribución de la soberanía era considerada la de expedir leyes, el parlamento se convertía en el soberano. Así se limitaba al poder con otro poder.<sup>22</sup>

Entre los diversos teóricos que apoyan las ideas de Montesquieu encontramos a Gettell,<sup>23</sup> quien interpretó la teoría de división de poderes de la siguiente manera:

“La preocupación fundamental de Montesquieu fue la de establecer una organización gubernamental que garantizara la mejor libertad política. Este ideal solo se alcanza cuando se consigue una seguridad de protección frente a los caprichos de los individuos; e implica ante todo, la sumisión a la Ley, más que a la subordinación a la voluntad humana. Solo es posible la libertad, cuando se limitan los poderes gubernamentales. La mejor garantía de la libertad y la salvaguardia más conveniente frente a posibles tiranías se encuentran, según Montesquieu, en una separación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, tal como el se imaginaba que existían en Inglaterra. El ejercicio de cada poder debe correr a cargo de un órgano peculiar, mediante un sistema de frenos y balanzas. La separación de los poderes legislativo y ejecutivo ofrece una importancia singular.”

Esto último en virtud de que cuando el Poder Ejecutivo esta unido al Legislativo, en la misma persona, o en el mismo órgano, existe el peligro de promulgación de leyes tiránicas y que se hagan cumplir tiránicamente. Esta situación destruye la libertad política, que es el derecho que se pretende defender con este sistema.

Sin embargo, la concepción de la separación de poderes produce escepticismo entre distintos contemporáneos de Montesquieu. Según Malberg el Poder dividido es un

---

<sup>22</sup> Armenta López, Leonel Alejandro, *La Forma Federal de Estado*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001, p. 58.

<sup>23</sup> Gettell, Raymond G., citado por Armenta López, Leonel Alejandro, *op. cit.*, p. 15.

poder debilitado; los **controles pueden entonces degenerar en parálisis**.<sup>24</sup> Al seccionar y desmenuzar el poder entre autoridades que nada pueden hacer una sin la otra, el sistema de la separación desmenuza al mismo tiempo las responsabilidades, de tal forma que, al cometerse una falta, ya no sabrá el país quién es el responsable.”<sup>25</sup>

Asimismo Rosseau:<sup>26</sup> descalificó esta teoría: “Tratar de dividir la soberanía en fuerza y en voluntad y en poder legislativo y poder ejecutivo, son juegos de manos de nuestros políticos a semejanza de un prestidigitador de feria”. Otro crítico de la teoría de Montesquieu es Antonio Goicochea<sup>27</sup> quien a mediados del siglo pasado escribió:

“Menos disculpable es el error filosófico-político de Montesquieu al explicar su sistema de división de poderes con un alcance meramente mecánico. Para Montesquieu, la división no es más que un equilibrio de fuerzas, un sistema de contrapesos y frenos; una limitación impuesta por la natural inclinación del hombre al abuso del poder (...)”

Existen otras críticas en el sentido de que es erróneo el concepto de división de poderes y debe ser sustituido por distinción de poderes, distribución de poderes, separación de funciones, interdependencia, coordinación, reparto e independencia de poderes. Tales discusiones las califica Armenta como “*entretenimiento de veraneo académico*.”<sup>28</sup> La idea de Montesquieu no fue la de dividir el poder del estado, sino evitar la concentración de funciones del ejercicio del poder en una sola persona a fin de garantizar la libertad política.

Tenemos entonces:

- 1) No existen muchos poderes. Un solo poder, el del Estado, único e indivisible, que cuenta con órganos que deben desempeñar, en forma cotidiana, una serie de funciones para que aquél cumpla sus fines.
- 2) El Poder Legislativo no legisla. Desde siempre, las asambleas parlamentarias no han servido para hacer leyes. Ciertamente, legitiman, difunden y, en la mayoría

---

<sup>24</sup> Énfasis añadido.

<sup>25</sup> Malberg, citado por Rodríguez Prats, Juan José, *op. cit.*, p.75.

<sup>26</sup> Rosseau, Juan Jacobo, citado por Armenta López, Leonel Alejandro, *op. cit.*, p. 54

<sup>27</sup> Antonio Goicochea, citado por Armenta López, Leonel Alejandro, *op. cit.*, p. 53

<sup>28</sup> El debate acerca de la denominación de este sistema pasa a segundo término, puesto que el objeto de estudio debe circunscribirse al fin teleológico de la teoría de y los elementos que la integran.

de los casos, distorsionan las iniciativas que provienen de equipos de alto nivel profesional, con experiencia, y que forman parte de los gabinetes o del Poder Ejecutivo.

La división del poder no sólo significa un principio para controlar el poder, sino también una búsqueda de su legitimación, esto es, la sustitución de la fuerza y del derecho divino por una explicación más racional de la razón para ejercer el poder. Deben existir reglas claras y precisas para definir la cooperación entre poderes, pues la confrontación de estos o su falta de entendimiento, puede conducir a serias crisis de gobernabilidad.

No puede haber varios poderes en un Estado. Esto es, no puede dividirse la potestad Estatal, puesto que de darse esta división, cada órgano estaría facultado para imponer su voluntad, lo cual complicaría la acción coordinada que debe darse para alcanzar los fines del Estado definidos por el derecho, por ello las constituciones deben precisar mecanismos eficaces que eviten la confrontación entre los titulares de los poderes y mecanismos efectivos para solucionar las controversias que se susciten amén de evitar la parálisis de gobierno, tal como aconteció en el sexenio de Vicente Fox, con el consecuente riesgo de colapso político.

Hay autores que señalan que los poderes representan realmente los tiempos, el poder Judicial se encarga del pasado, esto es, de hechos consumados; el Ejecutivo corresponde al presente, pues obra en el momento actual, y el Poder Legislativo, al concebir leyes que obviamente corresponde a un proyecto en el futuro. Kart Loweinstein señala:

“La finalidad de la división de poderes no se reduce a la separación de atribuciones sino también al equilibrio e independencia de los órganos que la realizan, logrando un balance que impida el ejercicio excesivo de las facultades de un órgano o anulación de otro.”<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Loeweinstein, Kart, citado Por Sánchez Bringas, Enrique, *op. cit.*, p. 145.

Sin embargo la institución parlamentaria que inspiró a Montesquieu, no siempre ha dado buenos resultados, el politólogo francés Barzun explica este fenómeno:

”Cabría suponer que una institución como el Parlamento británico, tan antigua y largamente admirada, sería bien interpretada y fácil de reproducir. No ha sido así: La supuesta madre de los parlamentos en la que, durante más de dos siglos y medio se posaron las miradas del mundo, no ha tenido hijos tan bien parecidos ni realmente sanos. Todos ellos han necesitado tratamiento; más de uno ha muerto sin gloria y entre los supervivientes hay algunos que llevan una existencia visiblemente enfermiza. En general, esto puede aplicarse a Europa. Los Estados Unidos son una feliz excepción, que se debe a la herencia directa recibida de la tradición vivificadora. En el mundo no occidental los parlamentos electos o son instituciones ficticia o entidades en constante desorden.”<sup>30</sup>

Los malos resultados del parlamentarismo a que se refiere el autor citado, obedece a la pérdida del control político de los gobernantes que ha ocasionado disputas entre el titular del ejecutivo con el poder legislativo. A continuación se exponen algunos casos:

Con el fin de controlar las decisiones parlamentarias, algunos monarcas como Eduardo IV (1461-1483) e Isabel I (1558 – 1603) crearon distritos minúsculos, cuyos representantes habrían de promover los intereses de la corona en el parlamento. Esta práctica se seguiría implementando con posterioridad a la Cámara de los Loes exclusivamente. Posteriormente, en el reinado de Carlos I, quien ascendió al trono en 1625, éste profundizó las diferencias con el Parlamento, al que disolvió varias veces por rehusarse a otorgarle financiamiento para sus campañas militares.<sup>31</sup>

No sólo en Inglaterra el parlamentarismo presentó problemas: El monarca Luís XV envió una notificación a los parlamentarios franceses en 1766 que rezaba: “Sólo en mi persona reside el poder soberano- ...sólo a mí pertenece el poder legislativo, sin dependencia ni división- ... todo el poder público emana de mi, los derechos e intereses

---

<sup>30</sup> Barzun, Jaques, citado por Rodríguez Prats, Juan José, *op. cit.*, p. 38.

<sup>31</sup> Lujambio, Alonso, prólogo a la obra de Bagehot, Walter, *La Constitución Inglesa*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2005. p. XXVII.

de la nación de los que se atreven a hacer un cuerpo separado del monarca descansan sólo en mis manos.”

A Napoleón Bonaparte se le atribuyó la siguiente declaración: “Nadie más respetuoso que yo de la independencia del Poder Legislativo; pero legislación no significa control de las finanzas públicas, crítica de la administración ni otras mil cosas de las que Inglaterra se ocupa el Parlamento. El órgano legislativo debe legislar, es decir, debe hacer buenas leyes en virtud de la aplicación de principios científicos emanados de fuente jurisprudencial. Ha de respetar, sin embargo, la independencia del Ejecutivo si quiere ver respetada la suya.”

Pese a las dificultades históricas que ha presentado el parlamentarismo, éste ha logrado su consolidación como asamblea deliberante, donde se exponen y debaten los asuntos públicos, y su vigencia perdura hasta nuestros días. Esta calidad fue expuesta claramente por Bagehot, a quien Woodrow Wilson (siglo XIX) se refirió de la siguiente manera:

“Para Bagehot el gran escenario del debate, el gran motor de la instrucción política del pueblo y de la controversia sobre los asuntos públicos es la asamblea legislativa, porque todo aquello que valga la pena y que por su relevancia política deba ser dicho, debe ser dicho en el Parlamento, el lugar en el que los hombres de razón piensan persuadir a los demás”.<sup>32</sup>

Por otra parte, la fórmula del absolutismo ya no tiene cabida en la actualidad, dado que históricamente se han superado los abusos derivados de este sistema de gobierno, dado que restringe las libertades del individuo. Por ello la Teoría de División de Poderes, adquiere una preponderancia de aceptación generalizada.

No obstante, en el siglo XX se presentó una nueva versión de la fórmula absolutista: La dictadura, que concentra todas las decisiones políticas, económicas, legislativas y electorales en la figura del jefe de Gobierno, mismo que en el discurso político funge como presidente y en ocasiones cuenta con un Congreso ilusorio, en

---

<sup>32</sup> Wilson, Woodrow, *El Gobierno Congresional*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, p. XXII.

virtud que se encuentra sometido a la voluntad del mandatario. Este modelo tuvo auge en América Latina en la década de los setenta, inclusive en la actualidad, la República de Cuba tiene concentrado el poder en la Figura de Fidel Castro, personaje que lleva más de cuarenta años en el Poder, y en Venezuela con la figura presidencial de Hugo Chávez.

También, en el siglo XX se presentó el modelo de Estado Totalitario basado en la teoría que el individuo se encuentra al servicio del Estado. Esta figura se aplicó en Alemania e Italia en la década de los treinta, implementada por Adolfo Hitler y Benito Mussolini respectivamente. En Italia se implementó el *fascismo*, que constituye un sistema donde el “máximo de libertad coincide con el máximo de fuerza del Estado. Todo se hace para el Estado, nada contra el Estado y nada fuera del Estado”<sup>33</sup>.

En el caso de la Alemania de Hitler, se implementó una ideología denominada Nacional- Socialismo. Fincado en un nacionalismo exacerbado, degenera en un sentido partidista (Partido NAZI) hasta llegar a su total corrupción. El régimen político del partido en el poder es el de total dominación, donde el desarrollo y progreso nacional se basan en el aniquilamiento y destrucción de otros pueblos.

Hay un vínculo entre nacionalismo y totalitarismo. El autor Pedro de Vega señala que “por un lado, el nacionalismo aparece como impulsor del belicismo totalitario y por otro, el totalitarismo se convierte en defensor de esta corrompida idea nacionalista, hasta hacer que ambos términos coincidan.”<sup>34</sup>

El modelo fascista y nacional- socialista sucumbió tras la derrota de estas dos naciones en la segunda guerra mundial. Sin embargo, durante décadas tuvo vigencia el totalitarismo soviético, implementado por Stalin en la URSS e impuesto a las naciones de Europa del este al término de la mencionada guerra. Para Norberto Bobbio el totalitarismo se trata de lo siguiente:

---

<sup>33</sup> Mussolini, Benito, citado por De Vega, Pedro, *Estudios Político- constitucionales*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2004, p. 122.

<sup>34</sup> De Vega, Pedro, *op. cit.*, p. 124.

“Es la versión actualizada, revisada, corregida y agravada del despotismo: lo que lo caracteriza respecto de las formas tradicionales de absolutismo político es el máximo de concentración y de unificación de los tres poderes mediante los cuales se ejercita el poder del hombre sobre el hombre: el totalitarismo no solo político sino también económico e ideológico.”<sup>35</sup>

Así que no sólo existió un auge de gobiernos totalitarios durante gran parte del siglo XX, sino que hubo dictaduras, prácticamente en todos los continentes, por ello la teoría de división de poderes ha tenido fracasos históricos en su implementación. Los estados democráticos no escapan del riesgo de degenerar en una dictadura, y la posibilidad es factible por el conflicto entre poderes: En cuanto las dictaduras terminan con la muerte del dictador (Como el caso de Franco en España), por un movimiento revolucionario o por presiones externas, las democracias fracasan fundamentalmente por la ineficiencia de las instituciones, principalmente la del Poder Legislativo.

El parlamentarismo no es un sistema perfecto, sin embargo cumple su cometido al evitar la concentración del Poder Público en un solo individuo, además de ser un foro de expresión de ideas que en el más puro sentido político, por medio de la figura de la representación, el debate se efectúa a nombre de los gobernados que legitiman y depositan su confianza en los parlamentarios, su creación y evolución fue posible a través de una transformación verificada a través de los siglos.<sup>36</sup>

Sin embargo, derivado de la imperfección de este sistema, puede generar la confrontación entre poderes, de lo cual se asentaron algunos casos históricos que demuestran que la confrontación entre poder ejecutivo-legislativo no es una novedad, y en lo que respecta a la actualidad, concretamente en el Sexenio de Vicente Fox, dicha confrontación se convirtió en una constante.

---

<sup>35</sup> Bobbio Norberto, *Libertad e igualdad*, op. cit., p. 144.

<sup>36</sup> Hubo notables personajes que fincaron las bases del parlamentarismo: Entre los personajes que le dieron forma destacan: Oliver Cromwell (1599-1685), quien se convierte en el enemigo pionero del absolutismo. Juan Milton (1608-1674), defensor de la libertad de expresión y precursor del individualismo dominante durante el siglo XIX, Edmund Burke (1729-1797) teórico fundacional en el estudio del trabajo parlamentario. Por otra parte, notables parlamentarios manifestaron serios temores ante el poder del Parlamento. Roberspierre advierte que puede ser un poder temible, y Thomas Jefferson en una carta a Madison le advierte; “La tiranía de los Legisladores es actualmente, y será durante muchos años todavía, el riesgo más temible.” y David Hume (1711-1776) fue uno de los primeros en advertir la partidización como la más grave falla de una asamblea deliberante.

### 1.1.6.- Sistema Representativo.

En el marco del ejercicio del poder debemos definir que el Sistema Representativo es una forma de ejercicio democrático, siendo la Democracia como forma de gobierno la participación del pueblo en la acción gubernativa por medio del sufragio y del control que ejerce sobre lo actuado por el Estado.

La figura de la representación surgió en la edad media, año 1295, en la que la Cámara Regia de Barones, transmitía al rey la voluntad de quienes pagaban los tributos, existiendo así el *mandato imperativo*, y en el siglo XVIII aparece el actual *mandato representativo* el cuál consiste que a través de las elecciones, los ciudadanos eligen a los integrantes del Congreso, quienes se constituyen como representantes de la nación. Antonio de Cabo de la Vega define a la representación como:

“El fenómeno o proceso como por el que la acción política realizada por los representantes se imputa a los representados o que es vinculatoria para ellos”.<sup>37</sup>

Ahora bien, para Tamayo<sup>38</sup> el primer objeto que se debe consignar por ley fundamental, es la proporción de la representación. Con el número de los ciudadanos y con la habilidad de los sujetos, tanto en los electores, como en los electos. Lo primero porque las asambleas pueden tener defecto si el número de diputados es corto o muy numeroso; y lo segundo por que no todos los habitantes de un país pueden estar en un mismo orden de interés en la prosperidad del estado.<sup>39</sup>

El ejercicio democrático se concibe de la siguiente forma:

1. Democracia directa o pura: Cuando la soberanía, que reside en el pueblo, es ejercida inmediatamente por él, sin necesidad de elegir representantes que los gobiernen. Como

---

<sup>37</sup> De Cabo de la Vega, Antonio, citado por Pedroza de la Llave, Susana Talía, *op. cit.*, p.86.

<sup>38</sup> Tamayo y Salmorán, Rolando, *La Ciencia Del Derecho Y La Formación Del Ideal Político. Estudio histórico de la ciencia jurídica y de su impacto en la ciencia política*, UNAM, México, 2003, p. 158.

<sup>39</sup> Según el autor en estudio, un número corto de diputados pueden provocar que sean ganados por el jefe estado que intente ser absolutista. Un número excesivo de diputados produce la dificultad de una política adecuada para la tranquilidad en las sesiones y libertad en los sufragios, como ya sucedió en la Asamblea General francesa del siglo XIX.

ejemplo de este sistema encontramos los Cantones Suizos, donde las decisiones se toman mediante asambleas populares.

2. Democracia representativa o indirecta: El pueblo es gobernado por medio de representantes elegidos por él mismo. La elección de los individuos que han de tener a su cargo la tarea gubernativa se realiza por medio del sufragio y cualquier individuo tiene derecho a participar o ser elegido.

El Sistema de Representación no escapa de críticas: Rosseau, encontró en la representación popular una nulidad para el efecto legítimo de las legislaturas, estas en efecto deben consistir en la totalidad de voluntades y no en la de unos particulares delegados, que por mucha que sea la fuerza que se quiera dar a los poderes, nunca pueden pasar de voluntades particulares, cuya suma es enormemente desigual a la del resto de ciudadanos.<sup>40</sup>

Entonces, la voluntad individual del representante siempre tendrá supremacía sobre la voluntad de sus representados, mismos que pueden verse traicionados si la actuación del representante es contraria a los intereses de la colectividad, o bien simplemente son ignoradas las peticiones ciudadanas por el sujeto que ostenta el mandato. Por otra parte, el jurista Hans Kelsen concibe el ejercicio democrático de la siguiente forma:

“Ciertamente, democracia y parlamentarismo no son idénticos. Puede pensarse en una democracia sin parlamento: La llamada democracia directa. Pero para el Estado moderno, la democracia directa, esto es, la formación de la voluntad estatal en la asamblea popular, es prácticamente imposible. No se puede dudar seriamente de que el parlamento es la única forma real posible bajo la que puede realizarse la idea de democracia en la realidad social de nuestros días. Por ello, la decisión que se adopte sobre el parlamentarismo equivale a una decisión sobre la democracia.”<sup>41</sup>

Siguiendo a este autor es necesario que el pueblo ejerza el poder por conducto de la representación delegada en sus gobernantes, en virtud de la imposibilidad fáctica del

---

<sup>40</sup> Juan Jacobo Rosseau, citado por Tamayo y Salmorán, Rolando *op. cit.*, p. 154.

<sup>41</sup> Kelsen, Hans, citado por Rodríguez Prats, Juan José, *op. cit.*, p. 11.

ejercicio de la democracia directa, además resalta la necesidad de un buen parlamento para el correcto ejercicio democrático.

Asimismo los parlamentos en el ámbito de sus facultades de Representación Democrática deben encauzar sus tareas hacia una *Función de Integración*. Que consiste en entrelazar las decisiones políticas con el pueblo, ejercida simultáneamente hacia dos áreas diferenciadas: Una, la Integración política, relativa al sistema político, a los partidos políticos y a la participación ciudadana. La segunda se refiere a la articulación de los intereses de los distintos sectores sociales.

### 1.1.7.- Partidos Políticos.

Asimismo, existe otro actor en la Representación consistente en los Partidos Políticos.<sup>42</sup>, los cuales fungen como organizaciones ciudadanas que postulan a sus miembros a ocupar los cargos de Poder Público.

El tratadista Clásico Maurice Duverger, propone el término de *Estasiología* para designar la rama de la ciencia que estudia a los partidos políticos. Dicho vocablo proviene del griego *stasis* que significa secta o bando.

Los partidos políticos tienen su origen en los denominados *clubes políticos*, consistentes en agrupaciones de individuos integradas por parlamentarios que compartían una opinión similar respecto a la forma en que debían tratarse los asuntos de gobierno. Posteriormente estos clubes políticos evolucionaron en instituciones permanentes adquiriendo un reconocimiento formal por parte del gobernante, constituyendo los partidos políticos.

El tratadista en estudio define a los clubes políticos como: “grupos parlamentarios débilmente cohesionados, integrados por representantes con ideología común o intereses territoriales similares, que ante la extensión del sufragio popular, fundarán

---

<sup>42</sup> Definidos en el artículo 41 de la constitución mexicana vigente como entidades de interés público; tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

comités electorales fuera del Parlamento y se convertirán a la postre en partidos políticos modernos fuertemente cohesionados.”<sup>43</sup> Asimismo menciona el autor:

“El proceso de afirmación de los partidos políticos es paralelo al de la democratización de los sistemas políticos occidentales, cuya manifestación más evidente es la difusión del sufragio a lo largo del siglo XIX con el establecimiento definitivo del sufragio universal. A estos dos procesos paralelos y, en cierto modo, coincidentes, debe añadirse que los acompaña y es también inherente a la construcción de una democracia en el sentido contemporáneo del término: el proceso de parlamentarización de los sistemas políticos, causa y efecto, al mismo tiempo de la ampliación del derecho del sufragio y del aumento de la actividad parlamentaria de los partidos políticos”<sup>44</sup>

Tenemos que con la aparición de los partidos políticos se reduce la voluntad de los representantes a responder a los intereses de los partidos que los postularon y no a los ciudadanos que los eligieron para ocupar sus respectivos cargos. Sin embargo se considera que los ciudadanos representados eligen a sus gobernantes de acuerdo a la oferta política que plantea el partido político al cual pertenece el representante electo.

Los problemas planteados por los partidos son muy numerosos. Bolinbroke apuntó los riesgos de fractura política que representan los partidos. En 1911 Robert Michels identificó la naturaleza oligárquica de toda organización “la organización es lo que da origen a la dominación de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegantes. Quien dice organización dice oligarquía”. La convicción de que esa oligarquía acabaría por destruir las posibilidades de la democracia llevó a Michels a abandonar sus tesis socialistas y democráticas y a justificar a Mussolini. Por su parte, Max Weber advirtió, desde 1918, que la financiación de los partidos políticos presentaba problemas que debían ser atendidos.<sup>45</sup>

Para Sartori el correcto desempeño de los partidos políticos debe circunscribirse a la disciplina y orden democráticos:

---

<sup>43</sup> Duverger Maurice, *Los partidos Políticos*, Ed. Porrúa México 1980, p.35.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 63.

<sup>45</sup> Valadés, Diego, *Problemas Constitucionales del Estado de Derecho*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, p. 118.

“La democracia parlamentaria no puede funcionar – en cualquiera de sus muchas variedades – a menos que existan partidos adaptados al parlamentarismo, es decir partidos que hayan sido socializados (por los fracasos, una larga existencia e incentivos apropiados) para ser organismos cohesivos y /o disciplinados”<sup>46</sup>.

## 1.2. Sistemas Parlamentario y Presidencial.

### 1.2.1.- Sistema Parlamentario.<sup>47</sup>

El modelo parlamentario británico permite una unificación política cuyo eje central es la monarquía, la cual nunca se mezcla en los conflictos, permanece alejada de las divisiones de los partidos políticos. El líder del partido mayoritario en el parlamento termina siendo investido como Primer Ministro. En caso de que exista división en el partido predominante en el parlamento y no se decida sobre quien ocupará dicho cargo, la designación será hecha por la reina y esta determinación siempre será acatada por los parlamentarios.

Las características del gobierno parlamentario son las siguientes:

- 1.- El Poder Legislativo es denominado Parlamento.
- 2.- La legitimidad democrática del sistema se centra en el parlamento, sin embargo, en realidad el parlamento comparte la supremacía con otros órganos de distinta legitimidad como es el caso del Rey en una monarquía o del Presidente en una república parlamentaria.
- 3.- La función de orientación o dirección política es compartida por el parlamento con el gobierno y el jefe de estado.
- 4.- El parlamento puede ser disuelto.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Sartori, Giovanni, Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2002, p. 111.

<sup>47</sup> Las naciones que se rigen por este sistema son las siguientes: Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Grecia, Holanda, Inglaterra, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Portugal, Suecia, así como la Unión Europea. Asimismo encontramos que existen naciones que adoptaron este sistema en las vías de hecho, más no formalmente, como son Austria, Irlanda e Islandia, en cuyo caso se le denomina presidencialismo aparente.

- 5.- El gobierno debe contar con la confianza de la cámara baja. Pero también está sujeto a la posibilidad de un voto de desconfianza o una moción de censura por parte de la Cámara, y el gobierno a su vez puede proponer la disolución del Parlamento, y el Primer Ministro, dependiendo del caso debe notificar al parlamento la fecha de disolución y la de nuevas elecciones.
- 6.- Los miembros del gobierno pueden ser también miembros del parlamento, pero no necesariamente deben ser estos parlamentarios.
- 7.- La mayoría parlamentaria es la que elige al jefe de gobierno o primer ministro.
- 8.- El poder ejecutivo es dual, ya que existe un Jefe de Estado y un jefe de Gobierno.
- 9.- La Cámara Baja a diferencia del senado tiene mayor control sobre el gobierno. Con excepción de Italia en que ambas Cámaras tienen las mismas facultades.

Diversos tratadistas se han pronunciado a favor del sistema parlamentario, como forma de gobierno, en virtud de que ofrece una estabilidad política. Hasta 1867, se afirmaba que la estabilidad del régimen inglés se debía a la separación de poderes. La noción de *frenos y contrapesos* implicaba un balance armónico entre los elementos monárquicos, aristocráticos y democráticos (Corona, Cámara de los Lores y Cámara de los comunes respectivamente.)

El tratadista Inglés del siglo XIX Bagehot rechazó esta idea y sostuvo que el correcto funcionamiento del régimen dependía en la estrecha unión, en la fusión casi completa del poder ejecutivo y del poder legislativo:

“Según la teoría tradicional que se encuentra en todos los libros, lo que recomienda nuestra constitución es la separación absoluta del poder legislativo y del poder ejecutivo; pero en realidad, lo que constituye su mérito es precisamente el parentesco entre estos dos poderes. El lazo que los une es el Gabinete. Por este término nuevo entendemos un comité del cuerpo legislativo elegido para ser el cuerpo ejecutivo”.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Históricamente esta atribución no ha escapado de abusos. *Supra.*, p. 22.

<sup>49</sup> Bagehot, Walter, *La Constitución inglesa, op cit.*, p. 8.

### 1.2.2.-Gobierno de Gabinete.

Bagehot lo define de la siguiente manera: “Un gobierno de gabinete es el gobierno de un comité elegido por un legislativo.”<sup>50</sup> Así, el Gobierno de Gabinete se compone de un cuerpo colegiado de Ministros elegidos por el parlamento asumiendo el control del poder ejecutivo a nombre del Rey, asumiendo una responsabilidad colectiva en el ejercicio de sus funciones ante el parlamento. Esta figura aparece de acuerdo a lo siguiente:

Derivado del debilitamiento de la Corona británica ocurrida durante el siglo XVIII, surgió el gobierno de gabinete, conformado por ministros que serían colectivamente responsables ante el Parlamento, y sobre todo ante la Cámara de los Comunes. Se le atribuye a Robert Walpole la creación de este sistema.

Walpole sentó el precedente de la figura de Primer Ministro y creó las bases de la *Responsabilidad Colectiva del Gabinete*. No obstante de que se presentó esta transferencia histórica del poder al gabinete y al primer ministro, ésta no fue de manera institucional, sino exclusivamente al individuo. El jurista Emilio Rabasa se refiere a Walpole de la siguiente manera:

“Su superioridad le ganó el título de *primero* de los ministros, y así como él no debía al rey, sino al Parlamento su posición, los demás miembros del gabinete sólo a él le debían la suya. De este modo quedó la Corona despojada de la facultad ejecutiva, que pasó íntegra al gabinete”.<sup>51</sup>

A este respecto, Alonso Lujambio establece, que efectivamente la figura de Primer Ministro tiene su origen con el ministro Walpole, sin embargo Rabasa es omiso al matizar su información: “El rey Jorge I (1714-1727), quien solo hablaba alemán, optó por abstenerse de las reuniones ministeriales y por hacer de Walpole, el representante de la Corona en estas sesiones, volviéndose – en efecto- *primero entre sus pares*. A su vez,

---

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>51</sup> Rabasa Emilio, *El Juicio Constitucional*, Ed. UNAM, México 2003, pp. 42 y 43.

Walpole cultivaría el apoyo del Rey para extender su propia influencia sobre el parlamento.<sup>52</sup>

Walpole nombró y removió ministros libremente durante los 21 años que duró su gestión (1721 – 1742) y llevó un férreo control del gobierno, descansando en sobornos y favores que provenían de la Corona. Sin embargo su liderazgo fue impugnado en repetidas ocasiones, saliendo bien librado gracias al apoyo del rey Jorge I y a la muerte de éste, por su sucesor Jorge II.

Lo que resulta incuestionable, es que el Gobierno de Gabinete surgió por un Accidente histórico: La figura del jefe de gabinete en Inglaterra, apareció por las limitaciones del rey Jorge I (perteneciente a la dinastía alemana Hannover), que no dominaba el idioma inglés y requería, por lo tanto, de un traductor para hacerse entender con sus colaboradores y de esa necesidad el traductor Walpole término investido como Primer Ministro y Jefe del Gabinete.

El gabinete, actualmente se encuentra institucionalizado, y es un elemento esencial para el funcionamiento del sistema parlamentario, es en suma, una especie de centro de contención que el legislativo elige entre las personas en que tiene bastante confianza, y á quienes conoce lo suficiente para otorgarles el cargo de gobernar la nación.<sup>53</sup>

### 1.2.3.- Sistema Presidencial.

El segundo sistema es el presidencial. Denominado despectivamente *Presidencialista* o *Presidencialismo*, en relación a los países latinoamericanos, por las excesivas facultades del presidente y el debilitamiento del Congreso.

Surge en los Estados Unidos de América, tras lograr su independencia de Inglaterra. El congreso constituyente de ese país concibió las formas de Estado federal y de gobierno republicano-presidencial, que fueron plasmadas en la constitución de 1787

---

<sup>52</sup> Lujambio, Alonso, prólogo a la obra de Bagehot, Walter, *La Constitución Inglesa*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2005. P. XXVIII.

<sup>53</sup> Bagehot, Walter, *op. cit.*, p. 10.

en la Convención de Filadelfia<sup>54</sup>, hecho que marcó una nueva etapa en la historia del constitucionalismo en todo el mundo occidental.

Los Estados Unidos tomaron la separación de poderes de la interpretación que Montesquieu hizo de la división de poderes inglesa. Por ese motivo, tradicionalmente se ha criticado el modelo norteamericano por haber adoptado un sistema derivado de una mala interpretación de la separación de poderes inglesa, en virtud de que no existía una real división de poderes, sino una supremacía del Parlamento. Por ello la división de poderes no podía tener lugar, ni siquiera entre poder ejecutivo y el legislativo.

Este sistema se estableció por primera vez en nuestro país en la Constitución de 1824. Sirvieron como fuentes, la mencionada Constitución norteamericana de 1787 y la Constitución española de Cádiz de 1812. Del primer documento se tomaron los principios fundamentales y del segundo aspectos secundarios como la relación del ejecutivo con el Congreso.

Las características del sistema presidencial son las siguientes:

- 1.- En este tipo de sistema el Poder legislativo es denominado Congreso.
- 2.- Los órganos superiores están democráticamente determinados: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo.
- 3.- El poder Ejecutivo, se deposita en un presidente quien es electo por el pueblo y dura en su encargo un determinado tiempo. Asimismo el Presidente nombra y remueve libremente a sus secretarios de estado.
- 4.-El Presidente puede pertenecer a un partido político diferente al de la mayoría del congreso, ya sea de una o ambas cámaras.
- 5.- El régimen presidencial funciona tanto con un “*Gobierno de Minoría*” (cuando no cuenta el presidente con la mayoría de miembros de su partido en el Congreso), como con un “*Gobierno de Mayoría*” (cuando el presidente cuenta con mayoría parlamentaria de su partido), sólo que el primero trae mayores problemas.

---

<sup>54</sup> Carpizo, Jorge Y Madrazo, Jorge (Coautores), *Derecho Constitucional*; Ed, UNAM, México1991, p.51.

En este punto se puede destacar que no necesariamente puede funcionar el régimen presidencial con un Gobierno de Minoría. Tal situación se presentó en México en el sexenio de Vicente Fox, en el que la falta de mayoría de legisladores del Partido Acción Nacional produjo una parálisis legislativa. Por lo que encontramos que doctrinalmente este apartado no es del todo acertado, puesto que acarrea problemas prácticos en su implementación, toda vez que no solo el Gobierno de Minoría trae mayores problemas para el ejercicio del poder, sino que puede provocar la parálisis mencionada.

6.- Los poderes legislativos del presidente pueden ser amplios o limitados<sup>55</sup>.

7.- El Presidente no puede disolver al Congreso.

8.- Ni el Presidente ni los Secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso. Esto, a diferencia del Sistema Parlamentario, obedece a la influencia de la constitución norteamericana, la cuál en su interpretación de la División de Poderes, pugnarón por separar las atribuciones de los legisladores y de los encargados de la administración pública.

9.- Constitucionalmente el senado tiene mayores facultades de control sobre el gobierno que la cámara baja.

10.- Generalmente no existe la moción o voto de Censura. Salvo casos excepcionales como Argentina a partir de 1995, Colombia, Paraguay y Perú.

La estructura del Sistema Presidencial se ha conservado hasta nuestros días, pero con algunas modificaciones. En este sistema existen relaciones recíprocas de Control que tienen la finalidad de evitar que uno de los poderes monopolice el poder. Entre los principales mecanismos de control que tiene el poder legislativo sobre el ejecutivo destacan: En materia hacendaria, la aprobación de la Ley de ingresos, el Presupuesto de Egresos y la cuenta pública. En materia de nombramientos de Ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, requiere la aprobación del senado, así como en materia de tratados internacionales.

Asimismo, el ejecutivo tiene facultades en el proceso Legislativo en tres momentos: La Iniciativa, el Veto, y la Promulgación y Publicación de la Ley. Sin

---

<sup>55</sup> Este punto resulta una ficción en términos de la teoría de Montesquieu, toda vez que se depositan dos poderes en un solo individuo y resulta de mayor gravedad si los poderes legislativos del Presidente son amplios.

embargo, la Constitución faculta al ejecutivo en determinados casos para que asuma funciones legislativas. Como es el caso de la *Facultad Reglamentaria*, consagrada en el artículo 89 fracción I y del artículo 131 segundo párrafo en materia de comercio exterior.

Tradicionalmente el régimen presidencial adopta el sistema bicameral para el Poder Legislativo. Este sistema tiene apoyo doctrinario en el sentido que cuenta con ventajas para el desarrollo democrático de la nación:

1. Al existir división en el poder legislativo éste se debilita, por lo que favorece al equilibrio entre este poder en relación al presidente.
2. La existencia de dos Cámaras favorece a que una de ellas sirva de mediadora en caso que el ejecutivo tenga conflicto con la otra.<sup>56</sup>
3. Se evita la precipitación legislativa, en virtud de que el proceso de formación de leyes es más lento y se fomenta el estudio riguroso de la ley objeto de debate.

El reto del Congreso, en un régimen presidencial, consiste en alcanzar el equilibrio entre un gobierno transparente, sujeto a control y su eficiencia y capacidad para tomar decisiones, en el marco de la coordinación y colaboración entre poderes. Esto nos conduce a la legitimidad democrática con gobernabilidad.

#### 1.2.4.- Diferencias entre el Sistema Presidencial y el sistema Parlamentario.

De las características de cada uno de los sistemas de gobierno, se pueden apreciar diferencias notorias, como el caso de que el ejecutivo puede disolver al parlamento convocando a nuevas elecciones en el sistema parlamentario y en el sistema presidencial no ocurre así, o que en el sistema presidencial, los miembros del gabinete no pueden ser simultáneamente miembros del congreso, por mencionar algunas. Sin embargo la diferencia radical fue expuesta en el siglo XIX por el tratadista inglés Walter Bagehot, quién destacó diferencias sustanciales en el ejercicio del poder de ambos sistemas en estudio. Él se pronunció a favor del sistema parlamentario y encontró serias fallas en la

---

<sup>56</sup> .Sin embargo, encontramos el problema práctico consistente en que el Ejecutivo puede tener dificultades con ambas Cámaras, como acontece en la actualidad nacional, y no se cuenta con un órgano formal de mediación.

estructura del sistema presidencial. En primer término destacó el sistema de elección de los representantes:

“El rasgo característico de este sistema (presidencial) es el de que el presidente es elegido por el pueblo de una cierta manera, y la Cámara de Representantes de otra. La independencia mutua del poder legislativo y del ejecutivo, es la cualidad distintiva del gobierno presidencial, mientras que por el contrario, la fusión y la combinación de sus poderes sirve de principio al gobierno de gabinete.”<sup>57</sup>

En materia electoral, el Presidente es elegido de manera directa por el pueblo, mientras que en el sistema parlamentario la elección es indirecta, es decir que el pueblo elige al legislador que a su vez elegirá al Primer Ministro. En este escenario la representación que ejerce el parlamentario, va más allá de la discusión de los asuntos públicos en el parlamento, sino que tiene una facultad delegada de elegir al primer mandatario. Esta situación bajo la óptica de Bagehot ofrece una ventaja de gobernabilidad que produce una fusión entre poderes, de la cuál carece el sistema presidencial, sin embargo la elección directa del primer mandatario del sistema presidencial ofrece un mejor ejercicio democrático para los gobernados que les otorga la facultad de escoger directamente a la persona que dirigirá los destinos de la nación.<sup>58</sup>

En segundo término, atribuyó el éxito del sistema británico, no a la separación de poderes, sino a una fusión del Poder Ejecutivo, con el Legislativo, siendo el punto de enlace el Gobierno de Gabinete. Si no existe la cooperación entre poderes en el sistema presidencial “el legislativo no puede ser disuelto por el ejecutivo, y no tiene nada que ver con la dimisión; por que no es el encargado de encontrar un sucesor al dimisionario. Así, cuando surge una diferencia de opinión entre ellos, el poder legislativo esta obligado a combatir al ejecutivo y el ejecutivo a combatir al legislativo; y la lucha debe durar, probablemente hasta el día en que expiren sus funciones respectivas.”

---

<sup>57</sup> Bagehot, Walter, *op. cit.*, p. 12.

<sup>58</sup> La Constitución de 1824, retomó el sistema presidencial, pero bajo el sistema de elección indirecta, mediante un procedimiento que recababa las propuestas de las legislaturas de los Estados y se votaban en la Cámara de Diputados. Siendo electo presidente el que obtuviera la mayor votación y vicepresidente el segundo lugar en las votaciones.

En términos del Sistema Parlamentario, existirá una colaboración de poderes, toda vez que el Primer Ministro será elegido por la mayoría del Parlamento, en consecuencia, no existirá un gobierno de minoría como aconteció en el sexenio de Vicente Fox en México. Esta legitimación que obtiene el Primer Ministro necesariamente crea un vínculo de colaboración con la mayoría parlamentaria que lo eligió.

Asimismo, el Sistema Parlamentario ofrece mayor flexibilidad, en el ejercicio del Poder, ya que en caso que no exista una mayoría parlamentaria para designar al primer ministro, éste será designado por la reina y el parlamento deberá aceptar dicha designación, y en caso de presentarse síntomas de parálisis gubernativa, se podrá disolver el parlamento a efecto de renovarlo en busca de consensos en la designación del gabinete y cooperación con el mismo.

El autor en estudio, visualizó desde su época, las dificultades que enfrenta el sistema presidencial en relación al Congreso:

“La división indicada priva al gobierno de toda su fuerza de agregación, toda la fuerza que tiene el conjunto de la soberanía: así, pues, debilita las dos mitades. Que el ejecutivo se debilita, es cosa evidente. En Inglaterra, un gabinete sólido, obtiene el concurso del legislativo en todos los actos que tienen por objeto facilitar la función administrativa: por decirlo así, vienen a ser como el mismo legislativo. En cambio un presidente puede tropezar con el obstáculo del legislativo, y tropieza de un modo casi inevitable. La tendencia natural de los miembros de todo legislativo es la de imponer su voluntad. Quieren satisfacer una ambición laudable o censurable, quieren favorecer las medidas que juzgan más útiles para el bien público, y sobre todo quieren dejar huella de la propia entidad en los negocios públicos. Todas esas distintas causas los comprometen en una oposición contra el ejecutivo- ...el sistema presidencial suscita el antagonismo del poder legislativo.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Bagehot, Walter, *op. cit.*, p. 12.

De lo anterior se puede apreciar que el referido autor visualizó la parálisis legislativa que se gesta en el modelo presidencial, misma que experimentó México a más de 100 años de haberse publicado su obra.

Otra diferencial entre el sistema presidencial y el parlamentario, la constituye la figura del Veto presidencial, éste no tiene aplicación en los Sistemas Parlamentarios, lo anterior, desde el siglo XIX fue explicado: “Pero la reina no tiene por arma el veto. Se vería obligada a firmar su propia *sentencia de muerte* si las dos Cámaras se pusieran de acuerdo para someterla a su firma.”<sup>60</sup>

Ahora bien, en un Sistema Presidencial con Gobierno de Mayoría, el Veto no tiene aplicación práctica, toda vez que el presidente tiene por aliado al Congreso, el cual no intentará imponerle una legislación a la cual haya vetado. Sin embargo, cuando el gobierno es de minoría, el Veto tampoco tiene ninguna utilidad, toda vez que por medio de una votación calificada de las Cámaras, se le puede imponer al presidente la legislación que anteriormente había vetado sometiéndolo a su promulgación, entrando en el escenario descrito en el párrafo anterior.

En este orden de ideas, parece a primera vista que el sistema parlamentario es el mejor sistema de gobierno y de implementarse en México resolvería los problemas de enfrentamiento entre poderes. Sin embargo no es tan sencillo elaborar una propuesta en este sentido, toda vez que la complejidad del entorno político y la realidad histórica nacional obligan a estudiar el tema a mayor profundidad, a efecto de comprender cuáles son las variables que se presentan y los obstáculos a superar.

### 1.3.- Forma de Gobierno del Estado Mexicano establecida en la Constitución de 1917.

#### 1.3.1.- División de Poderes.

La Constitución vigente incluyó una gran parte de los ordenamientos establecidos en las Constitución de 1857 y antes de esta en la de 1824: La forma de gobierno Republicana, Representativa, Democrática y Federal, ordenado así por el artículo 40 de

---

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 59

la Constitución, aprobado por 169 votos a favor y sin debate alguno el 22 de diciembre de 1916 Hasta la fecha el artículo 40 no ha sufrido modificaciones.<sup>61</sup>

Entonces, la forma de gobierno en la constitución vigente, fue retomada de la constitución de 1824. En ese texto el concepto de República se incorporó por conducto de dos corrientes: Una que viene del pensamiento estadounidense de Alexander Hamilton y John Adams que conceptualizan a la República como división, vinculada a la idea federalista. La otra emana de la Constitución francesa de 1793, en la que la República es soberanía popular, además de poder fuerte, estado fuerte, poder central. Así, en esa constitución prevació la influencia del pensamiento político estadounidense sobre la Constitución de Apatzingan y los Sentimientos de la Nación, en la que había matices parlamentarios y fueron fruto un ejercicio intelectual que buscaba sentar las bases del México Independiente.

Se adoptó además el sistema de Democracia Representativa<sup>62</sup> y el sistema federal. Así que la forma de gobierno fue inspiración norteamericana, y fue adoptada a nuestro país no obstante de que existían diferencias sociales y culturales sustanciales. En la conformación de los Estados Unidos de América a la del Estado mexicano hay una diferencia fundamental: allá primero surgió la sociedad, que estaba compuesta de inmigrantes deseosos de alcanzar la prosperidad que no encontrarían en sus naciones de origen; surge la nación y después surge el Estado. En México en cambio, la sociedad se componía del sometimiento de un pueblo vencido, de conquistadores que vinieron a imponer la Voluntad del Rey, con la convicción de explotar los nuevos territorios, saquear las riquezas y abusar del poder que les confería la corona. Una vez que no hubo monarca, desencadenó que los sujetos de las clases privilegiadas lucharon entre sí para acceder al poder. La nación ya existía y la independencia fue un intento de reorganizarla. Constituye un origen, que no se debe soslayar, puesto que los vicios emanados de este perduran hasta nuestros días, principalmente en las pugnas por alcanzar el poder.

---

<sup>61</sup> Valdés Ugalde, Francisco, *En busca de las normas ausentes*, obra coordinada por Carbonell, Miguel, Ed. UNAM, México, 2003, p. 18.

<sup>62</sup> *Supra.*, p. 26.

En cuanto a la adopción de la división de poderes, la Constitución de 1917 se refrendó dicho principio en Ejecutivo, Judicial y Legislativo, si bien este último dejó de ser unicameral (como estaba consagrado originalmente en la Constitución de 1857) para dividirse en cámaras de Diputados y Senadores.

Se ratificó el sistema de elecciones directas y en principio se decretó la reelección inmediata de legisladores, se suprimió la vicepresidencia y se otorgó mayor autonomía al Poder Judicial y a los estados y se consagró la No reelección del presidente.

En cuanto al tema de reelección de legisladores, la prohibición de esta práctica de manera consecutiva, tiene sus antecedentes en la Constitución de Cádiz. Sin embargo la Constitución de 1824 hasta el texto original de su similar de 1917 permitió la reelección consecutiva de diputados hasta 1932. Sin embargo, en 1933 se prohíbe la reelección inmediata a través de una reforma al artículo 59 constitucional, a consecuencia de la Convención del entonces Partido Nacional Revolucionario (PNR) de 1932.<sup>63</sup>

En 1964 inició la tendencia de proponer la reelección inmediata de legisladores con el argumento que se fortalece el congreso con ese sistema<sup>64</sup>. Discusión que tiene vigencia hasta nuestros días. De los países que se rigen bajo el Sistema Presidencial, solo México, Costa Rica y Ecuador no permiten la reelección consecutiva de legisladores.

Por otra parte tenemos, que la Constitución de 1917 ha experimentado múltiples modificaciones (a la fecha se registran más de 500 reformas y adiciones); entre ellas son particularmente importantes las referidas a la organización electoral. En ese ámbito son significativas las reformas de 1953, en que se otorgó derecho de voto a las mujeres, y de 1969, en que se concedió la ciudadanía a todos los mexicanos mayores de 18 años, así como las sucesivas reformas electorales de 1977 (asignación de legisladores por el principio de representación proporcional), entre otras, como consecuencia de negociaciones hechas por los partidos opositores con el gobierno federal.

---

<sup>63</sup> Encontramos que una resolución interna de un instituto político adquirió carácter imperativo, al ordenar una reforma constitucional.

<sup>64</sup> El argumento a favor consiste en que se facilitaría la profesionalización de los parlamentarios, se fortalecen las actividades legislativas y de control del gobierno a cargo del Congreso, se contarían con auténticos parlamentarios, se daría seguimiento a las agendas legislativas, se incrementaría el sentido de responsabilidad de los diputados frente a sus representados, toda vez que un mal desempeño en su encargo produce que no sean reelectos y esta es una sanción indirecta del propio electorado.

### 1.3.2.- Integración del Congreso.

Siguiendo el modelo de sistema presidencial, el Poder Legislativo, se compone de dos cámaras, y durante los recesos de las mismas de una comisión permanente integrada por legisladores de ambos cuerpos colegiados, sus facultades son enumeradas en el artículo 73 de la Constitución federal.<sup>65</sup> Entonces el Congreso se integra de la siguiente forma:

1. Cámara de Diputados: Está compuesta por representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Se integra por 500 diputados de los cuales 300 son electos según el principio de votación mayoritaria relativa y 200 son electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en 5 circunscripciones plurinominales. Las facultades reservadas de manera exclusiva para la Cámara de Diputados se enumeran en el artículo 74 de la Constitución.
2. Cámara de Senadores: En cuanto al senado se han ensayado diversos esquemas de integración partiendo de dos senadores por estado y dos por el Distrito Federal, aumentando posteriormente su número hasta alcanzar su actual composición de 4 senadores por entidad. Asimismo se intentó a finales de los años ochenta remover la mitad del senado cada tres años con el argumento que debía haber continuidad en los proyectos camerales y que tuvieran un carácter trans-sexenal. Esto quiere decir que cada senador dura en su encargo 6 años, y dicho periodo fue intercalado con el del Presidente. Sin embargo este proyecto fue desechado y se optó por adoptar el sistema anterior en que la totalidad del senado inicia y termina sus funciones, conjuntamente con el presidente en turno. Eso provocó que en los años noventa se eligieran dos senadores por entidad, que tuvieron solo tres años de desempeño.

Tenemos entonces que está integrada por 128 senadores, quienes, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría, asimismo se elabora una lista de única

---

<sup>65</sup> Las facultades de las Cámaras son ejercitadas como asamblea única, o bien por separado con atribuciones exclusivas a cada una de ellas.

circunscripción plurinominal de la cual se eligen 32 senadores por el principio de Mayoría relativa, en proporción al porcentaje de la votación nacional emitida. La Cámara de Senadores se renueva en su totalidad cada seis años. Las facultades exclusivas para el Senado son reguladas por el artículo 76 constitucional.

3. Comisión Permanente.: Durante los recesos del Congreso habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Sus facultades quedan descritas en el artículo 79 constitucional.<sup>66</sup>
4. Comisiones Parlamentarias: Establecidas por el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos<sup>67</sup>, compuestas por legisladores, se especializan mediante el estudio que se realiza en ellas, asimismo son receptoras de iniciativas por parte de todos los grupos que conforman la sociedad, y que buscan de alguna manera que sus propuestas sean traducidas en leyes y políticas públicas. Tal es el ejemplo de las organizaciones no gubernamentales, los sectores empresariales, o la sociedad en general. Al respecto, la figura del *lobbying o cabildeo* es importante para analizar cómo, por medio de la gestión en las comisiones, se pueden llevar a cabo proyectos que antes se discutían únicamente en las instancias del Ejecutivo.

De esta manera, las comisiones tienen una doble función: por un lado realizan una revisión exhaustiva del Poder Ejecutivo, desde sus iniciativas de ley hasta la capacidad de revisar y regular el comportamiento de las dependencias del gobierno y, por otro, cuentan con la oportunidad de recibir las propuestas de la sociedad, mediante los

---

<sup>66</sup> La Comisión Permanente tiene una ascendencia genuina y exclusivamente hispánica. Nació en el siglo XIII, en el reino de Aragón. Durante el tiempo en que las Cortes no actuaban, funcionaba una Comisión compuesta por dos miembros de cada uno de los cuatro brazos o clases en que se dividía la Asamblea Parlamentaria de aquel reino. Dicha Comisión remplazaba a las Cortes en dos de las principales funciones de éstas: administrar los subsidios y velar por la observancia de los fueros.

<sup>67</sup> Artículo 39.- “Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales”.

procedimientos establecidos en su reglamento. Al respecto, una de las funciones que han tenido es la de realizar consultas a la sociedad cuando no están sesionando.<sup>68</sup>

Sin embargo, no existen criterios específicos para la asignación de diputados y senadores a sus comisiones, más allá de la proporcionalidad partidista, para que haya congruencia entre el perfil del legislador y la comisión a la que es asignado, amén de evitar la contaminación de intereses económicos externos en su desempeño como legislador. No hay lineamientos para seleccionar al presidente, secretario y miembros de las comisiones. De lo anterior, se han documentado casos en que los miembros integrados a las mismas, hacen de ellas instancias para defensa particular de intereses partidistas, encaminando la gestión pública para fines privados.<sup>69</sup> Por ello la legislación debe regular el perfil profesional que deba contar el legislador que integre cada una de las comisiones, siendo de mayor importancia fijar los impedimentos a desempeñar dicha función cuando existan conflictos de intereses entre el desempeño legislativo en comisiones y los intereses particulares de entidades privadas que históricamente haya representado el legislador.

Los tratadistas se han inclinado por la necesidad de fortalecer el sistema de comisiones, mismo que será un verdadero contrapeso a la institución presidencial. Como menciona Francisco Berlín Valenzuela:

"Los cambios en los métodos de trabajo parlamentario han hecho más complejas las tareas de sus miembros, haciendo que la función administrativa parlamentaria tenga que realizarse con los métodos más modernos, empleando un personal más especializado y profesionalizado. Es urgente tener una idea clara de las tareas pendientes para lograr el fortalecimiento del Poder Legislativo en México, pues no basta con la proclamación indefinida de que hay que hacerlo sino que es necesario señalar el cómo y la forma de poner en práctica los cambios que se proponen".

---

<sup>68</sup> En la Cámara de diputados funcionan actualmente 27 comisiones legislativas y 6 Comités de conformidad con lo dispuesto por el artículo tercero transitorio fracción IV de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y el senado cuenta con 39 Comisiones.

<sup>69</sup> Véase apartado de Estasiocracia mexicana. *Infra.*, p. 71.

El poder legislativo no ha podido consolidar un cuerpo de investigación legislativa profesional, apartidista y permanente, que fortalezca la argumentación de dictámenes que combata el rezago legislativo y aumente la calidad del debate parlamentario.

5. Fracciones Parlamentarias: Llamadas coloquialmente Bancadas, es el criterio de agrupar a los legisladores de acuerdo al partido político al que representan. Reguladas por el artículo 70 de la Constitución Federal y por el artículo 26 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Cada Grupo Parlamentario es representado por un coordinador quien es el responsable, entre otras cosas de formular las propuestas de legisladores a integrar las Comisiones Parlamentarias. Asimismo en la práctica, el coordinador parlamentario, instruye a los legisladores de su partido en qué sentido deben emitir su voto en los asuntos propuestos a los legisladores para su aprobación. Este matiz origina que normalmente las decisiones sometidas a votación en el pleno, sean votadas en el mismo sentido por los integrantes de cada fracción parlamentaria, siendo excepcional que un legislador vote en contra de la opinión de la postura adoptada por su respectivo grupo parlamentario. Los legisladores tienen la prerrogativa de abandonar el grupo parlamentario al que pertenecen y desempeñarse como legislador independiente.

### 1.3.3.- Controles Constitucionales del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo:

El Congreso mexicano tiene cuenta con una serie de instrumentos jurídicos para ejercer las funciones de Control, mediante la facultad de hacer comparecer no sólo a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento, sino a los Directores y administradores de los organismos a su cargo en un ejercicio de supervisión legislativa, como para obtener mayor información para la discusión de iniciativas de Ley; La revisión de cuenta pública; la aprobación anual de los montos de endeudamiento, así como la revisión del informe que el Ejecutivo presenta ante el Congreso sobre el ejercicio de dicha deuda. Así como la facultad del Senado para revisar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo; y la Facultad de la Cámara de Diputados de aprobación del Presupuesto de Egresos, así como procesar al Ejecutivo por traición a la Patria y por delitos graves del Orden Común.

Los controles constitucionales se pueden clasificar de la siguiente manera:

1.- Control económico y financiero

- a) Participación en el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Económico y Social (Artículos 26 y 73, fracción XXIX inciso D, de la Constitución).
- b) Autorización al Ejecutivo para contraer deuda pública y para que éste realice cierto tipo de inversiones (Artículo 73, fracción 45 VIII).
- c) Intervención sobre prácticas comerciales entre entidades de la República (Artículo 73, fracciones IX y XI).
- d) Revisión de la Cuenta Pública (Artículo 74 constitucional) con el objeto de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

2.- Control administrativo:

- a) Ratificación del senado de los nombramientos del Procurador General de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales (Artículo 76, fracción II) en los recesos del Congreso, la Comisión Permanente ejerce esta atribución (Artículo 78 constitucional).
- b) Designación a cargo de la Cámara de Diputados del Consejero Presidente y a los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral (Artículo 41, fracción III).

3.-Control político

- a) Recepción y análisis del informe que el titular del Ejecutivo debe rendir ante el Poder Legislativo sobre el estado que guarda la Administración Pública (Artículos 69 y 93, párrafos 1º y 2º).

- b) Autorización al Ejecutivo para ausentarse del territorio nacional (Artículo 88).  
En ejercicio de esta atribución, el senado de la república negó al presidente Vicente Fox el permiso para realizar una gira de trabajo que comprendía la visita a varios países. Esto en el primer año de gobierno, por lo que se puede apreciar, que desde el inicio de la gestión presidencial, el presidente Vicente fox encontró un animo adverso por parte de los legisladores.
- c) Comisiones de Investigación.- Éstas no forman parte de las comisiones legislativas que tienen por objeto el estudio previo de las iniciativas de Ley, sino son creadas para la atención de un problema específico y su duración estará en función de la tramitación del fin para la que fueron creadas. Se encuentran facultadas para exigir la comparecencia de servidores públicos y solicitar información del desempeño de las entidades de la administración pública federal descentralizada. Reza el artículo citado: “Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar Comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Asimismo, conocen de la solicitud de juicio político en contra de altos funcionarios públicos de los tres Poderes. (Artículo 74, fracción V, 93, párrafo tercero, 109 fracción 1, y 110 fracción III).
- d) Aplicación del Régimen de excepción:- El Congreso de la Unión o, en su caso, la Comisión Permanente, deben dar su aprobación para que el Ejecutivo pueda suspender las garantías constitucionales frente a situaciones de emergencia (Artículo 29).

En suma, el Congreso se encuentra dotado de una serie de controles que en términos de la Teoría de División de Poderes, ejerce como un auténtico freno y contrapeso del poder ejecutivo, sin embargo en un gobierno de minoría se corre el riesgo de que el Congreso aplique de manera muy estricta los mencionados controles constitucionales y así degenerar en parálisis del ejercicio del poder, tal como aconteció en el sexenio de Vicente Fox.

## CAPÍTULO II

### SISTEMA DE PARTIDOS EN LOS CONGRESOS DE SISTEMA PRESIDENCIAL Y PARLAMENTARIO.

#### 2.1.- Participación de los partidos políticos en los sistemas presidencial y parlamentario.

Como punto de partida, se establece, que para la representación popular en el ejercicio del Poder en los Estados contemporáneos, se precisa de la intervención de los partidos políticos. Así los sistemas democráticos contemporáneos han incorporado a los partidos políticos como parte del sistema en sí. (*Supra.*, p. 28).

Ahora bien, la intervención partidista en el ejercicio del poder en el estado constitucional, se ejerce a través de los representantes de cada partido en los espacios de poder conquistados por las vías pacíficas de elección democrática. Tenemos que en los sistemas parlamentarios la elección democrática se circunscribe a los integrantes del parlamento de manera directa, legitimando al parlamento a elegir al titular del ejecutivo. A diferencia del sistema presidencial, el Congreso y el presidente son elegidos directamente por los gobernados, por lo que el quehacer de los partidos políticos es diferente en cada sistema.

El sistema parlamentario cuenta normalmente con mayoría parlamentaria, toda vez que esta mayoría fue la que eligió al primer ministro en turno, en cambio el sistema presidencial puede tener gobierno de minoría que representa conflictos para el ejercicio del poder (*Supra.*, p. 34). En ambos sistemas existe un gobierno y una oposición. Así los partidos políticos, ya sean del grupo en el gobierno o de la oposición, tendrán la participación en el escenario público que les atribuya la constitución de su respectiva nación.

### 2.1.1.- Necesidad de la Participación de los partidos políticos.

El tratadista Francisco José de Andrea Sánchez, explica que dicho fenómeno obedece a las siguientes circunstancias:<sup>1</sup>

#### 1. La complejidad intrínseca de las decisiones políticas:

Señala el autor que las sociedades contemporáneas se han ido desarrollado de tal forma que actualmente la toma de las decisiones políticas importantes requieren de un cúmulo de información altamente compleja que solamente las elites en el poder tienen a su disposición. Se ha considerado que ningún sistema político democrático contemporáneo puede funcionar eficientemente sin partidos políticos genuinos. Las excepciones a esta regla general, entre otras, son:

- a) Las sociedades tradicionales: Naciones esencialmente tribales como el Afganistán de los talibanes, antes de la intervención norteamericana en los años 2001-2002.
- b) Los sistemas autoritarios: En los cuales un monarca hereditario o presidente vitalicio se apoya en las fuerzas armadas o policíacas para sostener su dominio <sup>2</sup>
- c) Sociedades contemporáneas frágiles: Las que se encuentran en estado de transición incierta hacia la democracia.

Asimismo, el autor señala que los partidos políticos contemporáneos son grupos políticos que despiertan y movilizan a los pueblos, que representan intereses, que facilitan la concreción de compromisos entre ópticas contrarias, que se convierten en un campo de aprendizaje propicio para futuros dirigentes políticos, y que, al congregarse a millones de individuos permiten financiar actividades y plataformas políticas que, sin la estructura de un partido jamás podrían promover. Finalmente, en los países donde los partidos políticos son considerados entidades de interés público, su existencia se hace necesaria, casi indispensable, para que ciertos grupos sociales legítimos puedan disponer del financiamiento público existente en la actualidad para los partidos oficialmente registrados, y que les permite participar en múltiples actividades políticas.

---

<sup>1</sup> De Andrea Sánchez, Francisco José, *Los Partidos políticos*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2002, p. 69.

<sup>2</sup> El caso de Haití de 1957 a 1986, en la época de *Baby Doc* Duvalier, quien sustituyó a *Papa Doc* Duvalier como presidente vitalicio y ejerciendo el poder con base en una represión ejercida por los *tontons macoutes*.

## 2. La imposibilidad física y logística de la democracia directa.<sup>3</sup>

La población masiva de los Estados contemporáneos, hace técnicamente imposible una democracia directa, (como la que se ejerce en los cantones suizos)<sup>4</sup> y aun siendo esto posible, sólo propiciaría una pulverización de las corrientes políticas que impedirían el establecimiento de gobiernos lo suficientemente fuertes como para hacer efectivos sus propios programas de gobierno, porque para hacer eficaz y operativo a un gobierno, las millones de opiniones existentes en una sociedad dada sobre la conducción de la administración pública deben reducirse a unas cuantas que sean las más viables y representativas de esa sociedad.

## 3. El impacto en las instituciones clásicas del derecho constitucional y electoral.

La creciente influencia de los partidos políticos en el desenvolvimiento de la democracia pluralista económica, social y política. Su impacto en el funcionamiento de las instituciones clásicas del derecho constitucional (división de poderes y sistema representativo) se ejerce gracias a la intermediación colectiva de los partidos políticos.

Del mismo modo que resulta necesaria la participación de los partidos políticos en la actividad pública, se ha establecido la figura (tanto de regímenes presidenciales como parlamentarios) del otorgamiento de financiamiento público a dichos institutos a efecto de que puedan promover sus respectivas acciones democráticas. La mayoría de los sistemas democráticos contemporáneos, opta por el financiamiento público de los partidos políticos, en razón a que su abolición fomenta el financiamiento privado ilegítimo (crimen organizado, sociedades mercantiles, agrupaciones religiosas), así como al financiamiento público irregular y corrupto, el cual consiste en el desvío de los recursos públicos en partidas secretas.

---

<sup>3</sup> De Andrea Sánchez, Francisco José, *op. cit.*, p. 74.

<sup>4</sup> *Supra.*, p. 26.

## 2.1.2.- Tendencia Ideológica de partidos en los diversos sistemas de Gobierno.

Los partidos políticos reúnen individuos de una determinada corriente ideológica cuyo afán es perseguir el poder para dirigir los destinos de gobierno en base a la corriente que defienden. Una vez en el poder, aplicarán las corrientes ideológicas que sustentan. Tradicionalmente la ciencia política y los diversos autores conciben una dicotomía consistente en *Gobierno- Oposición*. En el Estado Moderno esta dicotomía vino a reemplazar a la de *Señor- Siervo* que era la que prevalecía en la antigüedad.<sup>5</sup>

Tenemos entonces que un gobierno democrático ya no cuenta con un gobernante tiránico y un pueblo sometido. El cambio produce un ejercicio de poder público, sujeto a controles, cuya misión es la satisfacción de las necesidades nacionales, ante el gobernado y los sujetos que aspiran a alcanzar el poder, que constituyen la oposición. Así que cobra relevancia la ideología el ejercicio del poder del partido gobernante, que en ocasiones será antagónica con la ideología de la oposición.

Son diversas las denominaciones con las que son clasificados los partidos políticos (De derecha, de Izquierda, Centro-Izquierda, etc.). En la actualidad los partidos políticos en los diferentes sistemas democráticos representan principalmente estas ideologías.<sup>6</sup>

### 1.-Partidos Políticos de Derecha.

Son los que se conforman por individuos de corte conservador que actualmente defienden el sistema económico neo-liberal y los intereses de la burguesía. La Iglesia Católica en algunas ocasiones encontró un valioso aliado en los partidos de derecha, en el papel de simpatizante, en los regímenes laicos o de actor político, especialmente en Europa, que tras un largo periodo de reticencia, finalmente aceptó la idea de la justicia inherentes a las elecciones democráticas; de esta manera, se modernizaron gradualmente, formando partidos políticos cristiano-demócratas que poco a poco abandonaron su orientación netamente religiosa para distinguirse de los partidos de

---

<sup>5</sup> Hegel conceptualiza la dicotomía *Gobierno- Oposición* como un fenómeno dialéctico. Para Luhmann consiste en un Código (la *distinción que sirve de pauta para que un sistema se identifique a sí mismo y su relación con el mundo*) que sustituye al anterior Código Superior/ Súbdito.

<sup>6</sup> La denominación de Derecha-Izquierda, proviene de la Primera asamblea francesa de 1789, en donde los asambleístas que pugnaban por cambios radicales se encontraban sentados a la izquierda del estrado, en cuanto los asambleístas conservadores se situaban a la derecha.

origen no religioso hasta que fue imposible distinguirlos de los partidos laicos en cuanto a su organización estructural, financiamiento, plataformas políticas y búsqueda de electores. En este sentido, es de gran interés apreciar que en México, el Partido Acción Nacional (PAN) refleja, esta tendencia y en cada legislatura aumenta el número de legisladores que representan directamente al Capital privado en el Congreso, postulados por este instituto político.<sup>7</sup>

## 2.- Partidos de izquierda.

Enemigos tradicionales de la burguesía y del sistema unipolar de control financiero derivado de la globalización. De orientación socialista abandonaron el dogma concebido en el concepto de la revolución total en la sociedad, por el de la más factible reforma de la misma, insertándose en algunos países en los años noventa del siglo anterior, la corriente llamada de *la tercera vía*, construida principalmente en América Latina. Como ejemplos particulares de lo anterior, están los partidos comunistas italiano y francés que han seguido el ejemplo de los partidos socialistas en favor de la reforma dentro del propio sistema, integrándose a la normativa amplia y flexible del parlamentarismo que ofrece mejores condiciones; toda vez que en este contexto disfrutaban del financiamiento público y las dietas parlamentarias, que son recursos indispensables para participar en los asuntos políticos.

## 3.- Partidos de Centro.

Conformados por una tendencia ideológica de cambios moderados dentro del sistema. Construye una especie de comodidad ideológica, en virtud que pueden conciliar con posiciones antagónicas entre las tendencias de izquierda con las de derecha. En el caso de México encontramos al Partido Revolucionario Institucional, mismo que desde su fundación rechazaba los programas de gobierno propuestos por la derecha y en la praxis los implementó a partir de 1982.

Ahora bien, los partidos políticos tienen su accionar en dos escenarios: Siendo el partido gobernante o bien como opositores (la dicotomía Gobierno- Oposición) así que

---

<sup>7</sup> *Infra.*, p. 75.

cobra relevancia si el gobierno es de *Derecha*, encontrará normalmente una oposición de *Centro- Izquierda*, como aconteció en el sexenio de Vicente Fox.<sup>8</sup>

Los partidos opositores siempre tendrán voz y voto en su respectivo parlamento e intervención en las comisiones parlamentarias, las cuales funcionan incluyendo a representantes del partido en el poder y de los grupos minoritarios a efecto de contar con la opinión de todas las fuerzas políticas en los dictámenes previos de los asuntos que se someterán a aprobación parlamentaria.

El concepto de partido de oposición no se refiere a que el instituto político se oponga al gobierno en el sentido literal de la palabra. La oposición está para exigirle al partido en el poder que cumpla sus propuestas de campaña y que se sujete a la plataforma electoral con la que obtuvo el apoyo de los electores.

Juan Linz señala que las características ideales para una oposición leal deben ser las siguientes:

1. Un inequívoco compromiso público de llegar al poder solo por medios electorales y una voluntad de entregarlo incondicionalmente a otros participantes con el mismo compromiso.
2. Un rechazo claro e incondicional del uso de medios violentos para alcanzar o conservar el poder, excepto por medios constitucionalmente legítimos para enfrentar intentos ilegales de toma de poder.
3. Rechazo de toda apelación no constitucional de toma de poder de las fuerzas armadas.
4. Compromiso a participar en el proceso político, elecciones y actividad parlamentaria sin poner condiciones más allá de la garantía de las libertades civiles necesarias para el desarrollo de un proceso político razonablemente justo.
5. Rechazo de contactos secretos con la oposición desleal y rechazo de su apoyo cuando es ofrecido a cambio de tolerancia para sus actividades antidemocráticas.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Como excepción a esta regla se puede citar a los Estados Unidos de Norteamérica que tanto gobierno y oposición son partidos de *Derecha*.

<sup>9</sup> Linz, Juan, citado por Rodríguez Prats, Juan José, *op. cit.*, p. 118.

La anterior, constituye una lista de ideales que garantiza la gobernabilidad de un sistema democrático y un funcionamiento dentro de la dicotomía *Gobierno-Oposición*. Sin embargo, estos ideales pueden fracasar al presentarse síntomas de rompimiento político que por sí mismos producen las condiciones para el surgimiento de una oposición desleal.

El Doctor Pedro de Vega distingue dos clases de oposición: La primera la cataloga como una *Oposición Ideológica*, que consiste en que los opositores no están de acuerdo con los sistemas que legitiman a los poderes constituidos, así este tipo de oposición es de naturaleza eminentemente revolucionaria. La otra consiste en una *Oposición Discrepante*, misma que acepta la base legitimadora del poder, pero rechaza la actuación concreta del mismo.<sup>10</sup>

También tenemos que la oposición en un sistema democrático implica una responsabilidad moral ante el gobernado, toda vez que formula críticas a la acción de gobierno ante los desaciertos, y ante los logros sustenta que la acción gubernamental tendría mayores beneficios si se aplicará la plataforma de gobierno que la oposición propone como oferta política. Esta responsabilidad se hace efectiva cuando la oposición alcanza el poder, entonces se intercambia el rol, toda vez que ahora es gobierno y debe responder de manera eficaz con acciones sobre todas las críticas elaboradas al gobierno anterior haciendo una mejor gestión gubernativa. De no cumplir corre el peligro no volver a gobernar. No ocurre así en el gobierno con partido hegemónico, en virtud de que la oposición no alcanzará el poder, entonces puede tomarse la atribución de criticar de manera impune cualquier acción de gobierno, ya que no tiene temor de responder al electorado.

Así en el año 2000, la dicotomía *Gobierno- Oposición* en México, quedó constituida por un presidente surgido de un partido de *Derecha* que encabezó un *Gobierno de Minoría* y enfrentó a una *Oposición Discrepante* de ideología *Centro – Izquierda*. Ante tal escenario no era difícil adelantar que surgirían dificultades en la relación entre poderes.

---

<sup>10</sup> De Vega, Pedro, *op. cit.*, p. 26.

### 2.1.3.- Comisiones legislativas en Inglaterra

En el derecho comparado se destaca que en Inglaterra, el parlamento ha conseguido establecer cuerpos de especialistas para el trabajo de investigación legislativa elegidos, no por criterios políticos sino mediante criterios objetivos acorde a la trayectoria particular de los sujetos que las componen. Asimismo, los Partidos políticos en ese país tienen su actuación principal en el desempeño que realizan a través de la Cámara de los Comunes. Las cúpulas partidistas no tienen un papel protagónico en la toma de decisiones. Si bien, estas fijan las directrices en la postura que deben adoptar los representantes ante el parlamento, son estos últimos que votarán las decisiones a conciencia.

De acuerdo a lo anterior se facilita la creación de órganos de consulta apartidista que elaboran su trabajo en comisiones que resulta de suma importancia para la toma de decisiones parlamentarias. Tenemos que en el parlamento británico destacan las siguientes comisiones:

#### 1. Royal committees

En primer término, no son estrictamente comisiones parlamentarias; sus miembros son nombrados por la Corona Británica entre personas competentes y peritos en materias determinadas, que serán objeto del trabajo de la comisión. Generalmente sus miembros son elegidos, no por criterios políticos sino mediante criterios objetivos, y su vinculación al tema. Este tipo de comisiones suelen, con alguna frecuencia, dar cabida a personas vinculadas o representantes de quienes han resultado afectados por el tema sujeto a examen.

Para Cecilia Judith Mora Donato<sup>11</sup> El Royal committee es un instrumento que permite conocer con mayor cercanía una realidad concreta, lo más objetivamente posible, a fin de adoptar en un futuro medidas legislativas. La mayor parte de la legislación social del siglo XX se debe a los resultados obtenidos por estas comisiones,

---

<sup>11</sup> Mora-Donatto, Cecilia Judith, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, Boletín del Instituto de Investigaciones Jurídicas Cámara De Diputados. LVII Legislatura Comité de Biblioteca e Informática México 1998, p. 76. y ss.

tal es el caso de la Ley de Pobres, así como de la legislación en materia de salud pública, administración local, vivienda, industria, etcétera.

## 2.- Select Committees

En el año de 1979 se reformó el sistema de comisiones parlamentarias, quedando estas con la estructura que conservan hasta la actualidad: Como resultado de dicha reforma permanecieron once comisiones de lo que podíamos llamar viejo sistema o de comisiones especiales y se establecieron catorce *select committees related to government departments* (comisiones o comités por departamentos gubernamentales), las atribuciones de estos últimos se asemejan al concepto de Comisiones de Investigación<sup>12</sup>. Su finalidad es la de una continua vigilancia sobre la labor de determinados departamentos.

Entre sus atribuciones destacan:

- a) Pueden convocar testigos y ordenar la presentación de documentos de manera coercitiva. La atribución de solicitar documentos, desencadenó en el Parlamento, una gran discusión. Sin embargo, hasta el momento no ha habido necesidad de que un *select committee* haya exigido documento alguno por esta vía.
- b) Contratación de personal propio. Cada una de las comisiones inició sus trabajos con un número de dos o tres dependencias permanentes.
- c) Vigilancia: Las comisiones carecen de poderes ejecutivos. Sin embargo, al vigilar a los departamentos administrativos los resultados de su control pueden influir en los procesos legislativos.

Por último, y con relación a su carácter temporal, los actuales *select committees* tienen una duración de cinco años y, de acuerdo con la aprobación que tuvieron al momento de ser creados, éstos pueden continuar o no.

---

<sup>12</sup> *Supra.*, p. 47.

#### 2.1.4.- Participación de los partidos políticos en Alemania.

El tratadista Forsthoff, refiriéndose a la intervención partidista en Alemania, afirma que: “Existe un control del gobierno por los partidos que han formado el gobierno (o que apoyan al gobierno), pero este control se realiza bajo la forma de influencia intrapartidista y no en forma de control público.” Desestima que este tipo de controles puedan llamarse parlamentarios, sino más bien es un influyentismo partidista en el que el partido actúa como grupo de presión.

El control parlamentario es aquél que es desempeñado por todos los grupos a través de todos los procedimientos, pero el contraste de la actuación gubernamental con el criterio de la mayoría lleva necesariamente a la defensa de aquella actuación, para la que el gobierno suele bastarse a sí mismo. La gran protagonista del control parlamentario es la minoría, cuya apreciación crítica de la acción gubernamental debe ser inexcusablemente ofrecida a la sociedad para que ésta continúe siendo políticamente abierta y, por tanto, libre. Es una suerte de oposición leal donde el concepto de control parlamentario nos lleva forzosamente al de minoría parlamentaria y, como consecuencia, al concepto de oposición, aunque entre ambos existen grandes diferencias, pues el concepto de oposición es esencialmente jurídico y político, mientras que el de minoría es más amplio.

La oposición, no importa su tamaño, es esencialmente un grupo que espera llegar a ser gobierno y se considera a sí mismo alternativo a la espera del voto mayoritario que lo conduzca al poder, mientras que la minoría parlamentaria no necesariamente persigue la alternancia, sino esencialmente el control parlamentario a través de una minoría poderosa e influyente. La oposición parlamentaria busca esencialmente el perfeccionamiento de la democracia como vía de acceso al poder. De esta manera, se han venido reconociendo las funciones de la oposición institucionalizada, principalmente como la representación y defensa de los intereses de los distintos sectores de la sociedad que no se hallan representados en el Parlamento; asimismo, se señala como la principal función de la oposición minoritaria el control del gobierno.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Forsthoff, Ernest. *El Estado de la Sociedad industrial*. Madrid, 1975. Citado por Jorge Garabito Martínez Investigador del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. Revista Quórum Legislativo, publicación de la Cámara de Diputados de Honorable Congreso de la Unión, Número XX, enero-marzo 2005, p. 166.

Por otra parte, los partidos políticos llevan a cabo actividades extra parlamentarias, recibiendo financiamiento público para su ejercicio. El fin de este otorgamiento de recursos económicos es para apoyar actividades de investigación, información y educación cívica. Para el financiamiento de estas actividades, los partidos políticos se auxilian de Fundaciones afiliadas a los mismos, las que canalizan los recursos que reciben de varias secretarías de estado de ese país.<sup>14</sup>

Ahora bien, encontramos que el financiamiento público que reciben estas fundaciones degeneró en actividades ajenas a la investigación, en realidad lo canalizan principalmente a financiar Movimientos Juveniles, de mujeres, de minorías raciales o religiosas, y organizaciones *Lesbico-Gay*, en Alemania y otros países, recibiendo acusaciones internacionales de intervencionismo por parte de dichas Fundaciones en asuntos soberanos de otras naciones.<sup>15</sup>

#### 2.1.5.- Participación de los partidos políticos en Venezuela.

El caso venezolano, es de particular interés, toda vez que sufrió una transformación política sustancial, que sustituyó a lo que la doctrina denomina *partidocracia*<sup>16</sup> por un autoritarismo presidencialista.

Desde los años sesenta en Venezuela se había establecido un régimen democrático, representativo y pluralista, el cual, progresivamente fue monopolizado por los partidos políticos. A ellos se le debe la implantación de la democracia, pero en ese proceso asumieron progresivamente el monopolio de la misma. La representatividad democrática degeneró en una democracia representativa de partidos exclusivamente, en la cual la participación política también terminó por ser un monopolio de los mismos. No había otra forma de participar políticamente en los asuntos públicos, que no fuera a

---

<sup>14</sup> Son cinco Fundaciones afiliadas a los principales partidos políticos, que originalmente fueron establecidas para honrar y perpetuar la memoria de líderes socialistas, liberales y conservadores: Fundación Friedrich Ebert (SPD), Fundación Friedrich Naumann (FDP), Fundación Konrad Adenauer (CDU), Fundación Hans Seidel (CSU) y Fundación Heinrich Boll, constituida por el Partido Verde Alemán.

<sup>15</sup> De Andrea Sánchez, Francisco José, *op. cit.*, p. 255.

<sup>16</sup> Un término más apropiado podría ser el de *Estasiocracia*, atendiendo a que la denominación para el estudio de los partidos políticos es el de *Estasiología*. Este fenómeno consiste en una exacerbada intervención de los partidos políticos en las actividades del Estado.

través de los partidos, los cuales, fueron acaparando todas las asociaciones intermedias, desde los sindicatos y los gremios profesionales hasta asociaciones de vecinos.

Venezuela contaba con un presidencialismo moderado, conforme al cual se consolidó un sistema presidencial con sujeción parlamentaria y, por tanto, con varios insertos de parlamentarismo. La crisis del sistema de gobierno, en realidad, no estaba en el presidencialismo, sino en el excesivo parlamentarismo<sup>17</sup>, particularmente por el control férreo que existía por parte de los partidos políticos. En particular, en cuanto a la designación de los titulares de los poderes públicos que no estaban sujetos a un sistema de elección popular: Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Consejeros de la Judicatura, Contralor general de la República, Fiscal general de la República, Integrantes del Consejo Supremo Electoral, funcionarios elegidos por el Congreso. De lo anterior se formularon graves críticas por el excesivo partidismo de dichas designaciones, sin participación alguna posible de otras organizaciones intermedias.

En el año de 1999, se dio por concluido el proceso constituyente con la publicación de la nueva Constitución el 30 de diciembre de ese año, elaborada por la Asamblea Nacional Constituyente que había sido electa el 25 de julio de 1999, como consecuencia de un *Referendum* que le dio origen.

En la nueva Constitución se conservó el sistema de *representación proporcional* personificado, a la que Brewer- Carias considera que es un instrumento de dominio partidista.<sup>18</sup> Sin embargo, formalmente estableció un conjunto de regulaciones que constituyeron en términos del autor en estudio una *reacción* contra los partidos políticos, pero las cuales en la práctica han constituido letra muerta. Entre éstas se destacan las siguientes: La eliminación de la denominación constitucional de *partidos políticos*, sustituyéndola por el término de *organizaciones con fines políticos* (artículo 67); la imposición constitucional a los diputados de representar al pueblo en su conjunto y del voto a conciencia, sin estar sujetos a mandatos ni instrucciones, ni a ataduras partidistas (artículo 201); la eliminación de las fracciones parlamentarias en la Asamblea Nacional, existiendo en su lugar *bloques de opinión*, los cuales en la práctica funcionan igual que las fracciones parlamentarias a las que se intentó erradicar;

---

<sup>17</sup> Brewer Carias, Allan R. *Estrategias y Propuestas para la Reforma del Estado*, obra coordinada por Carbonell Miguel., Ed. UNAM, México, 2002, p. 25.

<sup>18</sup> *Ibidem*, pp. 26 y ss.

prohibición constitucional del financiamiento público a los partidos políticos (artículo 67).<sup>19</sup>

Tras la promulgación de la nueva constitución, se produjo un cambio político sin precedentes en la historia política de ese país, en el sentido de que aparecieron nuevos partidos políticos, con la consecuente desaparición de los partidos tradicionales, los cuales asumieron el poder con carácter casi monopólico.

Además, se produjeron importantes cambios y reformas constitucionales: La eliminación del Senado como parte del Poder Legislativo nacional; División de poderes en 5 órganos de Poder Público;<sup>20</sup> la consagración de la reelección presidencial, la creación de la figura del vicepresidente de la República, del defensor del pueblo y la constitucionalización de los tratados internacionales sobre derechos humanos.

Para Allan R. Brewer-Carias todas estas normas *reactivas* contra los partidos políticos, no tuvieron ninguna eficacia, toda vez que éstos siguen siendo el eje del proceso político, aún cuando ahora se trate de nuevos partidos, entre ellos el del presidente de la República. La democracia venezolana, sigue siendo esencialmente representativa de los partidos políticos, los cuales la controlan totalmente. No se erradicó la *Partidocracia*: Ahora existen nuevos partidos, con nuevos líderes. Un presidente de la República que a semejanza de la época del *priismo* mexicano, actúa como presidente de un partido político. Además, el sistema se ha configurado con nuevas ingerencias en la sociedad civil, al atribuirse por ejemplo al Consejo Nacional Electoral la potestad de organizar todas las elecciones sindicales y de gremios profesionales (Esto provoca la ingerencia de los partidos políticos en el uso de la libertad de asociación, politizando a los sindicatos y organizaciones de la sociedad civil).

El Poder Legislativo es ejercido por la Asamblea Nacional, misma que tiene la facultad de remoción de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, como a los titulares de los órganos del cuarto poder, *El Poder Ciudadano*, (Contralor General de la República, Fiscal General de la República y al Defensor del Pueblo); facultad de

---

<sup>19</sup> Esta medida produce el riesgo de financiamiento ilegal. *Supra.*, p. 50.

<sup>20</sup> La división *pentapartita* del poder se ejerce por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y se agrega el Poder Ciudadano y el Poder Electoral. Esta novedad política se puede considerar una improvisación arbitraria sin base teórica.

remoción de los titulares del quinto poder, *Consejo Nacional Electoral* (titulares de los órganos electorales); así como facultad de remoción de los titulares del Poder Judicial.

Con esto todos los poderes con excepción del ejecutivo quedaron a la merced de la Asamblea Nacional, la cual, como órgano político, puede disponer la remoción de aquellos. Esto es la negación de la separación de poderes, y más bien es un signo de concentración del poder en una asamblea que, además, está controlada por el partido de gobierno y por tanto, directamente por el presidente de la República, quien es el presidente en ejercicio de dicho partido. En consecuencia la división *pentapartita* del poder provocó la concentración del poder en una sola magistratura, produciendo la exacerbación del presidencialismo<sup>21</sup>:

1. La elección presidencial por mayoría relativa, abandonándose la propuesta de la elección por mayoría absoluta y doble vuelta, (artículo 228).
2. La extensión del periodo presidencial de 5 a 6 años, (artículo 230).
3. Reelección presidencial inmediata, (artículo 230).
4. Facultad del presidente de la República de legislar, cuando sea habilitado mediante ley, sin que haya límites en cuanto a las materias que pueden ser objeto de la delegación legislativa, (artículos 203 y 236).
5. La posibilidad que tiene el presidente de la República para disolver las cámaras legislativas en el caso de que se produzcan tres votos de censura contra el vicepresidente de la República, (artículo 236).<sup>22</sup>

El proceso constituyente de Venezuela, en 1999 intentó erradicar la *partidocracia*, lo cual no prosperó, en virtud que las cúpulas partidistas continúan gozando de sus privilegios, siendo notable su influencia que ejercen en todos los ámbitos de la agenda pública de ese país, por tanto, no condujo a una mayor democratización y, al contrario fue utilizado para constitucionalizar el autoritarismo, mediante la incorporación de elementos parlamentarios inadecuados para el sistema presidencial, siendo el resultado un presidencialismo exacerbado sinónimo de dictadura.

---

<sup>21</sup> A esta visión de gobierno se le puede comparar con la implementada en México en 1836, cuando se creó el 4º. Poder: *Supremo Poder Conservador*, responsable solo ante dios.

<sup>22</sup> Esto constituye una ficción en el sistema presidencial, que no permite la disolución del congreso por parte del ejecutivo. Esta incorporación aparente de matices parlamentarios al sistema presidencial, produce una legitimación del autoritarismo, toda vez que el sistema parlamentario se basa en una estructura funcional diferente al sistema presidencial que permite la disolución del parlamento sin que esto provoque un gobierno despótico.

## 2.2.-Transformación en México del modelo de partido hegemónico al pluripartidismo.

### 2.2.1.- Proceso de transformación.

La dinámica partidista en México ha degenerado el sistema representativo en virtud de que con la existencia de un partido preponderante a partir de 1929 dio lugar a que durante varios años la representación de los partidos de oposición en la Cámara de Diputados fuera casi inexistente.<sup>23</sup> Posteriormente los partidos de oposición se han desarrollado y gobiernan segmentos importantes de la vida pública.

El 29 de abril de 1933, como resultado de una asamblea extraordinaria del Partido Nacional Revolucionario (PNR), produjo que el Congreso aprobara por mayoría absoluta, la modificación constitucional que ampliaba de dos a tres años el periodo legislativo y eliminaba la reelección inmediata de los legisladores mexicanos.<sup>24</sup> Entonces, la prohibición de la reelección legislativa inmediata, tenía como finalidad fortalecer al partido oficial, permitiendo una mayor movilidad de sus integrantes, para darle mayor oportunidad a los sectores de ese instituto político y de esta forma satisfacer compromisos emanados de dichos sectores.

Tenemos que el Partido Revolucionario Institucional (PRI), fue diseñado para operar como partido de gobierno bajo la rectoría directa del Presidente de la República, consistente en aglutinar a los representantes de todos los segmentos poblacionales de la nación, así como el de agrupar a todas las fuerzas productivas mediante dos estructuras:

1.- Estructura Territorial: Conformada por comités estatales, distritales y municipales, teniendo como célula primaria al comité seccional, compuesto por un presidente, secretario, tesorero, vocales, representante de la juventud y representante de las mujeres, existiendo un comité por cada sección electoral en que se encuentra dividido el territorio nacional.<sup>25</sup> En otras palabras, la estructura territorial incluye a todos los segmentos poblacionales del país.

---

<sup>23</sup> El Congreso en los años de Partido hegemónico asemejaba a la Corte en la época del absolutismo europeo. *Supra.*, p. 8.

<sup>24</sup> *Supra.*, p. 41.

<sup>25</sup> Los comités seccionales del PRI, fueron debilitados con la creación de los *comités de solidaridad*, en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, situación que disminuyó notablemente la presencia de ese partido en muchas comunidades del país.

2.- Estructura Sectorial.- Conformada por los representantes de las organizaciones de las fuerzas productivas y de sociedad civil: El sector obrero es representado por la CTM, el campesino por la CNC, y el popular CNOP que agrupa a profesionistas (FPT), jóvenes (FJR), mujeres (CIM), entre otras.<sup>26</sup>

El conjunto de las fuerzas sociales mencionadas tenían como jefe supremo al Presidente de la República, por encima del presidente del PRI y sus líderes contaban con espacios reservados en los órganos de gobierno, lo que garantizaba el control social de las masas populares, por conducto de la gestión que dichos líderes ejercitaban sobre sus agremiados. Así, el titular del ejecutivo contaba además de un congreso subordinado, con el apoyo de las principales fuerzas sociales.

La transformación del sistema de partido hegemónico al pluripartidismo tuvo su punto de inicio en el año de 1963, en el cual se efectuó una reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio, que estableció el Sistema de *Diputados de Partido*, con el propósito de fortalecer la presencia de diputados provenientes de partidos políticos de oposición, para lo cual el partido que obtuviese el 2.5% de la votación total tendría derecho a acreditar Diputados de Partido. Posteriormente en 1972 el porcentaje de la votación exigida se redujo a 1.5%.<sup>27</sup>

A partir de esta época el sistema político comenzó a funcionar con un partido hegemónico (PRI), el cual contaba con una serie de partidos *satélites*:<sup>28</sup> Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Socialista de los Trabajadores (PST) transformado posteriormente al Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFRCN), Partido Comunista Mexicano (PCM), Partido Demócrata Mexicano (PDM), Partido Socialista Unificado de México (PSUM) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), todos ellos extintos en la actualidad, siendo el Partido Acción Nacional (PAN), la única oposición visible y el único partido opositor de esa época que subsistió hasta nuestros días, cuya fuerza

---

<sup>26</sup> Véase el apéndice 4 del presente trabajo: Índice de Siglas. *Infra.*, p. 135.

<sup>27</sup> Fórmula aplicada en las elecciones de 1964, en la que se registró un abstencionismo de 51.3 %, generó que el PAN instalara 20 diputados, 8 diputados el PPS y 5 diputados el PARM. El PRI aseguraba por lo menos 170 diputados en las legislaturas comprendidas entre 1964 a 1976.

<sup>28</sup> Popularmente se denominó así a estos institutos políticos en virtud de que conformaban una oposición ilusoria, toda vez funcionaban en coordinación con el PRI, legitimando sus triunfos electorales, haciendo de las elecciones un acto simulado de legitimación en el poder.

electoral e influencia en la sociedad era insignificante en esos años, en virtud de que .sus programas políticos y económicos eran inaceptables entonces. Sin embargo, derivado de la transformación del sistema económico mexicano impulsada por el PRI durante las dos últimas décadas del siglo anterior, las políticas del PAN se convirtieron en el eje central de la actual economía nacional.

En las elecciones de 1976, el candidato del PRI, José López Portillo, contendió contra los candidatos de los partidos satélites, sin participación del PAN, toda vez, que debido a pugnas internas en ese partido, su dirigencia tomó la decisión de no postular candidato a la Presidencia de la República. En consecuencia el candidato del PRI, era vencedor de la elección, desde antes de la celebración de los comicios, ya que no enfrentaba al único partido de oposición real de la época y el triunfo electoral estaba pactado de antemano con los partidos satélites. Por lo que la elección de ese año se efectuó para cubrir los requisitos constitucionales, haciendo una suerte de simulación democrática.<sup>29</sup>

El 4 de octubre de 1977, el entonces presidente José López Portillo impulsó una reforma que constitucionalizó integralmente a los partidos políticos, adicionando el artículo 41 de la Ley Fundamental. Posteriormente el 28 de diciembre de ese año se promulga otra reforma, la cual suprime la figura de Diputados de Partido y se estableció un sistema mixto donde predomina el sistema de *Mayoría Relativa* por encima del de *Representación Proporcional*. 300 diputados electos por el primer sistema y 100 por el segundo.<sup>30</sup>

El carácter constitucional que se les otorgó a los partidos políticos, formó parte del discurso de propaganda oficial en el sentido que se vivía un clima de democracia plena en el país y que los partidos merecían el reconocimiento en la Carta Magna, siendo que en la realidad los actos democráticos eran simulados para afianzar la hegemonía del PRI en el poder público.

---

<sup>29</sup> En esa elección, la Cámara de diputados estaba integrada por 197 diputados de mayoría relativa y 41 Diputados de Partido haciendo un total de 238.

<sup>30</sup> En 1979, año en que se aplicó por vez primera este sistema, generó que la Cámara se integrara con 296 diputados del PRI, 43 del PAN (cuatro de ellos por mayoría relativa, un hito para la causa panista), 18 del PCM, 12 del PARM, 11 del PPS, 10 del PST y 10 del PDM.

La reforma de 1977, además de modificar el sistema de diputados de partido por el de representación proporcional, concedió subsidio económico a los partidos políticos que obtuvieran mas de 1.5% de la votación, permitiendo el registro condicionado, accediendo con ello, los partidos de nueva creación al financiamiento público previo a las elecciones.<sup>31</sup>

En el senado, el único escaño ocupado por un militante de un partido distinto al PRI era Jorge Cruickshank, quien llegó por una coalición PRI- PPS en las elecciones de 1976, y como senador, ostento exclusivamente su militancia al segundo instituto político.

Por primera vez, en la historia del parlamentarismo mexicano, se concedió autonomía parlamentaria al Congreso, es decir la facultad de que elaboré su normatividad interna sin intervención de ningún otro orden. Derivado de esa figura, existe hoy la Auditoría Superior de la Federación, órgano de la Cámara de Diputados que goza de autonomía técnica y de gestión para la verificación y revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Sin embargo no existe órgano alguno supra congresional que sujete a control el manejo presupuestal del congreso, por lo que podemos considerar a la Auditoría Superior de la Federación como una especie de organismo impune.<sup>32</sup>

En 1983 se llevó a cabo el III Congreso de Derecho Constitucional, donde la mayoría de los participantes se pronunció a favor de que el senado se integrase por dos senadores por cada entidad y dos por el Distrito Federal, electos por el principio de mayoría relativa y uno electo por el principio de representación proporcional, con el objeto de obtener una pluralidad ideológica.<sup>33</sup>

El 15 de diciembre de 1986 se da otra reforma, en donde se aumentan de 100 a 200 los diputados de representación proporcional, sin modificar a los de mayoría relativa. El partido mayoritario podría obtener por a suma de ambos principios hasta

---

<sup>31</sup> Para Diego Valadés la transición democrática inició en México con esta serie de reformas de 1977, en oposición a Alonso Lujambio que sostiene que dicha transición inició en 1988.

<sup>32</sup> Este organismo tiene la facultad de fiscalizar pero no es fiscalizado. Puede funcionar con completa impunidad sobre los manejos indebidos de los recursos públicos. A esto obedece que los legisladores disfruten de emolumentos, privilegios recompensas sumamente onerosas, sin más freno que la autorregulación que otorguen las propias Cámaras.

<sup>33</sup> Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *op. cit.*, p. 97.

350 diputados. Esta reforma cuidó que el partido mayoritario tuviera más de la mayoría absoluta. Esto fue denominado por la doctrina como “*Cláusula de Gobernabilidad.*”<sup>34</sup>.

Entonces tenemos que a partir de 1963 cuando se estableció la figura de “Diputados de Partido”, el Congreso inició una serie de cambios tendientes a la pluralización de las cámaras y de aumentar el número de legisladores, pero quedaron intactos muchos de los instrumentos implementados por el régimen de partido hegemónico, diseñados en un Congreso para no funcionar, toda vez que la visión del presidencialismo mexicano precisaba de un poder legislativo subordinado.

Para la elección de 1988, el PRI perdió el control de los partidos satélites, que se unieron en una coalición que postuló al Ing. Cuauhtemoc Cárdenas Solórzano como candidato a la presidencia de la república, mismo que ganó la elección, sin embargo debido a la maquinaria de estado que controlaba el PRI, fue posible que ese partido efectuara un fraude electoral, otorgando el triunfo al candidato de ese partido Carlos Salinas de Gortari.

La reacción al fraude electoral propició un clima en el que peligraba la gobernabilidad nacional, en este contexto, el gobierno federal dio inicio a una serie de reformas constitucionales que significaron concesiones a las demandas de la oposición, iniciando por la creación del Instituto Federal Electoral, como órgano autónomo, ciudadanizado rector de las contiendas electorales, el cual tuvo su primera intervención en el proceso de elecciones de 1994.

Posteriormente con la reforma del artículo 54 de la constitución en 1993 se suprimió parcialmente la cláusula de gobernabilidad, en el cual el partido mayoritario con una votación inferior al 60% no podría obtener más de 300 diputaciones, y si la votación es superior al 60% el límite será de 315 curules. Así que para aprobar una reforma constitucional el partido mayoritario precisa de la voluntad de diputados de otro partido político.

---

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 88.

Finalmente en 1996 es suprimida la cláusula de gobernabilidad, toda vez que se modifica el artículo 54 constitucional, estableciendo un límite de 300 diputados por partido, electos por ambos principios (Mayoría relativa y Representación Proporcional).

En cuanto al senado, desde 1917 hasta 1993 estaba compuesto por 2 representantes de cada estado de la Federación y 2 por el Distrito Federal.

Acerca de la polémica sobre hacer extensivo el sistema de Representación Proporcional al senado, inició 1977 con la reforma política que ese año se aplicó a la Cámara de Diputados. En virtud de que salvo casos excepcionales la Cámara de Senadores se componía exclusivamente de militantes del partido mayoritario, sin embargo, a propuesta de incluir senadores por este principio no prosperó.

Fue hasta el año de 1993 que se reformó el artículo 56 de la Constitución Federal, se estableció que el senado se integraría con 4 senadores por estado y 4 por el Distrito Federal de los cuales 3 serían electos por el principio de mayoría relativa y 1 sería asignado a la primera minoría.<sup>35</sup>

En el año de 1996 se reformó de nueva cuenta el artículo en estudio, estableciendo que el senado se integra con 2 senadores por estado y 2 por el Distrito Federal, 1 asignado a la primera minoría y con 32 senadores elegidos por el sistema de representación proporcional mediante listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

En esta dinámica, los partidos políticos han conquistado espacios en el Congreso, cuya integración se modificó, transformando la mayoría dominante de legisladores miembros del partido del ejecutivo, a un pluripartidismo, donde ningún partido cuenta con la mayoría absoluta en ninguna de las dos Cámaras.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> En cierta forma el sistema de representación proporcional en el senado rompe con la representación de las entidades federativas, pero favorece la presencia de los partidos políticos minoritarios disminuyendo la sobre representación del partido mayoritario.

<sup>36</sup> La Cámara de diputados se compuso en su LIX legislatura por 149 Diputados del PAN, 224 del PRI, 97 del PRD, 17 del PVEM, 6 del PT, 5 de CONVERGENCIA, y 2 sin filiación partidista. El senado lo componen 46 senadores del PAN, 60 del PRI, 16 del PRD, 5 del PVEM y 1 sin filiación partidista.

A partir del año de 1997, la LVII legislatura de la Cámara de Diputados se componía con 251 diputados del Partido Revolucionario Institucional. Esta composición, daba como resultado que el entonces Presidente de la República, Ernesto Zedillo no contara con mayoría calificada de su partido para impulsar reformas a la Constitución Federal.

De tal suerte para el año de 1997, el PRI perdió la mayoría absoluta en las Cámara de Diputados y para el año 2000, se convirtió en la primera minoría en ambas Cámaras, sin embargo el marco jurídico del Congreso continuó siendo el mismo.

Las reformas constitucionales, propiciaron que las elecciones ya no fueran actos de simulación del PRI para legitimar a sus gobernantes, sino que logró la manifestación auténtica de la voluntad ciudadana, misma que llevó a la presidencia de la república al candidato del PAN Vicente Fox Quesada en el año 2000.

A partir de ese año, en las LVIII y LIX legislaturas de la Cámara de Diputados, ningún partido cuenta con mayoría absoluta, lo que obliga a que para obtener la aprobación de los asuntos sometidos a la votación de la Cámara, los partidos tengan que acudir alianzas ínter partidista, en el marco de un pluripartidismo con el que esta integrado en el Congreso.

### 2.2.2. El PRI reducido a partido de oposición.

La pérdida de las elecciones presidenciales del PRI en el año 2000, no produjo la desaparición de ese partido político, a pesar que tampoco se encuentra diseñado para operar como partido de oposición. La derrota, en apariencia representa una paradoja: El partido político que agrupa a casi todas las fuerzas sociales y al mayor número de ciudadanos de todo el territorio nacional, es relegada a convertirse en una minoría opositora, es decir el partido de las mayorías, formalmente funciona como una minoría. Sin embargo la paradoja no existe, debido a que el PRI se encontraba sumamente debilitado cuando enfrentó la elección presidencial del año 2000. En principio, perdió un buen número de militantes a partir del año de 1988 que pasaron a formar parte del PRD, la estructura territorial quedó seriamente debilitada después del sexenio de Carlos

Salinas, y los sectores obrero y campesino quedaron mermados en su estructura mediante la disidencia, con la consiguiente aparición de sindicatos independientes, a consecuencia de las prácticas antidemocráticas de las cúpulas sectoriales y de las políticas económicas de finales del siglo anterior. Por ello, en el año 2000 el PRI ya no era el partido de las mayorías.

Ahora bien, con la elección del año 2000, el PRI quedó acéfalo al perder a su principal eje de toma de decisiones, provocando que su estructura territorial y sectorial dependiera directamente del presidente de ese partido, situación sin precedente y que podía representar una problemática en las relaciones intrapartidistas, toda vez que precisaba un liderazgo eficaz que pudiera orientar a la militancia sin producir un resquebrajamiento interno.

Asimismo, la pérdida de la máxima magistratura incluyó también el menoscabo de espacios en la gestión pública, toda vez, que el PRI se encuentra imposibilitado en el otorgamiento de puestos de la administración pública federal a su estructura militante. Por otra parte los organismos integrantes del PRI, perdieron posiciones legislativas, mediante una tendencia progresiva de reemplazar los espacios en el Congreso que tradicionalmente se otorgaban a las dirigencias sectoriales, por el otorgamiento de dichos espacios a individuos con trayectoria bancaria o empresarial.<sup>37</sup>

Si el PRI no desapareció, tras su derrota en la elección del año 2000, a pesar de que no estaba diseñado para funcionar como partido de oposición, se atribuye a que contaba con la mayoría de gobernaturas de los estados y con amplia presencia de legisladores en el Congreso. El reto consistía en reorganizar sus estructuras internas para recuperar la presidencia en el año 2006.

Las estructuras internas no fueron reorganizadas eficazmente y la elección interna del PRI en el año de 2002, fue bastante cuestionada, arrojando como vencedores a Roberto Madrazo Pintado, como presidente y Elba Esther Gordillo como secretaria.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> *Infra.*, p. 74.

<sup>38</sup> El fraude electoral interno fue documentado al grado de encontrar extremos escandalosos. Vg. La votación computada en Tabasco triplicaba a la población que reside en esa entidad.

Madrazo, tuvo un papel protagónico en la agenda nacional, intervino de manera abierta en las cuestiones que competen a los legisladores.<sup>39</sup> En el marco de esa ingerencia, destituyó del cargo de coordinadora parlamentaria de la Cámara de Diputados y secretaria del PRI Elba Esther Gordillo, acusándola de subordinar al partido a los intereses de Vicente Fox, en virtud de la alianza que sostuvo con la primera dama Marta Sahagún, conflicto que contaminó al poder legislativo.

Por otra parte, consiguió triunfos electorales en los estados de la nación, generando buenas perspectivas para recobrar la presidencia en el año 2006. Sin embargo, la gestión de Madrazo se caracterizó por el empleo de métodos que le garantizarán la candidatura a la presidencia, los cuales fueron desaprobados por la militancia. Finalmente, previo a la elección interna para la candidatura presidencial su más cercano contendiente Arturo Montiel Rojas fue exhibido por los medios electrónicos por actos de corrupción en su gestión como gobernador del Estado de México. Éste escándalo le aseguro la candidatura a Madrazo, pero deterioró toda credibilidad al PRI por parte del electorado, dando como resultado que en la elección de 2006 ese partido descendiera en la votación, quedando como la tercera fuerza política nacional.

En suma, el PRI durante un periodo de 6 años pasó de ser la primera fuerza política nacional a ocupar el tercer sitio. El reto de reorganizar sus estructuras no fue cumplido, reflejándose directamente en los resultados electorales. Así, este partido político se vio obligado a adaptarse a su nueva realidad, que es la de ser un partido de oposición, a pesar que su estructura continua siendo la de un partido de masas bajo un mando presidencial inexistente. Este partido no desaparecerá, en tanto siga conservando el poder local en los diversos estados de la república.

Así, la elección presidencial del año 2000, marcó un cambio en la realidad política nacional, se superó el sistema de partido hegemónico con un presidencialismo fuerte y con vigencia arraigada en el tiempo, por la alternancia democrática y el fenómeno del multipartidismo. De ello se desprende, que si bien la voluntad popular optó por la alternancia en el poder ejecutivo encumbrando al candidato del PAN, también significó,

---

<sup>39</sup> Veasé el apartado Estasiocracia Mexicana, *Infra.*, p. 71.

que no le otorgó mayoría parlamentaria en las urnas, obligándolo a gobernar con un gobierno de minoría.

## 2.3.- Dirigencia de los partidos y su influencia en las fracciones parlamentarias.

### 2.3.1.- Estasiocracia Mexicana.

En el marco de la transición democrática en nuestro país, que sufrió una transformación política del partido hegemónico a un pluripartidismo, provocó un cambio de las relaciones de las dirigencias partidistas con el poder público.

Tenemos que las dirigencias de los partidos influyen notablemente en la voluntad de los legisladores de sus respectivos institutos políticos, girando instrucciones sobre el sentido de la votación y de la postura que deben adoptar sobre determinados temas. A este respecto el diputado Jesús E. Martínez Álvarez, coordinador parlamentario del partido Convergencia por la Democracia señala:

“A nadie le sirven legisladores que no representen a nadie, y que sólo respondan a intereses mezquinos partidarios para inclinar la balanza en su favor en una competencia desleal, en perjuicio no de otros partidos, sino en contra de lo que éstos representan cómo garantes del pueblo”.<sup>40</sup>

Tenemos entonces, que si bien es cierto que los legisladores fueron electos de acuerdo al perfil ideológico del partido que los postuló y que esta ideología será la base de su desempeño parlamentario, también lo es, que de acuerdo con la Teoría de la Representación,<sup>41</sup> esta ideología la deben ejercitar a nombre de sus representado en primer término, y en segundo lugar a los intereses del partido que los postuló.

En este orden de ideas, los partidos políticos se han constituido en órganos de toma de decisiones, las cuales son ejercidas por conducto de sus legisladores en las cámaras subordinados a las dirigencias partidistas, este fenómeno es denominado por

---

<sup>40</sup> Dip. C.P. Jesús E. Martínez Álvarez, Revista Quórum Legislativo, *op. cit.*, p. 76.

<sup>41</sup> *Supra.*, p. 26.

Alonso Lujambio: como *La disciplina de la Bancadas*.<sup>42</sup> Entonces, surge el cuestionamiento en el sentido de a quien representan en realidad los electos a ocupar los cargos públicos, si al ciudadano (como lo establece la teoría clásica de la Representación), a las entidades federativas (en el caso del senado), o bien a los intereses del instituto político al que pertenece cada legislador.

Ahora bien, en la praxis sucede lo contrario, la representación es primordialmente hacia el partido político que representan, dejando en segundo término a los electores que votaron por el legislador. El legislador se encuentra subordinado de manera voluntaria a las coordinaciones de las fracciones parlamentarias, que a su vez están subordinadas a la voluntad del principal líder de cada partido político.<sup>43</sup> El Diputado Jesús E. Martínez Álvarez sentencia: “La tiranía con frecuencia la ejercen los líderes de las facciones partidistas o los líderes de los propios partidos.”

En este contexto, tenemos que a consecuencia de la transición democrática, y del fenómeno del multipartidismo, las dirigencias de los partidos se transformaron en un cuarto poder de facto, haciendo las veces de la denominada *partidocracia*, o mejor dicho *estasiocracia*.<sup>44</sup> Esta excesiva intervención de los partidos políticos en los asuntos de orden público, se asemeja al sistema político venezolano de antes de la reforma de 1999.<sup>45</sup>

El tratadista Jacinto Faya Viesca explica el entorno de la estasiocracia mexicana que produce una disminución de la fuerza del Legislativo en México, es la que se refiere a la actitud de protagonismo desmesurado que los presidentes de los partidos políticos que adoptan en escenarios que les corresponderían a los propios legisladores. En este sentido, son los partidos políticos corresponsables de la disminución de poder, importancia, eficacia y estima del Congreso:<sup>46</sup>

---

<sup>42</sup> Lujambio, Alonso, *Federalismo Y Congreso en el Cambio Político De México*, Ed. UNAM, México 2002, p.232.

<sup>43</sup> Cabe recordar que en el primer periodo de sesiones de la LIX legislatura la coordinadora parlamentaria del PRI, Dip. Elba Esther Gordillo fue removida del Cargo por tener discrepancias con el Líder nacional de ese partido Roberto Madrazo, sustituida en el cargo por el Dip. Emilio Chuayffet Chemor.

<sup>44</sup> Véase Nota al pie Número 85.

<sup>45</sup> *Supra.*, p. 58.

<sup>46</sup> Faya Viesca, Jacinto, *El Presidente de la República: Poderes y Privilegios*, Ed. Porrúa, México, 2004, p. 89.

“Prácticamente todas las declaraciones políticas de importancia nacional son manifestadas a los medios de comunicación nacional por los Presidentes de los partidos; aun los que tienen que ver con las funciones propias de los Diputados Federales y Senadores de la República. Esta práctica, muy común en México, y muy escasa en otros países, resta importancia a los Diputados y Senadores”.<sup>47</sup>

Se ha acrecentado en México el poder real de los Presidentes de los partidos políticos en detrimento de las fracciones legislativas en el Congreso; así mismo, señala el autor en estudio que el Presidente de la República fomentó esta disfunción política al negociar los acuerdos de importancia con los Presidentes de los partidos políticos de oposición y no con sus Grupos Parlamentarios. De continuar en México con estas prácticas, el poder disminuido de los legisladores se vaciará frente al público, pues no tendrán nada interesante que decir. El autor recomienda que los Presidentes de los partidos deben fortalecer a sus legisladores, haciéndolos atractivos ante el público y, con ello, fortalecerán a sus propios partidos, de lo contrario sólo se fortalecerá a las estructuras partidarias preparando el camino a una partidocracia.

En otras democracias la participación de los partidos políticos se ejerce directamente en sus respectivos parlamentos, las dirigencias partidistas no participan ante la opinión pública sobre los asuntos importantes sino que esta tarea la ejercitan los representantes de las Cámaras. En países como Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Alemania, entre muchos otros más, son sus parlamentarios los que dan a sus respectivas naciones las grandes declaraciones políticas ante los medios de información, no los dirigentes de los partidos políticos, como acontece en México.

Las grandes decisiones han sido consecuencia del acuerdo entre cúpulas. Esto desde luego, no se evita con un fortalecimiento del Poder Legislativo, pues en todas las democracias existen los acuerdos entre dirigentes partidistas y líderes gubernamentales, sin embargo es urgente implementar reformas que fortalezcan la representación ciudadana y combatan la partidocracia.

El tratadista Carl Schmitt Explica esta patología parlamentaria de la siguiente manera:

---

<sup>47</sup> Completamente contrario al desempeño de las dirigencias partidistas europeas. *Supra.*, p. 54.

“Los Parlamentos reales, lejos de ser el escenario de la argumentación racional de los representantes del pueblo, son el campo de luchas y compromisos entre grupos de intereses particulares que hacen a un lado el interés general. La disciplina partidaria anula toda polémica racional y convierte las sesiones parlamentarias en meros rituales, en una formalidad.”<sup>48</sup>

La estasiocracia genera que los legisladores, que deberían de representar a los ciudadanos, los intereses de la mayoría, representan en realidad a la burocracia de sus partidos, a sus gremios y más grave aún representan sus propios intereses financieros en un órgano que debería ser salvaguarda del interés general. Es notable que los intereses financieros han incrementado su representación en el Congreso.

Encontramos que de 1991 a 2003, los intereses empresariales y financieros han pasado de ostentar entre el 7 y el 13% de las posiciones legislativas a controlar más del 35% del total de la representación parlamentaria federal mexicana.<sup>49</sup>

El 40% de los diputados federales y 25% de los senadores se eligen por la vía plurinominal, es decir son designados por las dirigencias partidistas, con lo que tenemos que 232 (37%) de los 628 legisladores federales, más de la tercera parte, representan en primera instancia a los institutos políticos que favorecieron su nominación.

Si tomamos en cuenta que los órganos de gobierno de cada cámara son controlados por los más destacados representantes de las oligarquías partidistas, y las comisiones de trabajo recaen en manos de los representantes de las diferentes ramas de inversión de capital, puede concluirse que *la representación nacional* está dominada por la cúpula de una elite.

La representación del Capital Financiero en el congreso es por demás peligrosa para el bienestar nacional. Gracias a los legisladores de corrientes de izquierda se ha

---

<sup>48</sup> Schmitt, Carl, citado por Rodríguez Prats, Juan José, *op. cit.*, p. 74.

<sup>49</sup> De los 128 senadores para cubrir el periodo 2000-2006, correspondiente a las legislaturas LVII y LIX, 60 eran o habían sido miembros de los consejos de administración de grandes empresas, o formaban parte de organizaciones de la Cúpula empresarial, tales como la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), la Cámara Nacional de Comercio (CANACO), la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) y otras Cámaras de ramas industriales, ganaderas y de monopolios agropecuarios. En la Cámara de Diputados la LVIII legislatura, se compuso de 154 diputados con perfil empresarial y bancario, de los cuales 117 eran miembros del PAN y 27 del PRI.

impedido el remate de bienes nacionales, como lo son el petróleo y el sector eléctrico. Sin embargo con el incremento de posiciones parlamentarias que han obtenido las grandes corporaciones, lograrán a través del tiempo, fincar una mayoría parlamentaria que responda directamente a los intereses del capital privado y en consecuencia el cambio de dominio de los bienes públicos al capital privado. La composición empresarial del Congreso, hace la suerte de una Asamblea de Accionistas, y el Presidente de la República funge entonces como un presidente de Consejo de Administración de una sociedad mercantil.

El problema consiste en que el gobernado no forma parte de las corporaciones y cada decisión empresarial tomada en el Congreso, será inevitablemente en menoscabo del patrimonio de las familias, depauperando cada vez más a la población. El flujo de recursos multimillonarios a unas cuantas familias y la banca extranjera, solo genera la polarización social con la consiguiente miseria de las mayorías y el enriquecimiento de una élite.<sup>50</sup>

Asimismo, encontramos legisladores del PAN que su trabajo en el Congreso se ha traducido en gestión directa contra los recursos públicos, esto a través de un doble desempeño: Por un lado litigaron asuntos millonarios contra el gobierno federal y por el otro traficaban con la influencia que el cargo de legislador les otorgó, dejando a un lado la defensa de los intereses del gobernado, al que supuestamente representan.

Como ejemplo se exponen los siguientes casos:

1.- El senador panista Fauzi Hamdan Amad forjó una gran trayectoria como abogado postulante en prestigiados despachos jurídicos (Hoaglan y García Barragán, S.C., García Barragán y Hamdan, y en 1989 fundó Hamdan, Manzanero y Asociados, S.C). A partir del año 2000 ingresa al senado por la vía plurinominal, desempeñándose durante el sexenio de Vicente Fox, como presidente de la Comisión de Hacienda del Senado de la República. Simultáneamente a su encargo en el senado, litigó un asunto de la empresa Protexa, dedicada a la intermediación de asuntos de Petróleos Mexicanos (PEMEX). El

---

<sup>50</sup> Como ejemplo se pueden verificar casos insultantes: En el Sexenio de Ernesto Zedillo el Congreso aprobó el *Rescate Carretero* para sanear a empresas como ICA, TRIBASA y GMD, así como la incorporación a Deuda Pública de los pasivos bancarios FOBAPROA-IPAB. Y En el Sexenio de Vicente Fox el *Rescate Azucarero*.

asuntó consistió en negociar adeudos por 5,500 millones de pesos ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). En otras palabras, el presidente de la Comisión de Hacienda del Senado de la República, cuya misión consiste en verificar el buen cumplimiento de la recaudación de recursos federales, se dedicaba simultáneamente a menoscabar el ingreso público.<sup>51</sup>

2.- El senador Diego Fernández de Cevallos, coordinador de la bancada panista durante el sexenio de Vicente Fox, (socio fundador de los despachos Gómez, Cevallos, Morfín y Compañía, S.C. y Cevallos y Andrade, S.C), defendió durante su encargo a la Empresa Jugos del Valle contra la SHCP, por un pleito en que consiguió que la dependencia reembolsara la cantidad de 1,800 millones de pesos a su cliente. Asimismo, representó a la empresa Inverworld, I.G. Services LTD., empresa a través de la cual Gerardo de Prevoisin canalizó recursos fraudulentos en detrimento del patrimonio de Aeroméxico. También Representó los intereses de particulares en un asunto de 1,214 millones de pesos contra la Secretaría de Agricultura y la frustrada indemnización producto del fraude procesal en el asunto del Paraje San Juan, del Distrito Federal.<sup>52</sup>

Lo anterior ejemplifica que la tendencia de insertar en las cámaras a cuadros vinculados al capital privado, representa un peligro para el patrimonio de la nación. Además, la sobre-representación del capital desvirtúa la *función integradora* del Congreso,<sup>53</sup> que consiste en armonizar los intereses de los distintos sectores sociales, propiciando la supremacía del sector financiero en detrimento del resto de la colectividad. La elección de legisladores mediante el principio de representación proporcional ha acentuado ésta tendencia.

### 2.3.2.- Factores que originaron la estasiocracia en México.

El Doctor Francisco José de Andrea Sánchez, explica la génesis de la estasiocracia mexicana, misma que logró su consolidación por la incidencia de los siguientes factores:<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> Rodríguez, Esteban David, *Los Dueños del Congreso*, Ed. Grijalbo, México, 2004, p.102.

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 102.

<sup>53</sup> *Supra.*, p.28.

<sup>54</sup> De Andrea Sánchez, Francisco José, *op. cit.*, pp. 78- 80.

### 1. Reformas legislativas excesivamente favorables a los partidos políticos

Según el autor, la tendencia del legislador federal mexicano, en el lapso que corre de 1978 a 1990, en México, fue la transformar la democracia mexicana una “democracia de partidos”, más que una “democracia de ciudadanos votantes”. Los derechos, las prerrogativas, el peso específico real de los partidos, pero muy en especial el abuso en el manejo de los recursos emanados del financiamiento público, habían llevado a una situación en que las cúpulas partidarias actuaban como los personajes principales de la vida político-electoral, excluyendo “de hecho” en muchas ocasiones y, distorsionado la pureza de la voluntad popular.

### 2. Las *Concertaciones*.

La tendencia de transformación hacia una democracia de partidos, fue reflejada en acuerdos partidarios, denominados popularmente *concertaciones* entre las elites partidarias y el gobierno, que manipulaban los mandatos originales del pueblo votante, y que facilitaban el flujo de recursos financieros *por abajo de la mesa* que de manera evidente no sólo violaban la legislación en la materia sino que injustamente fortalecían a un determinado partido político, en detrimento de los demás partidos. Es decir, se daba una situación de facto, en que los sujetos que fungían como representantes del pueblo, actuaban más allá del ámbito de su mandato, sin rendir cuentas al electorado que los llevó a ocupar su respectivo cargo de representación política.

### 3. El escepticismo ciudadano y la legitimidad política

El autor atribuye que en parte las *concertaciones* contribuyeron a alimentar el escepticismo entre la ciudadanía votante respecto a la verdadera eficacia de los partidos como entes intermediarios entre la sociedad civil y el gobierno, lo que, a su vez, aumentó el porcentaje del abstencionismo electoral reduciendo así la legitimidad del mandato político. Asimismo, destaca que la existencia y la consolidación de una “partidocracia desbocada” es una patología política que indiscutiblemente debe ser evitada, so pena de dejar en las manos irresponsables de algunas de las elites dirigentes de los partidos políticos el destino de la nación, sobre todo en aquellas, que como es el caso de México, carecen aún de una sociedad civil altamente concientizada e informada en materia política que supervise y controle a las citadas elites.

Asimismo, el tema del financiamiento público cobra especial importancia con el fenómeno de la estasiocracia. Dicho financiamiento pretende fomentar la cultura democrática y pretende evitar prácticas ilegales de obtención de recursos.<sup>55</sup> Sin embargo, no existen reglas claras para sancionar las infracciones de los partidos en la obtención de recursos, y se continúan otorgando a pesar de la tendencia de rebasar los topes de campaña y de la obtención de recursos ilegales (Como se documentó en los conocidos escándalos *Amigos de Fox* y *PEMEX-Gate*). Por otro lado siguen disfrutando del financiamiento público partidos que carecen de estructura real, como el caso de Convergencia por la Democracia y el Partido Verde Ecologista de México. Las patologías del financiamiento público deben ser entendidas como parte sustancial de la estasiocracia en estudio, toda vez que su falta de control degenera la participación política, reduciéndola a la defensa de los intereses económicos de las dirigencias partidistas.

---

<sup>55</sup> *Supra.*, p. 50.

# CAPÍTULO III

## COLABORACIÓN PARLAMENTARIA EN UN SISTEMA PRESIDENCIAL.

### 3.1- Parálisis Gubernativa.

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, parálisis significa “detención de cualquier actividad, funcionamiento o proceso”. En materia política se refiere al desencuentro, sumado a la apatía nos lleva a la parálisis, que no es más que el reflejo de lo que hoy se vive en el Congreso y que tanto malestar despierta en la ciudadanía.<sup>1</sup>

Así, el enfrentamiento entre poderes en el sexenio de Vicente Fox, provocó una parálisis legislativa que se puede traducir en la falta de acuerdos y en consecuencia a la falta de producción legislativa. Ésta detención del proceso de creación de leyes repercutió en el ejercicio del poder público, toda vez que gran parte de los programas de gobierno no fueron efectuados, por ello se puede considerar que el antagonismo entre poderes produjo una parálisis del ejercicio del poder, es decir una parálisis gubernativa.

La parálisis gubernativa en estudio, no consistió en una parálisis total, que de haberse presentado este escenario, entonces el fenómeno hubiera sido el de colapso político. Sin embargo en el periodo presidencial en estudio, se presentaron síntomas de ruptura política, cuya consolidación produce el riesgo de desembocar en colapso. Para Sartori las rupturas son de diferente clase:

“Para la democracia la parálisis del poder, y para la dictadura la revuelta contra el poder. Vale decir que una democracia cae cuando los gobernantes no cuentan con suficiente poder o fuerza para gobernar; y una dictadura cae cuando no hay superpoderes que basten o cuando su superpoder disminuye.”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Rodríguez Prats, Juan Jose', *op. cit.* p.4

<sup>2</sup> Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2002, p. 19.

En el caso mexicano, el Congreso, en lugar de ser recinto del encuentro de los adversarios para lograr los acuerdos necesarios que propicien el buen ejercicio del Poder Público, se ha convertido en el lugar de desencuentro y defensa de intereses partidistas, dada la pobreza de los acuerdos y las crisis desatadas, incluso al interior de los partidos mismos. La falta de una nueva normatividad ha provocado una parálisis legislativa. Es evidente el desajuste entre lo prescrito en el derecho, en lo referente a los controles constitucionales<sup>3</sup> y la parálisis en que degeneró.

El sexenio de Vicente Fox fue caracterizado por lo que en lenguaje político se denomina *entropía*<sup>4</sup>; problema crucial de la división del poder. En otras palabras, cuando se radicaliza la llamada separación de poderes se provoca su desestabilización, en lugar de propiciar su control. La entropía en el sistema mexicano cobra relevancia mediante el enfrentamiento entre poderes, que genera la parálisis y el nulo funcionamiento de la división del poder, resquebraja la estabilidad política y genera otro tipo de sistema con clara concentración del poder ya sea con la sumisión absoluta del poder legislativo.

Para alcanzar este extremo, debe mediar un colapso político, en virtud del cual desaparecen los poderes constitucionales, ya sea de manera formal o en la praxis. Se presenta el peligro de un golpe de estado o revolución armada. Por una parte el presidente puede verse rebasado y destituido por el Congreso, o bien el presidente en turno nulifica la acción de éste mediante mecanismos jurídicos que le permitan atribuirse facultades extraordinarias.<sup>5</sup>

Los diversos tratadistas coinciden en que los elementos del colapso político son los siguientes:

1. Impedimento de la asamblea parlamentaria para tomar acuerdos.
2. Regateo de apoyos al Poder Ejecutivo.
3. Sensación de anarquía en toda la sociedad y

---

<sup>3</sup> *Supra.*, p. 45.

<sup>4</sup> Entropía: En química es la magnitud que determina el grado de desorden molecular que existe en los sistemas termodinámicos. Término trasladado al léxico político para definir el proceso de descomposición que se da en los sistemas políticos cuando sus piezas, en lugar de cumplir con sus respectivas funciones, se confrontan y propician un desorden Terminal.

<sup>5</sup> Este escenario es contrario a la teoría que da fundamento al sistema presidencial, *Supra.*, p. 33. Sin embargo, se ha presentado históricamente a consecuencia del Colapso político en Estudio.

4. Golpe final por un grupo político para instalar un régimen caracterizado por su alta concentración del poder.

El enfrentamiento entre poderes en México, no es nuevo. En el transcurso de la historia se han presentados gobiernos de minoría que han derivado en confrontaciones. La primera de ellas, entre Ejecutivo y el Congreso sucedió en octubre de 1822 cuando Agustín de Iturbide lo disolvió y formó la Junta Nacional Instituyente, El Congreso convocado para formar una constitución, se enfrascó en discusiones interminables y no logró su cometido.

En el siglo XX posterior al derrocamiento de Porfirio Díaz, Francisco I. Madero asume la presidencia y se encuentra con un Congreso antagónico, y con una prensa escrita que satirizaba toda acción de gobierno, dando como resultado un golpe de estado que culminó con su asesinato. Para Diego Valadés el problema fue que “ese Congreso tenía más simpatías por la dictadura porfirista que por la Revolución que había encabezado Madero, y tomó parte activa en un intenso proceso de desestabilización política que culminó con el asesinato del presidente y del vicepresidente.”<sup>6</sup>

Sin importar cuál haya sido la causa que motivó el antagonismo del Congreso con el presidente, el resultado fue que se conjuntaron los factores descritos para el colapso político y derivó en la concentración de poder en la persona de Victoriano Huerta, mismo que encabezó el golpe militar para destituir a Madero.

En el México posrevolucionario se registraron enfrentamientos entre los poderes ejecutivo-legislativo, que en algunos casos degeneró en parálisis legislativa, que constituyeron antecedentes directos a la problemática acontecida en el sexenio de Vicente Fox. Sin embargo, esta confrontación fue sostenida legisladores que pertenecían al mismo partido que el presidente en turno.

El mandato presidencial de Álvaro Obregón (1920-1924) tropezó con un Congreso hostil en la XXX legislatura, especialmente durante los tres primeros años de mandato. Todos los asuntos eran duramente criticados y públicamente discutidos. Muchos de los

---

<sup>6</sup> Valadés, Diego, *El Gobierno de Gabinete*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003, p.80.

asuntos sometidos a la aprobación del Congreso fueron desechados por abrumadoras mayorías.

Más adelante, en la administración de Plutarco Elías Calles, el primero de septiembre de 1928, durante la lectura de su último informe de gobierno, fue interpelado por Aurelio Manrique, quien lo calificó de farsante y acusándolo de estar involucrado en el homicidio de Álvaro Obregón. Si bien este hecho se puede considerar un incidente aislado efectuado por un solo individuo y que no produjo consecuencias de parálisis en la toma de decisiones, ni en la producción legislativa, estableció un precedente en el sentido de que el titular del ejecutivo estaba expuesto a ser interrumpido de manera abrupta y de recibir acusaciones escandalosas en el salón de sesiones. Así, con posterioridad, la interpelación al presidente se convirtió en una constante en los informes de gobierno de los últimos mandatarios priistas (Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León) agudizándose cada vez más y cobrando fuerza casi generalizada con Vicente Fox, al grado que su último informe de gobierno lo rindió por escrito, ante la amenaza expresa de los legisladores de oposición de impedirle la lectura del informe en tribuna.

Entonces, el reclamo escandaloso y la falta de observancia del más elemental respeto al orador presidencial en tribuna, derivó en una práctica que fomenta el enfrentamiento entre poderes.

Otro antecedente de enfrentamiento entre poderes del México posrevolucionario se verificó durante el sexenio de Lázaro Cárdenas (1934-1940). A pesar de que todos los legisladores pertenecían al mismo partido, eran simpatizantes del expresidente Plutarco Elías Calles, es decir, pertenecían a la corriente *callista*, cuya tendencia era la de proseguir durante ese periodo de gobierno con el *maximato*<sup>7</sup>. Gradualmente Cárdenas persuadió a algunos diputados para que se pusieran de su lado, creándose así la corriente *Cardenista*. De ese modo el Congreso se compuso de legisladores del mismo partido político, pero dividido en dos facciones antagónicas: *Callistas* y *Cardenistas*, con

---

<sup>7</sup> Denominado así el periodo en que el expresidente Calles gobernaba de facto por conducto de los presidentes formales: Emilio Portes Gil (1928-1930), Pascual Ortiz Rubio (1930- 1932) y Abelardo Rodríguez (1932-1934). El término proviene del apelativo con el que se conocía a Calles: *Jefe Máximo de la Revolución Mexicana*.

mayoría de los primeros. Así, el presidente Cárdenas enfrentaba un gobierno de minoría.<sup>8</sup>

Tuvo que mediar un hecho de sangre para que consiguiera contar con la mayoría de Diputados: El 11 de septiembre de 1935 se suscitó un enfrentamiento armado al interior de la Cámara de Diputados, entre *callistas* y *cardenistas* dejando un saldo de dos diputados muertos y dos heridos. Luis Mora Tovar (*Cardenista*) culpó a los *callistas* y al día siguiente 17 diputados fueron encarcelados. El incidente impactó al senado en el sentido que también fueron expulsados y encarcelados 5 senadores *callistas* acusados de sedición y de proveer actividades subversivas. Después de esto el Congreso fue eminentemente *cardenista*. Así Lázaro Cárdenas al contar con la mayoría en el Congreso consiguió por medio del senado la destitución de tres gobernadores *callistas* y la aprobación de todos sus programas de gobierno: Educación socialista, Expropiación Petrolera, Nacionalización de Ferrocarriles y reformas en materia agraria.

Si bien Cárdenas no disolvió de manera formal el Congreso, consiguió la implementación de su programa de gobierno mediante el ataque personal a los opositores. Pareciera entonces, que el remedio para conseguir la armonía entre poderes sería la persecución y encarcelamiento de algunos legisladores, con la consiguiente intimidación al resto de congresistas, logrando la sumisión del Congreso y así superar la confrontación de los poderes. Desde luego que no se puede justificar una medida de este tipo, toda vez que constituye una clara tendencia al despotismo y concentración del poder. En éste caso, a contrario de lo acontecido con Madero, el golpe final para lograr la afirmación del poder fue efectuado por el titular del ejecutivo.

Posterior a esto, los presidentes que siguieron no tuvieron enfrentamientos graves con el Congreso, toda vez que contaban con un gobierno de mayoría de legisladores de su mismo partido, garantizando un Congreso subordinado a la voluntad presidencial. Fue hasta el año de 1997, cuando el PRI enfrenta por primera vez en su historia de manera formal un gobierno de minoría, en lo que respecta a la Cámara de Diputados. La

---

<sup>8</sup> En este periodo de gobierno de minoría se experimentó una parálisis legislativa y enfrentamiento entre poderes parecida a la del sexenio de Vicente Fox: Más de 50 vetos fueron rechazados mediante dos tercios de los votos en la Cámara de Diputados. En 1935, Cárdenas vetó una ley sobre pensiones para funcionarios y empleados del poder legislativo. El veto su anulado por el Congreso, pero Cárdenas se negó a publicar la Ley quedando sin efecto.

Instalación de la LVII legislatura (1997-2000) constituyó uno de antecedentes más dramáticos de enfrentamiento entre poderes. Se presentó un intento de golpe por parte del Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Gobernación, para evitar la alianza de los cuatro grupos parlamentarios de oposición que conformaban mayoría. En base a una interpretación de la Ley orgánica del Congreso general del los Estados Unidos Mexicanos, se intentó que la *Gran Comisión* subsistiera y que estuviera compuesta mayoritariamente por el partido, que por sí solo tuviera el mayor número de diputados.

En vista de que esta idea no iba a prosperar, la oposición recibió una notificación en la que se cancelaba la sesión de instalación del Congreso misma que ignoraron. Así los diputados de oposición celebraron la sesión de Instalación del Congreso sin presencia de los Diputados del PRI. A lo que los representantes de éste partido, denunciaron que la sesión era espuria e ilegal de origen. Improvisaron un plan para celebrar su propia sesión, y declarar ilegal la sesión celebrada por la oposición.<sup>9</sup>

Para no incurrir en el absurdo de que existieran dos mesas directivas de la Cámara de Diputados, el PRI precisaba de apoyo externo, para los Cuál el Senado de mayoría priista se pronunció en el sentido que desconocía a la mesa directiva de los diputados de oposición. Con el asunto aún sin resolver, los priistas sugirieron posponer el informe presidencial, sin embargo por órdenes del presidente Ernesto Zedillo, los Diputados del PRI tuvieron que reconocer la sesión inaugural de la oposición e instalar la legislatura.

“Los Diputados priistas quedaron atónitos. Sin el respaldo del presidente, el eje de su poder, la rebelión se vino abajo. Para la noche del domingo, los priistas habían accedido a que se les tomara protesta en una ceremonia el lunes por la mañana, para que de acuerdo con lo planeado, el informe se rindiera a las cinco de la tarde.”<sup>10</sup>

Así, el presidente Zedillo, optó por hacer frente a una Cámara opositora, dirigida por líderes antagónicos al gobierno, en lugar de respaldar las argucias de sus copartidarios tendientes a inhabilitar a la mayoría opositora, lo cuál pudo haber

---

<sup>9</sup> Como primer punto del orden del día, los Diputados de oposición eligieron a Porfirio Muñoz Ledo (Lider de la Bancada opositora del PRD) como presidente de la Mesa Directiva con una votación de 260 contra 0.

<sup>10</sup> Preston y Dillon, citados por Rodríguez Prats Juan José, *op. cit.*, p. 224.

generado las condiciones de colapso político, toda vez que resultaba jurídicamente imposible suspender las funciones de legisladores debidamente legitimados.

Entonces, el enfrentamiento entre poderes se ha venido resolviendo por medio de mecanismos extra jurídicos, desde un golpe de estado (el que encabezó Huerta), la persecución y encarcelamiento de opositores (hechos sucedidos con Cárdenas), o bien, dejando el problema sin resolver afrontando la consiguiente parálisis legislativa (como aconteció con Obregón y Zedillo), ello derivado a la falta de instrumentos constitucionales que pudieran resolver esta problemática en gobiernos de minoría, en virtud de que el diseño del sistema presidencial adolece de los mencionados instrumentos formales.

### 3.1.1.- El sexenio de Vicente Fox y la falta de mayoría parlamentaria.

La falta de acuerdos entre del Presidente de la Republica con el Poder Legislativo, se han traducido en una parálisis en el ejercicio del Poder Publico. Los programas de gobierno en el sexenio de Vicente fox, no pudieron ser aplicados satisfactoriamente. Algunos encontraron diversas dificultades para su ejecución, y otros fueron rechazados por el Congreso.

La Administración 2000-2006 enfrentó a un Congreso de minoría, es decir que no contaba con la mayoría parlamentaria del Partido Acción Nacional, mismo que postuló a Vicente Fox a la presidencia de la República.

En términos de la teoría del sistema presidencial, un gobierno puede funcionar sin contar con la mayoría parlamentaria,<sup>11</sup> sin embargo, la gestión presidencial en el presente sexenio ha demostrado que no es así. No solo reviste mayores dificultades para el ejercicio del poder sino que el freno y contrapeso del Poder Legislativo sobre el ejecutivo, resulta excesivo provocando la parálisis gubernativa.

Para tratar de evitar esta situación, en el transcurso del sexenio, el presidente de la República tuvo numerosos encuentros con los líderes de los Partidos Políticos y de los

---

<sup>11</sup> *Supra.*, p. 34.

coordinares parlamentarios en las Cámaras, con el fin de lograr acuerdos, previo a la presentación al Congreso de las iniciativas presidenciales.

Al inicio de la Gestión de Vicente Fox, se firmó el Acuerdo Político Para el Desarrollo Nacional suscrito el 7 de octubre de 2001 por los representantes de los tres Poderes de la Unión y los líderes nacionales de los partidos políticos, en donde se comprometieron los firmantes a otorgar su completa cooperación en el ámbito de sus respectivas atribuciones, a efecto de lograr a gobernabilidad necesaria para el desarrollo de la Nación. Este acuerdo fue un buen intento para superar los obstáculos que representa el sistema presidencial cuando no cuenta con mayoría parlamentaria, mismos que Bagehot señaló desde el siglo XIX, que generan parálisis en el ejercicio del poder.<sup>12</sup>

Sin embargo demuestra que el sistema político mexicano adolece en sus documentos fundamentales de normas que por si solas puedan responder a una estructura gubernamental que no se base en gobierno de partido hegemónico con mayoría parlamentaria, obligando a buscar mecanismos extra constitucionales para el ejercicio del Poder.

Pese a las buenas intenciones de los dirigentes de los partidos políticos que suscribieron este acuerdo, no se evitó la parálisis gubernativa, toda vez que las iniciativas del ejecutivo fueron rechazadas por el Congreso, o bien quedaron estancadas en las diversas comisiones parlamentarias a las que fueron presentadas para su estudio previo.

### 3.1.2.- Fallidos programas gubernamentales.

Entre los programas de gobierno que fracasaron, destacan los siguientes:

1. La Construcción del Aeropuerto de la Ciudad de México, proyectado a edificarse en los Municipios de San Salvador Atenco y Texcoco, en el Estado de México.
2. Reforma Laboral

---

<sup>12</sup> Se considera un error que fomentó la estasiocracia mexicana. *Supra.*, p. 71.

3. Reforma Hacendaria
4. Reforma Energética.
5. Asimismo encontramos que aparecieron serias dificultades para la aprobación del Presupuesto de Egresos del ejercicio Fiscal 2005, que enfrentó al Presidente Vicente Fox en contra del Congreso.

En el primer punto encontramos, que el gobierno federal realizó una gran promoción sobre la Construcción del Nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, lanzando las convocatorias correspondientes de licitación pública para las empresas interesadas en participar en la construcción de la obra y a los gobiernos locales para que propusieran el lugar donde se realizaría la construcción. De esta manera, se encontraban propuestos dos lugares: Tizayuca en el estado de Hidalgo y Texcoco, en el Estado de México. Estas propuestas fueron evaluadas por una comisión creada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes integrada por las siguientes organizaciones: Cámara Nacional del Aerotransporte, Colegio de Pilotos Aviadores de México, Controladores de Tránsito Aéreo, del Centro Nacional para la Prevención de Desastres, UNAM, ASA, SEMARNAT, SENEAM, CNA, entre otros.<sup>13</sup>

Así, que el 22 de octubre de 2001, el gobierno concedió la sede para construcción de la obra a Texcoco, emitiendo decretos expropiatorios de los predios propiedad de ejidatarios de San Salvador Atenco y de Texcoco, municipios donde se encontraba enclavada la zona del proyecto de aeropuerto.

Lo anterior provocó reacciones fuertes:

- a) Crítica de expertos en la materia, en razón de que la obra se edificaría en una zona sísmica, volcánica y susceptible a inundaciones.
- b) Crítica sobre el impacto ambiental que provocaría la obra.
- c) Oposición del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, titular de la demarcación beneficiada por el proyecto.
- d) Resistencia de los ejidatarios afectados por el decreto expropiatorio.

---

<sup>13</sup> Véase el apéndice 4, Índice de siglas, *Infra.*, p. 135.

Dicha resistencia fue un ejemplo de desobediencia civil, toda vez que de manera activa llevaron a cabo actos de protesta empuñando machetes en señal de lucha contra el poder público.

Este clima generó que el propio presidente Vicente Fox, emitiera el 5 de agosto de 2002 un decreto abrogatorio del decreto de expropiación del 22 de octubre de 2001, poniendo fin al proyecto de la nueva central aeroportuaria.

Si bien el caso del aeropuerto de la ciudad de México, no constituyó un conflicto entre los poderes ejecutivo y legislativo en el marco del sistema presidencial, merece ser anotado, toda vez que constituye un claro ejemplo de la ineficiencia del presidente de la república que provocó un clima de anarquía entre los gobernados, al pretender llevar a cabo una obra inviable por los factores mencionados.

La Reforma Fiscal propuesta por el presidente Vicente Fox no prosperó tampoco. Nunca pudo encontrar la mayoría parlamentaria suficiente para lograr su aprobación. Algunos intentos de innovaciones tributarias, lo constituyeron los gravámenes a alimentos y medicinas con el Impuesto al Valor Agregado, situación que resultó inaceptable para la mayoría de los legisladores, toda vez que afecta directamente a la población más desfavorecida económicamente.

En el año de 2004 fue creada a instancias del Presidente de la República la Convención Nacional Hacendaria, el cual fue un cuerpo colegiado integrado por expertos en materia tributaria, procedentes de diversos sectores de la sociedad civil y de las fuerzas políticas, a efecto de sentar las bases de Reforma Fiscal que perseguía el ejecutivo federal. Sin embargo fracasaron los trabajos de dicha convención, ante la negativa del Congreso de aprobar sus propuestas.

La Reforma Laboral constituía principalmente un cambio radical al artículo 123 de la Constitución y de la Ley Federal del Trabajo. Este proyecto quedó estancado en Comisiones Parlamentarias.

La Reforma Energética, no es un tema nuevo en el gobierno de Vicente Fox el gobierno mexicano ha promovido la privatización gradual del sector energético. La ley

de Electricidad fue reformada en 1992 lo que posibilitó la generación privada de electricidad, la transmisión y distribución está en manos de la Comisión Federal de Electricidad. También se ha liberalizado el mercado de gas natural, permitiendo la participación del sector privado en su transporte, almacenamiento y distribución. En 1995 se creó la Comisión Regulatoria de Energía (CRE), la cual ha venido funcionando como el órgano técnico impulsor de los dictámenes necesarios con los que el gobierno federal sustenta su insistencia de promover el capital privado en el sector.

El 2 de febrero de 1999 el entonces Presidente de la República Ernesto Zedillo anunció, por radio y televisión, que propondría al Congreso de la Unión una reforma a los artículos 27 y 28 constitucionales:

“Para abrir posibilidades a fin de que los particulares puedan invertir en la generación, distribución y comercialización de la energía eléctrica que tiene necesidades de inversión por 250 mil millones de pesos, tan solo para los próximos seis años...-de aprobarse la reforma, el Estado se quedaría sólo con la generación de energía nuclear, la operación de algunas plantas hidroeléctricas y el control operativo de la red nacional de transmisión.”<sup>14</sup>

Sin embargo, esta iniciativa de reforma, fue rechazada por el Congreso, en virtud de que el presidente gobernaba con gobierno de minoría, constituyendo un antecedente directo de la problemática que aconteció en el sexenio de Vicente Fox, en cuanto a la limitación del poder ejecutivo ejercida por el legislativo.

Ignorando al antecedente descrito, y que el tema de introducir capital privado al sector energético es por demás antipopular y genera reacciones fuertes en diversos sectores de la sociedad, el 20 de agosto de 2002 el presidente envió al Congreso el primer paquete de reformas en materia del sector eléctrico, que contemplaba la

---

14 Ante esta propuesta, el entonces gobernador de Guanajuato Vicente Fox Quesada, realizó la siguiente declaración a la prensa: “Ahora sólo falta la petroquímica, estoy totalmente de acuerdo con la propuesta de Zedillo, porque ya no se vale seguir pensando como en 1936, en el mundo de papi Cárdenas (sic), eso ya quedó en la tumba, atrás; ahora debemos pensar en lo que conviene a México.”

participación limitada de capital privado en el sector.<sup>15</sup> Este paquete de reformas no prosperó. Al igual que la iniciativa del presidente Zedillo, encontró que la falta de mayoría parlamentaria, significa un obstáculo a las acciones de gobierno de la presidencia de la república, en especial cuando dichas acciones significan realizar modificaciones en la Constitución Federal.

De nueva cuenta en el año de 2004 el presidente insistió en proponer al Congreso la Reforma eléctrica, la cual tampoco fue aprobada. En este sentido encontramos, que pese al *Cabildeo* realizado por la presidencia de la república con los dirigentes de los partidos políticos, se impuso un auténtico freno parlamentario al Poder ejecutivo, que desde la óptica de la teoría de división de poderes, el Congreso está cumpliendo su función de fungir como freno y contrapeso del poder, sin embargo se debe considerar hasta qué punto es benéfico para la gobernabilidad nacional, el continuo rechazo del Congreso a las iniciativas presidenciales.

Además de los programas de gobierno que fracasaron, el presidente de la república presentó otras iniciativas que no prosperaron<sup>16</sup>, toda vez que quedaron guardadas en diversas comisiones parlamentarias y no fueron votadas en el Congreso para su aprobación. Destacan entre ellas:<sup>17</sup>

1. El paquete de iniciativas que buscó reformar el artículo 41 constitucional y la ley secundaria en materia electoral con el propósito de incluir la sujeción de los partidos políticos a los principios de transparencia que se aplican para el Poder Público, así como la obligación de que los partidos y agrupaciones políticas que pierdan su registro entreguen al patrimonio de la Federación sus bienes y remanentes. Hay que hacer mención que en el marco de la estasiocracia mexicana, no se puede concebir que los legisladores aprueben cualquier

---

<sup>15</sup> La propuesta de reforma eléctrica del presidente Fox se compuso de 5 iniciativas: Decreto por el que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley Orgánica de la Comisión Federal de Electricidad; Ley Orgánica del Centro Nacional de Control de Energía; Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica; y Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.

<sup>16</sup> Véase el Apéndice 2, Listado de Iniciativas presidenciales que no prosperaron. *Infra.*, p. 129.

<sup>17</sup> Fuente: Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.

modificación que atente contra los intereses económicos de sus respectivos institutos políticos.

2. Iniciativa en virtud de la cual el Presidente de la República buscó reformar algunas disposiciones del Título Quinto del Libro Primero de la Ley de Amparo, denominado "De la Responsabilidad en los Juicios de Amparo", a efecto de establecer expresa y claramente la conducta delictiva y su penalidad, evitando toda remisión de la Ley de Amparo al Código Penal Federal. Con ello, las reformas que en el futuro pudieran hacerse a este último no impactarán de manera alguna los delitos y penas previstos en la Ley de Amparo. El presidente Vicente Fox, presentó esta iniciativa buscando otorgar garantías al inculpado de un procedimiento criminal. La exposición de motivos de la iniciativa de reforma señalaba "... nuestra Constitución, en el artículo 35, garantiza el ejercicio libre de los derechos y prerrogativas a todo ciudadano bajo condiciones de certeza, legalidad e imparcialidad. Sin embargo, el artículo 38, señaladamente su fracción II, aparece como una disposición por demás severa o excesiva, al suspender de sus derechos o prerrogativas a todo ciudadano de la República, por el simple hecho de estar sometido a un proceso judicial, es decir, en la etapa en que debiese surtir sus plenos efectos la garantía de presunción de inocencia."<sup>18</sup>
3. Paquete de Iniciativas en materia energética, específicamente en el ramo del Gas Natural. Con este paquete de iniciativas, el presidente Vicente Fox, buscó permitir la participación de los particulares en las actividades de exploración y explotación de gas natural no asociado al petróleo, así como facultar a la Secretaría de Energía para regular y vigilar dicha participación. Con la negativa del Congreso en materia de electricidad, era de esperarse que la reforma en Gas Natural tampoco prosperara.
4. En el mismo orden de ideas, también fracasó el intento de fusionar Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) con Nacional Financiera (Nafin), donde el presidente Vicente Fox anunció en diversos comunicados oficiales la intención de su gobierno de llevar a cabo esta fusión. Dicha propuesta encontró resistencia, siendo que el diputado del PRI, Francisco Suárez Dávila, declaró ante la prensa<sup>19</sup> que 200 diputados de su partido votarían en contra de presentarse la iniciativa ante el Congreso. Ante este clima adverso la presidencia

---

<sup>18</sup> Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, número 1762.

<sup>19</sup> Periódico Reforma, 28 septiembre de 2004.

de la república abandonó el tema. Así encontramos que no solo las iniciativas del poder ejecutivo fracasaron por no contar con la aprobación del congreso, sino también existen proyectos que ya no son presentados ante la amenaza de los parlamentarios de votar en sentido negativo.

Además de lo anterior, hay que agregar que el Senado negó la solicitud del presidente de la República para ausentarse del País, lo que provocó que cancelara compromisos en Estado Unidos y Canadá. Asimismo, el congreso tampoco permitió que el Ejecutivo recibiera un premio de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

Por otro lado, no todas las iniciativas presidenciales de Ley fueron desechadas o inhabilitadas, tenemos que los productos legislativos de las legislaturas LVIII y LIX son pobres y de escasa calidad. Destacan a nivel constitucional, la reforma al artículo 21 para que México se incorpore a la jurisdicción de la Corte Penal Internacional (hechas con mucha lentitud); las reformas para consagrar los derechos de los pueblos indígenas (sin eficacia practica); la educación preescolar obligatoria mediante una adición al artículo 3º; el derecho de doble nacionalidad, entre otra que no representan gran relevancia.

La producción de legislación secundaria destaca la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (con problemas en su instrumentación); la Ley de Desarrollo Social, la Ley de Responsabilidad patrimonial del Estado, Ley Orgánica del CONACYT y Ley de Ciencia y Tecnología, Reformas a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, reformas a la Ley General de Crédito y a las leyes orgánicas de los bancos de desarrollo.

Entre las modificaciones más importantes a la Ley encontramos la efectuada a la Ley General de Salud que crea el Seguro popular; modificaciones a la legislación penal, para eficientar los aparatos de seguridad y la reforma a la Ley del Seguro social, que desató gran controversia, toda vez que menoscaba notablemente el régimen de pensiones de los trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro social.

Se reconoció el derecho del voto de los mexicanos en el extranjero, modificación que contiene una buena cantidad de lagunas jurídicas y en la práctica fracasó esta nueva alternativa, toda vez que la participación fue nula. De los 4 millones de mexicanos inscritos en el padrón electoral y que residen en el extranjero, solo 32,621 participaron en las elecciones presidenciales del 2006, esto constituye un 0.81% de participación.<sup>20</sup>

En julio de 2005, a dieciséis meses de la presentación del ejecutivo de un paquete de reformas en Materia de Seguridad Pública que incluían tanto reformas a la constitución como a la legislación secundaria, se aprobó por parte del senado, solo 3 de los 20 artículos constitucionales comprendidos en la iniciativa presidencial.

Las reformas consistieron en la autorización de convenios para el intercambio de reos; se modificó el concepto de la defensa (abogado en lugar de persona de confianza), obligación del Estado de proporcionar asesoría a las víctimas; exención al careo a las víctimas de violación y de secuestro; y la imposición de sanciones de trabajos a favor de la comunidad por infracciones.

### 3.1.3. Juicio de Controversia Constitucional iniciado por el Presidente de la República.

La parálisis de la gestión de gobierno, cobra relevancia con la aprobación del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2005, el cual enfrentó seriamente al poder legislativo con el presidente, siendo que el primero intentó imponerle al presidente la distribución del presupuesto federal, y en respuesta el presidente acudió al poder judicial mediante la interposición de un juicio de Controversia Constitucional.<sup>21</sup>

Encontramos en el tema de la aprobación del presupuesto, antes de la administración de Vicente Fox, que los presidentes se valían de obsequios que enviaban a los diputados, para garantizar la aprobación oportuna de la miscelánea fiscal. Dichos obsequios eran aceptados con beneplácito y cumplían con su objetivo. Sin embargo, en

---

<sup>20</sup> A este respecto, el IFE señala que la participación fue del 79.80%, toda vez que su estadística está basada en los mexicanos residentes en el extranjero que presentaron solicitud para participar en las elecciones 2006. Fuente: Página electrónica <http://www.ife.org.mx>.

<sup>21</sup> Cabe recordar que Bagehot, desde el siglo XIX había señalado la ineficacia del Derecho de Veto del poder Ejecutivo. *Supra.*, p. 39.

1989 se documentó un caso vergonzoso, denominado por la prensa como el *Rolexgate*, por el obsequio de fin de año que envió Carlos Salinas a los Diputados.

El 21 de diciembre de 1989 los 500 diputados recibieron en sus oficinas un reloj Rolex, con la tarjeta personal del entonces líder de la fracción priista y presidente de la Cámara de Diputados Guillermo Jiménez Morales, en calidad de obsequio navideño. En realidad se trataba de un obsequio presidencial, según trascendió con los días. Esto provocó un debate externo al trabajo legislativo, donde las diferentes fracciones fijaron posturas sobre los obsequios. El PRD acordó entregar los relojes a la dirigencia de su partido para su posterior subasta y de esa forma sanear las finanzas de ese instituto político. Algunos diputados del PAN resolvieron devolver el regalo, pero la mayoría lo conservó, al igual que los diputados de las demás fracciones parlamentarias. El precio de cada reloj era de 1,500.00 dólares, multiplicado por 500 unidades, el costo del regalo ascendió a 750,000.00 dólares con cargo al erario.

Finalmente muchos diputados faltaron a la sesión en que se aprobó la miscelánea fiscal correspondiente al ejercicio de 1990. De la bancada del PFCRN no asistió ningún legislador.

En el sexenio de Ernesto Zedillo, se documentó una argucia legislativa por parte del Diputado del PAN Francisco José Paoli Bolio, vicecoordinador de la fracción panista en la LVII legislatura, quien en el año de 1999 abandonó a la oposición a su suerte en la sesión de aprobación del presupuesto para el ejercicio del año 2000: Para facilitar la aprobación del presupuesto de egresos se retiró al servicio sanitario en el momento de la votación. Lo anterior fue señalado por los analistas políticos como un evidente consenso extraparlamentario con el presidente de la república, toda vez que la postura oficial del PAN era la de no aprobar el presupuesto de egresos y al momento de la votación, mediante la ausencia del vicecoordinador dejó acéfalo al grupo opositor desconcertado sin orientación del sentido de su voto.<sup>22</sup> Esto resulta problemático en un sistema donde los legisladores no emiten su voto a conciencia.

---

<sup>22</sup> Rodríguez, Esteban David, *op. cit.*, p. 38.

Ahora bien, el gobierno de Vicente Fox demostró una vez más su incapacidad de gobierno, con la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal 2005 que degeneró en un enfrentamiento entre poderes, Ejecutivo-Legislativo, y que involucró al Poder Judicial.

El 18 de noviembre de 2004 la Cámara de Diputados aprobó el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del 2005, con modificaciones sustanciales al proyecto presentado por la Presidencia de la República, haciendo la suerte de imposición de la voluntad del Poder Legislativo al Ejecutivo. Por tal motivo, el 29 de noviembre el Presidente Vicente Fox, vetó dicho cuerpo normativo en uso de las facultades concedidas por el artículo 72 de la Constitución Federal.

La Cámara de Diputados dictaminó de nueva cuenta el proyecto de presupuesto, remitiéndolo al ejecutivo para su promulgación, a lo cual la Presidencia de la República respondió con la interposición ante la Suprema Corte de Justicia de la controversia constitucional 109/2004 , siendo el ministro instructor, Guillermo Ortiz Mayagoitia.

La naturaleza de la Controversia constitucional se circunscribió a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación definiera las atribuciones que corresponden a la Cámara de Diputados y al Presidente de la República en el proceso de elaboración, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, que es uno de los instrumentos fundamentales para lograr el desarrollo económico y social del país.

El estado no puede ejercer sus funciones si no cuenta con los recursos económicos, situación que necesariamente genera una parálisis gubernativa total, que es sinónimo de colapso político. Para evitar este escenario y a falta de un órgano formal de mediación, el presidente acudió al Poder Judicial que en la praxis funcionó como mediador en este asunto. En tanto el Poder Judicial resolvía la controversia, el gobierno ejerció el presupuesto sin aprobación formal, de otro modo hubiera quedado paralizado el poder público en su totalidad.

El día 17 de mayo de 2005 la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en definitiva sobre la controversia constitucional que el Ejecutivo Federal interpuso en relación con el rechazo de la Cámara de Diputados de analizar y resolver sobre las

observaciones que el Presidente de la República planteó respecto de algunas partidas aprobadas en el Presupuesto Federal para el año 2005.

El veredicto de la Suprema Corte de Justicia se circunscribió en reconocer la facultad constitucional del Poder Ejecutivo para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos y, en consecuencia, ordenó que la Cámara de Diputados analizara las observaciones formuladas por la Presidencia en noviembre. Esto significó que el presupuesto del año 2005 fuera discutido y aprobado de nueva cuenta en la Cámara de Diputados a mediados del año. A este respecto el legislador panista Juan José Rodríguez Prats apunta:

“Una manifestación más de la indolencia del Congreso mexicano fue su desacato a la instrucción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de revisar las objeciones del Ejecutivo al presupuesto de Egresos para 2005. A pesar de ser uno de los puntos de la agenda del periodo de sesiones extraordinarias, ante la amenaza de no tener las dos terceras partes para superar el veto presidencial, los diputados de la oposición decidieron postergar la discusión (...)”<sup>23</sup>

Entonces, la resolución del máximo tribunal originó la continuación del debate de la asignación presupuestaria del 2005, a mitad de año y no resolvió de fondo la conflictiva suscitada entre el presidente con el Congreso, lo que se traduce en futuros conflictos en cuanto a la aprobación presupuestal de los siguientes años. Para Miguel Carbonell la resolución de la Suprema Corte de Justicia no resolvió nada:

“Lejos de dar solución, significó apenas el inicio de una larga historia de disputa en torno al presupuesto, además de la posible judicialización de los poderes. Se requiere una reforma que incluya la *reconducción presupuestal*”<sup>24</sup>

La figura que propone Carbonell, consiste en que al no haber acuerdos en materia presupuestal, se prolongue su vigencia al presupuesto del año anterior. Asimismo

---

<sup>23</sup> Rodríguez Prats Juan José, *op. cit.*, p. 278.

<sup>24</sup> Carbonell, Miguel, citado por Rodríguez Prats Juan José, *op. cit.*, p. 279.

recomienda recurrir al derecho comparado que ofrece buenos ejemplos en este terreno. Cita los siguientes ejemplos:

1. Colombia: Cuya Constitución ordena que el proyecto del Ejecutivo adquiera fuerza de Ley de no ser aprobado en los tiempos establecidos.
2. En Honduras y Paraguay se puede prorrogar la vigencia del anterior, si al inicio del año fiscal no se cuenta con un presupuesto aprobado.

De lo anterior se puede advertir que predominantemente las iniciativas del Presidente de la República, no llegaron a feliz término. En el sexenio de Vicente Fox, se pudo apreciar que el sistema constitucional mexicano, no está diseñado para la correcta colaboración entre los poderes, cuando estos son de distintos partidos políticos y el titular del poder ejecutivo gobierna sin una mayoría parlamentaria. Por una parte gracias a la división de poderes ejercida durante el sexenio de Vicente Fox, se pudo evitar la enajenación del patrimonio nacional a manos del capital privado nacional y extranjero. Por otra parte, se gestó la parálisis gubernativa, provocando un constante enfrentamiento del presidente de la república con el Congreso de la Unión, y la dificultad del ejercicio del Poder Público.

Un tema importante para el ejercicio de la Administración Pública, es contar oportunamente con el presupuesto anual para el ejercicio de las funciones de gobierno, así que el caso de la aprobación del presupuesto para el año 2005, generó que a mediados de ese año se estuviera discutiendo el tema, involucrando en la problemática a los 3 Poderes de la Unión, derivada del Juicio de controversia constitucional que presentó el presidente Vicente Fox ante la Suprema Corte de Justicia. Precisamente, en virtud de que el presupuesto de egresos es fundamental para la buena marcha de la administración y la falta de éste genera parálisis gubernativa, es que la Ley precisa que se encuentre aprobado con la anticipación necesaria al ejercicio fiscal respectivo, siendo que derivado del enfrentamiento entre los poderes ejecutivo y legislativo, se involucró al poder judicial para que a mediados de año resolviera sobre la competencia presupuestaria, originando la improvisación en la asignación de recursos y entorpeciendo la planeación estratégica, en perjuicio del desarrollo nacional.

Asimismo, no sólo no prosperaron los programas de reformas estructurales ya analizados, sino también iniciativas de reformas en materias de salud, criminal, castrense, electoral, entre otras. Constituyendo la parálisis en el ejercicio de gobierno sobre el que se ha estado insistiendo.

Este es un problema que se puede seguir presentando en los futuros gobiernos,<sup>25</sup> siempre que el presidente de la República no cuente con una mayoría parlamentaria. Como se ya se mencionó en el gobierno de Vicente Fox, se ensayó un Acuerdo de Gobernabilidad con los líderes de los partidos políticos, que en la práctica no funcionó, sin embargo fue un intento por superar las restricciones constitucionales para el ejercicio de gobierno con un Congreso mayoritariamente opositor. Es una muestra que para el ejercicio del poder se precisan de mecanismos paralelos a lo establecido por la Constitución, toda vez que el esquema normativo vigente da pauta a la parálisis gubernativa.

Cobra suma importancia, el final de sexenio, del presidente Vicente Fox, ya que por una parte, el discurso oficial sostiene que por vez primera en la historia reciente de México, no hubo crisis de final de sexenio, gracias a los bajos índices inflacionarios y los altos puntajes en los índices macroeconómicos, lo que hace una suerte de prosperidad nacional. Sin embargo por la otra parte, encontramos una sucesión presidencial bastante accidentada, con órganos electorales parciales, campañas electorales plagadas de descalificaciones e intervencionismo de los órganos de estado en detrimento del candidato de la Coalición por el Bien de Todos, Andrés Manuel López Obrador. Además la represión estatal se convierte en un sistema recurrente para el control de las masas inconformes. En el año de 2006 fueron 3 los casos que se empleó la salida represiva: Lázaro Cárdenas, Mich., Atenco, Edo. Mex., y Oaxaca, Oax.<sup>26</sup>

Por otro lado, el entorno político en el sexenio de Vicente Fox estaba encuadrado en la dicotomía *Gobierno- Oposición*, teniendo como representante del gobierno a un

---

<sup>25</sup> El gobierno de Felipe Calderón, no solo iniciará con minoría en el Congreso, sino que el estigma de fraude electoral e ilegitimidad con la que alcanzó la Presidencia de la República, produjo que desde antes de ocupar el cargo, las fuerzas políticas opositoras ofendidas por los resultados electorales, enfrenten con encono la gestión presidencial del sexenio que recién inicia.

<sup>26</sup> La represión gubernamental emula a las matanzas de Cananea y Río Blanco, mismas que fueron antecedentes directos de la revolución de 1910. Si bien la represión contemporánea no persigue el asesinato como fin, crea efectos similares en la percepción de las masas agraviadas fincando las condiciones para un levantamiento popular generalizado.

presidente de *Derecha* que encabezó un *Gobierno de Minoría* y enfrentó a una *Oposición Discrepante* de ideología *Centro – Izquierda* y eso trajo grandes dificultades (*Supra.*, p. 54). Ahora bien, el sexenio de Felipe Calderón, enfrentará una doble oposición: Por un lado una *Oposición Discrepante* de ideología *Centro- Izquierda* (formalmente constituida en el Congreso), y por la otra una *Oposición Ideológica* (por conducto de la resistencia civil consistente en la *Presidencia Legítima* encabezada por Andrés Manuel López Obrador) de ideología de *Izquierda*. Ante este escenario de gobierno de Minoría y de Doble Oposición, se puede vislumbrar una conflictiva mayor a la experimentada en el sexenio que recién concluyó.

Derivado de lo anterior, encontramos que existe un enfrentamiento, entre poderes, la sensación de anarquía y la gestación de condiciones que provocan el colapso gubernamental que pueden provocar el fin del orden constitucional. (*Supra.*, p. 80).

En lo que respecta a la colaboración entre poderes, en el siguiente apartado se analizarán diversos modelos alternativos al sistema presidencial propuestos para México, amén de propiciar la gobernabilidad y evitar la parálisis en ejercicio del poder. Sin embargo, ningún esquema puede funcionar si no se atienden los reclamos sociales y las presiones extraparlamentarias mediante la implementación de una justa distribución de la riqueza.

### 3.2.- Modelos de transformación Parlamentaria propuestos para México.

Hay tratadistas que se han pronunciado por el cambio del sistema presidencial al parlamentario, buscando con este cambio mejorar la gobernabilidad. Sin embargo encontramos que en este sistema también existen problemas en su aplicación: Si en el sistema parlamentario existen múltiples partidos, y para formar el gobierno, es necesario la conformación de coaliciones que no resultan estables, creándose un gabinete tras otro, se produce una inestabilidad política que repercute directamente en el país tal como sucedió en la Francia de la IV República y en Italia posterior a la 2ª. Guerra Mundial. Así la preocupación en estos países fue la de introducir en sus sistemas elementos del régimen presidencial con el fin de otorgarles estabilidad.

### 3.2.1. Sistema Semi presidencial.

Un claro ejemplo de este sistema es el adoptado por Francia en su Constitución de la V República de 1958, que ha funcionado bien en la realidad y en las circunstancias políticas de ese país, pero esa constitución en ocasiones funciona como un sistema presidencial y en otras ocasiones como un sistema parlamentario. Funciona como sistema presidencial cuando el partido político o los partidos afines del presidente de la República cuentan con la mayoría de legisladores en la Asamblea nacional, porque entonces él designa con libertad al primer ministro, quien es de su propio partido y quien le reconoce jerarquía política. Es el presidente quien encabeza el gabinete y quien toma las decisiones más importantes del gobierno.

Pero la misma Constitución francesa de 1958 funciona como un sistema casi parlamentario, cuando el partido político y los afines al presidente de la República no cuenta o cuentan con la mayoría de los legisladores en la Asamblea Nacional o no puede conformar una coalición, entonces el presidente tendrá que designar como primer ministro al líder del partido que tiene esa mayoría o al líder que pueda formar un gobierno, en este caso es el primer ministro quien gobierna. El Presidente, ciertamente tiene sus facultades reservadas en la Constitución pero entonces muchas de ellas se vuelven virtuales más que reales porque quien formula y controla el presupuesto es el jefe del gobierno (el primer ministro) y no el presidente, y si este último no cuenta con recursos económicos para ejercer sus facultades, entonces su papel se parece al de un Jefe de Estado en un sistema parlamentario. Desde luego no puede desconocerse que la personalidad del Presidente de la República es un factor que influye en todo este esquema.

Los diversos autores han concluido que el sistema semi presidencial en la realidad es una alternancia de sistema presidencial y sistema parlamentario pero no es un sistema mixto híbrido “Raymond Aron sostiene<sup>27</sup>: “El presidente de la República es la autoridad suprema (es decir, el auténtico Jefe de Gobierno) en tanto tenga una mayoría en la Asamblea Nacional, pero debe ceder la realidad del poder al primer ministro en el caso

---

<sup>27</sup> Aron, Raymond, citado por Carpizo, Jorge, Revista Latinoamericana de Derecho, No. 1, sección de artículos. *¿Presidencialismo o Parlamentarismo?* p. 7.

de que un partido que no sea el suyo tenga la mayoría en la Asamblea” Esto sucedió en 1986 : El primer ministro Jacques Chirac se convirtió en el Jefe de Gobierno y el Presidente François Mitterrand se vio reducido a un mero papel especial en política exterior. Dos años después Francia retomó el modelo presidencial En concreto la V República es generalmente presidencial en lugar de semi presidencial, y sólo ocasionalmente parlamentaria. Asimismo Maurice Duverger sostiene que “la Quinta República no es una síntesis de los sistemas parlamentario y presidencial, sino una alternancia entre fases parlamentarias y presidenciales”.

### 3.2.2.- Cambio al Sistema Parlamentario.

La tesis de cambio al sistema parlamentario no es novedosa, en primer lugar encontramos que al final de la revolución mexicana se intentó adoptar el sistema inglés como un remedio a las luchas intestinas que habían prevalecido desde el siglo XIX. En la Convención de Aguascalientes de noviembre de 1914 se aprobó el artículo 33 para adoptar el parlamentarismo como forma de gobierno de la República Mexicana y en el artículo 36 en el que de nueva cuenta se suprimía al Senado por ser una institución aristocrática y conservadora por excelencia. Los acuerdos de dicha convención no tuvieron vigencia, toda vez que encontraron férrea oposición del entonces presidente de la república Venustiano Carranza. En su discurso pronunciado en diciembre de 1916, ante el Congreso Constituyente, fijó su posición en contra del Sistema Parlamentario y su inclinación a favor del Sistema Presidencial con argumentos contundentes:

“Esta es la oportunidad, señores diputados, de tocar una cuestión que es casi seguro se suscitará entre vosotros, ya que en los últimos años se ha estado discutiendo, con el objeto de hacer aceptable cierto sistema de gobierno que se recomienda como infalible, por una parte contra la dictadura, y por otra contra la anarquía, entre cuyos extremos han oscilado constantemente, desde su independencia, los pueblos latinoamericanos, a saber: el régimen parlamentario.

Ahora bien, ¿Qué es lo que se pretende con la tesis del gobierno parlamentario? Se quiere nada menos que quitar al presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso mediante una comisión de

su seno denominada Gabinete. En otros términos, se trata de que el presidente personal desaparezca, quedando de él una figura decorativa.

¿En dónde estaría entonces la fuerza de gobierno? En el Parlamento. Y como éste, en su calidad de deliberante, es de ordinario inepto para la administración, el gobierno caminaría siempre a tientas, temeroso a cada instante de ser censurado.”<sup>28</sup>

Finalmente, la idea del Sistema Parlamentario se desechó de la Constitución de 1917 y se adoptó el Sistema Presidencial, como de manera tradicional se había hecho en la historia del constitucionalismo mexicano.<sup>29</sup>

El 1º. De diciembre de 1921, el Diputado Ignacio Borrego presentó un proyecto que modificaba 22 artículos de la Constitución de 1917, apoyado por las firmas de noventa diputados. Las reformas se enfocaban a que el Presidente de la República fuera elegido por la Cámara de Diputados, que ésta pudiera ser disuelta por el Ejecutivo con la aprobación del Senado, ministros responsables ante el Congreso. La transformación al parlamentarismo como la forma de gobierno más adecuada para garantizar la estabilidad del México posrevolucionario. Sin embargo, esta iniciativa no prosperó, pues no la apoyó el entonces presidente de la República Álvaro Obregón.<sup>30</sup>

En la actualidad el tema ha sido abordado por diversos tratadistas y expuesto en foros académicos. El tratadista Michelangelo Bovero descalifica el sistema presidencial:

“Los que defienden el presidencialismo allá donde ya está instaurado, entienden que su abolición, o incluso también un simple redimensionamiento del Poder Ejecutivo, coincidiría con una pérdida de eficiencia y de *governabilidad* (entendiéndose ésta como una palabra tramposa). El punto medular radica en la relación ejecutivo-legislativo. Los sistemas presidenciales y los parlamentarios, y también los sistemas

---

<sup>28</sup> Valadés, Diego, *El Control del Poder*, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003, p. 358.

<sup>29</sup> *Supra.*, p. 39.

<sup>30</sup> Cabe recordar que Álvaro Obregón enfrentó un gobierno dividido, ante la XXX Legislatura, con una parálisis legislativa donde se rechazaban gran cantidad de iniciativas, tanto las presidenciales como las del Congreso. *Supra.*, p. 81.

semipresidenciales y semiparlamentarios, se distinguen entre ellos justamente con base en la naturaleza de la relación entre gobierno y Parlamento.”<sup>31</sup>

Según Bovero, los sistemas institucionales de Austria, Islandia e Irlanda, en los cuales el presidente es directamente electo por los ciudadanos pero no tiene funciones gubernativas, son *presidencialismos aparentes*. Así que no forman parte del objeto de estudio, el cual se debe circunscribir al régimen presidencial con un ejecutivo fuerte, con gobierno de minoría, donde el autor crítica la propuesta de sistema semi presidencial. La opción semipresidencialista como una buena vía para debilitar al presidencialismo, representa un error como aconteció en Francia, “cuando no hay *cohabitación* (gobierno dividido) el llamado *semipresidencialismo* es en realidad un *superpresidencialismo*,” en razón que produce una dotación excesiva de poder en la Figura del Jefe de Gobierno.

Resalta el autor que el modelo presidencial, en sus diversas variantes, asigna demasiados poderes, y demasiado discrecionales, a una sola persona, es decir, a un cargo monocrático que cuando más puede ser considerado *representativo* de una parte solamente y casi nunca ni siquiera de la mayoría efectiva de la población. Asimismo, destaca que si para sostener un sistema institucional “eficiente” le corresponde al Parlamento solamente una función de control, entonces el Parlamento no dispone de un poder eficaz para oponerse a la acción gubernativa. En consecuencia el gobierno ha asumido plenos poderes y el parlamento no tendría ninguna utilidad.

Finalmente el autor, destaca que las razones de la eficiencia y de la gobernabilidad son a veces usadas como ganzúas, como armas impropias del debate público: y en cualquier caso no deben nunca prevalecer sobre las de la *democraticidad* de un sistema político.

Tenemos entonces, que rechaza cualquier propuesta que implique un debilitamiento del congreso, en gobiernos de minoría, incluyendo al semipresidencialismo. Los argumentos utilizados para lograr una gobernabilidad o eficiencia, constituyen falacias que sirven para legitimar la concentración del poder en

---

<sup>31</sup> Bovero, Michelangelo, *Estrategias y Propuestas para la Reforma Del estado*, traducción de Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p. 20.

la figura del presidente. Su propuesta para superar las dificultades en gobiernos divididos se orienta hacia la adopción del sistema parlamentario.

Por otra parte, de acuerdo con los estudios realizados por los profesores Riggs y Linz, resaltan que en los años sesentas y setentas, diversas democracias de sistema presidencial fracasaron, las de sistema parlamentario mantuvieron su estabilidad, esto hace suponer que el sistema de gobierno algo tiene que ver con la estabilidad o inestabilidad del propio gobierno y con el posterior descalabro de esa democracia.

Juan Linz<sup>32</sup> realizó un estudio comparativo entre los sistemas presidencial y parlamentario, inclinándose a favor de este último. Linz parte de la idea que puede ser o no una casualidad que los sistemas presidenciales hayan encontrado dificultades para mantener una democracia estable. El sistema presidencial sí puede mantener una democracia estable aunque las probabilidades en este sentido no son realmente favorables. Asimismo sostiene que los sistemas parlamentarios no siempre garantizan su estabilidad, sino que garantizan su flexibilidad indispensable en los difíciles pasos hacia la transición democrática. “sólo insisto que el presidencialismo parece que supone un mayor riesgo para una política democrática estable que el parlamentarismo contemporáneo.”

Los argumentos son los siguientes:

1. En el presidencialismo hay una legitimidad democrática dual al ser el presidente electo directamente. Legitimidad de la que también gozan los legisladores, y cuando la mayoría de ellos representa una opción política distinta a la de aquél, puede darse un conflicto entre poderes que los recursos procesales-constitucionales difícilmente resolverán, e inclusive puede llevar a la intervención del ejército como *poder moderador*. (Esto constituiría un extremo que garantiza el colapso del orden constitucional).
2. En el sistema presidencial el Ejecutivo es electo para un periodo fijo, sin que exista la posibilidad de introducir ajustes según lo requieran los fenómenos políticos, económicos y sociales. En el sistema parlamentario ante dichos sucesos el Primer Ministro puede solicitar un “*Voto de Confianza*” al poder

---

<sup>32</sup> Linz, Juan J. *Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?* Ed. UNAM, México, 2001, pp. 28, 124 y 137.

legislativo, y si lo logra fortalece su legitimidad y autoridad democrática; pero si no lo consigue, acontecería un cambio de gobierno, lo cual otorga flexibilidad a ese sistema. En estos casos es el pueblo a través de una nueva elección quien decidirá cuál de los poderes tenía la razón.

3. En el sistema presidencial se efectúa un juego de “*gánalo todo*”, ya que el candidato victorioso al ganar la elección, el solo integra el poder ejecutivo, mientras que en un sistema parlamentario, un Primer Ministro que no alcanza más del 50% de los escaños, está compelido a formar un gobierno de coalición o bien a tener un gobierno minoritario mientras este pueda subsistir.
4. En el sistema presidencial, la responsabilidad y la obligación de rendir cuentas de la estabilidad y de la política de gobierno corresponden únicamente al Poder Ejecutivo. Por ello existe la tendencia de los partidos de oposición de impugnar la gestión de gobierno e inclusive que fiscalicen al presidente, sin otorgarle ningún apoyo ni responder a sus iniciativas, menos a responsabilizarse de ellas.<sup>33</sup> Si los partidos, incluido el del propio presidente, apoyan medidas impopulares de éste, no tendrán ninguna recompensa por ello. En cambio, sí pueden verse electoralmente castigados. Esta es la razón por la cual un presidente se ve obligado a usar medidas *clientelísticas* y al reparto de beneficios para intentar neutralizar la oposición.
5. En el sistema presidencial la concentración de poderes en el Ejecutivo ha impulsado en muchas ocasiones a limitar a éste en el tiempo – principio de No Reelección - , lo cual resulta frustrante para líderes ambiciosos quienes intentan reformar la Constitución para continuar en el poder<sup>34</sup>. A veces la conciencia de que el tiempo para actuar es limitado tiene un impacto en el estilo de política y la posible desconfianza en el sucesor, lo cual imprime una sensación de urgencia que contribuye al diseño incorrecto de las políticas, a ponerlas en práctica con precipitación, a impacientarse con la oposición, a realizar gastos que deberían

---

<sup>33</sup> Para Alonso Lujambio, éste es uno de los aspectos de Mayor potencial de conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo, y el que puede causar la parálisis del propio sistema de gobierno, sin que existan los medios flexibles que otorga el sistema parlamentario para superar esa parálisis como son la disolución de la legislatura por el Ejecutivo o la moción de censura al primer ministro.

<sup>34</sup> En los últimos años del siglo anterior, los presidentes Fujimori del Perú, Menen en Argentina y Cardoso de Brasil lograron reformas constitucionales para obtener su reelección.

distribuirse a través del tiempo y a implantar políticas que pueden auspiciar tensiones y ser ineficaces.

6. En el sistema presidencial se carece de un Rey o de jefe de Estado que pueda intervenir simbólicamente como un poder moderador y que pueda en casos de crisis actuar como un poder neutro que colabore a superarlos.
7. En el sistema presidencial es factible, no así en el parlamentario, que un “extraño” acceda al poder, y más si en ese país no existe un sistema de partidos fuertes. Ese “extraño” puede no tener experiencia gubernativa ni política y puede presentarse, incluso con hostilidad a los partidos y a los políticos. Estas candidaturas pueden surgir repentinamente y aprovechar el malestar y la frustración sociales, capitalizando la esperanza de que se tiene un “salvador” (o *candidato mesiánico* en terminología mexicana). El problema es que esta clase de presidentes no cuentan con apoyos en el Congreso al ser ajeno a un partido político y generalmente no tiene el tiempo suficiente para construir una organización partidista.<sup>35</sup>
8. En el sistema presidencial, las elecciones revisten aspectos marcadamente individualistas, de carácter plebiscitario; más que por un partido y un programa se vota por una persona a la que se considera la mejor para responsabilizarse del destino del país y a la cual se deja gobernar con bastante discrecionalidad y hasta donde los límites de las relaciones de poder lo soporten.

En referencia al sistema parlamentario, Diego Valadés anota que éste supone forzosa y necesariamente dos o más partidos políticos perfectamente organizados, y una cantidad considerable de miembros en cada uno de esos partidos, entre los cuales puedan distribuirse frecuentemente las funciones gubernamentales, “Ahora bien, como nosotros carecemos todavía de las dos corrientes a que acabo de referirme, el gobierno se vería constantemente en la dificultad de integrar el gabinete para responder a las frecuentes crisis ministeriales”.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Como ejemplos de este presupuesto encontramos que llegaron al poder candidatos como Fujimori, Collor de Mello, Aristide y Vicente Fox.

<sup>36</sup> Valadés, Diego, *El Control del poder, op. cit.*, p.358

### 3.2.3.- Presidencialismo Alternativo.

Las descalificaciones al sistema presidencial han merecido críticas por parte de diversos tratadistas, destacando a Giovanni Sartori<sup>37</sup>, quien está en desacuerdo con la Tesis de Linz por que afirma que la democracia parlamentaria no funciona si no existen partidos adaptados al parlamentarismo; es decir, partidos cohesivos y/o disciplinados. Por ello, una posibilidad es la sustitución del sistema presidencial por uno semi presidencial; como el modelo francés que otorga al sistema la flexibilidad que al primero le falta, aunque este último deja muchos problemas sin resolver y es algo frágil.

Él propone para América Latina y específicamente para México: *presidencialismo alternativo o presidencialismo intermitente* y consiste en que el sistema presidencial y el sistema parlamentario son impulsados por un motor. Uno es el presidente y otro el Parlamento. El sistema semi presidencial tiene dos motores que marchan de manera simultánea y conlleva al peligro que vayan en direcciones opuestas e incluso que puedan estar enfrentados uno contra el otro. Por ello el sistema francés no es recomendable para establecerlo en nuestro país, toda vez que la divergencia entre los motores a los que se refiere Sartori pueden provocar una parálisis gubernativa más grave que la experimentada en el sexenio de Vicente Fox.

El autor en estudio propone un sistema de dos motores que no se enciendan simultáneamente sino en forma sucesiva. Los dos motores son electos al mismo tiempo y por el mismo periodo. El sistema comienza operando como parlamentario y, si funciona bien, continua como tal, pero si no, se apaga el motor parlamentario y se enciende el presidencial y entonces se reviste de las características propias de este último. En esta forma, durante el periodo parlamentario, lo esencial es tener “*una zanahoria que recompense el buen desempeño y un garrote que sancione la mala conducta*”. Un sistema parlamentario que funciona se le recompensa permitiéndole continuar, en cambio si no funciona se le sanciona descontinuándolo.

---

<sup>37</sup> Sartori, Giovanni, *op. cit.*, pp. 111 y ss.

La propuesta de Sartori no fue bien recibida en México y sobre el particular Diego Valadéz elaboró la siguiente crítica:<sup>38</sup>

1. El Parlamento estaría dispuesto a tolerar un gobierno débil ante la perspectiva de tener que enfrentarse a un presidente fuerte.
2. Ese gobierno débil estaría interesado en negociar continuamente posiciones políticas con el parlamento para permanecer como tal e incluso para no ser acosado por el presidente.
3. El presidente, ante la posibilidad de tomar realmente el poder, sería cortejado por miembros del Congreso o del gobierno, lo que le daría una fuerte influencia desequilibradora.<sup>39</sup>
4. El arribo del sistema presidencial como consecuencia del fracaso del parlamentario, acentuaría las características autoritarias del presidencialismo.
5. Habrían fuerzas políticas interesadas en el fracaso del sistema parlamentario para legitimar el endurecimiento político.
6. Para superar el fracaso del sistema parlamentario se enciende el motor del presidencial, pero en el siguiente periodo se comienza con el sistema parlamentario que ha tenido hace poco tiempo considerables tropiezos: ¿Cómo explicar esa contradicción?
7. En lugar de conseguir alternativamente las ventajas del sistema parlamentario y del presidencial, lo que se lograría sería la alternancia de sus defectos: debilidad y dureza.
8. El parlamento lucharía por continuar con el sistema parlamentario y el presidente por la instauración del sistema presidencial. Se podría dar un enfrentamiento fuerte entre los poderes, además de que no existe forma de determinar a los sujetos que decidan que el sistema parlamentario fracasó. Este enfrentamiento podría conducir a una crisis política sin la existencia de instrumentos para resolverla.

Así, que la propuesta de Sartori no es viable fundamentalmente por que incorpora elementos subjetivos de evaluación del desempeño gubernamental, que necesariamente

---

<sup>38</sup> Valadés, Diego. *El Control del Poder*, op. cit., p. 408.

<sup>39</sup> Esto equivale a implementar figuras que han demostrado su fracaso histórico, tal es como el de la vicepresidencia, en la Constitución de 1824 o sustitución del ejecutivo por el presidente de la Suprema Corte de Justicia, en virtud que al tener determinado al sujeto que puede acceder al poder, este tendrá posibilidad de ejercer los actos desleales para conseguirlo.

producirá enfrentamientos entre las fuerzas políticas nacionales. La falta de partidos políticos disciplinados para la adopción del sistema parlamentario, genera que tampoco se pueda implementar un sistema de controles recíprocos.

### 3.2.4. Presidencialismo Renovado.

Jorge Carpizo rechaza la instauración del sistema Parlamentario en nuestro país y se pronuncia a favor de un sistema presidencial renovado:

“No encuentro ninguna ventaja del sistema parlamentario sobre el presidencial. Al contrario, si realmente llegamos a configurar un sistema múltiple de partidos, el sistema presidencial garantiza mejor la división de poderes y los pesos y contrapesos entre ellos. Es necesario lograr un mejor equilibrio de poderes del que actualmente estructura nuestra constitución, dando algunos controles adicionales al Poder Legislativo, pero aclaro que no estoy a favor de un Ejecutivo débil ni que la predominancia del Ejecutivo la traslademos al Legislativo. Ni hegemonía ni superioridad de ninguno de los poderes sino equilibrio, pesos y contrapesos, entre ellos.”<sup>40</sup>

Propone renovar el régimen presidencial y su relación con el congreso de la siguiente manera:

1. Que el congreso posea la atribución de ratificación de algunos de los nombramientos del gabinete presidencial, tal y como acontece en los Estados Unidos de Norteamérica.
2. La revisión de la facultad de veto presidencial para que no exista ninguna duda cuando el presidente de la república no posee esta atribución o con qué modalidad la tiene.
3. La introducción de la figura de jefe de gabinete de ministros, como acontece en Argentina a partir de 1994, quien es nombrado por el presidente de la República pero aquél es responsable políticamente ante el propio presidente y ante el Congreso Nacional que lo puede remover con el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de sus cámaras.

---

<sup>40</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 42.

4. La revisión de las facultades legislativas del presidente de la República para precisar aspectos muy importantes, por ejemplo, si tiene atribución para crear organismos descentralizados y desconcentrados como lo ha realizado; los alcances de las normas sobre salubridad general expedidas por el Ejecutivo y la extensión de los “acuerdos ejecutivos” en el ámbito internacional.
5. La revisión del proceso legislativo para evitar la “parálisis legislativa” mucho menos respecto al tema del presupuesto. El derecho comparado puede ser muy útil en este aspecto.
6. La creación de cuerpos técnicos apartidistas de alto nivel en diversas disciplinas que auxilien a los legisladores y a quienes se les asegure estabilidad en el trabajo para fomentar su experiencia.
7. Reelección de legisladores pero con cierto límite.

El presidencialismo renovado consiste entonces en la afirmación del Presidente de la República en su calidad de jefe de estado y de jefe de gobierno, sólo que este se encontrará sujeto a controles propios de los sistemas parlamentarios, es decir se incorporan elementos de sistema parlamentario a un sistema presidencial, y de esta forma se puede superar la parálisis legislativa en virtud de que la propuesta incluye una delimitación precisa de las facultades de cada uno de los órganos de poder público.

### 3.3. Propuesta de Colaboración Parlamentaria en el Sistema Presidencial.

No es posible implementar un sistema parlamentario en México, toda vez que como lo asentó Sartori, se precisa de Partidos Políticos cohesivos y/o disciplinados, y en el caso de nuestro país eso no acontece. El fenómeno de la estasiocracia que experimenta México, inhibe la implementación de modelos viables adoptados por otras naciones. Son claros los ejemplos de que en México, remotamente se encontrarán partidos *Cohesivos* o *disciplinados*. Los partidos políticos en la práctica funcionan como agencias de colocación a los puestos públicos, principalmente por los espacios que por la vía plurinominal tienen acceso, las pugnas internas están directamente relacionadas a la obtención de dichos espacios. Asimismo, las elecciones internas de los partidos se

encuentran manchadas por fraudes electorales, imposiciones y demás prácticas antidemocráticas diseñadas desde las Cúpulas de los respectivos partidos.<sup>41</sup>

De acuerdo a lo analizado en el presente trabajo encontramos que de implementarse el presidencialismo renovado que propone el Doctor Carpizo, con excepción de las propuestas de revisión de las facultades legislativas del ejecutivo y la revisión del proceso legislativo, no superaría la parálisis gubernativa experimentada en el sexenio de Vicente Fox y que puede repetirse en futuras administraciones:

En primer término, puede parecer buena la idea de exigir la ratificación de algunos secretarios de estado para que ocupen dicha responsabilidad los sujetos con mejor perfil para cada uno de los cargos que revisten la mayor importancia para la conducción de los destinos de la nación, con ello se superarían los errores cometidos en el sexenio de Vicente Fox, en cuanto al nombramiento de los miembros del gabinete el cual designó a personas que no estaban capacitadas para desempeñar esos cargos<sup>42</sup>. Sin embargo dicha propuesta no supera la parálisis gubernativa, toda vez que subordinaría más al presidente de la república a la voluntad del Congreso, dependiendo de las reglas de aplicación de esta idea: Si las propuestas provienen del propio presidente, no habría tanto problema, pues simplemente precisa la ratificación de los sujetos que él mismo propone. Por supuesto que lo obligaría, en determinado caso a la negociación con los líderes partidistas para lograr la aprobación de los sujetos sometidos a votación. Por otra parte, si las propuestas provienen de las cámaras, entonces estaríamos en presencia de que el gabinete es impuesto por el Congreso, lo que se traduce en la implementación de un Gobierno de Gabinete propio de los sistemas parlamentarios, con ausencia de la figura del Primer Ministro.

En cuanto al veto presidencial, como hemos anotado, éste carece de eficacia práctica, pues constituye una llamada de atención al Congreso de que el presidente no está de acuerdo con una Ley, que de insistir éste en su emisión el presidente no tendrá más remedio que promulgar la Ley con la que no está de acuerdo. (*Supra.*, p. 39).

---

<sup>41</sup> En los años del sexenio de Vicente Fox, tanto el PRI, como el PAN y el PRD enfrentaron serias pugnas internas en sus cambios de dirigencias partidista, y partidos como el PVEM y Convergencia por la Democracia, han sido duramente censurados en respectivos estatutos por parte del IFE, toda vez que garantizan la continuidad familiar en la dirigencia de esos institutos políticos.

<sup>42</sup> Entre los nombramientos más desafortunados del gabinete destacan secretarios que tenían los siguientes perfiles: Maestra de Inglés, (Marta Sahagún), un notorio acaparador agropecuario apodado el *Rey del Ajo* (Usabiaga), una autora de libros de *auto ayuda* y una Secretaria Mecnógrafa.

La figura del Jefe de Gabinete, adoptada por Argentina, hace las veces de Primer Ministro en los sistemas parlamentarios. La inclusión de esa figura en nuestra legislación sería otra tendencia al parlamentarismo. Aquí el conflicto se produce por la necesidad del presidente de acudir al Congreso para intentar la remoción del Jefe de Gabinete, acentuando el riesgo de una parálisis gubernativa más grave, toda vez que el presidente no sólo puede tener dificultades con el Congreso sino con su propio jefe de Gabinete, que en la práctica sería un primer ministro en el sistema parlamentario británico, o bien Jefe de Gobierno en el Sistema semi presidencial francés.

La revisión de facultades legislativas del Presidente de la República, constituye un tema de análisis profundo, en el cual se precisan delimitar los mecanismos de atribución legislativa del Poder Ejecutivo y delimitar la intervención del Congreso en el ejercicio del poder público, a manera de continuar con el sistema presidencial, buscando una colaboración entre los poderes.

La revisión del proceso legislativo, en particular en materia presupuestaria, constituye un punto medular, que evitaría la parálisis Gubernativa, como la acontecida con el presupuesto del año 2005. Es relevante la propuesta de *reconducción presupuestal* que propone Carbonell, al menos se evitaría involucrar al Poder Judicial en la conflictiva Ejecutivo-Legislativo. (*Supra.*, p. 95).

La creación de cuerpos técnicos apartidistas puede parecer una buena propuesta, con similitudes con el Royal Committee británico, sin embargo, no contribuye a superar los enfrentamientos entre poderes en México, si no se puede evitar la injerencia partidista en los nombramientos y si el Congreso no tiene el ánimo de colaborar con el ejecutivo en turno. Un ejemplo de lo anterior lo constituyó la Convención Nacional Hacendaria del año 2004, cuya propuesta de reforma fiscal no prosperó, en virtud que encontró oposición en el Congreso. (*Supra.*, p. 88).

Por último, la reelección legislativa no constituye ninguna ventaja para superar las dificultades entre la coordinación entre poderes, toda vez, que la mayor parte de las veces, los legisladores atienden a las instrucciones de sus coordinaciones parlamentarias, que a su vez se encuentran sujetas a la voluntad de las dirigencias de los partidos políticos que los postularon. Además los partidos políticos han degenerado en

una especie de reelección de facto de sus cuadros políticos, alternando su gestión en las diversas Cámaras del Congreso de la Unión y de los Congresos locales.<sup>43</sup>

Se encuentra documentado un número de 1,178 legisladores reelectos en el Congreso mexicano entre 1934 y 2000. De ellos, al menos un centenar de ellos han ostentado el cargo en un periodo entre 12 y 30 años. De los 848 senadores electos entre 1934 y 2000, se reeligieron 442, ya sea en la misma cámara, combinando un periodo o más como diputados, o en las dos. Se trata del 50%. En la Cámara de Diputados la incidencia ha sido menor. De las 6,800 diputaciones correspondientes al mismo periodo 843 diputados se reeligieron, es decir el 12.4% del total. .<sup>44</sup>

Por otra parte, gracias a la constitución del Congreso se impidió la implementación de reformas perjudiciales para los intereses de la nación como lo la Privatización de la Industria eléctrica, fungiendo el Congreso como un auténtico freno a la voluntad presidencial, en términos de la teoría de Montesquieu.<sup>45</sup> Sin embargo el gobierno dividido produjo parálisis en el ejercicio gubernamental.

Entonces para superar las dificultades acontecidas, encontramos que no se debe debilitar al poder ejecutivo fortaleciendo al legislativo, en virtud de que provoca un presidencialismo aparente, como el caso de Austria, Islandia e Irlanda, y por el contrario, si el planteamiento consiste en fortalecer al presidente para lograr la gobernabilidad, se puede incurrir en el presidencialismo exacerbado, como el caso de Venezuela.

De lo anterior se elaboran las siguientes propuestas para conseguir una colaboración parlamentaria en el sistema presidencial:

1. Implementar reformas a la legislación a efecto de transformar la democracia de partidos en una democracia de participación ciudadana, con el fin de combatir la estasiocracia mexicana, pugnando por fortalecer legisladores que emitan su

---

<sup>43</sup> Esta práctica reporta los casos extremos en las personas de Blas Chumacero Sánchez (6 veces diputado y 2 veces senador.) Emilio M. González Parra (4 veces diputado y 3 veces senador) ambos con 30 años de desempeño legislativo. Véase el Apéndice 3 del presente trabajo. *Infra.*, p. 132.

<sup>44</sup> Rodríguez, Estaban David, Op. Cit. P. 16.

<sup>45</sup> *Supra.*, p. 16.

voluntad a conciencia y no como mandato de los dirigentes partidistas. Tomando en cuenta el caso venezolano a efecto de no incurrir en los errores sucedidos en ese país, que degeneró en un presidencialismo exacerbado. (*Supra.*, p.58).

2. Establecer un sistema de vigilancia eficaz de los recursos que ingresen al patrimonio de los partidos políticos y establecer un mecanismo de sanciones severas cuando se compruebe la obtención de financiamiento ilícito, en virtud que el financiamiento público dejó de cumplir los fines para los cuales fue creado, y en consecuencia resulta inadmisibles que se continúe financiando a institutos que operan con financiamiento ilegal.
3. Fortalecer el sistema de comisiones, mediante la implementación de métodos modernos de trabajo e integrarlas con personal especializado de acuerdo con el perfil profesional de cada legislador. Asimismo, se debe establecer en la legislación los supuestos mediante los cuales un legislador quede impedido a formar parte de una comisión cuando exista un conflicto de intereses entre la gestión del legislador en comisiones y el interés particular directo o indirecto del propio legislador, estableciendo se separación de la comisión, en el caso que sobrevenga la causal de impedimento posterior a que ocupó el cargo.
4. Instaurar efectivamente los órganos especializados de asesoría, a similitud de los Royal Comités británicos (*supra.*, p.55.), evitando la ingerencia de los partidos políticos en los nombramientos. Para tal efecto dichos órganos deben ser integrados por auténticos peritos en sus respectivas especialidades, los cuales podrán ser propuestos por instituciones académicas y de investigación, elegidos de acuerdo a su trayectoria profesional.
5. Conservar el proceso legislativo de reformas a la Constitución a efecto de que los cambios constitucionales se produzcan por la vía del consenso de todas las tendencias ideológicas y con intervención de las legislaturas de los estados, lo cual fortalece el federalismo.
6. Implementar un mecanismo jurídico que garantice la expedición del presupuesto de egresos antes de que inicie el ejercicio fiscal correspondiente, con normas claras y mecanismos efectivos que impidan el enfrentamiento entre poderes año con año, evitando la judicialización del poder público. La aplicación de la figura de *Reconducción Presupuestal* propuesta por Carbonell representa una buena solución para resolver esta problemática.

7. En definitiva suprimir el sistema de representación proporcional, en virtud que mediante la alternancia política, ha quedado superado el fenómeno de partido hegemónico que dio origen y justificó a existencia de esta figura. En la nueva realidad política existe un multipartidismo, donde todas las tendencias ideológicas tienen posibilidad real de alcanzar los espacios públicos a través del voto mayoritario. Por ello, debido al cambio del contexto político, ya no se justifica desde ningún punto de vista, que se dé continuidad al sistema implementado en los años setentas. Por otra parte la fórmula plurinominal ha degenerado en la tendencia de instalar mediante este mecanismo a representantes del capital privado, que de llegar a ser mayoría constituirán necesariamente un peligro para los gobernados, privilegiando la concentración de riqueza, el remate de los pocos bienes patrimonio de la nación que aún quedan, con la consiguiente depauperación de las mayorías, toda vez que rompe con la *Facultad de Integración* del Congreso.

## CONCLUSIONES

1. El surgimiento del Estado Nacional se encuentra vinculado a la conducción de la guerra, con la consiguiente unificación de las villas y comarcas a efecto de luchar por una causa común, así como la de formar un frente unido para la defensa de invasiones externas, con la consiguiente búsqueda de la afirmación de la soberanía. La consolidación de los Estados Nacionales implica sus elementos característicos: Nación, territorio, población, ejército nacional, así como el establecimiento del concepto jurídico de frontera.
2. La organización política de los estados contemporáneos, proviene de un proceso de transformación que duró más de cuatro siglos, tomando como punto de partida el Absolutismo, que generó una reacción consistente en la constitución de asambleas parlamentarias, que fueron evolucionando. Este fenómeno fue interpretado por Montesquieu, mismo que elaboró la Teoría de División de Poderes, que sirvió de modelo para el Constitucionalismo que rige hasta nuestros días, con la consecuente búsqueda de armonizar el *Potestas* y el *Majestad*, es decir el poder con autoridad.
3. La Constitución democrática establece las libertades civiles y que crea los órganos y las leyes adecuados para que estas libertades resulten efectivas y ejerce control contra los abusos de poder. Asimismo la finalidad de la división de poderes no se reduce a la separación de atribuciones sino también al equilibrio e independencia de los órganos que la realizan, logrando un balance que impida el ejercicio excesivo de las facultades de un órgano o la anulación de otro. En este escenario cada órgano estaría facultado para imponer su voluntad, lo cual complicaría la acción coordinada que debe darse para alcanzar los fines del Estado definidos por el derecho. Por ello las constituciones deben precisar mecanismos eficaces que eviten la confrontación entre los titulares de los poderes y mecanismos efectivos para solucionar las controversias que se susciten amén de evitar la parálisis de gobierno, con el consecuente colapso político.

4. No existe una real división de poderes en un régimen parlamentario, puesto que el partido que está en el poder tiene la titularidad de primer ministro y es a su vez mayoría en el Parlamento, por tal motivo existe en realidad una fusión de poderes por conducto del gobierno de gabinete. Por otro lado, los Estados Unidos de América crearon el sistema presidencial, basado en una mala lectura del régimen inglés que hizo Montesquieu, mismo fue retomado por México.
5. El parlamentarismo no es un sistema perfecto, sin embargo cumple su cometido al evitar la concentración del Poder Público en un solo individuo, además de ser un foro de expresión de ideas en el más puro sentido político, por medio de la figura de la representación. El debate se efectúa a nombre de los gobernados que legitiman y depositan su confianza en los parlamentarios. Ninguna democracia puede funcionar sin Parlamento o Congreso. El reto consiste en mejorar el Poder Legislativo, la única forma de darle racionalidad a la política y organizar la participación ciudadana es a través de esas instituciones.
6. El siglo XX presentó nuevas formas de Absolutismo por medio de la dictadura y Regímenes Totalitarios, lo que puso de manifiesto que la Teoría de División de Poderes de Montesquieu no ha tenido aplicación universal. Los Estados democráticos no escapan del riesgo de degenerar en una dictadura, y esto ocurre cuando fallan las instituciones, principalmente el poder legislativo. Por ello la parálisis legislativa puede desembocar en el colapso del sistema constitucional.
7. El sistema presidencial no necesariamente puede funcionar con un Gobierno de Minoría, entendiéndose por éste la falta mayoría de copartidarios del presidente en turno en el Congreso. Este escenario trae mayores problemas para el ejercicio del poder y puede provocar la parálisis mencionada. El sistema parlamentario no enfrenta este problema, toda vez que el Primer Ministro es elegido por el partido que cuenta con mayoría parlamentaria.
8. El Congreso mexicano ejerce controles formales sobre el presidente de la República principalmente económico – financiero y político. El abuso de estos controles produce enfrentamiento entre poderes con la consiguiente parálisis.

9. Los partidos Políticos son entidades necesarias para la representación democrática de los gobernados en el poder, la excesiva intervención gubernamental de los partidos degenera en una democracia de partidos denominada estasiocracia, tergiversando la representación popular al interés particular.
  
10. En el derecho comparado se destaca que en Inglaterra, el parlamento ha conseguido establecer cuerpos de especialistas para el trabajo de investigación legislativa elegidos, no por criterios políticos sino mediante criterios objetivos acordes a la trayectoria particular de los sujetos que las componen. En Alemania los partidos políticos ejercen cierto control gubernamental, pero este control se realiza bajo la forma de influencia intrapartidista y no en forma de control público, a manera de grupo de presión. Sin embargo, en Alemania se tienen documentados malos manejos del financiamiento público que se les otorga. En Venezuela, la creciente influencia de los partidos políticos degeneró en una partidocracia, a la cual se intentó erradicar sin éxito, provocando un presidencialismo exacerbado.
  
11. La tendencia en los parlamentos europeos constituye que la participación de los partidos políticos se ejerza directamente en sus respectivos parlamentos, las dirigencias partidistas no participan ante la opinión pública sobre los asuntos importantes sino que esta tarea la ejercitan los representantes de las Cámaras. En países como Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Alemania, entre muchos otros más, son sus parlamentarios los que dan a sus respectivas naciones las grandes declaraciones políticas ante los medios de información, no los dirigentes de los partidos políticos.
  
12. México experimentó un proceso de casi 40 años que dio pluralidad al Congreso, el cual no fue acompañado por una actualización integral de la reglamentación del mismo. Persisten las prácticas de los años treinta, en un marco donde ya no hay partido hegemónico y faltan por diseñarse esquemas de colaboración en gobiernos de minoría, ante la nueva realidad de multipartidismo.

13. Desde hace varios años se gestaron las condiciones de una estasiocracia mexicana, la cual es nociva para el bienestar nacional. En el sexenio de Vicente Fox se acentuó esta tendencia, donde los líderes partidistas pasan a ser los protagonistas del quehacer nacional relegando a segundo término a los legisladores, depositarios del mandato popular. En este esquema se vive también el fenómeno de la representación del capital privado en el congreso, incrementándose esta tendencia en cada legislatura. Funcionando como herramienta la fórmula de representación proporcional para instalar legisladores de perfil empresarial en las Cámaras.
14. El sexenio de Vicente Fox, se caracterizó por ser un gobierno de minoría de ideología de derecha y enfrentó a una oposición discrepante de tendencia centro-izquierda, en un marco no diseñado para el ejercicio del poder público, con gobiernos de minoría, lo que trajo grandes dificultades.
15. La problemática de enfrentamiento entre poderes fue agravada por una parte debido a la falta de capacidad de gobernar del presidente de la república, y por la otra por la entropía en la relación entre poderes. La falta de mayoría en el Congreso, en combinación con la incapacidad descrita, produjo un enfrentamiento entre poderes. El marco jurídico no es el adecuado para una colaboración entre ellos. Hay deficiencias de origen como la mala interpretación de división de poderes de Montesquieu, retomada del modelo norteamericano de sistema presidencial. Por otra parte toman vigencia las condiciones para el desencadenamiento de un colapso político, que ponga fin al orden constitucional.
16. No se puede pensar que la parálisis gubernativa pueda terminar al concluir la presidencia de Vicente Fox, sino que están dadas las condiciones para que se agrave en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, a consecuencia de su cuestionado arribo a la Presidencia de la República, donde además de encabezar un gobierno de minoría, enfrentará una doble oposición: Una discrepante constituida formalmente en un Congreso de ideología Centro-Izquierda y la otra una oposición ideológica misma que impugna la legitimidad del Presidente de la República, encabezada por las acciones de Andrés Manuel López Obrador.

17. El gobierno de Vicente Fox demostró una vez más su incapacidad de gobierno, con la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal 2005 que degeneró en un enfrentamiento entre poderes, Ejecutivo-Legislativo, y que involucró al Poder Judicial. La judicialización de la función pública no es la salida para la resolución de controversias entre poderes, sino que la legislación debe fijar reglas claras para la solución oportuna de la falta de acuerdos, principalmente en materia presupuestal. El Derecho comparado ofrece estupendos referentes, los cuales pueden ser retomados para fijar dichas reglas.
  
18. En el sexenio de Vicente Fox, se pudo apreciar que el sistema constitucional mexicano, no está diseñado para la correcta colaboración entre los poderes, cuando éstos son de distintos partidos políticos y el titular del poder ejecutivo gobierna sin una mayoría parlamentaria. Por una parte gracias a la división de poderes ejercida durante el sexenio de Vicente Fox, se pudo evitar la enajenación del patrimonio nacional a manos del capital privado nacional y extranjero. Por otra parte, se gestó la parálisis gubernativa, provocando un constante enfrentamiento del presidente de la república con el Congreso de la Unión, y la dificultad del ejercicio del Poder Público.
  
19. Doctrinalmente, existen varias propuestas para el cambio político de México que permitirían la colaboración entre poderes: Semi presidencialismo, Sistema Parlamentario, Presidencialismo Intermitente y Presidencialismo Renovado. Todas estas propuestas constituyen excelentes ejercicios académicos, sin embargo, no es viable ningún sistema si no se atienden los factores externos que producen el fracaso de cualquier propuesta. Resulta necesario combatir el fenómeno de la estasiocracia, mediante la disminución de prerrogativas a las dirigencias partidistas en la intervención gubernamental, toda vez que no es posible adoptar ningún cambio si no existen partidos políticos disciplinados y adaptados al parlamentarismo. Asimismo se deben atender primordialmente las necesidades de las clases desprotegidas, toda vez que la polarización económica conlleva a las condiciones de colapso político.

20. La implementación del sistema presidencial en México no fue del todo afortunada y su base teórica conlleva de manera casi irremediable al enfrentamiento entre poderes cuando hay gobierno de minoría, sin embargo es preferible fincar mecanismos que faciliten la cooperación y el entendimiento entre poderes, que ensayar esquemas distintos con resultados que no son posibles de determinar, sobre todo si no se cuenta con partidos políticos disciplinados y adaptados al parlamentarismo. No se tiene por qué optar entre un régimen parlamentario y un presidencial. El reto consiste en darle un marco adecuado a cada uno de los órganos para que cumplan con sus funciones, privilegiando los intereses de la nación sobre los intereses particulares. Las propuestas elaboradas en el capítulo respectivo sirven como referente para que el Congreso en su relación institucional con el ejecutivo cumpla su función de satisfacer las necesidades de los gobernados, a efecto de propiciar la gobernabilidad de la nación.

## BIBLIOGRAFÍA

- Andrade Sánchez, Justino Eduardo, *Teoría General del Estado*. Ed. Oxford University Press, México, 2005.
- Armenta López, Leonel Alejandro, *La Forma Federal de Estado*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001.
- Bagehot, Walter, *La Constitución Inglesa*, Ed. Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM, México, 2005.
- Barragán, José, *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824), Tomo I*, Ed. UNAM, México, 1980.
- Rabasa Emilio, *El Juicio Constitucional*, Ed. UNAM, México, 2003.
- Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
- Bobbio, Norberto, *Autobiografía*, Ed. Taurus, Madrid, 1998.
- \_\_\_\_\_, *Libertad e igualdad*, Ed. UNAM, México 1995
- \_\_\_\_\_, *Teoría General de la Política*, Ed. Trotta, Madrid, 2003.
- Burgoa Ignacio, *Derecho Constitucional*, Ed. Porrúa, México, 2003.
- Cabo, Martín, *Contra el consenso. Estudios sobre el Estado constitucional y el constitucionalismo del Estado social*, Ed. UNAM, México, 1997.
- Carbonell, Miguel *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, Ed. UNAM, México, 2002.
- \_\_\_\_\_, (Coordinador), *En busca de las normas ausentes*; Ed. UNAM, México, 2003.
- \_\_\_\_\_, (Coordinador), *Estrategias y Propuestas para la Reforma del Estado*, Ed. UNAM, México 2002.
- Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge (Coautores), *Derecho constitucional*; Ed. UNAM. México1991.
- De Andrea Sánchez, Francisco José (Coordinador), *Derecho constitucional estatal*; Ed. UNAM, México, 2001.
- \_\_\_\_\_, *Los Partidos políticos*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2002.
- De la Torre Villar, Ernesto y García Laguardia, Jorge Mario, *Desarrollo histórico del constitucionalismo hispanoamericano*; Ed .UNAM, México, 1976.
- De Vega, Pedro, *Estudios Políticos Constitucionales*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2004.

- Dornbierer, Manu, *Foxtrot*, Ed. Grijalbo, México, 2002.
- Duverger Maurice, *Los partidos Políticos*, Ed. Porrúa México, 1980.
- Faya Viesca, Jacinto, *El Presidente de la República: Poderes y Privilegios*, Ed. Porrúa, México 2004.
- González Oropeza, Manuel (Compilador), *Homenaje al Congreso Constituyente de Querétaro* Ed. UNAM, México 1998.
- Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, 2a.edición , Ed. UNAM, México, 2001.
- Linz, Juan J. *Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?*, Ed. UNAM, México 2001.
- Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México*, Ed. UNAM, México, 2002.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*; ed. UNAM, México, 1997.
- Ponce de León Armenta, Luis, *Derecho Político Electoral*, Ed. Porrúa, México, 1998.
- Quiñones Tinoco, Carlos Sergio, *La equidad en la contienda electoral*, Ed. UNAM, México, 2002.
- Rabasa, Emilio, *Historia de las Constituciones mexicanas*, 3ª. Edición, Ed. UNAM, México, 2002.
- Rodríguez, Esteban David, *Los Dueños Del Congreso*, Ed. Grijalbo, México, 2004.
- Rodríguez Prats, Juan José, *Desencuentro y parálisis en el Congreso mexicano*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2006.
- Roett, Riordan, *El Desafío de la Reforma Institucional en México*. Ed. Siglo XXI, México, 1998.
- Sáchica, Luis Carlos, *Constitucionalismo Mestizo*, Ed. UNAM, México, 2002.
- Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho Constitucional*, Ed. Porrúa, México, 1997.
- Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional comparada*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2002.
- Tamayo y Salmorán, Rolando, *La Ciencia Del Derecho Y La Formación Del Ideal Político. Estudio histórico de la ciencia jurídica y de su impacto en la ciencia política* . Ed. UNAM, México, 2003.
- Valadés, Diego, *Constitución y democracia*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002.

- \_\_\_\_\_, *El Control del Poder, México*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 2003.
- \_\_\_\_\_, *El Gobierno de Gabinete*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003.
- \_\_\_\_\_, *Problemas constitucionales del Estado de derecho*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002.
- \_\_\_\_\_, y Carbonell, Miguel (Coordinadores), *Constitucionalismo iberoamericano del siglo XXI*, Ed. UNAM, México 2000.
- Vega Vera, David M, *México: una forma republicana de gobierno, vol. I: Ideas fundamentales sobre formas de gobierno en México, 1810-1995*; Ed. UNAM, México, 1995.
- Wilson, Woodrow, *El Gobierno Congresional*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002.

#### Fuentes Hemerográficas.

- ¿Presidencialismo o Parlamentarismo?* Revista Latinoamericana de Derecho, No. 1, sección de artículos. México 2004.
- La administración del Poder Legislativo, Organización, Principales Funciones Genéricas y Modernización*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 99, Sección de Estudios Legislativos, México 2000.
- Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, Boletín del Instituto de Investigaciones Jurídicas Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Comité de Biblioteca e Informática, México, 1998.
- Los Congresos Generales como órganos supremos de los partidos políticos*, Revista Teoría y Realidad Constitucional, Número 6, Sección de Estudios, México, 2000.
- Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2005.
- Revista Quórum Legislativo, publicación de la Cámara de Diputados de Honorable Congreso de la Unión, Número XX, enero-marzo 2005.

## Legisgrafía.

Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley Reglamentaria de la Fracción XVIII del Artículo 73 Constitucional, en lo que se refiere a la facultad del Congreso para dictar reglas para determinar el valor relativo de la Moneda Extranjera.

Ley Reglamentaria de las Fracciones I Y II Del Artículo 105 De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## Fuentes electrónicas.

Página electrónica: <http://www.cddhcu.gob.mx>.

2006, Enero, sitio oficial de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.

<http://www.scjn.gob.mx>

2006, Enero, sitio oficial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<http://www.unam.mx>

2006, Enero, Sitio oficial de la Universidad Nacional Autónoma de México.

<http://www.bibliojuridica.org/libros/>

2006, Enero, Sitio de consulta bibliográfica en línea del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<http://www.ife.org.mx>

2006, Noviembre, Sitio oficial del Instituto Federal Electoral.

## Apéndice 1

Protocolo de Investigación.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLAN

PROTOCOLO PARA ANTEPROYECTO DE TESIS

1.- Título del Proyecto: PROBLEMÁTICA DEL ACTUAL PODER LEGISLATIVO  
ANTE EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO.

2.- Nombre del alumno: Víctor Capilla Mora.

Tel. 52409776      Oficina: 53605520      e-mail: victor\_capilla@hotmail.com

Tutor: DR. SALOMON AUGUSTO SÁNCHEZ SANDOVAL.

Tel.

3.- Nivel: Maestría ( X )      Doctorado ( )

4.- Area(1 )

(1)Derecho: Constitucional (2)Criminología (3) Criminalística (4) Política Criminal

5.- Tipo de Investigación: Empírica ( ) Teórica ( X ) Otra: \_\_\_\_\_

6.- Breve descripción de los antecedentes del problema a investigar:

El tratadista Juan J. Linz destaca que las democracias de sistema presidencial han demostrado su fracaso y por el contrario, las de sistema parlamentario mantuvieron su estabilidad. Concluye postulando que los gobiernos de sistema presidencial deben lograr una transformación al sistema parlamentario. En mi opinión se debe analizar cuidadosamente la realidad nacional para determinar la viabilidad de implementar el sistema de Linz en México, en el sentido de cambiar el sistema de gobierno de presidencial a parlamentario como una solución a los problemas de parálisis gubernativa, para el caso de gobiernos presidenciales que no cuentan con mayoría en el Congreso, tal como acontece en el sexenio de Vicente Fox.

Por otro lado, el tratadista Giovanni Sartori, descalifica la Tesis de Linz, en virtud que sostiene que la democracia parlamentaria no funciona si no existen partidos políticos disciplinados, adaptados al parlamentarismo y propone para América latina y en especial para México, un sistema “de *presidencialismo alternativo o presidencialismo intermitente*” que consiste en que cada periodo presidencial inicie con un modelo parlamentario y en caso de que no funcione se transforme en presidencial. En mi opinión, no comparto el sistema propuesto por Sartori, toda vez que estimo, que propuestas de esta naturaleza pueden acarrear mayores problemas a los que se intentan solucionar, en tal virtud se debe investigar sobre la funcionalidad de modelos parlamentarios dentro de propio sistema presidencial.

Por último, El Doctor Jorge Carpizo rechaza las propuestas de cambiar el sistema mexicano a parlamentario, y concluye con proponer un sistema *Presidencial Renovado*. En mi opinión, de los elementos de dicho sistema no se desprenden soluciones prácticas para la problemática actual consistente en el ejercicio del poder ejecutivo sin mayoría de sus copartidarios en el Congreso y que se traduce en dificultades en el ejercicio del Poder Público, al grado de llegar a una Parálisis gubernativa, tal como acontece en el actual sexenio.

#### 7.- Problema a investigar:

La parálisis legislativa que padece México en el Sexenio de Vicente Fox, debido a la falta de Mayoría en el Congreso de la Unión.

#### 8.- Justificación:

a) El poder legislativo ha tenido históricamente legislaturas subordinadas al poder ejecutivo y en la actualidad el cambio de la realidad política en nuestro país obliga a revisar la viabilidad de la actual composición del Congreso de la Unión.

b) El Contexto político actual reviste matices novedosos como la alternancia en el poder y un Poder Ejecutivo sin mayoría en el congreso. Esto ha representado serías dificultades traducidas en la falta de acuerdos, rezago legislativo y parálisis en el ejercicio del Poder Público. De lo anterior, es menester analizar si ha sido benéfico para la salud nacional que las iniciativas presidenciales ya no son aprobadas como acontecía

antes del año 2000, que existía una subordinación del Congreso al poder ejecutivo, y ahora se puede hablar de un auténtico contrapeso del gobernante en turno; o por el contrario, que la composición cameral impide el desarrollo de los proyectos en perjuicio del gobernado.

c) De los problemas derivados de la parálisis gubernativa surgidos en el gobierno de Vicente Fox, se debe analizar si el sistema presidencial sirve como modelo eficaz para responder a la realidad nacional, o bien se debe plantear un cambio hacia el sistema parlamentario, analizando también los sistemas semi-presidencial, presidencialismo intermitente y presidencialismo renovado, o bien la introducción de elementos parlamentarios dentro del propio sistema presidencial.

9.- Objetivos:

a) General: Analizar el sistema vigente de partidos en el Congreso para buscar una alternativa a la parálisis legislativa en los próximos sexenios.

b) Específicos:

1.- Conocer y Reflexionar sobre el tipo de estado que establece la Constitución de 1917.

2.- Analizar el sistema de Partidos y su funcionalidad en los Congresos de Gobierno Presidencial y Parlamentario.

3.- Derivar y proponer los principios generales que pudieran regir la colaboración Parlamentaria en un sistema Presidencial.

10) Hipótesis o preguntas de Investigación:

a) La parálisis Legislativa durante el Gobierno de Vicente Fox se debe a la falta de Modelo Parlamentario dentro de un sistema Presidencial.

b) La necesidad de implementar una reestructuración del Poder Legislativo en virtud de existir una crisis de representatividad y de parálisis gubernativa.

d) Es urgente que el Congreso que responda a las necesidades de los gobernados, para propiciar un clima de gobernabilidad en la nación.

## Apéndice 2

### Listado de Iniciativas de Ley presentadas por el Presidente de la República que no prosperaron.<sup>1</sup>

1. Iniciativa que reforma el artículo quinto transitorio del decreto que reforma la Ley del Seguro Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2001. Turnada a la Comisiones de Seguridad Social y de Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Diputados.
2. Iniciativa por la que se adiciona un párrafo tercero a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Turnada a las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores. presentada el miércoles 7 de enero de 2004.
3. Iniciativa de reforma del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por el Ejecutivo federal. Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, presentada el miércoles 7 de abril de 2004. Dictaminada en sentido negativo y se ordenó archivar el expediente como asunto totalmente concluido el martes 15 de marzo de 2005.
4. Iniciativa por la que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal. Turnada a las Comisiones de Salud, de Justicia y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores. Presentada el miércoles 7 de enero de 2004.
5. Iniciativa de Ley de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública. Turnada a las Comisiones de Gobernación y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores. Presentada el miércoles 7 de enero de 2004.
6. Iniciativa por la que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Turnada a las Comisiones Unidas de Defensa Nacional y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores. Presentada el miércoles 10 de marzo de 2004.
7. Con proyecto de decreto por el que se reforma la Ley de los Institutos Nacionales de Salud. Turnada a las Comisiones Unidas de Salud y Seguridad Social y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores. Presentada el miércoles 10 de marzo de 2004.

---

<sup>1</sup> Fuente: Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.

8. Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, con opinión de la Comisión Especial para la Reforma del Estado de la Cámara de Diputados. Presentada el martes 23 de marzo de 2004.
9. Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación y Participación Ciudadana, con opinión de la Comisión Especial para la Reforma del Estado de la Cámara de Diputados. Presentada conjuntamente con la iniciativa anterior.
10. Iniciativa de reforma y adición a diversas disposiciones de la Ley General de Educación. Turnada a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos. Presentada el martes 13 de abril de 2004 Dictaminada en sentido negativo y se ordenó archivar el expediente como asunto totalmente concluido el jueves 28 de abril de 2005.
11. Que reforma y adiciona diversas disposiciones del Título Vigésimo cuarto del Código Penal Federal. Turnada a las Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos y de Gobernación de la Cámara de Diputados. Presentada el jueves 22 de abril de 2004.
12. Iniciativa de reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados. Presentada el viernes 27 de mayo de 2005.
13. Que reforma la fracción II del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados. Presentada el viernes 27 de mayo de 2005.
14. Iniciativa de decreto que reforma los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Energía de la Cámara de Diputados. Presentada el jueves 22 de septiembre de 2005.
15. De Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Gas Natural no Asociado al Petróleo. Turnada a la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados. Presentada en la misma fecha que la iniciativa que antecede.

16. De decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía. Turnada a la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados. Presentada en la misma fecha que las iniciativas anteriores.
17. Ley de Fomento y Difusión de la Cultura. Turnada a la Comisión de Cultura de la Cámara de Diputados. Presentada también el jueves 22 de septiembre de 2005.

## Apéndice 3

### Tablas de Reelección de legisladores.

Tabla 1			
Reelección legislativa en ambas Cámaras del Congreso de la Unión <sup>2</sup>			
PRI (1934-1997)			
Nº de elecciones	Nº de legisladores reelectos en ambas cámaras (rutas de elección)	Total ambas cámaras	Porcentaje
2	185 (DS), 20 (SD)	205	64.2%
3	38 (DDS), 31 (DSD), 2 (SDD), 1 (SSD), 7 (SDS)	84	26.3%
4	3 (DDSD), 11 (DDDS), 4 (DSDS), 2 (SDSD), 1 (DDSS), 1 (DSDD)	22	6.9%
5	2 (DDSDD), 1 (DDSD), 1 (DDDD), 1 (DDSS)	5	1.6%
6	* 1 (DDSDS)	1	0.3%
7	** 1 (DDSDSD)	1	0.3%
8	*** 1 (DDDDSDS)	1	0.3%
D= Diputado, S= Senador. Las diferentes combinaciones responden a la			
Secuencia temporal de las rutas de reelección legislativa.			
*Carlos Sansores Pérez. **Emilio M. González Parra. ***Blas Chumacero Sánchez			

<sup>2</sup> Tabla elaborada por la politóloga Campos Vargas, Emma, misma que fue publicada por el Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados a través de su revista Quórum en 1996.

Tabla 2

Tabla General de Récords Parlamentarios<sup>3</sup>

1930-2006 (hasta la LIX Legislatura) Se incluyen únicamente los nombres de legisladores que registraron un mínimo de 18 años de carrera legislativa

Legislador	Partido	Diputaciones	Senadurías	Elecciones	Total años
1. Blas Chumacero Sánchez	PRI	6	2	8	30
2. Emilio M. González Parra	PRI	4	3	7	30
3. Carlos Sansores Pérez	PRI	4	2	6	24
4. Hilda Anderson Nevárez	PRI	5	1	6	21
5. Alfonso Sánchez Madariaga	PRI	2	3	5	21
6. Óscar Ramírez Mijares	PRI	3	2	5	21
7. Augusto Gómez Villanueva	PRI	5	1	6	18
8. José Luis Lamadrid Souza	PRI	5	1	6	18
9. Juan José Osorio Palacios	PRI	6	0	6	18
10. Jorge Cruickshank García	PPS	4	1	5	18
11. Luis M. Farías	PRI	4	1	5	18
12. Alfonso Garzón Santibáñez	PRI	4	1	5	18
13. Juan de Dios Castro Lozano	PAN	4	1	5	18
14. Fidel Herrera Beltrán	PRI	4	1	5	18
15. Alfonso Martínez Domínguez	PRI	3	2	5	18

<sup>3</sup> Tabla elaborada por Rodríguez, Esteban David, *op. cit.*, p. 199.

16. Fernando Ortiz Arana	PRI	4	1	5	18
17. José Ramírez Gomero	PRI	3	2	5	18
18. Leonardo Rodríguez Alcaine	PRI	3	2	5	18
19. José Eulogio Bonilla Robles	PRI	2	2	4	18
20. Humberto Lugo Gil	PRI	2	2	4	18
21. Rubén Figueroa Alcocer	PRI	2	2	4	18
22. Ignacio Castillo Mena	PRD	2	2	4	18
23. Eduardo Luque Loyola	PRI	2	2	4	18
24. Victor Manzanilla Schaffer	PRI	2	2	4	18
25. Norberto Mora Plancarte	PRI	2	2	4	18
26. Héctor Hugo Olivares Ventura	PRI	2	2	4	18
27. Jesús Yurén Aguilar	PRI	2	2	4	18
28. Nezahualcoyotl de la Vega García	PRI	2	2	4	18

## Apéndice 4.

### Índice de Siglas.

ASA.- Aeropuertos y servicios auxiliares.

BANCOMEXT.- Banco nacional de comercio exterior, Sociedad Nacional de Crédito.

CANACINTRA.- Cámara nacional de la industria de la transformación.

CANACO.-Cámara nacional de comercio.

CCE.-Consejo coordinador empresarial.

CIM.- Consejo de la integración de la mujer.

CNA.- Comisión nacional del agua.

CNC.- Confederación nacional campesina.

CNOP.- Confederación nacional obrero popular.

CONACYT.- Consejo nacional de ciencia y tecnología.

COPARMEX.-Confederación patronal de la república mexicana.

CRE.- Comisión reguladora de energía.

CTM.- Confederación de trabajadores de México.

FAO.- Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación.

FJR.- Frente juvenil revolucionario.

FOBAPROA-Fondo bancario de protección al ahorro.

FPT.- Foro de profesionales y técnicos.

GMD.- Grupo mexicano de desarrollo, Sociedad Anónima Bursátil.

ICA.- Ingenieros civiles asociados, Sociedad Anónima Bursátil de Capital Variable.

IFE.- Instituto Federal Electoral

IPAB.- Instituto de protección al ahorro bancario.

NAFIN.- Nacional financiera, Banca de Desarrollo.

PAN.-Partido acción nacional.

PARM.- Partido autentico de la revolución mexicana.

PCM.- Partido comunista mexicano.

PDM.- Partido demócrata mexicano.

PEMEX.- Petróleos mexicanos.

PFCRN.- Partido frente cardenista de reconstrucción nacional.

PNR.- Partido nacional revolucionario.

PPS.- Partido popular socialista.

PRI.- Partido revolucionario institucional.

PRT.-Partido revolucionario de los trabajadores.

PST.- Partido socialista de los trabajadores.

PSUM.- Partido socialista unificado de México.

PVEM.- Partido verde ecologista de México.

SEMARNAT.- Secretaría de medio ambiente y recursos naturales.

SENEAM.- Servicios a la navegación en el espacio aéreo mexicano.

TRIBASA – Triturados basálticos, Sociedad Anónima.

UNAM.- Universidad nacional autónoma de México.

URSS.- Unión de repúblicas soviéticas socialistas.