



**UNIVERSIDAD LATINA, S. C.
INCORPORADA A LA UNAM**

**“REFORMAS A LA INSTITUCIÓN
PRESIDENCIAL MENCIONADAS EN LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”**

TESIS

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

**PRESENTA:
RODRIGO QUINTANA LEAL**

**ASESOR
LIC. DAVID HERNÁNDEZ LÓPEZ**



MÉXICO, DISTRITO FEDERAL, SEPTIEMBRE 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.

ÍNDICE

CAPÍTULO PRIMERO.-SOBERANÍA, DIVISION DE PODERES, FORMA DE GOBIERNO EN MEXICO Y ALGUNOS REGÍMENES ANTECESORES AL REGIMEN PRESIDENCIAL.

1.1.- LA SOBERANÍA.

1.2.- LA DIVISION DE PODERES.

1.3.- FORMA DE GOBIERNO EN MÉXICO.

1.3.1.- La República.

1.3.2.- La Democracia Representativa.

1.3.3.- Separación de Poderes y Sistema Presidencial.

1.3.4.- El Federalismo.

1.4.- REGIMEN MONÁRQUICO.

1.4.1.- El Absolutismo Monárquico y los Estados Nacionales.

1.4.2.- El Constitucionalismo Monárquico.

1.5.- ESTADO LIBERAL.

1.6.- EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO.

1.7.- LOS REGÍMENES TOTALITARIOS.

1.7.1.- El Fascismo.

1.7.2.- El Nacional-Socialismo Alemán.

1.8.- RÉGIMEN DICTATORIAL.

1.9.- RÉGIMEN AUTORITARIO.

1.10.- RÉGIMEN DEMAGÓGICO.

CAPÍTULO SEGUNDO.- DEMOCRACIA, RÉGIMEN PRESIDENCIAL Y RÉGIMEN JUDICIALISTA.

2.1.- DEMOCRACIA.

2.2.- RÉGIMEN PRESIDENCIAL. (ALGUNAS DIFERENCIAS DEL RÉGIMEN PRESIDENCIAL CON EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO).

2.3.- RÉGIMEN JUDICIALISTA.

CAPÍTULO TERCERO.- CONCEPTO DE GOBERNANTE EN MÉXICO.

3.1.- ALGUNAS CULTURAS DEL MÉXICO PREHISPÁNICO.

3.1.1.- Cultura Maya.

INTRODUCCIÓN

El cambio democrático en México exige un replanteamiento en la concepción actual que se tiene acerca del Presidente de la República, la figura de omnipotencia necesariamente tiene que ir disminuyendo de manera paulatina.

México, específicamente en toda su historia, ha mostrado una concepción muy peculiar de la figura de su gobernante, es esa combinación entre lo mismo y lo sacro, dicha situación se reflejaba desde la época prehispánica con la figura del **tlatoni**, hasta la situación que circunscribía al círculo de poder que rodeaba al presidente, es decir, la importancia del partido del Presidente en funciones.

Las facultades con que cuenta el primer mandatario mexicano a nivel constitucional, para un país que tiende a un sistema democrático pleno, son excesivas, no debe concederse tantas facultades a una sola persona, puesto que puede volverse peligroso, el poder necesariamente se tiene que repartir entre los mismos poderes del Estado.

Absolutamente es menester del gobierno que exige una nación democrática, que todas las decisiones de cualquiera de los poderes sean cuestionadas entre ellos.

La verdadera democracia, no estriba en la alternativa del poder entre los partidos políticos, sino en el respeto de la bien encaminada y educada voluntad democrática del pueblo mexicano.

El presente trabajo se inicia desde el estudio de la soberanía nacional, pasando por el principio de la división de poderes en México, así como un análisis de la forma de gobierno en nuestro país.

Se mencionan otros regímenes habidos en el mundo, para hacer la comparación del régimen que ha tenido México a través de su historia.

Se analiza que es el régimen presidencial, en el más puro sentido norteamericano.

Se analiza también la concepción mexicana del gobernante, para llegar a esa forma tan latinoamericana de régimen presidencial, llamado "presidencialismo".

Por último, se realiza un análisis de la forma de organización del Ejecutivo en México, el régimen presidencialista mexicano y finalmente se hacen las propuestas, en cuanto a las facultades del presidente en México, planteándose reforma Constitucional al respecto.

TESIS INTITULADA: “REFORMAS A LA INSTITUCIÓN PRESIDENCIAL, MENCIONADAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”, que presenta el alumno Rodrigo Quintana Leal con número de cuenta 865029921

PROYECTO DE TESIS.-

OBJETIVO.- Analizar y desglosar el contenido de la Institución Presidencial en nuestra Carta Magna, si sus atribuciones se encuentran por encima de los demás poderes, si existe una preponderancia al ejecutivo plasmada en la misma por el Congreso Constituyente de 1917 y de qué manera se ha venido utilizando en cada sexenio.

Ahora bien, también se analizará y en su caso se comentará la veracidad de una división de poderes como tal en nuestro país, como una característica del Estado de Derecho. Se citarán algunos regímenes distintos al nuestro a manera de ver su función en su ámbito de aplicabilidad y que tan factible es o podría ser.

Se citarán de manera breve algunos artículos constitucionales relacionados con las obligaciones y atribuciones de los tres Poderes de la Unión y finalmente en las conclusiones se harán algunas propuestas de posibles reformas constitucionales para que exista una equidad entre los mismos Poderes de la Unión, una verdadera división de poderes en donde la figura Presidencial no sea la columna vertebral del gobierno, que la dirección de México la puedan llevar de manera conjunta los tres Poderes de la Unión.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.- Se planteará a manera de entender lo que es la Institución Presidencial, con algunos antecedentes históricos, tocando y sustrayendo lo más importante de algunas de las Constituciones mexicanas en relación con la figura Presidencial. Éste método se llevará a cabo en el transcurso de éste trabajo de investigación a manera de consultas históricas, algunas definiciones de lo más importante en lo tocante al mismo tema, algunas citas jurisprudenciales, comparando algunas discrepancias de entendimiento sobre algunas doctrinas filosóficas también relacionadas con el tema en cuestión y proponiendo algunas reformas sobre el mismo a fin de darle equilibrio a los Poderes de la Unión.

Posteriormente se verá de manera literal lo que enuncia nuestra Constitución en algunos de sus artículos, esto con el fin de darle sustento y fundamento tanto al tema de la tesis, así como a las conclusiones, críticas y propuestas que se den en su momento.

JUSTIFICACIÓN.- El motivo por el cual se realiza este trabajo de investigación intitulado “Reforma a la Institución Presidencial contemplada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, es el de poder entender que para que exista una verdadera división de poderes en México, se debe conservar una equidad entre los tres poderes sin dar preferencia alguna a ninguno de los mismos, máxime que es lo que entorpece una viable gobernabilidad dentro de un Estado de Derecho y más en un Estado Social de Derecho como el que debiera imperar en México, porque esto se traduce en imparcialidad, respeto a la voluntad de la Nación que es a ésta a quien se debe la figura Presidencial para servicio de los gobernados y no para el de unos cuantos (oligarquía).

Que el Poder Ejecutivo y su titular no sean el bastión y quienes dirijan a la Nación, ya que esto puede traducirse como la historia se ha encargado de presentárnoslo, en algunos de los regímenes negativos para un gobierno libre y democrático como es el caso de México.

HIPÓTESIS.- En éste rubro lo que nos interesa es básicamente conocer las atribuciones de la figura Presidencial, el porqué es importante también saber sus limitantes y discernir si son justas o no frente a los demás poderes, además si esto beneficia o perjudica al Estado mexicano.

Que tanto o cuanto tiempo un gobierno democrático puede sostenerse con un Presidencialismo marcado por años, esto a causa de lo plasmado en la Constitución en lo que toca a lo referente al Poder Ejecutivo y a las viejas y nuevas prácticas que se aplican en el mismo contexto.

CAPÍTULO PRIMERO.

SOBERANÍA, DIVISIÓN DE PODERES, FORMA DE GOBIERNO EN MÉXICO Y ALGUNOS REGÍMENES ANTECESORES AL RÉGIMEN PRESIDENCIAL.

1.1. La Soberanía.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 39 establece que:

“La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

Soberanía del pueblo.- La soberanía se ejerce por medio de los Poderes de la Unión y de los Estados, en los términos establecidos por las Constituciones Federal y Locales, las que en ningún caso, podrán contravenir las estipulaciones de la Federal. La soberanía de la Federación comprende la de los Estados, pero todas giran armónica e independientemente, dentro de sus órbitas, y los Estados pueden obrar sin limitaciones, siempre que no contravengan el Pacto Federal, y fuera de esto, su soberanía no tiene cortapisa alguna.

Thomas Hobbes en su obra del Leviatán, dice: “La misión del soberano consiste en el fin para el cual fue investido con el soberano poder, que no es otro sino procurar la seguridad del pueblo.

Por seguridad no se entiende aquí una simple conservación de la vida, sino también de todas las excelencias que el humano pueda adquirir para sí

mismo...".¹

"Por soberano.- debemos entender: "El poder que no tiene otro superior del que se encuentre obligado a cumplir órdenes o mandatos".²

En las Monarquías la palabra soberano se utiliza para designar al Jefe del Estado. Debemos afirmar que en el caso de México no tenemos constituido éste tipo de régimen, pero podemos decir que el Jefe del Ejecutivo es un soberano por las facultades del presidencialismo otorgadas por la Carta Magna en el artículo 89 y por las facultades políticas extraconstitucionales con que cuenta.

García Máñez, afirma que: "la Soberanía es un atributo esencial del poder político, además de constituir junto con el territorio, la población, el poder y el orden jurídico los elementos del Estado".³

1.2. La división de poderes.

Para abordar el presente tema, debemos hacer alusión a la connotación del concepto de poder:

"Poder, dominio, imperio, facultad y jurisdicción de la que dispone el individuo para mandar o ejecutar; capacidad de imponer la propia voluntad sobre los otros".

"El término, solo o acompañado, adquiere distintos significados en el ámbito jurídico".⁴

¹ HOBBS, Thomas, Leviatán, Editorial Sarpe, Tomo 24, Vol. I, Madrid, España, 1984 P. 215.

² *Ibidem*.

³ GARCÍA, Maynes Eduardo, Introducción Al Estudio Del Derecho, Editorial Porrúa, México, 1996, Pp. 271.

⁴ PINA, Rafael y De Pina Vara Rafael, Diccionario De Derecho, Editorial Porrúa, México, 1996, P 97.

"La doctrina constitucionalista refiere que:

El poder constituyente es la potestad que el pueblo tiene para darse un gobierno y establecer normas de convivencia social y jurídica que aseguren la libertad, mediante disposiciones protectoras de los derechos y deberes, esas normas jurídicas tienen su concreción positiva en la Constitución Política; asimismo, el poder constituyente organiza, estructura y define al Estado, órgano jurídico de la sociedad y también de la nación, cuando esa sociedad tiene unidad ética, histórica, lingüística y aspiraciones e ideas comunes".

La demarcación de este concepto, es decir, la delimitación de su implicación jurídico-política, importa una cuestión que para resolverse, exige la respuesta a dos interrogantes primordiales, a saber, la que estriba en determinar qué se entiende por poder y la que consiste en definir si el poder constituyente es distinto de la soberanía o irrevocable de ella. El término y la idea de poder, entraña actividad, fuerza o energía dinámica.

Ahora bien, el adjetivo constituyente indica la finalidad de esta actividad, fuerza o energía dinámica, y tal finalidad se manifiesta en la creación de una Constitución que, como ordenamiento fundamental o supremo, estructure normativamente a un pueblo bajo la tónica de diferentes y variables ideologías de carácter político, económico o social. En otras palabras, el poder Constituyente es una potencia encaminada a establecer un orden constitucional, o sea, una estructura jurídica fundamental de contenido diverso y mutable dentro de las múltiples y diferentes relaciones colectivas e individuales que surgen de su propio desarrollo.

La nación o pueblo en sentido sociológico, como grupo humano real coherente, decide darse una organización jurídica y política, creando al derecho que a su vez, da vida al Estado como persona moral. La causación de estos efectos obedece a un poder, actividad o dinámica que tiene como fuente

generatriz la misma comunidad nacional. Mediante tal poder, la nación se autodetermina, es decir, se otorga una estructura jurídico-política que se expresa en el ordenamiento fundamental o Constitución. La autodeterminación obviamente excluye la injerencia de cualquier sujeto distinto de la nación que pudiera imponer a ésta dicha estructura o sea, que el poder que tiende a esta finalidad no está sujeto a ninguna potestad

extraña a la comunidad nacional ni tampoco a la de cualquier grupo que dentro de ella este comprendido.

"En cuanto a los poderes constituidos, los órganos de poder reciben su investidura y sus facultades de una fuente superior a ellos mismos, como es la Constitución, eso quiere decir que el autor de la Constitución debe ser distinto y estar por encima de la voluntad particular de los órganos. La doctrina designa al primero con el nombre de poder constituyente y a los segundos poderes constituidos.

Para el tema a tratar en el presente trabajo, hablaremos del poder Ejecutivo; el cual suele adjetivarse también con la denominación de poder administrativo, es decir, de función administrativa del Estado. La función administrativa, a groso modo, porque adelante se profundizará más en el tema, es la actividad que realiza el Estado como un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinen situaciones jurídicas para casos individuales que presentan substanciales diferencias respecto de los actos legislativos o leyes, por una parte, y de los actos jurisdiccionales por la otra".⁵

Aristóteles, inmerso en sus disertaciones políticas que plasmó en diversos ensayos (concibió al hombre como un ser político o animal político), fue el primero en manifestar la conveniencia de una división de poderes, cuando habló de la distribución de las funciones gubernamentales o del poder público, dentro de

⁵ Idem.

su obra de la República. Cabe hacer mención, que tal pensamiento se plasmó por vez primera dentro de la Constitución Romana, por un pensador llamado Polibio, el cual dedujo la forma mixta de gobierno, idea que no es otra cosa que la precaria concepción de la división del trabajo, buscándose entonces, limitar al poder más que dividirlo, a fin de evitar el abuso.

Sin embargo, no fue sino hasta que el inglés John Locke (1632-1704); comenzó a expresar ideas de corte liberal, mismas que se desarrollaron durante la ilustración francesa del siglo XVIII, entre ellas una concepción más clara en cuanto a la referida división de poderes. El poder del Estado se distribuye en diferentes instituciones: legislativa (parlamento), judicial (jueces), y finalmente ejecutiva (gobierno). Por su parte el filósofo francés Montesquieu, señala : "Lo relativo a que tales poderes están provistos entre ellos de lo que llamó frenos y contrapesos, es decir, que cada poder es el límite y freno del otro".⁶

Locke subrayó sobre todo que los poderes legislativo y judicial tienen que actuar por separado del ejecutivo, si se quiere impedir la tiranía.

Fueron entonces Aristóteles quien concibió tal idea, Locke y Montesquieu, quiénes la conceptualizaron.

"El principio de la división de poderes se erige como uno de sus dogmas políticos, consecuencia de experiencias históricas y de una evolución paulatina que va de la transición del Estado estamental al Estado democrático liberal en Inglaterra, pasando por las constituciones de los estados norteamericanos, hasta su formulación clásica y más prístina en el artículo 16 de la Declaración

francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, reflejando in toto, la más pura manifestación del racionalismo liberal en contra del "absolutismo monolítico

⁶ MONTESQUIEU, Charles-Louis De Secondant, Barón, Del Espíritu De Las Leyes, Editorial Sarpe, Madrid, España, 1986, P.83

de la monarquía".⁷

"Montesquieu, incurrió en el error de sustentar una separación de poderes rígida, puramente mecánica y no orgánica, cuya consistencia no tenía relación alguna con el sistema inglés de la época, sustentando que los tres órganos debían combinar entre sí sus actividades".⁸

"El pensador Emmanuel Kant y Jean Jacobo Rousseau, le dieron un giro tajante al pensamiento de Montesquieu, al afirmar que: los tres poderes del Estado están coordinados entre sí...; cada uno de ellos es el complemento necesario de los otros dos. Rousseau, iba aún más lejos, determinaba la sumisión del poder ejecutivo al legislativo".⁹

"Jellineck, afirma que: "los poderes deben estar absolutamente separados, independientes los unos de los otros..."¹⁰

"A partir de la Revolución Francesa, la división de poderes, como un medio para la limitación del poder absoluto, constituye la reivindicación del individuo frente al poder, de tal manera que la división de poderes se convierte en un paradigma por virtud del cual es el propio poder el que limita al poder, como afirmaban los franceses o como dicen los ingleses, constituye un sistema de pesos y contrapesos.

"En el Artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del primer párrafo, se puede apreciar una división flexible, no rígida, habiendo coordinación de poderes, no dislocamiento, aunque realmente sabemos que las atribuciones que posee el ejecutivo,

⁷ LOCKE, John, Ensayo Sobre el Entendimiento Humano, Editorial Sarpe, Tomo 52, Madrid, España, 1984 P. 201.

⁸ TENA, Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1987, Pp. 208.

⁹ *Ibidem*, P. 212.

¹⁰ *Idem*, P. 318.

son excesivas, convirtiéndose en un poder que prácticamente realiza funciones que competen a los otros poderes por la propia naturaleza de los actos realizados".

Poder público. El Poder Público sólo dimana del pueblo, en quien radica esencial y originalmente la soberanía nacional, y los tres Poderes en los cuales se divide, no puede hacer más que lo que el pueblo, en su Ley Fundamental, establece.

División de poderes. Sistema constitucional de carácter flexible. La división de poderes que consagra la Constitución Federal no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de las atribuciones de otro poder. Así, el artículo 109 constitucional otorga el ejercicio de facultades jurisdiccionales, que son propias del Poder Judicial, a las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, en los casos de delitos oficiales cometidos por altos funcionarios de la Federación, y los artículos 29 y 131 de la propia Constitución consagran la posibilidad de que el Poder Ejecutivo ejerza funciones legislativas en los casos y bajo las condiciones previstas en dichos numerales.

Aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución General de la República es de carácter flexible, ello no significa que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan mutuo propio, arrogarse facultades que corresponden a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, facultades que incumben a otro poder.

Para que sea válido, desde el punto de vista constitucional, que uno de los Poderes de la Unión ejerza funciones propias de otro poder, es necesario,

en primer lugar, que así lo consigne expresamente la Carta Magna o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas, y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta.

"Según el artículo 29 de la Constitución, el Congreso da la autorización al Ejecutivo a tomar medidas en caso de perturbación grave de la paz pública, no debiendo legislar en el puro sentido legislativo, sino extenderse únicamente a mayor amplitud de acción administrativa, pues

de lo contrario se infringiría el artículo 49 (de la división de Poderes), convirtiéndose la República representativa en una oligarquía".

"La continuación indefinida de esa práctica, produce el lamentable resultado de menoscabar las actividades del poder legislativo, contrariando en forma que pudiera ser grave al sistema de gobierno representativo y popular establecido por la constitución, ya que reúne transitoria e incompletamente, las facultades de dos poderes en un solo individuo (el Pleno de la Suprema Corte de Justicia admitió que son de naturaleza legislativa las disposiciones de carácter general dictadas por el Presidente de la República en materia arancelaria por ejemplo)".¹¹

"Según la doctrina constitucional inglesa, se deben considerar dos limitaciones de la delegación de facultades legislativas al Ejecutivo:

1. La imposibilidad de que en el ejercicio de dichas facultades se amplíe su alcance por el mismo poder en quien se delegan, en nuestro sistema es muy visible dicha situación, ya que solamente se traspasan determinadas facultades al Ejecutivo por parte del legislativo.

¹¹ TENA, Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1987, P. 222.

2. La sustracción del régimen delegatorio de los derechos esenciales de la persona, situación que entre nosotros no opera cuando a la delegación acompaña la suspensión de garantías; la prohibición de delegar facultades en materia impositiva, lo que en Inglaterra obedece a un motivo histórico".¹²

Nuestro sistema político tiene tres elementos básicos: soberanía, democracia y división de poderes.

De acuerdo al artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo; y todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.

Como consecuencia de este principio, quien en la baja edad media era el "soberano", detentador absoluto del poder, pasa a ser servidor de aquellos que habían sido sus siervos.

En efecto, el pueblo se convierte en soberano y en fuente de toda legitimidad para el ejercicio del poder.

Una de las características de la república es la división de poderes. No es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político.

Rectamente entendido, al principio de la división de poderes subyace, tanto en su sentido histórico como ideológico: evitar la concentración de poder en manos, esencialmente, del titular del Ejecutivo.

Con la división de poderes se persigue:

- Proteger la libertad y seguridad de los individuos.
- Evitar la tiranía.

¹² Idem, P. 236.

- Distribuir el trabajo para hacerlo más eficiente.

El término "división de poderes" no se ajusta exactamente a la realidad. En efecto, la diversidad de órganos y funciones del Estado no determina de manera alguna la división del poder. El poder del Estado es uno solo. Lo que se divide son los órganos que ejercen ese poder y las funciones que se les atribuyen. Por ello, el poder del Estado es único e indivisible, pero la actividad de ese poder se realiza mediante diversos órganos a los que se confían diferentes funciones.

La acción de gobernar comprende tres funciones, que se corresponden con los tres poderes establecidos:

El poder de mando; el poder legislativo lo ejerce a través de la ley, el Ejecutivo lo hace a través de la fuerza material.

Poder legislativo: su función específica es la sanción de las leyes.

Poder ejecutivo: es el poder administrador, el que ejecuta o pone en vigencia las leyes y controla su cumplimiento.

Poder judicial: es el encargado de la administración de justicia.

La evolución histórica y el contenido originario del principio de la división de poderes, como producto de las luchas estamentales contra los regímenes absolutistas imperantes en los Estados europeos, se proyectó, no sin tropiezos y matices, en los territorios que aquéllos mantenían en el continente americano.

En la adopción de una de las formas de gobierno antes indicadas y de la consagración del principio de división de poderes en nuestra historia patria, la encontramos por primera vez en el texto de la Constitución de Apatzingán de

1814. El texto fundamental refleja una diversidad de influencias doctrinales y constitucionales de la época, así como de una división de poderes con una marcada preeminencia del Poder Legislativo.

“La Constitución de 1824 en su artículo 9o, siguió casi fielmente el modelo constitucional estadounidense, tanto en lo que se refiere a la división de poderes como al sistema presidencial mismo, amén del carácter bicameral del Congreso, la vicepresidencia y la organización jerárquica, funcional y competencial del Poder Judicial de la Federación. Durante la vigencia de esta Constitución, el Ejecutivo federal se arroga de facto una serie de facultades que le ponen por encima de los otros dos órganos”.¹³

El artículo 4o. de las bases constitucionales del 15 de diciembre de 1835, dispuso: "El ejercicio del Supremo Poder Nacional continuará dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial", disponiendo existencia de prohibiciones para que ninguno de los tres poderes traspasase el ámbito de sus competencias.

Las leyes constitucionales de 1836, en particular en la segunda ley, recogió el anterior principio, pero conformando un nuevo tipo de órgano constitucional investido con todas las facultades necesarias para determinarlo como un superpoder.

“La Constitución de 1857 consagró en su artículo 59 un sistema presidencial de gobierno sui generis, que Orozco Henríquez califica de intermedio entre el presidencialismo norteamericano y el parlamentarismo europeo. El poder del Estado se depositó en los tres órganos constitucionales tradicionales, un Ejecutivo federal sin veto, un Poder Legislativo unicameral (recuérdese la supresión del senado) y arrogado con una serie de facultades de control sobre la administración pública (refrendo ministerial y comparecencias de los secretarios del ramo ante el

¹³ Ibídem P. 302.

Congreso General y acotamiento al Ejecutivo Federal en el uso de facultades extraordinarias):"Al margen de lo que señaló la Constitución en relación a la división entre el Ejecutivo y el Legislativo, el primero dominó la escena, salvo escasas excepciones. El Poder Judicial tampoco pudo consolidarse".¹⁴

Las reformas constitucionales de 1874 a la Constitución del 57, no sólo determinaron el restablecimiento del senado y el otorgamiento de un veto suspensivo en favor del Ejecutivo, sino que, además, posibilita la consolidación de un sistema presidencial con la impronta nacional.

Baste comentar, en esta brevísima referencia histórica, que durante el régimen autoritario del general Porfirio Díaz se reforzó el presidencialismo y se menoscabó, gravemente, la división de poderes.

"El decreto de reformas a la Constitución de 1857 se convirtió y concretó, en estricto sentido, en la expedición de una nueva Constitución Federal, la de 1917. Los debates del Constituyente originario del 16 y el 17 no se centraron en la discusión puntual del principio, como uno de los dogmas que habrían de caracterizar a la, hasta ahora, primera y única Constitución del siglo XX; no obstante, lo que sí se debatió arduamente fue el tipo y número de facultades a ejercer por cada uno de los órganos constituidos, teniendo siempre en el centro de la discusión a dos de los poderes que se han conformado en el núcleo de atención: los poderes Legislativo y Ejecutivo".¹⁵

Para cerrar el tema tratado, el objeto de la división en el ejercicio del poder es establecer un equilibrio entre ellos, que evite los abusos. Su importancia radica en que es la manera legal de impedir y limitar el autoritarismo (del Presidente, los legisladores o el Poder Judicial). Por ello solo una nación que vive dentro de este

¹⁴ Idem, P. 305.

¹⁵ KAPLAN, Marcos, **De La Forma De Gobierno En México**, Boletín del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Año II, Núm. 5, México, 1992, P. 8.

equilibrio puede decirse que vive acorde al estado de derecho (artículo 49 constitucional).

La realidad en nuestro país fue la de declarar con solemnidad que existía división de poderes como teoría abstracta o como "slogan" de discurso político, pero la realidad consagró un poder supremo: el Ejecutivo, y dos poderes subordinados: el Legislativo y el Judicial.

1.3. Forma de gobierno en México.

En el ejercicio de su soberanía ha sido voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior.

El pueblo mexicano se ha constituido en República. Esta palabra proviene del latín, res pública cosa pública, Estado. Durante siglos, "república" se refirió a toda sociedad política, a todo tipo de Estado que no es monárquico (incluso un Estado aristocrático), y cada vez más, todo gobierno en el cual el pueblo tiene el poder soberano y lo ejerce a través de representantes elegidos por el sufragio universal.

Las formas de gobierno dependen del modo de organizarse la autoridad suprema del Estado. Desde este punto de vista, la república se define por oposición a la monarquía. El jefe de Estado (personal o colegiado) accede al poder y se limita, no por la tradición y los derechos hereditarios, sino por elección del pueblo. La elección puede realizarse directamente por el pueblo sufragante, como en Norteamérica y en los Estados Unidos Mexicanos o indirectamente a través de asambleas parlamentarias, como en Europa. El Estado republicano se caracteriza además por la existencia de un orden jurídico destinado a proteger y garantizar los derechos de sus ciudadanos, es decir, se identifica con el régimen político de la democracia representativa.

1.3.1. La democracia representativa.

El pueblo mexicano se constituye en democracia representativa.

Las formas de régimen político se diferencian por las distintas relaciones posibles entre el aparato estatal y la mayoría del pueblo, sobre todo como polarización entre autocracia y democracia.

La Constitución vigente establece un régimen de democracia representativa (artículo 40, 1er párrafo y 41), "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores..." De este modo, las personas que componen los órganos estatales que representan al pueblo, son llevadas al gobierno y al poder político y administrativo por la voluntad del pueblo, mediante elecciones populares donde obtengan una mayoría de votos, el pueblo no ejerce poder, sino elige a quienes lo ejercen. Quienes detentan la autoridad en el Estado quedan obligados a actuar en nombre del pueblo, a cumplir su voluntad y a hacer lo que aquél haría si pudiera ejercer directamente el poder.

1.3.2. Separación de poderes y sistema presidencial.

Las formas de poder del Estado varían según las relaciones que se establecen entre los tres tipos esenciales de funciones y poderes: de ejecución y administración, de legislación y de justicia. Estos tres tipos pueden ser organizados y ejercidos de diferentes maneras, según los modos de ejercicio, los órganos encargados, los procedimientos y las relaciones que se establecen entre ellos. Se oscila entre las modalidades de unidad de los poderes o más frecuentemente, de su separación. Esta última se manifiesta como diferentes sistemas: presidencial, parlamentario y convencional. El Estado mexicano ha asumido, por la Constitución de 1917, una forma de separación de poderes y de sistema presidencial.

1.3.3. El federalismo.

El pueblo mexicano se ha constituido en República Federal compuesto de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación según los principios de esta ley fundamental (Artículo 40).

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal, (artículo 41).

Se estatuye así una forma de ordenamiento estatal en función del modo de organizar las relaciones entre los órganos centrales y locales del Estado. En todo Estado moderno, el poder central se extiende al conjunto del territorio y de la población y sus decisiones son obligatorias para todos.

El orden estatal se da así bajo diferentes formas, según las modalidades de la centralización y de la descentralización.

Por una parte, un bajo grado de descentralización da el Estado simple o unitario, totalmente centralizado o con una coexistencia de autoridades y órganos centrales y no centrales, aspectos y niveles de descentralización (de hecho o de derecho).

Por otra parte, se da el Estado compuesto, constituido originalmente por varios Estados. Un órgano central, soberano, coexiste con órganos descentralizados con tan gran poder, que se presentan también como órganos supremos de poder de Estado, descentralizados, no soberanos sino autónomos, aunque siempre sometidos en diferentes niveles y aspectos al poder del órgano central.

Los Estados compuestos se presentan bajo las dos formas de confederación y de federación.

La federación presenta los rasgos de una comunidad más estrecha que la confederación. Las unidades descentralizadas mismas pueden, en cierto sentido, ser consideradas como Estados miembros de la federación pero fusionados en éstas. El órgano central detenta el poder estatal soberano, puede tomar decisiones obligatorias para los Estados miembros, tiene amplia competencia política y administrativa y es sujeto único del Derecho Internacional. Los Estados miembros conservan una importante cuota del poder estatal, aunque subordinados al órgano central. Su competencia está definida por la Constitución. Participan como Estados miembros en el poder constituyente y en el poder legislativo. El cuerpo legislativo federal se suele dividir en dos cámaras. La alta o Senado, donde los Estados miembros envían sus representantes, con igualdad de representación entre aquéllos y la Cámara baja, de diputados o representantes, elegidos por los habitantes de la federación como un todo. Coexiste así un Estado Federal, ejercido por un órgano central y varios estados miembros, con poder estatal especial, ejercido por órganos no centrales, propios de dichos Estados.

"En la evolución histórica del constitucionalismo mexicano, la llamada Constitución de Apatzingán propugna una república centralista. El Acta Constitutiva del 31 de Enero de 1824 y la Constitución del 4 de octubre de 1824 establecen una república federal. La Constitución de 1857 también establece un régimen federal".¹⁶

La Constitución de 1917 instituye el Estado federal, caracterizado por la descentralización política. Lo constituyen Estados libres y soberanos, pero unidos en una federación. Por el contenido de los artículos 40 y 41 y sus concordantes, como el 115 y el 124, puede concluirse que las Entidades Federativas no son soberanas, sino autónomas. La Constitución crea dos órdenes de competencias a ella subordinados: Federación y Entidades Federativas.

¹⁶ Idem.

Las Entidades Federativas tienen la capacidad de superar la decisión en los marcos de su competencia (artículo 40). Pueden darse libremente su propia Constitución, que no contravenga la Constitución General (artículo 41).

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre (artículo 115).

Las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados. (artículo 124).

“Deben coincidir las decisiones fundamentales de la Federación y las de las Entidades Federativas”.¹⁷

1.4. Régimen monárquico.

El triunfo del Poder Soberano estriba en dos aspectos, según Maquiavelo:

1) En la satisfacción que produzca el Soberano a su pueblo por los resultados que se va obteniendo (esa satisfacción puede estribar en la buena custodia y salvaguarda de los valores nacionales y de la buena manutención del Estado como tal).

2) En la tolerancia del soberano hacia los súbditos.

Dice Maquiavelo: "Los príncipes, se distinguen con aquellas cualidades que les acarrean censuras y alabanzas; uno es considerado dadivoso y otro rapaz, uno sincero y otro astuto... El príncipe debe ser prudente, con los vicios naturales propios del hombre, porque hay vicios que le harían perder el Estado y otros que

¹⁷ Ibídem, P. 10.

no...".¹⁸

De allí la confusión o asimilación con otro concepto, mucho más definido desde el punto de vista lógico y de los contenidos, como era el de "tiranía" o bien su reducción a sinónimo de la especificación histórica más precisa del gobierno arbitrario, que es el "despotismo". En ambos casos, dichos equívocos tuvieron una ulterior consecuencia: la de proyectar absolutismo hacia la dimensión, eminentemente contemporánea, del "totalitarismo".

Desde un punto de vista descriptivo, se puede definir absolutismo como la forma de gobierno en el que el detentador del poder lo ejerce sin dependencias o control por parte de otras instancias, superiores o inferiores. En cuanto a los límites, se diferencia de manera clara de la tiranía, por una parte y del despotismo césaro papista, por la otra.

En su primera fase, el Estado moderno occidental fue sobre todo, Estado absoluto. En el proceso de racionalización de la política y del poder, el absolutismo representó, tanto en el plano teórico como el práctico, una de las contribuciones más eficaces del espíritu europeo. Es la conclusión de un acontecimiento prolongado que conduce de los orígenes mágicos y sacros del poder a su fundamentación en términos de racionalidad y eficiencia. Un buen testimonio de esto lo da la evolución sufrida por el principio de legitimación monárquica de la antigua investidura por gracia divina de la monarquía constitucional del siglo XIX: evolución a lo largo de lo cual se pasa de una justificación concientemente religiosa (aunque cada vez menos mágica) del poder, a una heroica y clasicista (reconocible en la presencia, entre 1460-1470 y 1760-1770, de alusiones ideológicas y propagandistas de tipo mitológico a la figura del príncipe).

Si secularización significa pérdida progresiva de los valores religiosos (cristianos) de la vida humana, en todos sus aspectos, absolutismo significa

¹⁸ MAQUIAVELO, Nicolás, El Príncipe, Editorial Sarpe, Tomo 12, Madrid, España, 1983, Pp. 105-107

también separación de la política respecto de la teología y conquista de autonomía de la primera, dentro de esquemas de comprensión y de criterios de juicio independientes de cualquier valoración religiosa o por lo menos moral.

Uno de los puntos de llegada de dicho proceso está representado por la obra de Nicolás Maquiavelo, *El Príncipe*, a pesar de la posición equívoca que sostiene en relación con los dos extraordinarios fenómenos histórico-políticos que se están llevando delante ante sus ojos: el estallido de la reforma religiosa y la constitución del Estado moderno constitucional.

Otros autores de referencia en cuanto al absolutismo son Jean Bodino y Thomas Hobbes.

“En cuanto a la distinción entre “absolutismo” y “totalitarismo”, este último consiste en la total identificación de cada sujeto con el entero cuerpo político organizado, pero mucho más con la organización misma del cuerpo. Esto puede suceder en las dos direcciones implícitas en el dualismo autoridad-súbdito: mediante la desmesurada dimensión del polo autoritario, que llega a abarcar en sí todo aspecto y momento de la vida individual, reduciendo lo privado a un simple elemento constitutivo de su misma estructura organizativa, o bien mediante la absolutización

de la presencia individual con igual resultado al menos en un punto: la liberación de la política de todo límite”.¹⁹

Con el advenimiento del Renacimiento y la modernidad, la “Filosofía Jurídica” adopta un nuevo rumbo, especialmente con Maquiavelo quien se inspira en las enseñanzas de la historia para formular sus reconocidas observaciones.

¹⁹ BOBBIO, Norberto, Matteucci Nicola Y Pasquino Gianfranco, Diccionario de Política, Editorial Siglo Veintiuno Editores, México, 1991, P. 314.

Así, el fin justifica los medios, según su célebre fórmula, ya no es el finalismo medieval que en el plano temporal se refería al bien común. Con Maquiavelo la política se aleja de la virtud y se acerca al ejercicio desenfrenado del poder; mientras el pensamiento abandona lo especulativo para abrazarse a lo empírico.

La obsesión de Maquiavelo era la unidad del Estado italiano; para lograrla, proponía una política realista, convencido de la inviabilidad del idealismo para empresas de esta naturaleza. Paradójicamente, como bien lo señala Del Vecchio, la unidad italiana llegó mucho después, en virtud de un programa moral sustentado por los pensadores de finales de siglo XVIII y comienzos del XIX.

Otro precursor de la nueva política es Juan Bodino, cuya metodología es similar a la de Maquiavelo, también con una finalidad concreta: legitimar al absolutismo monárquico en Francia.

Bodino introduce un concepto novedoso, para su época, el de soberanía, a la que considera como el poder absoluto y perpetuo de la república. El Estado detenta el poder absoluto, uno e indivisible, pues para su existencia no se concibe de otra manera, por lo tanto, se ubica por encima de las leyes. No admite la rebelión ningún tipo de derecho del ciudadano frente al Estado.

El poder del soberano absoluto no está sometido a la ley positiva, sólo a las leyes de Dios y la naturaleza. Inclusive la Iglesia debe someterse al mandato del soberano y si este respeta el derecho de propiedad, es porque se trata de una obligación moral, sin respaldo en la ley positiva.

Jacobo Rousseau intentó legitimar el absolutismo preconizado por Bodino, para ello introdujo el concepto del contrato social, donde los hombres acuerdan vivir en sociedad, sometiéndose a un soberano, quien obtiene poder absoluto en virtud de ese pacto.

Según Rousseau, “la expresión distintiva del poder absoluto del soberano

es la facultad de dar leyes. Entonces, el derecho se origina en el Estado y es la voluntad del soberano la que determina lo que es justo o injusto”.²⁰

El absolutismo es una doctrina política que afirma que el rey es el único con poder para crear leyes.

1.4.1. El absolutismo monárquico y los estados nacionales.

El absolutismo monárquico se impone como ideología de Estado gracias a los juristas que salen de las universidades; principalmente las de Bolonia, Salamanca, París y Valladolid; pero también triunfa porque se extiende la doctrina del origen divino del poder de los reyes.

Los reyes apoyan su poder en diversas instituciones, que afectan a todo el territorio, creando, así, los Estados nacionales. Son instituciones como el Consejo Real y los ejércitos permanentes. Otra institución que se crea en esta época es la Administración de Justicia. Se crea una burocracia funcionaria, en la que los oficios son otorgados por el rey. El Estado nacional se caracteriza porque la legislación no está limitada por los fueros, las ciudades o a los señoríos, sino que se aplica en todo el territorio.

1.4.2. El constitucionalismo monárquico.

En un debate aún vivo, E. R. Huber caracterizó al sistema del constitucionalismo monárquico como un modelo constitucional propio. La doble legitimación del sistema constitucional fundamentaba el carácter propio de este modelo, cuya característica esencial era el compromiso entre dos poderes fundamentales distintos. El principio formal del constitucionalismo alemán no era la primacía monárquica, sino la cooperación bajo un compromiso del poder ejecutivo determinado por el Monarca y del poder legislativo determinado principalmente por el Parlamento.

²⁰ TOBAR. Francisco Salvador, Filosofía Jurídica y Ciencia del Derecho, Editorial, FCE. México, 1992 P. 45

Frente a ello, E. W. Böckenförde discute el carácter propio de esta forma política y contempla a la monarquía constitucional sólo como un Estado intermedio y transitorio entre monarquía y soberanía popular, entre absolutismo y parlamentarismo, sin una fuerza política institucional propia. Defiende esta tesis con el argumento de que los dos elementos esenciales, decisivos para la existencia de una forma política autónoma, no están presentes en la monarquía constitucional. Por un lado, faltaría un principio político unificador propio, es más, en la Constitución se hallarían recíprocamente enfrentados el principio democrático y el monárquico, sin disolverse en una unidad superior. Por otro lado, al principio monárquico le faltaría su propia legitimidad, que sólo habría consistido en el reconocimiento de su facticidad política.

La Constitución, independientemente de su origen otorgado o pactado, no es el consenso básico obligatorio superior con el que ambas partes se identifican. Es más, lo característico no es que la Constitución sea ya el compromiso obligatorio, sino que dentro de este sistema sólo en caso de conflicto se deba hallar un compromiso entre la Corona y el Parlamento.

Por ello, ambos principios legitimadores contradictorios pugnan por imponerse en el marco constitucional, pugna cuya tendencia durante el siglo XIX fue que la preponderancia de la monarquía se vio desplazada paulatinamente por la supremacía, democráticamente fundamentada, del poder del Parlamento.

El desarrollo del sistema de gobierno, si bien no puede separarse por completo, sí debe diferenciarse claramente del problema de la legitimidad.

Todavía hoy es posible hallar las tres formas del sistema de gobierno: presidencialista, parlamentario y el sistema mixto parlamentario-presidencialista. Todos ellos son compatibles con el principio democrático, de tal modo que el establecimiento de este último no se puede equiparar a la parlamentarización.

A la inversa, es posible realizar cualquiera de los tres sistemas de gobierno con una Jefatura del Estado monárquica, por lo que es posible hallar éstos en el sistema constitucional del siglo XIX.

Este proceso duró casi 100 años en Gran Bretaña, Francia, así como en Alemania se desarrolló de forma muy coherente. “Pero Alemania se incorporó a él con un retraso de unos 30 a 50 años”.²¹ En este sentido, el sistema mixto de la doble dependencia del Gobierno respecto del Parlamento y del Jefe del Estado es en su misma esencia inestable.

Sin embargo, en este punto el fundamento de ambas fuerzas tiene efecto en diferentes principios legitimadores. La conexión del conflicto de legitimidades con el problema de la responsabilidad gubernativa elevó durante el constitucionalismo monárquico el significado y la intensidad de la lucha por el control sobre el Ejecutivo.

“El Parlamento democrático tuvo que tratar de someter al gobierno a su control, para garantizar la responsabilidad democrática. Es a consecuencia de esa inherente inestabilidad y situación de indecisión por lo que sólo es posible caracterizar al sistema alemán de la monarquía constitucional como una mera forma de transición, a pesar de haber tenido más de un siglo de duración”.²²

1.5. Estado liberal.

El Estado Liberal surgió como resultado de una crítica al Estado Monárquico Absolutista, de los siglos XVII y XVIII. Es decir, la forma de Estado que existía hasta antes de la Revolución Francesa de 1789, era la del Estado Monárquico- Absolutista, que estaba caracterizado porque el Rey era el soberano, esto es, que por encima de su poder no había otro poder humano; porque el origen de su poder era de Derecho Divino. Porque concentraba todo el poder, es

²¹ Al respecto véase revista Proceso 2001, año V, No. 809, p. 12.

²² BOBBIO, Norberto, Matteucci Incola y Pasquino Gianfranco, **Diccionario De Política**. Editorial Siglo Veintiuno Editores, México, 1991, P. 214.

decir, el Rey "hacía" la Ley, el Rey "aplicaba" la Ley y el Rey "interpretaba" la Ley. Un Estado donde el Soberano tenía concentrado todo el poder y tenía no solo derecho sobre la vida, la libertad y la propiedad de todos sus súbditos, sino que además determinaba la vida económica.

Este liberalismo original tenía no solo una dimensión política, sino también económica y filosófica. Los pensadores o ideólogos fueron los siguientes: Juan Jacobo Rosseau, Montesquieu, Diderot, Voltaire, David Shmit, David Ricardo, Malthus, Jhon Locke, Hobbes, etc.

Todos estos filósofos y pensadores hicieron una crítica a la sociedad absolutista-monárquica, que culminó en un proceso revolucionario de carácter político-social: la revolución francesa, y al mismo tiempo coincidió con un fenómeno de carácter científico-tecnológico: la 1ª revolución industrial, que en un proceso simultáneo y convergente dieron origen a un nuevo tipo de sociedad: la sociedad capitalista y a un nuevo tipo de Estado: el Estado liberal - burgués. Ricardo Conbelas, en su libro "Estado de Derecho, Crisis y Renovación", afirma que El Estado liberal surgió como un concepto de lucha. Un arma política de la burguesía con el objeto de imponer un nuevo orden político frente al del absolutismo (monárquico). Los principios clave que definen y caracterizan el Estado de derecho, son:

a) Los derechos fundamentales (del hombre). Estos derechos, considerados como inalienables y anteriores al Estado, conforman una especie de barrera fortificada frente a las eventuales arbitrariedades del poder. La libertad, la propiedad y la seguridad del individuo son las ideas básicas en torno a las cuales tales derechos se construyen.

b) La libertad. A ella pertenecen las libertades civiles, económicas y de pensamiento y las llamadas libertades-oposición que son aquellas que establecen

una especie de freno y que garantizan al individuo los derechos de discusión y de participación.

A ellos pertenecen los llamados derechos políticos, las libertades de prensa, de reunión y de asociación.

c) La propiedad. "Ese derecho inviolable y sagrado", tal como la definió la "Declaración Universal de los Derechos del Hombre", es el instrumento a través del cual se realiza adecuadamente la libertad individual.

d) La seguridad. Es entendida como la protección que asegura el despliegue de libertad y de la propiedad. La necesidad de seguridad sirve de plataforma para el desarrollo de la protección jurídica sobre la que se construye la dogmática del Estado de Derecho.

e) El principio de la división de poderes. Este más que un principio es un dogma. Ante el poder absoluto y total del soberano, con Montesquieu como vocero, sostiene que la única forma de controlar el poder es con otro poder de igual dimensión y naturaleza ("Solo el poder detiene al poder") y por tanto afirma que el poder del Estado tiene que dividirse en tres poderes, el legislativo, el ejecutivo y el judicial, que además deben controlarse entre sí.

f) El principio de la autoridad de la ley. Este principio se constituyó como oposición al principio absolutista que establecía que los actos del rey o soberano no están limitados por las leyes. Según este principio todo acto estatal debe ser un acto jurídico que derive su fuerza de la ley aprobada por el Parlamento, que es la institución a través de la cual se manifiesta de forma más acabada la voluntad popular.

La ley, en la famosa expresión de Rosseau, es la expresión de la voluntad

general.

En los principios derivados del Estado de Derecho, se encuentran los siguientes:

g) El principio de la reserva legal. Afirma que toda intervención en la libertad y propiedad de los ciudadanos solo puede tener lugar en virtud de una ley general.

h) La retroactividad de la ley. La ley solo cobra vigencia desde el momento de su promulgación, no debe tener ningún efecto hacía el pasado. La retroactividad es el mayor delito que pueda cometer la ley.

i) La independencia de los jueces. Derivado del dogma de la división de poderes, se entiende fundamentalmente como la posibilidad por parte del juez de cumplir la función jurisdiccional ajeno a toda perturbación extraña.

j) La jerarquía de las normas. Una norma solo es válida en la medida que ha sido creada de la manera determinada por otra norma, cuya creación a su vez ha sido determinada por otra norma.

k) La legalidad de la administración pública. La administración solo actúa en virtud de las previsiones de la ley preestablecida.

l) La justicia constitucional. Establece que los jueces (tribunales ordinarios, tribunal constitucional, tribunal ad hoc) son una suerte de guardián de la constitución, celoso de que los poderes cumplan y no se aparten de los dictados y principios que la Constitución establece.

En el siglo XVIII, el absolutismo monárquico alcanza en toda Europa su mayor fuerza y esplendor. Es en este siglo, donde la burguesía se opone ya a la monarquía

absoluta, pues aquella, que ya tenía el poder económico, aspira a alcanzar el poder político monopolizado por la nobleza.

Será la burguesía la que asuma el protagonismo en este siglo, que se enfrenta al sistema político-social establecido, aspiran a destruir el denominado "Antiguo Régimen" sintetizado en el absolutismo y los privilegios de la nobleza y el clero, elabora una cultura nueva: la ilustración.

1.6. El régimen parlamentario.

El régimen parlamentario surge progresivamente como una respuesta antagónica al poder centralizado de otra forma de gobierno ya superada, la monarquía absoluta, a efecto de participar del poder político que antes se encontraba en manos de un solo hombre, quien paulatinamente es obligado a compartirlo ante el influjo de una creciente fuerza modernizante representada por la burguesía, fuerza esta que toma a la monarquía absoluta en constitucional, al hacerla responsable de sus actos de gobierno ante el parlamento, organismo que alcanzó su apogeo político en los umbrales del siglo XX.

"En un intento por definir al parlamento, podrá decirse que es una asamblea, la cual, basada en un principio de representación de diversos estratos sociales, cuenta con funciones especialmente referidas a la actividad legislativa del Estado, así como a la elección de los funcionarios de las tareas ejecutivas (generalmente miembros del propio parlamento), y quienes pueden ser removidos por la misma asamblea cuando así lo considere conveniente".²³

Dice el maestro De Pina que el sistema parlamentario es: "La organización de los poderes del Estado caracterizado por el predominio del Poder Legislativo sobre todos los demás (Ejecutivo y Judicial)".²⁴

²³ MARTÍNEZ, Morales Rafael, **Derecho Administrativo**, Editorial, Harla, México, 1997, P. 88.

²⁴ PINA , Rafael y De Pina Vara Rafael, **Diccionario de Derecho**, Editorial, Porrúa, México, 1996, P. 73.

La gran mayoría de los países del mundo poseen un parlamento. Una de las consecuencias de la influencia occidental en el resto del mundo ha sido la extensión del concepto de sistema parlamentario aunque algunos estados no occidentales ya tenían sus propias asambleas antes de la colonización. Esto es especialmente cierto en el caso de la Commonwealth. Países como Canadá, Australia y Nueva Zelanda han funcionado con un gobierno parlamentario tradicional durante mucho tiempo.

La India también ha demostrado ser capaz de mantener un sistema parlamentario y puede reclamar el título de ser la mayor democracia parlamentaria con sus dos multitudinarias cámaras, el Lok Sabha y el Rajya Sabha. Un país vecino, Pakistán, ha tenido una experiencia parlamentaria menos satisfactoria e interrumpida con más frecuencia. Esto indica que los países en vías de desarrollo tienen mayores dificultades en mantener un sistema parlamentario por una inestabilidad política que ha derivado históricamente en la frecuente aparición de regímenes de partido único o dictaduras.

Por otro lado, el parlamentarismo latinoamericano es consecuencia del proceso de emancipación iniciado en 1810 y en el que ejerció una gran influencia la primera Constitución liberal española aprobada en las Cortes de Cádiz en 1812. En casi todos los países, el poder legislativo reside en un parlamento bicameral compuesto por una cámara baja, que puede ser denominada de diversas maneras (Congreso de los Diputados, Cámara de Representantes, etcétera) y una cámara alta que suele identificarse como Senado.

También es representativo y establece la división de los poderes del Estado. El Ejecutivo es ejercido por un monarca o Presidente, que cumple la función de Jefe de Estado, y por un Primer Ministro que encabeza el Gobierno, el que responde ante el Parlamento.

El Poder Legislativo le corresponde al Parlamento, configurado por los representantes directos del pueblo, elegidos por sufragio universal.

De acuerdo a quién es el Jefe de Estado, los regímenes parlamentarios se pueden clasificar en monárquicos y republicanos.

Un régimen es parlamentario-monárquico cuando el Jefe de Estado es un rey o príncipe, por ejemplo, España. En cambio, es parlamentario-republicano cuando el Jefe de Estado es un ciudadano que recibe el cargo de Presidente de la República, llega al cargo por medio de una elección realizada en el Parlamento, por ejemplo, Italia.

1.7. Los regímenes totalitarios.

Después de haber tratado el tema del régimen monárquico, antes de involucrarnos en el tópico del régimen presidencial, para posteriormente hacer una confrontación de ambos sistemas gubernamentales, es preciso, analizar los sistemas totalitarios que predominaron a mediados del siglo XX, ya que éste análisis nos dará una perspectiva de la supervivencia de los tintes monárquicos llevados a la exageración que florecieron nuevamente en Europa. Como lo vimos en el tema pasado, no es lo mismo monarquía que totalitarismo, en el caso del primero, la facultad de gobierno que posee el Monarca, es otorgada por Dios; a diferencia del régimen totalitario cuya supremacía recae en el Estado mismo y no en la figura de un solo hombre con facultades divinas, de cualquier forma ambos sistemas pudieron llegar a converger, en una dictadura o un régimen tiránico.

Cabe mencionar, que en un momento determinado los líderes de estos movimientos si bien no se les reconoció facultades meramente conferidas por la divinidad, sí llegaron a ser considerados Mesías que sacarían a sus pueblos de situaciones histórica, política y económicamente difíciles. El Estado es el órgano total de la vida humana, de ahí el nombre de regímenes totalitarios, el Estado es el todo. Su ideología la concibe el propio Recasens como un sistema "Caleidoscópico" porque un día es capitalista, otro día proletario, ayer furiosamente anticlerical, hoy

halagando al Vaticano, antialemán un tiempo, luego radicalmente teutón. Tan solo disfraces de una idea enfermiza de poder absoluto.

1.7.1. El fascismo.

Proviene de la palabra italiana Fascio, que significa conjunto. Fascismo, forma de totalitarismo del siglo XX que pretende la estricta reglamentación de la existencia nacional e individual de acuerdo con ideales nacionalistas y a menudo militaristas; los intereses contrapuestos se resuelven mediante la total subordinación al servicio del Estado y una lealtad incondicional a su líder. En contraste con los totalitarismos de izquierdas identificados con el comunismo, el fascismo basa sus ideas y formas en el conservadurismo extremo. Los regímenes fascistas se parecen a menudo a dictaduras y a veces se transforman en ellas, a gobiernos militares o a tiranías autoritarias, pero el fascismo en sí mismo se distingue de cualquiera de estos regímenes por ser de forma concentrada un movimiento político y una doctrina sustentados por partidos políticos al margen del poder.

El fascismo hace hincapié en el nacionalismo, pero su llamamiento ha sido internacional. Surgió con fuerza por primera vez en distintos países entre 1919 y 1945, sobre todo en Italia, Alemania y España. En un sentido estricto, la palabra fascismo se aplica para referirse sólo al partido italiano que, en su origen, lo acuñó, pero se ha extendido para aplicarse a cualquier ideología política comparable. Del mismo modo, Japón soportó durante la década de 1930 un régimen militarista que presentaba fuertes características fascistas.

Los regímenes fascistas también existieron en periodos variables de tiempo en muchos otros países. Incluso democracias liberales como las de Francia e Inglaterra tuvieron movimientos fascistas importantes durante las décadas de 1920 y 1930. Después de la derrota de las potencias del Eje Roma-Berlín-Tokyo en la II Guerra Mundial, el fascismo sufrió un largo eclipse, pero en los últimos tiempos ha reaparecido de forma más o menos abierta en las actuales democracias

occidentales, sobre todo en Francia y en Italia.

La "batalla por los nacimientos" de Benito Mussolini simbolizó la visión fascista del papel de la mujer, como pilar pasivo del hogar y madres de futuros miembros de las fuerzas armadas. "La mujer escribió el fascista italiano Ferdinando Loffredo debe volver bajo el sometimiento del hombre, padre o esposo y debe reconocer por lo tanto su propia inferioridad espiritual, cultural y económica". Uniendo el feminismo militante con el marxismo y la lucha de clases, los fascistas hicieron un llamamiento a la reconciliación entre los sexos así como entre las clases sociales, pero en términos masculinos. Pierre Drieu La Rochelle, escritor francés que más tarde hizo apología de la ocupación nazi condenó el feminismo por ser una "doctrina perniciosa" y afirmó que las mujeres, carentes de las cualidades espirituales de los hombres, eran una fuente de decadencia.

1.7.2. El nacional-socialismo.

"La palabra Nazi es una contracción del nombre del Partido Obrero Nacional Socialista Alemán. Es aplicable al valor de la disciplina, la jerarquía, dándose una concentración en vez de una división de poderes, tomando un gran auge la idealización y el dominio del Estado y a la fusión indisoluble del partido único con el Estado y el gobierno.

Podemos creer entonces, que la teoría que sustenta el nazismo es fácilmente desquebrajable, pero fue fácil introducirla por la situación absolutamente desmoralizada que estaba viviendo el pueblo alemán en esa época, siempre tomando en cuenta la filosofía, la historia y las costumbres del pueblo.

Hegel, Nietzsche, Schopenhauer y Kant, fueron los filósofos que retomaron los pensadores fundamentalistas del nuevo partido que se acababa de crear.

Nietzsche, aportó la idea del superhombre, como figura de inspiración o ideal

para alcanzar por cada ciudadano del pueblo Alemán. Este representaba la perfección a la cual siempre debía aspirar el hombre ario. Todas las aportaciones a la nación por parte de los individuos que la integran eran de la nación y para la nación, siempre debiéndose salvaguardar los intereses raciales primarios por parte del Estado.

Schopenhauer, habla de la noción de voluntad, cuya dinámica mueve la naturaleza y la vida humana.

“Podemos asegurar que tanto el nacionalsocialismo como el fascismo tienen tendencias propias y autónomas que surgieron por el momento histórico que cada país vivía, aunque hubo intercambio de rasgos entre ambos movimientos.

Concluye la primera Guerra Mundial y cae como consecuencia el Kaiser Guillermo II, formándose en 1918 un gobierno de tipo socialista, afirmándose posteriormente el predominio de los social-demócratas cristalizando su ideología en la constitución de Weimar, socializándose los medios de producción poco a poco.

El nacionalsocialismo nace con la aparición de un hombre: Adolfo Hitler el fuehrer, el jefe, el líder, el Mesías que sacaría a flote a su pueblo a costa de lo que fuera. Alemania estaba sumergida en las consecuencias de la derrota de una guerra y condenada a pagar las sanciones que los países victoriosos le impusieron a través del Tratado de Versalles".²⁵

"Hitler invocaba lo más vital, lo más sensible de las tradiciones, del espíritu, del orgullo y el resentimiento del pueblo alemán. El Líder fue apoyado por las potencias de occidente Francia e Inglaterra, que vieron en él, la posibilidad que tenían contra el comunismo ruso.

El partido nazi triunfa en las elecciones de 1933, Hitler le otorga al poder

²⁵ CHEVALLIER, Jean Jaques, Los Grandes Textos Políticos, Editorial, Aguilar, México, 1970, P. 377.

ejecutivo la facultad de legislar (como en nuestro sistema presidencialista), anulando a través de la violencia los focos de resistencia, sobreponiendo los intereses del Estado alemán, del 33 al 45 es la historia del Estado alemán-nazi. Se protegió arduamente a las clases más desprotegidas, dentro del Estado paternalista, haciéndole hincapié en las condiciones sanitarias y de vivienda de los obreros, así como en su nutrición.

El mayor premio de cualquiera era el hecho de sacrificarse por su Estado, por su pueblo. La lucha anti-semita se dio por el monopolio de los negocios que estaban ejerciendo los judíos. Se instruía a las juventudes para luchar por su país, por su pueblo, por sus raíces ningún niño abandonaba la escuela hasta saber lo que valía su pueblo y la superioridad de su sangre sobre la de otras razas.

Era un régimen totalitario por el control absoluto ejercido por el Estado sobre las individualidades o colectividades internas".²⁶

1.8. Régimen dictatorial.

"Dictadura. Sistema de gobierno cuya primera definición fue dada por el filósofo griego Aristóteles, que la calificó como una de las formas puras de gobierno, junto con la monarquía y la aristocracia, en oposición a la impura demagogia."

En la actualidad, la dictadura es una modalidad de gobierno que, invocando un pretendido interés público, identificado en la realidad con intereses de algunos grupos, persuade para conseguir de acuerdo a sus intereses, la voluntad de los gobernados. Es un poder ejercido por una persona o grupo al margen o por encima de las leyes, sin sometimiento a fiscalización ni control democrático alguno. La dictadura excluye, cuando no la elimina, una división de los poderes del Estado legislativo, ejecutivo y judicial, implicando la restricción o supresión de las libertades de expresión, reunión y asociación. Por regla general, viene

²⁶ MONTENEGRO, Walter, Introducción a las Doctrinas Político Económicas, Ed. FCE, México, 1978,

impuesta mediante golpes de Estado militares respaldados a su vez por sectores civiles que profesan una ideología concreta, con aspiraciones hegemónicas y programas autoritarios, en particular en situaciones de crisis económicas o políticas.

En la teoría marxista-leninista se habla de dictadura del proletariado para referirse a la forma de gobierno que la clase trabajadora implantaría una vez derrocado el sistema capitalista como fase previa al advenimiento de la sociedad comunista, para consolidar y desarrollar el proceso revolucionario socialista.

En la edad contemporánea, la ciencia política ha denominado dictadores a aquellos gobernantes que han asumido de una forma absoluta todo el poder del Estado, prescindiendo de los valores generalmente aceptados del sistema democrático de representación. “Benito Mussolini en Italia, Adolf Hitler en Alemania, Kim Il Sung en Co-rea del Norte y Stalin en la Unión Soviética serían claros ejemplos de gobiernos dictatoriales del siglo XX”.²⁷

1.9. Régimen autoritario.

El Estado autoritario es otra forma de Estado autocrático, que rechaza los principios del Estado democrático. Se define como un régimen con un pluralismo político limitado, que permite la existencia de algunos partidos políticos más o menos afines a sus principios. No existe un partido oficial como en el sistema totalitario. Un jefe carismático o el grupo dirigente tiene mayor poder en estos casos. La duración de los regímenes autoritarios depende de la vida de su líder o fundador y de los grupos que lo apoyan.

Autocracia. Es el régimen en el cual la autoridad pertenece a una minoría de miembros, que gobierna sólo en su propio nombre y decide todo por sí y ante sí.

²⁷ Ibídem P. 261.

En la democracia el pueblo detenta la soberanía y el poder. Es en nombre del pueblo o de la mayoría de éste, que una minoría puede gobernar con legitimidad y consenso, a condición de no impedir y si promover la formación de la voluntad del pueblo, de respetarla y de aplicarla, sobre todo por respeto a los derechos, libertades y garantías de tipo democrático.

1.10. Régimen demagógico.

Demagogia. Actitud y comportamiento político caracterizado por el intento de conseguir el afecto popular o el incremento de adeptos a una determinada ideología, grupo político o líder carismático, por medio de la manifestación pública de ideas o sentimientos compartidos de forma general por los receptores de tales mensajes. El individuo o asociación política que utiliza la demagogia como fórmula para incrementar su popularidad utiliza el lenguaje con la intención de remitirse de forma deliberada a elementos conocidos de la mentalidad de sus interlocutores; realmente, apela al componente emotivo y emocional de éstos para lograr la plena identificación ideológica y conseguir el apoyo para sus propósitos.

“Los orígenes del término se remontan a la antigua Grecia. Aristóteles definió la demagogia como una de las formas impuras de gobierno (por suponer la consentida dominación del pueblo por un tirano), frente a dictadura, monarquía y aristocracia”.²⁸

²⁸ Ibídem P. 281.

CAPÍTULO SEGUNDO.

DEMOCRACIA, RÉGIMEN PRESIDENCIAL Y RÉGIMEN JUDICIALISTA.

2.1. Democracia.

Las agrupaciones humanas o sociedades políticas establecen distintas formas de relación entre sus miembros, determinadas por las creencias y los valores de cada grupo de individuos.

La manera cómo los miembros de una comunidad conjugan sus valores al interior del Estado, da lugar al régimen o sistema político que lo caracteriza: democracias y autocracias.

"La palabra y el concepto democracia viene del griego demos, que significa pueblo y kratos, que quiere decir poder, autoridad, gobierno, por lo que su significado literal es gobierno del pueblo"

La democracia es definida como la forma de gobierno donde el pueblo escoge libremente a sus gobernantes. Ninguno de ellos posee poderes absolutos, todos están sometidos a la constitución y a las leyes. Todos los ciudadanos deben tener los mismos derechos y los mismos deberes.

Una democracia se reconoce por sus atributos o cualidades, que le son propias y que pueden ser permanentes y variables.

Los atributos permanentes de la democracia son:

- a) Sus valores: dignidad, libertad e igualdad.
- b) Sus principios: la autodeterminación de los pueblos y el respeto, promoción y garantía de los derechos humanos.
- c) Sus reglas: gobierno de la mayoría, con respeto a las minorías, pluralismo político, elecciones de autoridades periódicas y libres, Estado de

Derecho.

“Los atributos variables son la intensidad y frecuencia de la participación ciudadana, la representatividad de las corrientes políticas y de pensamiento, los mecanismos y grado de control de las autoridades, la práctica efectiva de las libertades y derechos políticos, sociales y económicos de todos los ciudadanos, y la posibilidad real de que la oposición se organice”.¹

Todas las características señaladas son las que identifican al sistema democrático.

Para ejercer la democracia, los pueblos pueden darse la forma de gobierno que estimen conveniente, dentro de los márgenes antes mencionados. Los regímenes democráticos más conocidos son el Presidencial y el Parlamentario.

También, se puede hablar de regímenes Presidencialista y Semipresidencialista, aunque estos realmente son como una derivación o modalidad de los anteriores.

2.2. Régimen presidencial (algunas diferencias del régimen presidencial con el régimen parlamentario).

Jorge CARPIZO, citando a Charles De Gaulle expresó que: Los griegos en los tiempos antiguos solían preguntar al sabio Solón: "¿Cuál es la mejor Constitución?" Él solía contestar: "Decidme primero para qué pueblo y para qué época".

Actualmente existen en el mundo dos grandes sistemas de gobierno: El parlamentario y el Presidencial , cada uno con características propias, como lo vimos en el capítulo anterior, el régimen parlamentario, denota la supremacía del poder legislativo sobre el ejecutivo en la toma de las decisiones gubernamentales,

¹ ABBAGNANO, Incola, Diccionario de Filosofía, Editorial, FCE, México, 1971, P. 315.

sin embargo, debemos mencionar que dichas atribuciones aunque mantienen peculiaridades comunes, pueden variar, ya sean acentuándose o debilitándose, según el país o sistema político del cual se trate.

Así como también es digno de mencionarse que existen países, en cuyos sistemas convergen características presidenciales y parlamentarias, siguiendo pues, las directrices políticas del estado en cuestión, así como su situación de lugar y tiempo.

El régimen presidencial, a diferencia del sistema parlamentario, se caracteriza porque la hegemonía política del estado ya no recae en una asamblea, sino en un solo hombre al que el pueblo elige, ya sea de manera directa o por intermedio de representantes y al que se le ha denominado Presidente.

“Las exigencias propias de la dinámica del Estado Contemporáneo, implican que el orden jurídico, en un sistema presidencial, otorgue a su titular facultades discrecionales que le permitan afrontar con solvencia la problemática socioeconómica imperante en su país”.²

Al hablar de sistema político, nos referimos a un estudio más amplio que al mismo régimen político, ya que además de analizar las instituciones políticas y la coordinación entre ellas como régimen político, se estudia también las relaciones entre este régimen y los demás elementos del sistema social.

En el régimen parlamentario como lo analizamos en el capítulo anterior, existe una colaboración de poderes entre el legislativo y el ejecutivo, hay una relación flexible, y una dependencia recíproca entre ambos, ya que están fusionados de tal modo que el gobierno puede ser destituido por el parlamento por la falta de confianza y a la vez el legislativo puede ser disuelto por el ejecutivo.

² MARTÍNEZ, Morales Rafael, Derecho Administrativo, Editorial Harla, México, 1997, P.118.

En el régimen presidencial hay una separación entre ambos poderes el legislativo y el ejecutivo de manera ortodoxa y esta separación esta aplicada teóricamente;

ambos son independientes, cada uno actúa dentro de la competencia que le es asignada por la constitución, pero están obligados a cooperar en ciertos puntos.

Como lo mencionamos en el primer capítulo, la separación de poderes se sustenta en la necesidad de que "el poder controle al poder para garantizar la libertad y evitar el abuso", por ello es necesaria la separación e independencia de los tres órganos del Estado encargados de realizar tareas vitales para la conservación de éste: legislación, administración y jurisdicción (o judicial). Un órgano legisla, el otro ejecuta la ley y administra los recursos públicos dentro del marco legal, mientras un tercer órgano aplica la ley a los casos concretos. Así ha llegado la separación de poderes hasta nuestros días y está incorporada en la constitución actual.

La forma como la constitución de cada Estado define las reglas sobre el funcionamiento y las relaciones de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial, permite establecer la definición básica del régimen político. Una tipología bastante difundida de los regímenes políticos es la que distingue entre el régimen presidencial, el régimen parlamentario y los regímenes híbridos (o mixtos).

La versión clásica del régimen presidencial está representada por el modelo norteamericano, contenido en la Constitución de los Estados Unidos de América vigente desde 1787. La característica central del modelo presidencial es la bien definida separación de los órganos o poderes del Estado. El Ejecutivo es elegido por el pueblo mediante un sistema de votación indirecta, al igual que el Legislativo (Congreso). El control entre ambos es sutil y no existen instituciones o procedimientos que exijan una constante relación entre las actividades de uno y otro, al punto que el Presidente de los EUA. tiene dentro de sus atribuciones el

conocido derecho de veto, en tanto el Congreso puede hacer uso de su poder de recorte presupuestal.

La Presidencia en los E.U.A., es muy fuerte y los Secretarios semejantes a los ministros de Estado no son por lo regular obligados a concurrir a las Cámaras ni tienen responsabilidad política frente a ellas. Por su parte, la Corte Suprema ha sido y es en los EUA. el órgano compensador, un verdadero orientador del sentido de la ley. El Congreso norteamericano no ejerce propiamente una función de control político permanente, basada en procedimientos especialmente diseñados para tal finalidad. La cabeza visible del Gobierno es el Presidente, con su amplia gama de atribuciones, reuniendo las calidades de Jefe del Estado y del Gobierno.

"Para el maestro Ignacio Burgoa Orihuela las características del régimen presidencial son las siguientes:

- El presidente de la república es la persona en quien se deposita el Poder Ejecutivo, es decir, la función administrativa del Estado, deriva su investidura de la misma fuente que nutre la integración humana del parlamento o congreso, o sea, la voluntad popular. Por consiguiente, si en un sistema presidencial el titular del órgano administrativo o ejecutivo supremo de la entidad estatal proviene jurídicamente de dicha voluntad como expresión mayoritaria de la ciudadanía, puede sostenerse válidamente que el mencionado sistema articula con más autenticidad la democracia que el parlamentario.

En el sistema presidencial, ningún signo de supeditación al legislativo se registra, pues el titular del órgano administrativo asume su investidura por la voluntad mayoritaria del pueblo en elecciones directas o indirectas.

- Al presidente se le confía la función administrativa como supremo órgano ejecutivo del estado, así como también se le otorga la necesaria facultad de nombrar a sus colaboradores para la atención y despacho de los diversos ramos de la administración pública, tales funcionarios asumen responsabilidad directa ante el propio alto funcionario, por lo cual tiene facultades inmediatas de remoción sobre éstos servidores públicos para sustentar un mejor gobierno.
- Los colaboradores mas cercanos o inmediatos del presidente, no son ministros como en el régimen parlamentario, sino son Secretarios de Estado, ya que son auxiliares del propio presidente en los distintos ramos de la administración pública, entre ellos y el poder legislativo no hay ninguna relación directa, ya que el único responsable vendría siendo el propio presidente.

En el sistema presidencial no existe el llamado cuerpo de ministros, cuya situación, composición y competencia se parezcan a los del gabinete en el régimen parlamentario. Este atributo se funda en el hecho de que los secretarios, no pueden formar un cuerpo decisorio y ejecutorio independiente a la voluntad del presidente.

El régimen presidencial es instaurado dentro de un régimen democrático , no es titular de la facultad legislativa. Dicha impotencia para crear leyes no es absoluta, porque constitucionalmente está facultado para crear leyes pertenecientes a determinados ramos.

El Presidente debe estar investido con un amplio sistema de atribuciones constitucionales y legales para que esté en condiciones para desempeñar las importantes y trascendentales funciones de gobierno que tiene encomendadas

dentro del sistema respectivo".³

Jorge Carpizo, en su obra del Presidencialismo Mexicano, cita la obra de Regímenes Políticos Contemporáneos, dónde se enuncian las siguientes características:

El presidente es electo periódicamente por el pueblo y no por el poder legislativo;

El Presidente designa a los ministros, quienes no son responsables ante el poder legislativo y por tanto no pueden ser destituidos por éste;

Entre el presidente y el legislativo no existen la colaboración ni los medios de acción recíprocos, voto de censura, disolución que se dan en el sistema parlamentario y,

El régimen de partidos ya sea éste bipartidista o pluripartidista, influye en el gobierno presidencial, e influirá en él, un sistema de partido único.

“Jorge Carpizo, propone las características del sistema presidencial:

El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de estado y jefe de gobierno.

El Presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a éste.

El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.

³ BURGOA, Orihuela Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa. México, 1984 P.896

Ni el Presidente, ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el congreso.

El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.

El presidente no puede disolver el congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura".⁴

"Dice Maurice Duverger, citado por Carpizo: el jefe de Estado (presidente), es elegible por la nación y no designable por el parlamento: la elección popular, confiere un gran prestigio al presidente, ni el presidente, ni los ministros que escoge pueden ser eliminados del poder por el parlamento o por un voto de desconfianza".⁵

Jorge del Vecchio dice: "La función ejecutiva del estado comprende muchas especies de actividades, por lo que puede afirmarse que a la administración le corresponde toda la actividad estatal, con excepción de la legislación y la jurisdicción".⁶

"En la historia constitucional de México se observa que al principio de su vida independiente se depositó la función ejecutiva en un TRIUNVIRATO (Del Latín trium, genitivo de tres y virorum, genitivo de viri, hombres); en el año de 1824 hubo dos, el primero integrado por José Mariano Michelena, Miguel Domínguez y Vicente Guerrero; el segundo lo integraron Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y Miguel Domínguez.

El sistema presidencial, fue tomado por los legisladores mexicanos del

⁴ CARPIZO, Jorge, **El Presidencialismo Mexicano**, Ed. Siglo XXI, México, 1996, P. 15.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*

sistema constitucional estadounidense en la carta fundamental de 1824; se ha reiterado una y otra vez en las distintas constituciones que han estado en vigor, en las que también se ha insistido en el hecho de ser una función unipersonal, de elección y temporal".⁷

2.3. Régimen judicialista.

Vamos a comenzar por mencionar que en el régimen judicialista, el poder ejecutivo y el poder legislativo, están totalmente subordinados al poder judicial, actuando así también dentro del respectivo ámbito de los frenos y contrapesos.

"Ahora bien, cuánto más necesario sea un poder fuerte, más extensión e independencia hay que darle. Cuanto más extenso e independiente es un poder, más peligroso resulta el posible abuso que del mismo puede hacerse.

El origen del mal no está, pues, en la constitución de dicho poder, sino en la constitución misma del Estado que necesita de la existencia de un poder semejante".⁸

Normalmente, la recepción por los ordenamientos jurídicos del principio de la división de poderes, conduce directamente a abordar el estudio de la revisión de la actividad de las administraciones públicas. El desarrollo de la actividad jurídica de una sociedad provoca la inevitable consecuencia de que se planteen cuestiones litigiosas diversas cuya solución, salvo casos raros tales como el arbitraje, queda encomendada, de una u otra forma, a los tribunales de justicia.

La actuación de la administración en este campo no es una excepción a la

⁷ ARTEAGA, Nava Elisur, Diccionarios Jurídicos Temáticos, Derecho Constitucional, Vol 2, Editorial, Harla, México, 1997, P. 72

⁸ TOCQUEVILLE, Alexis De, La Democracia en América, Tomo 50, Vol. I Ed. Sarpe, Madrid España, 1984, P. 1234.

regla general; es más, el principio general de sujeción al derecho de la actuación administrativa, significa, en primer término, simplemente que ésta debe llevarse a cabo de conformidad con lo que el ordenamiento jurídico determina y en segundo lugar, que esa actividad puede y debe en su caso, ser controlada; ese control se ejerce en un doble nivel: el de la revisión de los actos administrativos por la propia administración, ya sea por iniciativa propia, ya a petición del administrado, todo lo cual se plasma en las distintas figuras que componen la llamada revisión en vía administrativa y llegado el caso, en el de la revisión que pueden llevar a cabo los tribunales de justicia. Esto último constituye, en sentido amplio, el objeto de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Los derechos se ejercen. Tener derecho es poder ejercerlo o exigir su cumplimiento o respeto ante un tribunal. Una sociedad que dificulta o imposibilita el legítimo goce de los derechos degrada la condición humana.

Un Estado que no satisface la necesidad de justicia, que no produce el bien público, contradice el *ius cogens* recepcionado en tratados que reconocen los derechos y libertades fundamentales del ser humano . Si esos tratados han sido incorporados a la Constitución, garantizar el acceso a la jurisdicción es asegurar el orden que ella establece.

La distinción entre función jurisdiccional y administrativa ya se encuentra presente en autores del siglo pasado, por ejemplo en la obra de Mayer. En efecto, sostenía este tratadista que el acto jurisdiccional comporta la declaración de lo que es derecho en el caso individual y que tal contenido se presenta tanto en la sentencia que dictan los jueces, cuanto en los actos administrativos de contenido jurídicamente regulado; por el contrario, los actos administrativos de contenido discrecional que denomina disposiciones no participan de ese contenido común de sentencias y decisiones.

La justicia administrativa se diferencía así de la administración activa. Más

tarde Kelsen señaló que la administración tiene también por función individualizar y concretar las leyes, que en gran parte de su actividad desempeña el mismo papel que la jurisdicción". Sin embargo la jurisdicción y la administración no están para este jurista organizadas de la misma manera. "Los tribunales, dice gozan , por razones históricas, de una independencia de que carecen casi siempre las autoridades administrativas" y agrega: "No se puede, pues, oponer la jurisdicción a la administración en general, sino solamente a la administración directa".⁹

Marienhoff recogiendo esta evolución del derecho comparado y nacional sostiene que la función jurisdiccional se puede ejercer por un órgano judicial o por el órgano administrativo. Esa función jurisdiccional se da en la administración cuando sus órganos o funcionarios ejercen facultades que en el orden normal de las instituciones incumben a los jueces.

Hoy no se discute que la función jurisdiccional puede ser ejercitada por órganos del poder administrador o por órganos del Poder Judicial.

Ese desdoblamiento de la función jurisdiccional por un lado a cargo de órganos del Poder Judicial (jurisdicción judicial) y por otro a cargo de órganos de la administración, es el que como veremos prevalece en el derecho comparado.

Lo ya dicho exige ahora una distinción dentro del concepto de jurisdicción administrativa. En efecto, no es lo mismo que la función jurisdiccional administrativa se encomiende o esté a cargo de un órgano independiente y separado de la administración activa, que si ella se encarga a un órgano incorporado a la estructura jerárquica de la misma.

En el primer caso como vimos hay función jurisdiccional administrativa. En el segundo caso esa función es cuasi- jurisdiccional.

⁹ VANOSSI, Jorge Reinaldo, el habeas data no puede ni debe contraponerse a la libertad de los medios de prensa, Editorial, El Derecho, Año XXXII, Núm. 8580, Universidad Católica Argentina, 1994, P. 456.

Reservamos, nosotros la denominación de cuasi-jurisdiccional a la actividad por la que un órgano de la administración activa, que no está separado de ella, aprecia los hechos y declara el derecho en un procedimiento reglado. En este sentido sostenía Merkl que la jurisdicción administrativa es el medio técnico jurídico con el cual sometemos la actividad de órganos dependientes a la fiscalización de órganos independientes, ofreciendo, así, ocasión para eliminar del acto administrativo aquellos influjos que han podido actuar sobre el mismo perturbadoramente, en virtud de la dependencia jurídica y política de los funcionarios administrativos.

“En el Reino Unido el Poder Judicial es independiente. Los jueces no son especializados. Sin embargo, en este sistema judicialista el control de la jurisdicción judicial se encuentra precedido por numerosos tribunales administrativos especializados. Puede decirse que el control jurisdiccional especializado se presenta en la esfera administrativa careciendo de especialización la ulterior revisión en la jurisdicción judicial.

En Dinamarca e Italia también la tutela jurisdiccional está atribuida al Poder Judicial. Empero en este último país cohabitan tribunales administrativos y judiciales. Los primeros son competentes cuando se encuentra afectado un interés legítimo en tanto que los órganos judiciales conocen cuando se ha lesionado un derecho subjetivo.

En EE.UU. y Canadá rige el sistema de control jurisdiccional judicial (de alcance medio) precedido de un control jurisdiccional administrativo amplio. Ello claro está, en el ámbito federal”.¹⁰

¹⁰ BURGOA, Orihuela Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1984, P. 857.

CAPÍTULO TERCERO.

CONCEPTO DE GOBERNANTE EN MÉXICO.

Para poder establecer lo que fue, es y seguirá siendo la figura del presidente en México, hay que mencionar un poco lo que ha venido representando la concepción tan mística que existe del gobernante en nuestro país.

3.1. Algunas Culturas del México Prehispánico.

Es muy poco lo que realmente conocemos de nuestro derecho indígena anterior a la conquista, debido a tres factores: a su carácter de sistema jurídico consuetudinario, lo cual hace, si no se pone por escrito, que el mismo tienda a perderse con el paso del tiempo la destrucción de la mayor parte de fuentes de conocimiento y demás testimonios originales, precisamente en la conquista y porque, a medida que avanzó la dominación española en nuestra patria, los indios naturales se vieron en la necesidad de ir abandonando sus costumbres para adoptar las europeas, que si bien aquellas no las perdieron totalmente la mayor parte sí se abandonó. Por todo ello es difícil conocer el derecho indigenista anterior a la conquista, lo que sabemos es mínimo y esto es una pena para nosotros.

"En América, antes de la llegada de Colón en 1492, había dos grandes regiones con un notable avance cultural la andina y la mesoamericana, nosotros nos ocupamos ahora de la segunda por ser la que corresponde a nuestro país y, en consecuencia, por ser nosotros descendientes de los mesoamericanos".¹

3.1.1. Cultura maya.

"La autoridad tiene su origen en la sociedad, en la concepción propia del

¹ Soberanes, Fernández José Luis, Historia del Derecho Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1996, Pp. 26.

pueblo Maya, es algo que viene desde la concepción de la divinidad, la ordenadora del caos que brinda mantenimiento a la sociedad, ya que ésta se encuentra en constante peligro de volver al desorden.

Siglos después de Cristo. La divinidad general se va particularizando en dioses concretos. Un ejemplo de la época Clásica es el Dios K, Bolom Dz", que significa nueve generaciones, ésta deidad es un aspecto del Dios creador Itzamná.

Según algunas narraciones, de trasfondo histórico, que se deducen particularmente en el Popol Vuh, se llegó a la teoría de que grupos de cultura tolteca, bajo el mando de Quetzalcóatl, llegaron a la península de Yucatán y al altiplano guatemalteco e impusieron el poder de su grupo; entonces Quetzalcóatl se transformó en el Dios de la clase dominante extranjera.

La estructura política se constituía por la cabeza política: el Halach uinic, que significa: obispo, oidor, gobernador, provincial o comisario.

Hay mucha similitud entre los yucatecos y los quichés en cuanto a la figura de su gobernante, para éstos últimos, el supremo poder también estaba vinculado con el parentesco: era necesario pertenecer a un linaje dominante para acceder al gobierno. La sucesión estaba determinada por la línea patrilínea de descendientes de los conquistadores toltecas: así, la dirigencia política permanecía en manos de quienes tiempo atrás habían sometido a los mayas aportado cambios a su cultura.

Dentro de las atribuciones del Halach uinic, estaban las de tener injerencia en todos los asuntos y también dirimir conflictos. El gobernante pues, era juez supremo, administrador del Estado y legislador por antonomasia. Todavía no se sabe si sus mandatos se transformaban en norma escrita, si por ejemplo formaban códigos, pero es claro que sus determinaciones sí constituían precedentes que guiaban acciones posteriores. Seguramente sus decisiones no estaban sujetas al

libre albedrío, sino que la costumbre ya había arraigado un derecho consuetudinario vasto y sólido que predeterminaba sus actos.

El significado de Halach uinic indica también el rubro de "obispo", lo cual indica que las atribuciones civiles y religiosas no estaban separadas, sino que ambas eran parte de la función de gobierno y así, los señores tendrían que protagonizar y tutelar los eventos religiosos comunitarios.

Es posible que por su figura sacralizada, este gobernante, tuviera que someterse a rituales complejos, que frecuentemente no le dejarían mucho tiempo para la función política administrativa en sí.

“En Yucatán solamente por abajo del Halach uinic estaba el Batab o jefe político de una sola población, que ejercía sus funciones de manera independiente o sujeto a la hegemonía de un soberano territorial.

El Batab tenía un amplio poder político y administrativo: podía legislar, sancionar, organizar, administrar y dirigir las huestes guerreras, aunque sólo en su poblado y con las limitaciones de la normatividad impuesta por el Halach uinic del que dependía".²

3.1.2. Cultura azteca.

Estructura política.

Para la cultura azteca, el poder, venía de Dios. El orden jurídico estaba basado e inspirado en una antigua regla de vida de la que se desprendían todas las nuevas normas:

El poder de dirección y de aplicación forzosa de las normas de la antigua regla de vida constituían la esfera, el tronco y la silla, el trono y el tribunal. Era la

² IZQUIERDO, Ana Luisa, El poder y su ejercicio entre los Mayas, Revista Universidad de México, No. 515, Pàg. 54.

facultad de coacción de un orden jurídico reconocido y aceptado por el pueblo.

Para la existencia del Estado Náhuatl eran necesarios, pues, la presencia de una antigua regla de vida inspiradora, de carácter humano; la aceptación de dicha regla por un pueblo y el poder coactivo de carácter divino del Tlatoani, representante de Dios en la tierra.

La concepción teocrática, según la cuál el que gobierna es el portavoz y el representante de la divinidad. El poder del Tlatoani, en efecto, venía de Dios, de quién era imagen sobre la tierra, y a la coronación le era aconsejado al nuevo monarca que tomara corazón de viejo y hombre grave y severo, desde ese momento tenía libertad de matar a quien quisiese, porque era superior. Su nueva personalidad lo hacía responsable de la justicia y buen regimiento con que Tezcatlipoca protegía a su pueblo; pero era este el único que podía castigar al Tlatoani infractor y menospreciador de su honra y grandeza.

Aparte de ser Tlatoani el máximo juez, su principal deber como representante de la divinidad era hacer la guerra para mantener el equilibrio cósmico y la continuidad del Quinto Sol. Por ser atributo de Tezcatlipoca el proteger a su pueblo, tenía también la facultad de administrar el Estado y dictar leyes necesarias para el buen regimiento de todos sus habitantes. De él dimanaba todo el poder y elegía a la mayor parte de los funcionarios públicos.

Ante un poder derivado de la divinidad, ¿qué medios jurídicos podrían existir para frenar los mandatos de un gobernante injusto o apartado de sus deberes?, se tiene noticia de que no se apartó, y la única solución fue envenenarlo. La sanción, si no era divina o antijurídica, tenía que ser moral. Dentro del derecho no podía haber un medio de sujetar los poderes del Tlatoani.

Para las decisiones de importancia el monarca convocaba a sus consejeros y

siempre ponía sumo cuidado de todas las opiniones que le daban. Sin embargo, en materia de guerra, si acaso porfiaba en declararla en contra de la opinión de los vie-jos y militares, éstos le contestaban que hiciese su voluntad, que ellos ya habían opinado y no podían hacer más.

En materia hacendaría Zurita afirma que no era en manos del señor disponer a su voluntad de estos tributos, porque se alteraba la gente y los principales.

Para la elección del Tlatoani Clavijero dice: se elegía a un hermano del Tlatoani muerto, y si no lo había, a un sobrino suyo o de los pasados, siempre dentro del tronco original para continuar normalmente.

“El Tlatoani, representante de Dios, era naturalmente el jefe del ejército; él o el Cihuacóatl dirigían personalmente los combates de alguna importancia, y cuando su presencia no era posible en el campo de batalla, ya hemos visto que delegaban la facultad de conquistar pueblos en uno de sus principales capitanes”.³

3.2. El poder ejecutivo en algunas épocas en México.

A continuación se tratará el papel del gobernante en diversas épocas de la vida de la nación, muy específicamente dentro del constitucionalismo mexicano.

3.2.1. Nueva España.

En la Nueva España, el rey concentraba como monarca absoluto las tres funciones estatales y que, en lo que atañe a la ejecutiva o administrativa, la ejercía, por delegación, a través de diferentes autoridades que designaba ad libitum, las cuales estaban encabezadas por el virrey, quien, además, presidía un órgano llamado: La Real Audiencia de México, misma que desempeñaba

³ LÓPEZ, Austin Alfredo, La Constitución Real de México Tenochtitlán, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, México, 1961, P. 142.

indiscriminadamente las funciones que expresamente prevenía la intrincada legislación de indias.

3.2.2. La monarquía constitucional.

Al implantarse la monarquía constitucional en la Carta Gaditana de 1812 y al adoptarse el principio de división de poderes por influencia de la corriente jurídico-política que lo proclamó, la función ejecutiva o administrativa del Estado se depositó en el rey, a quien se asignó la atribución de hacer ejecutar las leyes y de conservar el orden público interno y la seguridad estatal en lo exterior. En el proceso de formación legislativa, el monarca tenía análoga injerencia a la que en los regímenes republicanos corresponde al presidente y la cual se traduce primordialmente en el derecho de vetar las leyes que apruebe la asamblea respectiva y en la facultad de presentar iniciativas legales.

“La administración pública del Estado se encomendó por la mencionada Constitución a diversos Secretarios de Despacho, quienes eran directamente responsables ante las Cortes, teniendo facultad para formular los presupuestos anuales de los ramos que tuviesen asignados a efecto de que ése órgano legislativo los aprobase. Los mencionados secretarios tenían la atribución de refrendar las órdenes del rey, sin cuyo requisito no debían ser obedecidas. Apareciendo en su conjunto la situación en que se encontraban dichos funcionarios frente a las Cortes y al rey, el régimen establecido en el expresado ordenamiento constitucional ofrecía ciertos aspectos del sistema parlamentario, ya que los secretarios del despacho no dependían del monarca ni eran políticamente responsables ante él, sino como ya se dijo, ante el referido cuerpo legislativo que tenía facultad de vigilar y controlar su actuación.

La Constitución de 1812 previó la creación de un Consejo de Estado compuesto de cuarenta individuos, correspondiendo al rey su nombramiento,

siendo propuestos por las Cortes”.⁴

3.2.3. La constitución de Apatzingán de 1814.

El ejecutivo tenía una implicación meramente orgánica más que funcional, se designó con el nombre de supremo gobierno compuesto de tres individuos iguales en autoridad, auxiliados por secretarios cada uno de ellos, los cuales se encargarían de los ramos de gobierno, hacienda y guerra.

Esta carta tomó ciertos principios basados de la insurgencia, sin embargo no tuvo vigencia por la situación fáctica que nuestro país tenía en su momento.

“En opinión del maestro Burgoa Orihuela, no es aconsejable que la función ejecutiva del gobierno, recaiga en más de una persona porque los cuerpos colegiados son los menos idóneos para el ejercicio expedito, atingente y eficaz de la función ejecutiva. Tales cuerpos colegiados solo son operantes, en lo que respecta a los otros cuerpos como son el legislativo y el judicial”.⁵

3.2.4. Los tratados de Córdoba.

El Poder Ejecutivo se depositó en una regencia integrada por tres personas designadas por la Junta Provisional, de los primeros hombres del imperio, por sus virtudes, por sus destinos, representación y concepto. Dichos Tratados, fueron el antecedente directo e inmediato de este fracasado régimen que se pretendió aplicar a través de un documento que se llamó: “Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano”, en el cual el Poder Ejecutivo debía residir en el emperador como jefe supremo del Estado (inviolable, sagrado y sin responsabilidad), dicho emperador de amplísimas facultades, debía estar auxiliado por cuatro ministros del interior y relaciones exteriores, justicia y negocios eclesiásticos, de hacienda,

⁴ Véase “**50 presidentes de México**”, Editorial, Piena S.A. de C.V., 1997. Pág. 67.

⁵ BURGOA, Orihuela Ignacio, **Derecho Constitucional Mexicano**, Editorial Porrúa, México, 1984, P. 213.

de guerra y marina.

3.2.5. La constitución federal de 1824.

Depositó dicho poder en un solo individuo que debía ser ciudadano mexicano por nacimiento, con una edad de treinta y cinco años, además de ser residente en el país, debiendo durar en el cargo respectivo cuatro años, imitando extralógicamente a la Carta Norteamericana, dicha constitución creó la vicepresidencia. En cuyo caso en ausencia del presidente debían caer todas las facultades y prerrogativas de éste.

La elección tanto de presidente como de vicepresidente era indirecta y culminaba un procedimiento que se iniciaba en las legislaturas de los estados, los cuales deberían designar a mayoría absoluta de votos, dos individuos, cuyos nombres se remitirían en pliegos certificados al presidente del consejo de gobierno.

Declarándose como presidente a la persona que hubiese obtenido mayoría absoluta de votos y asignándole al otro candidato la calidad de vicepresidente. El presidente o el vicepresidente, en sus respectivos casos, tenían como colaboradores a varios secretarios del despacho, cuyo número y atribuciones estaban bajo la previsión de la legislación federal secundaria.

“La implantación de la vicepresidencia fue un desacierto por parte del constituyente del 24, por el afán de imitar extralógicamente las instituciones Norteamericanas. El solo hecho de que el vicepresidente fuese el presidente sustituto por mandamiento Constitucional era el incentivo para propiciar la sustitución poniendo en juego ardides y maniobras de diversa índole contra el titular en turno de la presidencia. En México a contrario sensu, dicha copia del régimen presidencial Norteamericano, significó el debilitamiento del sistema presidencial, a través de la operancia continua de un estado de rebeldía y

desorden, y, por ende, la violencia como medio de atemperar, aunque no de resolver, las situaciones conflictivas en que suele manifestarse. En nuestra historia se ha manifestado que la institución de la vicepresidencia ha sido el veneno de los enemigos del presidente, y donde se gestan los complots políticos en contra del presidente establecido".⁶

3.2.6. Constitución de 1836.

"Estas disposiciones ya no establecieron la institución de la vicepresidencia, sin embargo, los dos ordenamientos centralistas mencionados confirieron la suplencia temporal y definitiva del presidente al que lo fuese del consejo de gobierno, con cuya prevención no se conjuraron los vicios inherentes a la vicepresidencia, ya que, en el fondo, aunque no expresamente, con ella se encontraba investido el funcionario que debiera actuar como sustituto. Los proyectos constitucionales de 1842, salvando el error de instituir la vicepresidencia tácita o expresamente, apuntaron la tendencia de que las faltas o la ausencia del presidente se cubrieran por el senador que designara el Congreso a mayoría absoluta de votos o que nombrara la Cámara de Diputados votando por estado o departamentos. En cambio, el proyecto de 1840 consideró que la presidencia interina debía corresponder al presidente del Consejo de Gobierno o al vicepresidente del mismo, y a falta de ambos, al Consejero secular más antiguo, sin perjuicio de que el interinato fuese cubierto por la persona que nombrara el Congreso".⁷

En los proyectos constitucionales centralistas , la elección del presidente era indirecta en los términos de las correspondientes disposiciones. Mencionando que dicho mandatario era reelegible y que también tenía la facultad de nombrar y remover a su gabinete (secretarios o ministros de estado).

⁶ Idem. P. 218.

⁷ Ibídem.

3.2.7. Congreso constituyente de 1856-57.

"En esta disposición ya no se pensó mas en el restablecimiento de la institución vicepresidencial. Las faltas temporales del Presidente de la República y la absoluta, mientras se presentara el nuevamente electo, eran suplidas por el presidente de la Suprema Corte . Don Miguel Lanz Duret critica severamente esta previsión constitucional, decía: que se convertía a dicho alto funcionario judicial en un permanente aspirante a la Presidencia de la República con mengua de las tareas estrictamente jurídicas que tenía encomendadas por virtud de su elevado cargo en la administración de la justicia federal".⁸

El Presidente de la Suprema Corte dejó de sustituir al de la República mientras se presentara el nuevamente electo a consecuencia de la reforma que se practicó al artículo 79 constitucional el 3 de octubre de 1882, según la cual incumbía esa prerrogativa al presidente o vicepresidente del Senado o en su caso, la comisión permanente, situación que subsistió hasta el 24 de abril de 1896, en que se volvió a modificar dicho precepto en el sentido de que las faltas absolutas del presidente, con excepción de la que proceda de licencia, el cargo respectivo lo debía ocupar el Secretario de Relaciones Exteriores y en su defecto el de gobernación, mientras el Congreso designaba al Presidente sustituto o al interino. La vicepresidencia de la República se restableció mediante reforma constitucional de 6 de mayo de 1904, que modificó el mencionado artículo 79 y conforme a la cual el vicepresidente sustituía al presidente en sus faltas temporales y en las absolutas hasta el fin del periodo para el que haya sido electo.

3.2.8. Congreso constituyente de Querétaro 1917.

⁸ Idem. 222.

Octavio Paz nos dice que: "...Búsqueda y momentáneo hallazgo de nosotros mismos, el movimiento revolucionario transformó a México, lo hizo otro. Ser uno mismo es, siempre, llegar a ser ese otro que somos y que llevamos escondido en nuestro interior, más que nada como promesa o posibilidad de ser. Así, en cierto sentido la revolución mexicana ha recreado a la nación..."

El constituyente de Querétaro, se pronunció porque fuese el Congreso quien nombrara al sustituto, criticándose duramente en la época los sistemas hasta entonces implantados en nuestras leyes fundamentales y sus reformas y que sustancialmente consistían en la predeterminación del funcionario que debía reemplazar al Presidente de la República en sus faltas temporales y absolutas conforme lo dispusiese la legislación secundaria. Este sistema fue intensamente debatido en el Congreso constituyente.

Por lo que atañe a la elección presidencial, la Constitución Federal de 1857 estableció el procedimiento indirecto en primer grado y en escrutinio secreto, conforme lo dispusiese la legislación secundaria.

Habiendo sido uno de los ideales políticos de la revolución mexicana de 1910 el sufragio efectivo, que no se compadece con la elección indirecta de los titulares de los órganos primarios del Estado, lógicamente la constitución federal de 1917 adoptó el sistema contrario por lo que se refiere al Presidente de la República. En el proyecto respectivo, presentado por Venustiano Carranza, se critica a los constituyentes de 1856-57 por no haber establecido la elección directa, afirmándose que a pesar de haber colocado al poder Ejecutivo dentro de una esfera normativa que aseguró su libertad de acción frente al legislativo, le restaron prestigio haciendo mediata la elección de presidente, por lo que ésta no fue la obra de la voluntad del pueblo, sino el producto de las combinaciones fraudulentas de los colegios electorales.

En la exposición de motivos del constituyente se arguyó lo siguiente: "la

elección directa del Presidente y la no reelección, que fueron las conquistas obtenidas por la revolución de 1910, dieron, fuerza al Gobierno de la nación".

"El Presidente no quedará mas a merced del poder legislativo, el que no podrá tampoco invadir fácilmente sus atribuciones".⁹

Si se designa al presidente directamente por el pueblo y en contacto constante con él por medio del respeto a sus libertades, por la participación amplia y efectiva de éste en los negocios públicos, por la consideración prudente de las diversas clases sociales y por el desarrollo de los intereses legítimos, el Presidente tendrá indispensablemente su sostén en el mismo pueblo; tanto contra la tentativa de las Cámaras invasoras, como contra las invasiones de los pretorianos.

"El dilema entre elección directa e indirecta no debe resolverse de manera absoluta y excluyente a favor de alguno de dichos dos sistemas. En una perspectiva de democracia pura, es evidente que el Presidente debe ser electo directamente por el pueblo, es decir, que su investidura, debe provenir directamente de la voluntad popular mayoritaria, sin embargo, el constituyente no iba a prever la situación socioeconómica, política y cultural de cada época y tiempo, en el interior de la sociedad mexicana, por lo que la situación de elección directa no rebasa los límites de la teoría o de la dogmática como mera utopía. Los medios de elección indirecta entonces, solo se dieron en nuestro país en las constituciones precedentes a la del 17.

Don León Guzmán al afirmar en el seno del Congreso constituyente de 1856-57 que la elección directa del presidente, como uno de los elevados ideales del régimen democrático, debía ser la meta que con el tiempo alcanzara el pueblo, una vez que, a consecuencia de su educación y de la eliminación de los factores negativos en que vivía, pudiese tener conciencia de la problemática nacional y el suficiente criterio para elegir a la persona que desde ese alto cargo pudiese

⁹ Idem. P. 230.

afrontarla y resolverla atingentemente. La frase de (aún no es tiempo), tan frecuentemente proferida por los moderados para retrasar o posponer la implantación de medidas avanzadas, era perfectamente aplicable a la elección presidencial.

Por otra parte, para que no proliferen excesivamente los candidatos a la Presidencia de la República debe funcionar canalizado por el régimen de partidos

CAPÍTULO CUARTO.

FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

Como se había tratado en la justificación inicial del presente trabajo, el pueblo mexicano falto de experiencia política, se enfrenta a quizás uno de los más grandes retos de su historia, la llegada al poder de un presidente emanado de un partido político distinto al que había gobernado en los últimos 70 años, posteriores a la revolución mexicana (vista como reacomodo de las estructuras sociales).

En el presente capítulo se tratará el aspecto de las atribuciones con que cuenta el presidente de la república, tanto constitucionales como metaconstitucionales, así como se analizarán dichas facultades, una a una; proponiendo cuáles son necesarias y cuáles no lo son, debido a que otorgarle tantas prerrogativas tan importantes a un solo hombre, puede resultar sumamente peligroso.

4.1. Organización del Poder Ejecutivo en México.

En el Título tercero, Capítulo III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se prevé lo referente al Poder Ejecutivo Federal.

"La función de ejecutar de la que se hace responsable al presidente de la República, por otra parte, tiene que ver con la complementación de la Constitución en las materias que expresamente le encomienda (art. 27, fracc. I), las que le confían en forma tácita (art. 18) y las que, en coparticipación con los gobernadores de los estados, ejerce (art. 6).

Al Presidente de la República le ha sido confiada en forma expresa la

facultad y obligación de publicar y hacer cumplir las leyes que expida el Congreso de la Unión (art. 89 fracc.I).

El artículo 70 dispone que el Congreso de la Unión puede emitir leyes y decretos; lo mismo se hace en otras disposiciones (arts. 71 y 72); no obstante, en la fracc. I del artículo 89 solo se menciona lo relativo a las leyes, lo que es una deficiencia porque al haber distinguido en un precepto, se imponía distinguir en los restantes; en rigor, no existe alguien que esté obligado a publicar y hacer cumplir los decretos.

Los proyectos de ley o decreto que envía el Congreso de la Unión al Presidente de la República para su publicación son susceptibles de ser vetados por él, entre otras razones, por estimarlos inconstitucionales o porque se trata de un simple proyecto; una vez publicados se convierten en ley o decreto; entonces ya no son susceptibles de ser objetados; lo único que le queda es disponer su cumplimiento.

Cuando se trata de actos que emite cada una de las cámaras que integran el Congreso de la Unión, en uso de sus facultades exclusivas, dado que ordinariamente no tienen el carácter de leyes ni emanan del Congreso de la Unión, no quedan comprendidos dentro de los actos previstos en la fracc. I del art. 89, por lo tanto, para que sea facultad del presidente de la república ejecutarlos, en estricto derecho, se requiere que así lo determine de manera expresa la cámara respectiva; puede hacerlo en el acto o en uno posterior.

Lo mismo puede afirmarse de los actos de la Comisión Permanente; son ejecutables por el presidente de la república porque es autoridad dentro de sus atribuciones.

El art. 89, fracc. I, no atribuye en forma exclusiva al Presidente de la

República la facultad y responsabilidad de ejecutar las leyes federales; el precepto está muy lejos de establecer un monopolio. Por un lado, como se ha visto, son partícipes de ella los restantes poderes federales. Pero, en virtud de un texto constitucional expreso, la responsabilidad de hacer la publicación y exigir su cumplimiento recae también en los gobernadores de los estados (art. 120)".¹

Con base en este contexto cabe afirmar que la función ejecutiva que se confía al Presidente de la República no es única, absoluta y suprema; todo lo contrario, es parte de una gama de vastos titulares, a los que se les asigna una parte específica de aquella, y que todas ellas, incluyendo la federal, están sujetas a lo que manda la Constitución.

El sistema Constitucional mexicano, a partir de la carta de 1824, adoptó los elementos fundamentales del sistema presidencialista estadounidense:

1. Titular único.
2. Autoridad ejecutiva.
3. Duración de cuatro años.
4. Elección indirecta.
5. Protesta.
6. Vicepresidencia,
7. Facultades.
8. Requisitos para serlo, como edad y nacimiento en el territorio nacional.
9. Informe anual
10. Veto suspensivo.

De los sistemas parlamentarios europeos también tomó elementos; pero

¹ Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos relativos.

fueron menos: consejo de ministros o gobierno, relativa irresponsabilidad del presidente y refrendo ministerial.

Algunos de éstos han desaparecido; otros han evolucionado. De conformidad con la Constitución, el Servidor Público en el que se deposita la función ejecutiva federal se denomina Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; dado lo explícito del precepto y que no se establece ninguna otra, esa denominación debe considerarse oficial y aplicable a toda clase de Presidente, electo, interino, sustituto o provisional.

En teoría, accede al cargo en virtud de un mandamiento constitucional y por lo tanto, le es atribuible una denominación idéntica. No hay fundamento para establecer una distinción basada en el origen.

Aunque el precepto es terminante, respecto a la denominación que de este Servidor Público hace el art. 81, existen algunos otros artículos constitucionales, en donde se utilizan otras expresiones, como: presidente constitucional, primer magistrado o primer mandatario.

El hecho de que en el nivel constitucional existan ocho términos para referirse al mismo Servidor Público, crea confusión; es una falta a la técnica legislativa; ésta prescribe que siempre que se aluda a la misma institución debe utilizarse el mismo término.

"La actual denominación del artículo 80 surgió en 1824; la de presidente de la república es invención del constituyente de 1836. No llegó a arraigar, por ser una fórmula provisional, la asignada por Venustiano Carranza en el Plan de Guadalupe: el primer jefe".²

El artículo 80 de la Constitución establece: "Se deposita el ejercicio del

² ARTEAGA, Nava Elisur, Derecho Constitucional, Editorial, Oxford, México, 1999, P. 234.

Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".³

Consagra así nuestra Constitución el Ejecutivo unipersonal, que reside en una sola persona, a diferencia del Ejecutivo plural que reside en varias.

Mientras el Poder que hace las leyes debe residir en una asamblea, el poder que la ejecuta debe depositarse en un solo individuo. Al hacer la ley, se requiere tiempo bastante para cambiar opiniones, para agotar la consulta, para deliberar en suma; la ley entonces, debe ser un acto madurado y seguro.

Pero una vez que existe la norma general, su aplicación debe ser rápida y enérgica, lo cuál no admite discrepancia de opiniones, sino unidad en la decisión y en la acción; por eso el Poder encargado de ejecutar la ley se deposita en un solo individuo.

Cabe mencionar que los Secretarios de Estado solamente son meros colaboradores del Presidente de la República, no son entonces éstos parte del ejecutivo, sino simples auxiliares del Presidente.

Artículo 83. El presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

En el presente artículo se regulan tres aspectos:

*La duración del periodo de gestión del titular del poder ejecutivo.

*La fecha en que se inicia dicho periodo y,

³ Véase el artículo relativo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*La imposibilidad absoluta de que el individuo que desempeñó el cargo durante un periodo presidencial, lo pueda desempeñar por uno más.

"En contra de la reelección se argumenta que aún cuando teóricamente pudiera sostenerse que en todos los casos de reelección la decisión final le correspondió al electorado, no puede menos que reconocerse que el gobernante puede hacer uso abusivo del poder, para manipular indebidamente a las fuerzas y factores reales de poder, a fin de asegurar su reelección. Incluso, aún cuando la voluntad del electorado decida sin coacción ni manipulación la reelección de un gobernante, la obstaculización del proceso de renovación de los integrantes de un gobierno puede ser a la postre inconveniente, ya que puede impedir el ingreso de nuevas generaciones e ideas, produciendo un estancamiento en el proceso de desarrollo, particularmente en la actualidad y en nuestro país, donde los cambios experimentados en el campo de la ciencia y la tecnología han reflejado en un ritmo vertiginoso de cambios sociales y político. Cambios que precisan de nuevos enfoques y acciones que puedan ser favorecidos con el cambio generacional que se produce en el ámbito de los gobernantes".⁴

"Presidente Interino: Designado por el Congreso en caso de falta absoluta del presidente durante los dos primeros años del periodo respectivo, o cuando el electo no se presenta al comenzar el período constitucional, o cuando al iniciarse dicho periodo la elección no estuviese hecha y declarada el 1 de diciembre. El presidente interino no concluye el periodo sino hasta que el Congreso convoque a elecciones extraordinarias, para que el pueblo elija al presidente que deba terminar el periodo.

Presidente Sustituto: Designado por el Congreso en caso de falta absoluta del presidente en los últimos cuatro años del periodo respectivo. Aquí no se convocan a elecciones extraordinarias, sino que el sustituto concluye el periodo.

⁴ Idem, Manuel Barquín Álvarez (Artículo comentado por), P. 349.

Presidente Provisional: Designado por la comisión permanente en los recesos del Congreso, cuando la falta absoluta del titular ocurra al iniciarse el periodo o en cualquier época dentro del mismo".⁵

En realidad deben distinguirse dos situaciones diversas. Si la elección no se ha hecho o ha resultado nula, no hay inconveniente en proceder conforme lo establecido constitucionalmente. Pero en cambio, si está pendiente la clasificación de la misma, las reglas previstas en este precepto impedirán la realización del proceso calificador, lo que podría llevar a burlar la voluntad popular.

Este defecto constitucional es puesto a relieve por Jorge Carpizo, cuando hace notar que la declaración correspondiente a las elecciones, podría ser efectuada algunos días después del 1 de diciembre, en cuyo caso el presidente interino solamente cubriría el lapso de falta de definición jurídica de la elección, y no se estaría en el supuesto previsto por el artículo 84, que supone la falta absoluta del presidente de la república y la necesidad de convocar a elecciones.

El artículo 86 prevé la posibilidad de la renuncia del presidente en funciones, señalando que el cargo del Presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia. La hipótesis contenida en este precepto supone la existencia de algún tipo de crisis política que coloca al titular del ejecutivo en la necesidad de separarse de su alto cargo. Es claro que aún tratándose de una causa vinculada con el estado de salud del presidente, la situación tiene que haber llegado a tal extremo que no sea posible sustituirlo temporalmente como lo previene el artículo 85 y, por consecuencia, se entiende que la situación política se ha tornado crítica al grado de que dicho funcionario presente su dimisión.

Este artículo se relaciona con la facultad que reconoce la fracción XXVII del

⁵ TENA, Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1987 P. 450.

artículo 73 de la propia Constitución al Congreso de la Unión para aceptar la renuncia al cargo de Presidente de la República. Se entiende que la aceptación debe derivar de la consideración política que haga el Congreso en cuanto a la gravedad de la causa que esgrima el renunciante. Sólo las circunstancias específicas que rodean la presentación de una renuncia de esta naturaleza determinan el juicio que se forma el Congreso acerca de si la causa es grave o no lo es, e incluso la voluntad del cuerpo colegiado puede resultar condicionada por la presión que en situaciones extremas pueda ejercerse sobre él.

El orden de sucesión presidencial para el caso de falta absoluta del presidente y del vicepresidente, de acuerdo con la reforma de mayo de 1904, establecía que se haría cargo del poder Ejecutivo el Secretario de Despacho de Relaciones Exteriores y, a falta de él, los demás secretarios en el orden señalado por la ley en que se estableciera el número de ellos. El siguiente secretario en el orden lo era el de Gobernación.

La protesta que se contiene en el artículo 87 constitucional ha sustituido al juramento religioso que bajo distintas fórmulas operó en el constitucionalismo mexicano del siglo XIX.

Una de las explicaciones del principio de la supremacía de la Constitución radica en el primario deber de protestar el cumplimiento de la ley fundamental que el artículo 128 establece para todo funcionario público y que, para el caso del Presidente de la República, singulariza el artículo 87, como el sexto párrafo del artículo 97 lo hace para los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Si se concluyera que el acto de protesta es de naturaleza constitutiva, tendríamos que decir que efectivamente mientras la protesta no se rinda no se accede al cargo. Bajo este orden de ideas podría darse el caso de que por lo menos durante unas horas (las que median entre las cero horas del día primero de diciembre y la hora de la ceremonia de la toma de posesión) no habría titular del

poder ejecutivo, con las graves consecuencias que esto podría traer.

“Sin embargo, creemos que el acto de protesta es de naturaleza formal y declarativa, por lo que el presidente asume constitucionalmente el cargo desde el primer segundo del día primero de diciembre, a pesar de que la protesta la rindiere horas o incluso días después. De esta suerte, en ningún momento quedaría vacío el cargo del titular del Ejecutivo Federal. Por otra parte y tomando en consideración que el periodo ordinario de sesiones del Congreso se inicia el primero de septiembre, y concluye, cuando mas tarde, el día último de diciembre, el Presidente debe rendir la protesta ante el Congreso por hallarse éste reunido. La protesta ante la Comisión permanente sólo se daría en el muy remoto caso de que el congreso clausurara el periodo ordinario de sesiones el 30 de noviembre o antes. Lo que resulta más lógico es que sea el Presidente designado con el carácter de provisional por la propia comisión permanente quien rinda ante ésta la protesta de referencia”.⁶

El artículo 88 de la Constitución vigente reconoce añejos antecedentes: La Constitución de Cádiz ya establecía que el rey no podía ausentarse del reino sin consentimiento de las Cortes y que, si lo hacía, se debía entender que abdicaba a la Corona.

El 29 de septiembre de 1916, el artículo 84 fue reformado para señalar que el Presidente de la República no podría ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión. En éstos mismos términos Carranza elaboró el artículo correspondiente del proyecto de Constitución, mismo que fue aprobado en sus términos por el Congreso de Querétaro, sin discusión y por unanimidad de 142 votos.

Este artículo fue reformado el 21 de octubre de 1966, con el objeto de facultar a la Comisión Permanente para que en los recesos del Congreso pudiera

⁶ Idem, P. 367.

autorizar al Presidente a ausentarse del territorio nacional. Esto es manifestación de una de las facultades del control político del Congreso respecto de los actos del Presidente de la República.

Al Congreso, o en su defecto, a la Comisión Permanente, corresponde calificar la conveniencia de que el titular del ejecutivo se ausente del país: ello le permite al órgano legislativo evaluar si la situación interna del país hace deseable que el Presidente se ausente, así como los móviles y la importancia del viaje que pretendiera realizar.

La necesidad de fortalecer las relaciones internacionales del país hace que el Presidente deba frecuentemente trasponer las fronteras nacionales. La complejidad de las relaciones políticas y económicas entre los Estados convierte en una verdadera necesidad que el ejecutivo realice diversas visitas a otros países.

La modernidad de los medios de comunicación permite que el Presidente de la República esté enterado permanentemente de la situación que guarda al país y asegura que sea el propio ejecutivo quien en un momento dado tome las decisiones correspondientes.

La siguiente jurisprudencia, nos dice al respecto:

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: VIII, Septiembre de 1991

Tesis: VI. 2o J/146

Página: 69

DELEGACIÓN DE FACULTADES. Nuestro régimen jurídico ha consagrado

la delegación de facultades como una técnica de transferencia de una competencia propia de un órgano superior de la administración pública en favor de un órgano inferior, y que persigue como propósito facilitar los fines de aquél y cuya justificación y alcance se hallan en la ley orgánica, puesto que para el perfeccionamiento del acto delegatorio se requiere la reunión de varios requisitos de índole legal, entre otros, la existencia de dos órganos, el delegante y el delegado, la titularidad por parte del primero de dos facultades, una la que será transferida y otra la de delegar y la aptitud del segundo para recibir una competencia por la vía de la delegación.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Revisión fiscal 199/88. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 30 de agosto de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Alvarez.

Revisión fiscal 19/90. Poly Cajica, S. A. 16 de octubre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Alvarez.

Revisión fiscal 9/91. Carmen Patricia Núñez Bretón. 23 de abril de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Alvarez.

Revisión fiscal 10/91. Industrial Textil Majestic, S. A. 3 de mayo de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Alvarez.

Revisión fiscal 18/91. Joel Méndez Ballesteros. 2 de julio de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Alvarez.

NOTA: Esta tesis también aparece publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 45, Septiembre de 1991, pág. 47.

Artículo 7. El Presidente de la República podrá convocar a reuniones de Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos y demás funcionarios competentes, cuando se trate de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias, o entidades de la Administración Pública Federal. Estas reuniones serán presididas por el Titular del Ejecutivo Federal y el Secretariado Técnico de las mismas estará adscrito a la Presidencia de la República.

Artículo 8. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos contará con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.

Artículo 9. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

CAPITULO II.

DE LA COMPETENCIA DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO, DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS Y CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL.

Artículo 26. Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Relaciones Exteriores.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Marina.

Secretaría de Seguridad Pública.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Desarrollo Social.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Secretaría de Energía.

Secretaría de Economía.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Secretaría de la Función Pública.

Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Salud.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Secretaría de la Reforma Agraria.

Secretaría de Turismo.

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

El artículo 92 Constitucional consagra que. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

Al respecto afirman las siguientes tesis jurisprudenciales:

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VII, Junio de 1998

Tesis: 1a. XXV/98 Página: 54

ACUERDOS DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO, EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA NO ESTÁ OBLIGADO A SANCIONARLOS. De una interpretación armónica de los preceptos constitucionales y legales que regulan las relaciones de los actos jurídicos entre el presidente de la República y los Secretarios de Estado, a efecto de que adquieran obligatoriedad y validez jurídica; no existe disposición alguna relativa a que los acuerdos emitidos por un Secretario de Estado requieran ser sancionados por el titular del Ejecutivo Federal, como sucede en el caso contrario, según se desprende del artículo 92 de la Constitución General de la República, en lo que la doctrina ha denominado refrendo ministerial, aplicado para los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente que deben estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que

el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

De las atribuciones señaladas en el artículo 89 constitucional y del resto de los preceptos que integran ese cuerpo fundamental de normas no existe uno solo que imponga tal obligación al Presidente de la República, ni mucho menos del contenido de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por lo que ante la ausencia de tal disposición es incorrecto pretender que sea requisito formal como condición para ese tipo de actos.

Amparo en revisión 1241/97. Super Car Puebla, S.A. de C.V. 25 de marzo de 1998. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Joel Carranco Zúñiga.

Quinta Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: CXXXI Página: 515

DECRETOS DEL EJECUTIVO FEDERAL DE IGUAL CONTENIDO Y DE FORMALIDADES DISTINTAS EN SU EMISIÓN, DIVERSIDAD DE EFECTOS DE LA DOBLE PUBLICACIÓN DE LOS. Si un mismo decreto del Ejecutivo Federal se publica dos veces, la primera sin llenar las formalidades prescritas por el artículo 92 Constitucional y 25 de la Ley de Secretarías de Estado, esto es, sin la firma del Secretario del ramo a que el asunto corresponda y la segunda llenándose el requisito omitido, es indudable que las situaciones jurídicas creadas por cada una de dichas publicaciones son absolutamente diversas, lo cual obliga a admitir por tratarse de un aspecto de derecho que, aun cuando en dos juicios distintos se impugne el cuestionado decreto, no existe la identidad requerida por la ley, pues la primera publicación por no tener validez y fuerza constitucional, produjo efectos diversos a los que engendró la segunda, que sí dio oportunidad de combatir el

propio decreto en los términos en que lo hizo la quejosa.

Amparo en revisión 3066/46. American Smelting and Refining Co., S. A. y coags. 6 de marzo de 1957. Unanimidad de cinco votos. Ponente: Alfonso Francisco Ramírez.

Quinta Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XLVII

Página: 446

ARTÍCULO 92 CONSTITUCIONAL, COMO DEBE ENTENDERSE. Si bien el artículo 92 constitucional establece que todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, deberán estar firmados por el secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda, y que sin este requisito no serán obedecidos, tal disposición rige para los reglamentos, decretos y órdenes de carácter general, pero

no para resoluciones particulares, dictadas con motivo de reclamaciones hechas de acuerdo con las leyes relativas.

Amparo administrativo en revisión 169S/34. Calva Joaquín G. 15 de enero de 1936. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Agustín Gómez Campos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Quinta Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XIII

ARTICULO 92 CONSTITUCIONAL. Su espíritu es impedir la arbitrariedad del Ejecutivo que, con órdenes no autorizadas por su Secretario, pudieran atentar contra los intereses de los habitantes de la República.

Amparo administrativo en revisión. Empresa de Teléfonos Ericsson, S.A. 5 de diciembre de 1923. Mayoría de seis votos. Disidentes: Victoriano Pimentel, Manuel Padilla, Leopoldo Estrada y Jesús Guzmán Vaca. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Una de las reglas constitucionales que se contemplan en casi todas las constituciones del mundo es la contenida en el precepto que se revisa, respecto al requisito de validez de todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que dicte el Presidente de la República, el cual se contrae a la exigencia formal de la firma de los Secretarios o Jefes de Departamentos Administrativos junto con la de aquél, si el asunto corresponde a las funciones o atribuciones de su dependencia, pues de no constar dicha firma en el documento, los gobernados no se encuentran obligados a la obediencia a las disposiciones que son materia de los referidos instrumentos reguladores de la función administrativa.

El objeto ha sido de cualquier decisión adoptada por el presidente, en nuestro caso, o por los primeros mandatarios en otros países, constituya una obligación inexcusable para el funcionario encargado de su ejecución, pues será éste quien en definitiva sea responsable del exacto cumplimiento de las determinaciones gubernamentales que se adopten para el bien público.

¿Qué es reglamento?- La doctrina ha estimado al reglamento como simple norma complementaria de una ley y sólo requiere de la intervención del titular del Poder Ejecutivo para su vigencia y eficacia legal, sin que ello signifique que se le

otorgue un carácter minusválido frente a la ley, pues hay reglamentos que ofrecen por su naturaleza y contenido un mayor número de soluciones a casos concretos. Al reglamento debe vérselo como consecuencia del principio de división de poderes, si se toma en cuenta que el poder legislativo corresponde dictar las leyes y al poder ejecutivo ejecutarlas. Es precisamente en atención a su ejecución, que puedan contemplarse en la ley, pues la autoridad formal de ésta se circunscribe a la simple enunciación de la norma a seguir, mas no a la forma de seguirla y a los medios de que se vale el estado para proveer su cumplimiento.

Los tratadistas dividen actualmente al reglamento en dos categorías: reglamentos ejecutivos y reglamentos autónomos. Autores mexicanos como Gabino Fraga, Felipe Tena Ramírez y Miguel Acosta Romero o extranjeros como Agustín Gordillo y Eduardo García de Enterría, han aceptado esta división como a continuación explicaremos. Para el profesor Gordillo la potestad reglamentaria debe entenderse en un sentido dual: los reglamentos pueden estar subordinados totalmente a la ley, sin cuyo requisito carecen de vigencia, pero puede no sustentarse en una ley del órgano parlamentario, sino que su existencia obedezca al texto de la Constitución. El doctor García de Enterría señala que si bien es cierto la potestad reglamentaria propia de la administración del Estado no reconoce a otro órgano distinto del gobierno, las provincias o comunidades autónomas cuando existen, como es el caso actual de España, puede disponer de una potestad normativa particular.

“Las normas reglamentarias que pongan en vigor y que él llama leyes subconstitucionales tienen competencia específica, plena autonomía, independencia funcional y facultad para aplicar sanciones administrativas enunciadas en la propia constitución, sin necesidad de pasar por el tamiz de una ley. Todo esto constituye un poder reglamentario actual de la administración pública, con sistemas que están por encima de diferencias constitucionales, al haberse pasado de la concentración del poder normativo legislativo y de la limitación impuesta a la administración para concretarse a la pura ejecución de las

leyes, al reconocimiento de un poder distinto, ajeno al liberalismo doctrinario, otorgado con exclusividad al poder ejecutivo”.⁷

El maestro Fraga reconoce a su vez en los reglamentos las dos categorías a que aludimos: una formada por las ordenanzas creadoras de derecho y otra por las ordenanzas administrativas. Las primeras son desde el punto de vista material, actos legislativos, por que de la misma manera que lo hace la ley, crean reglas de derecho. La segunda son normas dirigidas a los funcionarios, que producen consecuencias jurídicas para los particulares, a quienes solo interesa el ejercicio de dichas ordenanzas y no la norma en sí, pues a ésta se le pueden dar diversas interpretaciones según el criterio de quien las aplica.

El maestro Tena Ramírez acepta la tesis del profesor Fraga y agrega que, a pesar de no existir en la constitución un precepto que terminantemente conceda la facultad reglamentaria el Presidente, la necesidad ha obligado a la doctrina y a la jurisprudencia mexicanas a buscar argumentos que justifiquen el ejercicio de esa facultad. Para él el artículo 92 constitucional otorga, por éste motivo, el más amplio reconocimiento a los reglamentos, aunque no se consigne en su expedición, la facultad de quien lo hace que es el poder Ejecutivo. Observa también que el artículo 89 al decir en su fracción I que es facultad y obligación del presidente proveer en la esfera administrativa el cumplimiento y observancia de las leyes, a su promulgación y a su reglamentación, actos necesarios para hacer efectiva en casos concretos la ley del Congreso, tal obligación otorga pleno reconocimiento a la función y existencia del reglamento.

¿Qué son los decretos?, Se ha definido al decreto como una resolución de interés común destinada a la regulación de casos concretos, en determinado tiempo o lugar, así como a la actividad desarrollada por corporaciones, establecimientos o personas, que no constituyen una ley pero que crean

⁷ Véase la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, comentada por Emilio O. Rabasa, Editorial Porrúa, México 1992.

situaciones jurídicas, sino otro tipo de decisiones que igualmente pueden provenir de un poder legislativo que de un poder ejecutivo.

“De acuerdo con la interpretación del artículo 70 constitucional , nos dice el Doctor Andrés Serra Rojas: "Todo decreto es una resolución particular que establece una diferencia conceptual con las resoluciones contenidas en los derechos legislativos, cuyo término genérico designa a todas las decisiones escritas del jefe de estado". Según él dicho concepto ha quedado incluido en el artículo 92 constitucional en la parte en que en éste se dice: "Los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, deberán estar firmados, etc"; aunque esto haya sido únicamente para ofrecer otra forma de dar a una determinación administrativa adoptada por el titular del poder ejecutivo, otro instrumento sujeto a requisitos esenciales de procedimiento fijados en fórmulas clásicas bien definidas, a fin de normar con su expedición una situación concreta”.⁸

De ser firmado por el funcionario a quien vaya dirigido, porque su existencia, validez y eficacia, requiere del refrendo ministerial, a efecto de entender la satisfacción de intereses públicos específicos. Por ésta causa, agrega el Doctor Serra Rojas, encontramos tres clases de decretos: El decreto-ley, el decreto-delegado y el decreto-administrativo. El primero es un acto legislativo, dictado en épocas anormales por el ejecutivo, que altera el principio de la división de poderes.

“El segundo es una facultad extraordinaria para hacer frente a situaciones de excepción, como puede ser la suspensión de garantías individuales. El tercero es la facultad concedida a el órgano ejecutivo para, en ejercicio de sus funciones, dictar resoluciones sobre una especie particular de los negocios públicos. A éste último es al que se refiere el artículo 92, pues ahí se otorga al presidente de la república la potestad de ejecutar las leyes y al mismo tiempo la facultad de hacer posible sus decisiones, con el requisito de adoptarlas y responsabilizarse de ellas

⁸ *Ibidem*

en unión de sus secretarios quienes por ese motivo firman con él tales instrumentos jurídicos.

¿Qué son los acuerdos u órdenes del presidente?, Integran unos y otras un diferente sector de decisiones mediante las cuáles el titular de un órgano ordena a uno inferior la realización de determinada actividad o función, o le dicta instrucciones destinadas por regla general, a dar eficacia al servicio público. Los objetivos de los acuerdos o decisiones presidenciales son : a) Hacer una correcta interpretación de las leyes u otras disposiciones legales como pueden ser los reglamentos o decretos; b) Cumplir con rigor constitucional las leyes dictadas por el Congreso, por entrañar órdenes del más alto rango político; c) Resolver asuntos internos de la administración pública destinados a reforzar el principio de buen gobierno, d) Adoptar las resoluciones legales que en un caso específico procedan de conformidad con la competencia de que disponga el órgano de la administración, sin excederse de los lineamientos de poder que le hayan sido señalados”.⁹

“Dentro de la Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, En El Título Séptimo, se maneja la situación de las Prevenciones generales, siendo de nuestro interés para el presente trabajo el artículo 127 que dice: "El Presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda”.¹⁰

Una cuestión que se relaciona con el artículo 127, es que si la palabra remuneración que se maneja es sinónima o está utilizada para referirse al salario,

⁹ Idem, Santiago Barajas Montes De Oca, (Artículo comentado por), P. 386.

¹⁰ Véase el artículo relativo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

en tal hipótesis sería aplicable el artículo 123, b, fracción IV constitucional, que prohíbe que se disminuya la cuantía de los salarios durante su vigencia que, sin duda, cuando menos debe ser anual porque anual es el presupuesto de egresos en el que deben quedar comprendidos por disposición de los artículos 74 y 75 constitucionales.

No obstante la regla prevista en el artículo 5 constitucional en su tercer párrafo, al indicar que todo trabajo personal debe tener la justa retribución, prohibiendo la renuncia a la percepción total de esa retribución sin que haya pleno consentimiento, permite interpretar armónicamente al artículo 127 constitucional en el sentido de que, como una excepción a la regla general, sí es factible jurídicamente que el servidor público, voluntariamente, prescinda de recibir una parte de su retribución, siempre que, desde luego, esa parte sea tal que no reduzca el monto justo de aquélla; pues de lo contrario, aún cuando hubiere voluntad y consentimiento expresos, no sería aceptable jurídicamente que el servidor público renuncie a percibir esa justa retribución; aunque dicha renuncia la haga en beneficio del erario, pues ello contrariaría el contenido axiológico de todas las disposiciones constitucionales protectoras del salario de los servidores públicos.

“Por último, se sobreentiende que la remuneración que menciona el artículo 127 constitucional, como todo ingreso por prestar un trabajo personal, está sujeto a retenciones, descuentos, deducciones o embargos en los casos previstos en las leyes, tal como lo dispone la fracción VI, del artículo 123, apartado b, constitucional.

Que la remuneración sea adecuada, significa que sea tal que permita al servidor público desempeñar su función sin preocupaciones económicas que le distraigan; es decir, que pueda satisfacer sus necesidades familiares normales y las propias relacionadas con el cargo”.¹¹

¹¹ Idem, Federico Quintana Aceves, (Artículo comentado por), P. 390.

4.2.- LA PREPONDERANCIA DEL PODER EJECUTIVO SOBRE LOS OTROS PODERES DE LA UNIÓN.

Como hemos visto, nuestro poder Ejecutivo tuvo desde sus inicios una marcada supremacía o predominio constitucional sobre los otros poderes.

Signos evidentes de tal predominio son, entre otros, la amplitud y la heterogeneidad de sus facultades, el amplio derecho del veto, la potestad para designar a los más altos funcionarios de la Federación o el importante catálogo de actos políticos.

Dicha situación ha llenado de interés a los estudiosos del tema, opinándose así que el régimen es una aplicación desviada o deformada del sistema presidencial clásico, o se le califica de preponderancia presidencialista, en su cúmulo de facultades algunos ven las reminiscencias del tlatoani o la presencia de una monarquía sexenal absoluta, aunque en los últimos años se ha considerado la situación de un régimen en transición.

Entre las constituciones de 1857 y de 1917, existe una gran diferencia, en esa época, el centro del poder se encontraba en el órgano legislativo, no existía la figura del veto, Congreso unicameral y de dos periodos de sesiones. En el texto vigente se ha configurado un sistema presidencial puro, con algunos resabios de parlamentarismo, pero sólo aparentes.

Dicha supremacía del poder ejecutivo tuvo sentido para el constituyente de 1917. El proyecto de Carranza consistió en una revisión a la constitución de 1857, en
dónde el peso del mensaje de Carranza, recayó en lo que se refiere a las relaciones entre el legislativo y el Ejecutivo.

“Una buena parte del mensaje del primer jefe se dedicó a la tesis del Ejecutivo fuerte, sustentándola en varias proposiciones: a) hace una revisión crítica de la Constitución de 1857, a la cuál considera legado precioso pero de fórmulas abstractas que no han pasado de ser una bella esperanza; b) es necesario que el poder legislativo, no sea un mero instrumento del poder Ejecutivo; c) el régimen parlamentario recomendado como infalible contra la dictadura y la anarquía, no es apropiado para un país como el nuestro porque quita al presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, además supone dos o más partidos perfectamente organizados y cuadros humanos en los cuáles distribuir las funciones gubernamentales.

Ha funcionado en pueblos de cultura, de hábitos de origen diversos al nuestro por eso, sería cuando menos imprudente lanzarnos a la experiencia de un gobierno débil, cuándo tan fácil es robustecer y consolidar el sistema de gobierno del presidente personal; d) los pueblos latinoamericanos, como el nuestro, han necesitado de gobiernos fuertes y capaces de contener dentro del orden a las poblaciones indisciplinadas, dispuestas a cada instante y con el más fútil pretexto a desbordarse, cometiendo toda clase de desmanes en el entendido de que el gobierno fuerte no es gobierno despótico, es preciso enseñar al pueblo que la libertad tiene como condición el orden y que sin éste aquella es imposible; e) es menester suprimir la vicepresidencia, que en otros países ha prestado muy buenos servicios pero que, entre nosotros por una serie de circunstancias desgraciadas.

Llegó a tener una historia tan funesta que debilitó al gobierno de la República e impidió la pacífica sucesión presidencial, en virtud de que el vicepresidente quedaba convertido en el foco de la oposición, en el centro a dónde convergían y donde irradiaban todas las malquerencias y todas las hostilidades.

En lo general, los artículos relativos al poder Ejecutivo se aprobaron sin mayor discusión, a excepción de algunos tópicos que despertaron el interés de los

diputados constituyentes, como lo fueron, entre otros, el de la no reelección, la suplencia del presidente o el de las facultades extraordinarias”.¹²

Existe visiblemente en los estados un tremendo aumento de la preponderancia del Poder Ejecutivo, sea cual sea su nombre o sus variantes.

Dicho fenómeno es consistente en la concentración de las decisiones trascendentales de política interior y exterior, de poder de nombramiento para designar a la mayor parte de los funcionarios del Estado. En la capacidad para diseñar la política económica y monetaria, para determinar la utilización de los recursos patrimoniales y financieros del Estado, (uno de los indicadores quizás más contrastante, ya que el Poder Ejecutivo aplica la mayor parte del porcentaje del presupuesto de los Estados y los Poderes Legislativo y Judicial, conjuntamente, en la ejecución del presupuesto no representan sino de un 3 a 5 %, cuando mucho del total del mismo).

Respecto del personal que depende cada uno de los poderes, también es evidente que el volumen casi total de funcionarios y empleados del Estado dependen del poder ejecutivo.

Todo lo anterior hace que éste poder tenga en la realidad una mayor importancia que los otros dos y se rompa, de ese modo, el principio de la división de poderes.

“En México esa preponderancia se aprecia en la realidad en el gran poder que, tanto de acuerdo con la Constitución como al margen de la misma se ha concentrado en el Presidente de la República; a tal grado que en el mandato presidencial de diciembre de 1988 a diciembre de 1994, se concentró tanto el poder en términos metaconstitucionales, que el titular del Ejecutivo Federal decidió cuestiones trascendentales como la política económica,

¹² Fix, Zamudio Héctor y Valencia Carmona Salvador, **Derecho Constitucional Mexicano y Comparado**, Editorial Porrúa, México 1999, Pp. 428-434.

la privatización de empresas públicas, la reforma política que no fue llevada a cabo, el poder de nombramiento en todos los niveles de gobierno, el ejercicio del poder político para que en México durante ese periodo se dieran 17 interinatos de gobernadores y que no ejercieran el poder los que eligió el pueblo y esos gobernadores interinos presuntamente fueron designados por el Presidente de la República.

Se creó por decreto del Ejecutivo una oficina de la Presidencia de la República, que visiblemente no tiene ninguna base constitucional, ni legal; al frente del cuál se designó a una persona que realmente funge como vicepresidente.

También se decidió una política económica neo-liberal, un programa de solidaridad y la firma de un Tratado de Libre Comercio al margen de la opinión de la mayoría de la población.

Respecto del Poder Judicial de la Federación, también se cuestionó mucho la autonomía de la Suprema Corte de Justicia de la Nación frente al Ejecutivo, sobre todo con la reforma de diciembre de 1994 en que se ordenó el retiro forzoso de 26 ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Entonces, no existe división de poderes, existe el ejercicio de una sola actividad, que es la del Estado y que se ha dividido, por razones de trabajo, de colaboración más eficaz, para el desarrollo de esa actividad, en distintos poderes, sin que esto quiera decir que necesariamente tengan fuerzas y contrapesos y que existan exclusivamente los tres clásicos poderes de acuerdo con la teoría, ya que, teóricamente, podrían existir tres, cuatro, cinco poderes, etc, los que consideren necesarios según el crecimiento de la sociedad, para llevar a cabo las tareas del Estado".¹³

¹³ ACOSTA, Romero Miguel, **Compendio de Derecho Administrativo (Parte General)**, Editorial Porrúa, México 1999, Pp. 215-219.

4.3.- EL PRESIDENCIALISMO EN MEXICO.

"Presidente viene del latín praesidens, éste es praesidere, vigilar, proteger, presidir, estar sentado. Individuo en el que la constitución deposita el ejercicio del supremo poder ejecutivo y a quien también llama presidente de la república, presidente, poder ejecutivo, ejecutivo, ejecutivo de la unión, ejecutivo federal y ejecutivo de la federación.

En el Presidente de la República en México, se ha depositado un liderazgo político, social e incluso moral. Es jurídicamente y de hecho el individuo más poderoso e influyente en el país; de él depende la suerte de gobernantes y gobernados".¹⁴

Daniel Moreno encuentra en nuestro ejecutivo una reminiscencia prehispánica, con poderes casi mágicos, adhiriéndose a la afirmación de que en México tenemos un emperador sexenal.

Para Daniel Cosío Villegas el poder del Presidente aumenta mucho por la creencia, general entre los mexicanos de cualquier clase social, de que puede resolver cualquier problema con solo querer o proponérselo.

Para Jorge Montano el Presidente es el centro indisputable de la pirámide política, siendo no sólo el jefe del poder Ejecutivo sino de todo el sistema, y aceptándose que al ser centro de la autoridad es también el punto necesario de equilibrio.

Para Alberto G. Salceda el Presidente es el centro y la clave de toda la estructura política, ya que: La magnitud de sus poderes de hecho lo colocan en

¹⁴ ARTEAGA, Nava Elisur, Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Constitucional, Vol. 2, Editorial Harla, México 1997, P. 72.

posición tan eminente que solo puede ser comparada a la de los más poderosos monarcas absolutos que ha conocido la historia. Su omnipotencia no conoce ninguna de esas limitaciones que forman el complicado sistema de frenos y contrapesos. En las manos del Presidente están todos los bienes y todos los males de la nación, y por ello, el pueblo lo espera todo de él y todo lo puede temer de él. A él se le atribuye el mérito de todos los éxitos y la culpa de todos los trabajos.

De las opiniones anteriores se recoge la idea de un Presidente muy poderoso y fuerte, que tiene múltiples facultades y que casi todo lo puede; que sus poderes son casi ilimitados y que su figura adquiere un carácter mítico.

Entonces, las características de una forma presidencialista son :

- Un conjunto amplio de facultades constitucionales y;
- Una serie de capacidades no escritas pero con una significativa presencia en la articulación y funcionamiento del sistema político, o lo que Carpizo denominó poderes metaconstitucionales.

“Para Miguel de la Madrid Hurtado, expresidente de México, las características fundamentales del Presidencialismo mexicano son:

a) El poder ejecutivo está atribuido, en los términos del artículo 80 a un solo individuo. Siguiéndose entonces el principio de ejecutivo unipersonal, que reúne las más importantes facultades administrativas y políticas del gobierno federal.

b) En cuanto al procedimiento de elección de presidente, se lleva de manera universal y directa, dándole a este funcionario el carácter único de ser elegible por la totalidad de ciudadanía del país, constituyendo la oportunidad más relevante para que los distintos sectores de la opinión pública expresen su sentir SOBRE los grandes problemas nacionales, regionales y locales, y es también en

esta oportunidad cuando los candidatos presidenciales entran en contacto directo y exclusivo con la coyuntura y perspectivas políticas, económicas y sociales de la nación.

c) El sistema mexicano es puramente presidencialista. El jefe del ejecutivo federal es, al mismo tiempo jefe del Estado y jefe del gobierno. La dirección pública del gobierno federal es determinada libremente por el Presidente, con independencia del poder legislativo.

El Presidente es políticamente independiente ante el Congreso de la Unión esto es, no tiene que sujetarse a su yugo para imprimir a su gobierno las directrices que crea convenientes; la duración del cargo presidencial ESTÁ fijada en la Constitución y no depende del apoyo del poder legislativo; el nombramiento y remoción de sus colaboradores inmediatos citados no están sujetos a la voluntad del legislativo. Ciertamente existen en la Constitución algunas instituciones que dan la apariencia de tener determinadas reminiscencias parlamentarias el refrendo el informe anual del presidente ante las cámaras la obligación de los Secretarios de Estado, de hacer lo mismo, sin embargo, esto no desmerita al sistema presidencialista puro.

d) El derecho de iniciativa, el cual ha ejercido ampliamente bajo la Constitución vigente: puede afirmarse, sin exageración, que aproximadamente el 90 por ciento de la legislación federal en la actualidad, es obra de la iniciativa presidencial. Ello no sólo obedece a la fuerza constitucional y política del Poder Ejecutivo en nuestro país, sino a la tendencia universal que está determinada por la creciente prolijidad y la complejidad de la legislación contemporánea, sobre todo en aspectos económicos, que surgen de una mayor intervención del poder Público en la vida social de las comunidades. Los administradores y los técnicos al servicio del Poder Ejecutivo en todos los países, por su cotidiano contacto con las materias sobre las cuales se legisla, están por lo general más capacitados que los miembros del Poder Legislativo para sugerir la forma concreta de las iniciativas

correspondientes o para dar forma a las decisiones políticas del mismo Poder Ejecutivo”.

En nuestro sistema constitucional el Presidente tiene el derecho de veto; esto es, el de hacer observaciones a las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión, obligando con ello a una repetición del proceso legislativo. Las observaciones del ejecutivo pueden ser superadas por la votación de los dos tercios de los legisladores.

Tal derecho, dentro de la práctica de nuestro sistema constitucional, no se ha ejercido en forma importante.

El Presidente, tiene la facultad de promulgar las leyes, lo cual incluye la facultad de publicarlas, requisito indispensable para su obligatoriedad.

El Presidente tiene la facultad de reglamentar las leyes, atribución que materialmente es también de carácter legislativo y que condiciona en buena parte la aplicación de la ley misma.

De esta manera, el Presidente de la República es constitucionalmente jefe del Estado y jefe del gobierno; políticamente, era el jefe del partido dominante en el país y el árbitro de los diversos intereses que, organizados o no, presionan al poder público.

Difícil, extremadamente complicado y agobiante, dice el expresidente Miguel de la Madrid, es éste cargo, en donde el talento de su titular debe combinar y ponderar las distintas funciones que a esta magistratura atribuyen el régimen constitucional, el proceso político y el estilo de vida mismo de la sociedad mexicana.

“El expresidente se refiere al tema de la reelección presidencial como: la

permisión de la capilaridad política, el auspicio de la unidad, la eficacia de la autoridad, la renovación de la clase dirigente, la posibilidad de cambios de importancia en el enfoque de los problemas nacionales y en la estrategia para resolverlos".¹⁵

Nada más claro de lo que es el ejercicio del poder presidencial, que el comentario de un constitucionalista que ha vivido en carne propia la máxima magistratura de éste país. Sin embargo, esto da cabida al comentario subjetivo sin avocación a lo meramente académico.

Cabe mencionar, que el comentario realizado por el mencionado autor, referente a que constituye, la elección de Presidente la oportunidad más relevante para que los distintos sectores de la opinión pública, expresen su sentir sobre los grandes problemas nacionales, regionales y locales, afirmando que también es cuándo los candidatos presidenciables entran en contacto directo con la coyuntura y perspectivas económicas y sociales de la Nación.

Si bien es cierto que los candidatos presidenciales encuentran un verdadero laboratorio político y perspectivas económicas para el país que gobernará; al confrontarse con la población directamente, también es cierto, que hay un retraso de años en cuánto a la cultura política, situación que impide expresar adecuadamente su sentir; cabe hacer notar que nuestro país, posee una partición de la población socio-económicamente hablando, tajante, situación que conlleva a diversificar los criterios de opinión a veces de manera hasta antagónica.

Es menester, refortalecer las funciones específicas de cada poder, dándole más auge a la creación de leyes por parte del poder legislativo, es decir, por las cámaras (Diputados y Senadores).

“En opinión del doctor Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona:

¹⁵ DE LA MADRID, Hurtado Miguel, Estudios de Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, México 1980, P. 245..

En cuanto al presidencialismo, afirman que cuando la ley fundamental expresa en el artículo 80, que el presidente es el titular del Poder Ejecutivo, implica con tal declaración que está a cargo del ejercicio fundamental de la función administrativa, aunque también hay que advertir que posee atribuciones de naturaleza legislativa o relacionadas con la actividad judicial. Se atribuyen también al presidente los actos de gobierno o políticos, así como las facultades llamadas metaconstitucionales o poderes de ipso:

a) Dentro de las facultades administrativas: el Presidente nombra y remueve libremente a los Secretarios de Estado, en tanto que el Ejecutivo estadounidense requiere la autorización del Senado. Designa también a los principales funcionarios de la administración, a los directores de distintos organismos del sector paraestatal e interviene de modo decisivo para los altos cargos militares, diplomáticos y judiciales, en los cuáles se establece la participación del Senado.

Especial mención merecen las atribuciones en el aspecto financiero, que hacen del Ejecutivo la figura protagónica en la ley de ingresos, el presupuesto de egresos, los empréstitos y la cuenta anual. Es explicable que así suceda, en cualquier país el ejecutivo es el órgano mejor preparado para la conducción de las finanzas nacionales, porque tiene los elementos técnicos y la información necesaria para prever los ingresos y programar los gastos, así como velar por su ejecución, a través de la estructura jerárquica y red de dependencias que a él están adscritas.

Otro sector de facultades del Ejecutivo son las que corresponden al dominio programático y social. En nuestros días corresponde al Estado una posición central en la solución de las cuestiones económicas, y en general de los problemas sociales.

Es el poder Ejecutivo el principal promotor y ejecutor de los planes de desarrollo nacional, por lo cuál en la actualidad más bien se debería hablar de

Poder planificador o Coordinador de las actividades del gobierno.

Para comprender el papel que juega el presidente en el desarrollo nacional, así tenemos que su desempeño es clave en diversas materias: educativa (art. 3), agraria, ecológica y urbanística (art. 27); económica (arts. 25, 26 y 28); laboral, (art. 123), energética (art. 28); habitacional (arts. 4 y 123), sanitaria (art. 73 fracc. XVI).

Con la inclusión de lo que se ha llamado capítulo económico, contenido substancialmente en los arts. 25, 26 y 28 constitucionales, de los cuales se desprenden múltiples facultades para el Ejecutivo, a través de dichas reformas se establecieron una serie de principios ordenadores del Estado: como son la rectoría del Estado, la economía mixta, la planeación democrática, la nueva banca nacional, los principios antimonopólicos, la distinción entre atribuciones exclusivas y áreas estratégicas, el régimen de servicio público, el reconocimiento de los sectores público, privado y social.

b) Facultades legislativas: El ejecutivo tiene una intervención fundamental en la legislación a través de la facultad reglamentaria.

Gran parte de la legislación que elabora el Ejecutivo proviene de la facultad reglamentaria, actividad formalmente administrativa, pero materialmente legislativa.

A través de sus facultades colegislativas, como son las de iniciar las leyes, participar, a través de sus Secretarios, en las deliberaciones, o el propio derecho de veto como última instancia, el presidente influye en todo el proceso mediante el cual se crea la ley (arts. 71 y 72 constitucionales).

El Presidente también puede actuar como legislador, en los casos que constituyen excepciones al principio de la división de poderes, como sucede con la

suspensión de garantías, prevista en el art. 29 constitucional.

c) Facultades jurisdiccionales: El Presidente interviene en el nombramiento de los principales funcionarios judiciales del país; se requiere de su concurso para que los tribunales funcionen eficazmente; además de poder conceder indultos, o porque incluso en su esfera se encuentran ubicados, al menos formalmente, algunos tribunales de carácter administrativo, como sucede con los del Trabajo o Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

d) Actos de Gobierno: Se pueden contemplar las atribuciones presidenciales también desde el punto de vista formal, diferenciando dos zonas de actividad que son el gobierno y la administración. El gobierno consiste, por tanto, en asumir la suprema dirección de los negocios públicos, lleva como finalidad la protección a los intereses más altos y delicados del Estado, pero no aislados sino considerados globalmente, en tanto que la administración entraña la idea de subordinación, la tarea cotidiana en la satisfacción de las necesidades colectivas. De esta distinción teórica surgieron los actos de gobierno o políticos.

Cuando el Presidente actúa como jefe de Estado realiza actos de gobierno muy importantes. En el plano externo, son típicos actos de gobierno las facultades del Presidente para declarar la guerra previa ley del Congreso de la Unión, así como dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, aunque debe someter éstos a la aprobación del Senado; además, la política exterior, por reforma del 11 de mayo de 1988, tiene que sujetarse a los siguientes principios: solución pacífica de controversias; autodeterminación de los pueblos; no intervención; proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza; igualdad jurídica de los Estados; cooperación internacional para el desarrollo y lucha por la paz y el desarrollo internacionales. En el plano interno se han considerado como actos de gobierno o políticos los siguientes: el nombramiento de funcionarios; la suspensión de garantías; las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo: el indulto; la expulsión de extranjeros.

e) Poderes de facto o metaconstitucionales: Estos poderes son consecuencia natural del enfoque metodológico que actualmente emplea el derecho constitucional, el cual no se contenta solo con examinar de qué manera está normada en el texto escrito cualquier institución de gobierno o política, sino se interesa por averiguar también cómo funciona dicha institución en la práctica, así como por relacionarla con el contexto social, fuerzas políticas y grupos de presión que le rodean.

En ésta dirección, es menester relacionar el régimen presidencial con el régimen político, concepto éste más amplio y que constituye, , dice Jiménez Parga, la solución política efectiva que adopta una comunidad, y no se ilustra acerca de los poderes constitucionales y la serie más o menos larga de poderes de hecho que hacen posible que dicha solución se imponga.

Cuando se utiliza el referido enfoque para el Poder Ejecutivo, se ha descubierto que éste tiene una serie de facultades que se han llamado metaconstitucionales, en la inteligencia de que por tener el término facultad una connotación eminentemente jurídica, preferimos hablar de poderes de facto.

En el caso del ejecutivo mexicano, existen una serie de poderes fácticos, que no se encuentran contemplados ni en la Constitución, ni aún en las leyes, pero que se derivan de prácticas reconocidas o de la propia realidad política del país. Así sucede con la influencia que ha ejercido el Presidente en la designación de los gobernadores de los Estados, de los Diputados y de los Senadores Federales y de los propios dirigentes del ex partido mayoritario. Así acontece también con el papel de arbitro que ha jugado el Presidente en diversos conflictos de carácter agrario, obrero, empresarial, burocrático o similar, en los cuáles, a menudo, ha tenido una tarea de negociación de última instancia”.¹⁶

No menos interesantes son las facultades señaladas por los maestros Fix

¹⁶ FIX, Zamudio Héctor y Valencia Carmona Salvador, Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, Editorial Porrúa, México 1999, Pp. 301-309.

Zamudio y Valencia Zamora, siendo éstos un tanto más objetivos, ya que manejan un estudio notable y objetivamente académico, acerca del tema.

La comparación que hace del sistema mexicano, con el norteamericano es trascendental, siendo por eso quizá que el desarrollo del régimen presidencial Norteamericano está más saneado que el nuestro, claro ellos, los norteamericanos, no tienen un "presidencialismo arraigado", como lo tenemos nosotros, ellos tienen de manera más visible la separación de poderes y los frenos y contrapesos existentes.

El régimen y las instituciones que tenemos son una copia de éste sistema, por supuesto, pero hasta las mejores copias requieren llevarse a acabo tal cuál para que funcionen adecuadamente.

Para Emilio Krieger, la actividad que realiza el presidente se puede dividir en dos grandes sectores:

a) El de las actividades que realiza el Presidente como tal, para llevar a cabo las atribuciones que la Constitución y el orden jurídico le atribuyen y para cumplir las obligaciones que le imponen.

b) Las actividades que el Presidente realiza apartado de los ordenamientos jurídicos vigentes o aun con clara violación de su texto o de su espíritu. Evidentemente, para un purista del derecho, para un convencido de la obligatoriedad y la plenitud del ordenamiento jurídico, ésta área de la acción presidencial no debería existir, ya que el Presidente de la República, cómo los demás funcionarios de un estado de derecho, debe limitarse a realizar las atribuciones de que está investido jurídicamente y a dar cumplimiento cabal a las obligaciones que se le imponen.

En éste caso se puede encuadrar por ejemplo: la designación de la persona

que lo va a suceder en el cargo; o también, la creación sin aprobación legislativa, ni apoyo presupuestal de miles y miles de puestos públicos remunerados, atribución que corresponde al Congreso a través de la cámara de diputados, exigiendo obviamente fijar la remuneración, dicha cuestión implica erogar gastos públicos; o bien, la decisión de ordenar "la renuncia voluntaria" de un gobernador de una entidad federativa, que se supone electo popularmente.

El primer trazo dominante es que el sistema del presidencialismo mexicano no constituye un régimen de verdadero estado de derecho, porque en él quien ocupa el cargo de primer magistrado de la Nación se siente vinculado por las normas jurídicas sólo en la medida en que su propia decisión autocrática así lo determina.

El jefe del Ejecutivo para Krieger, tiene varias barreras de acción, entre las cuáles están:

1) No puede brincar el tope que para él debieran representar las garantías individuales, con excepción de lo conferido expresamente en el artículo 29 constitucional.

2) La segunda barrera estriba en la soberanía nacional que reside esencial y originariamente en el pueblo, cuyo ejercicio se confía a los poderes públicos, en sus respectivas esferas de competencia y calificando a los titulares de dichos órganos como meros órganos representativos, mas no como titulares de esa potestad de soberanía.

Queda fuera de dudas que esos principios constitucionales debieran significar limitaciones al poder presidencial, pero en México, en el mejor de los supuestos, entrañan meras restricciones formales que pueden ser superadas

fácilmente por la voluntad presidencial.

También en la legislación ordinaria, se extralimitan las facultades del presidente; como por ejemplo, en la Ley orgánica de la administración Pública Federal o en la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en cuánto facultan al Ejecutivo federal para crear organismos descentralizados, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. Con ello se extralimitan las facultades presidenciales más allá de las fronteras señaladas en la Constitución.

Han sido muchos los casos en que el Presidente se ha apoyado en leyes ordinarias, claramente contrarias a la constitución, para crear este tipo de organismos: por ejemplo, la creación, por simple acuerdo presidencial , del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), o de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) etc, etc. Teniendo que enmendar posteriormente, dichas situaciones, a través de darle fundamento constitucional y legal a las mismas.

c) Los grandes doctrinarios, contemplaban a la ley proveniente del parlamento como la más genuina expresión de la voluntad general, a cuyos mandamientos estaban sujetos los titulares de los otros dos poderes, cabría pensar si uno de los graves vicios del sistema político mexicano era haber convertido al Poder Legislativo en un par de órganos colegiados. Por lo de su composición mayoritaria, estos últimos se hallaban subordinados a la voluntad autocrática del Jefe del Poder Ejecutivo, quien es simultáneamente el Jefe de la Nación, el titular del supremo Poder Ejecutivo Federal, el Jefe de las Fuerzas Armadas y además era el jefe neto, guía y orientador del partido político del Estado, que, por extraña coincidencia, era el inveterado contralor de la ciudadanía.

El Presidente siempre, en todo momento, se aseguraba que los más fieles, simpatizantes y sumisos legisladores de su partido, realizaran las principales tareas y, por supuesto, recibieran las más jugosas remuneraciones por su lealtad.

Se ha analizado cómo a través de la iniciativa legislativa que el artículo 71 de la Constitución concede al presidente y mediante una abusiva e injustificada ampliación de esa facultad hasta incluir en ella reformas al Ordenamiento Constitucional mexicano, que el Presidente protesta guardar y hacer guardar el verdadero motor legislativo del sistema reside en la voluntad caprichosa del jefe del Ejecutivo.

Así, el poder Ejecutivo, además de las normas jurídicas que expide a nivel administrativo, en ejercicio de la facultad reglamentaria que le otorga la fracción I del artículo 89, también origina las más significativas y abundantes normas legales, creadas en realidad por la voluntad de su titular, aunque formalmente producidas por el Congreso de la Unión.

Otra facultad presidencial que podría estar teóricamente en oposición a la facultad legislativa soberana de creación de normas generales, abstractas, impersonales y revestidas de autoridad formal de leyes es la potestad presidencial de promulgar y publicar, de acuerdo con la legislación relativa a la entrada en vigor de las normas, las leyes aprobadas por el Congreso, incluida la facultad de obtener el refrendo ministerial necesario, reducido hoy día a su mínima expresión. ¿Que ocurriría si el señor Presidente, sin tomarse la molestia de formular observaciones, se concretara a no promulgar o no publicar una ley que hubiera aprobado el Congreso?; Obviamente, esa ley no entraría en vigor, de acuerdo con el precepto constitucional citado. Hoy en día al haber ciertos frenos partidarios en el Congreso, en un caso así se tomarían ciertas medidas políticas que obligarían al Presidente a cambiar su decisión.

Otro detalle que pone en evidencia la supremacía del Ejecutivo sobre el Legislativo, en el proceso de creación legislativa, mientras las iniciativas de ley presentadas por el Presidente pasaran desde luego a comisión, las presentadas por los diputados o los senadores (o sea, las de quienes tienen a su cargo la

función legislativa) se sujetarán a los trámites que asigne el reglamento de debates (art. 71, último párrafo.).

d) En cuanto a la supremacía del poder Ejecutivo sobre el poder Judicial, se ha pensado que por la naturaleza de su función, los órganos jurisdiccionales deben estar investidos de la potestad para pronunciar decisiones vinculantes, el cuál deben ejercitar con plena independencia de los otros poderes.

En la moderna teoría jurídica del Estado, el Poder Judicial debe estar revestido de la soberanía que, dimanada de la que corresponde originariamente al pueblo, deben ejercer los órganos jurisdiccionales en los campos de su competencia.

El conjunto de órganos jurisdiccionales federales integra un todo orgánico llamado Poder Judicial Federal.

Mientras que los titulares del poder Ejecutivo, ejecutivos locales, y los Poderes Legislativos, tanto federal como locales; deben ser según la Constitución, electos mediante votación popular directa, los miembros de los órganos jurisdiccionales superiores no acceden a sus cargos por ese medio de elección. Se ha eliminado del sistema mexicano la elección popular de los magistrados y jueces que fungen como titulares de los órganos jurisdiccionales.

Es al Presidente de la República a quien la Constitución confía actualmente la facultad de designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que integran el más alto de los tribunales federales. Los nombramientos de aquéllos deberán ser aprobados por el Senado de la República.

En una nación con un régimen presidencialista exacerbado, otorgar al jefe del ejecutivo la facultad de designar a los titulares del Poder Judicial, es acentuar irracionalmente la fuerza política y jurídica del Ejecutivo y entraña romper

cualquier posibilidad de que haya un sistema con un verdadero equilibrio de poderes.

Lo anterior conlleva no sólo la designación de los ministros de la Suprema Corte, sino también la aceptación de sus renunciaciones o el otorgamiento de permisos o licencias.

La opinión ciudadana respecto al fenómeno de pérdida de independencia de los órganos jurisdiccionales frente a la omnipotencia del Ejecutivo contribuyó de manera muy significativa al derrumbe de la confianza que alguna vez tuvo el pueblo en los jueces federales (los de amparo), quienes protegían y defendían a los ciudadanos de los abusos y las arbitrariedades de los órganos de autoridad, normalmente integrados al poder ejecutivo. Frente a las iniquidades de los órganos encargados de investigar y perseguir los delitos, o frente a los excesos de los cobradores fiscales o frente a las detenciones sin fundamento y aun contra las leyes que el Congreso expedía con trasgresión de garantías individuales, cabía la posibilidad de que el ciudadano, el causante o simple habitante del territorio mexicano pensara en acudir ante un juez de distrito para demandar el amparo y protección de la justicia federal y para obtener, por lo pronto, la suspensión del acto señalado como violatorio de garantías individuales. El juicio de amparo ha perdido fuerza y significación en el mundo jurídico mexicano, por lo mismo.

Desde hace varios años se han arrancado, de la esfera de competencia de los órganos jurisdiccionales diversas áreas conflictivas que, por múltiples razones, se han transferido al campo de decisiones reservadas a determinados tribunales ajenos al Poder judicial y que, con mucha frecuencia, entran a la subordinación del Poder Ejecutivo, quién los utiliza para fines políticos.

Un ejemplo muy ilustrativo es el caso de la justicia laboral, que desde hace muchos decenios está encomendada a las juntas de conciliación y arbitraje, tribunales de la administración integrados formalmente de manera tripartita. En los

últimos años aquéllas se han dedicado a interpretar y aplicar la ley en formas jurídicamente insostenibles, pero claramente orientadas a imponer la política de contención salarial y de limitación de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores.

Otro caso importante, que redujo sensiblemente la posibilidad de los tribunales federales de intervenir en los conflictos de la vida jurídica, es la prohibición terminante de promover el juicio de amparo en materia electoral, el texto actual del artículo 73, fracción VII, de la ley de amparo, establece, que tal juicio es improcedente contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral. En vista de lo citado a los ciudadanos, solamente les queda, en el mejor de los casos, el recurso que el COFIPE haya establecido para hacerlo valer ante otro tribunal, férreamente subordinado al Ejecutivo.

En conclusión, por parte del maestro Krieger, referente al tema, ni los gobernantes, ni los ciudadanos podrán respetar la soberanía de un Poder Judicial Federal que en tan gran proporción depende de la autoridad del Poder Ejecutivo. "El primero de los escalones para avanzar en nuestro país a una real separación de poderes, será eliminar el predominio del Poder Ejecutivo, para establecer un sistema de división y equilibrio de poderes, dentro del cuál el Poder Judicial cumpla sus funciones digna e independientemente".¹⁷

El tratadista Emilio Krieger, áspero en su crítica y estudios dogmático-constitucionales, es inquisitivo y en algunos momentos subjetivos en sus comentarios, sin embargo, por otro lado toca temas medulares relativos a la misma mexicanización de esa institución llamada Presidente.

Esto no quiere decir, que en la actualidad, con la llegada de un partido distinto, distinto en el sentido de ser otro partido en el gobierno, signifique que

¹⁷ KRIEGER, Emilio, **En Defensa de la Constitución, Violaciones Presidenciales a la Carta Magna**, Editorial Grijalbo, México 1994 P. 67.

continúe la omnipotencia del poder que otorgaba la máxima magistratura (principalmente por las facultades metaconstitucionales), sin embargo, hay que recordar el pasado aunque éste hubiese sido imperfecto, como todo lo humano. Justamente para evitar que se den los mismos vicios en un futuro, mediato o inmediato, es pertinente mencionar las críticas constructivas hacia los vicios y los aciertos logrados por antiguas administraciones, lo realizó el autor en comentario, por eso es incluido en el presente trabajo.

4.4.- LIMITACIONES AL PODER POR PARTE DEL PRESIDENTE.

Las facultades que la constitución confiere al Poder Legislativo respecto al ejecutivo como controles políticos son las siguientes entre otros:

El juicio político de responsabilidad: La constitución, si bien estructuró un poder ejecutivo fuerte, de ninguna manera lo deseó ilimitado, ni por encima de la ley; el presidente entonces, es responsable de ciertos actos ante el Congreso.

El juicio de responsabilidad nació en Inglaterra en 1386 como un medio a través del cual se podía juzgar a los consejeros del rey, ya que éste era completamente irresponsable.

La parte final del artículo 108 constitucional mexicano señala que el presidente de la república, durante el desempeño del cargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Se ha opinado que ésta situación excepcional de que goza, se debe a la voluntad de protegerlo contra una decisión hostil del Congreso, el que podría destituirlo del cargo incluso por una falta leve sino existiera esta protección.

La constitución de 1857, además de las dos causas que indica la de 1917, señaló como responsabilidad del presidente la violación expresa de la constitución y los ataques a la libertad electoral.

El proyecto de constitución de Carranza suprimió esas otras dos causas. Carranza en su dictamen dijo que: "La estabilidad del poder Ejecutivo exige que solamente por delitos de carácter muy grave pueda ser juzgado durante el periodo de su encargo, y por éste motivo se limita los hechos por los que puede ser juzgado el Presidente, a los delitos de traición a la patria o a los de carácter grave del orden común.

Sin embargo, si en la ley reglamentaria no se enumeran los delitos graves del orden común por los que puede ser acusado dicho funcionario, queda a discreción de las Cámaras calificar en cada caso la gravedad de los delitos y con ello está a merced de las mismas la suerte del jefe del estado. El peligro se atenúa si por mandamiento constitucional es en la ley donde debe constar la clasificación respectiva.

El maestro Burgoa afirma, que es el Senado quien interpreta la gravedad de los delitos del orden común por los que se responsabiliza al Presidente, pero por el principio de tipicidad, establecido en el artículo 14, esos delitos deben estar preestablecidos en alguna ley.

En México, en 1947, el Presidente envió una iniciativa de reforma constitucional para ampliar la responsabilidad del propio Presidente por golpes de

Estado contra el legítimo funcionamiento de los poderes legislativo y judicial de la federación, y se contemplaba ésta reforma exigiéndose que el fallo condenatorio fuera aprobado por las dos terceras partes del total de los Senadores.

La responsabilidad del Presidente exigida a través de un juicio implica, un problema político: Un enfrentamiento total y frontal entre los poderes ejecutivo y legislativo, teniendo este último la interpretación de la extensión de las cláusulas por las cuáles se le exige responsabilidad al Presidente; por tanto, el quid del juicio

de responsabilidad del Presidente se encuentra en, si se reúnen en la Cámara de Diputados los votos para acusarlo, y si se reúnen en el Senado los votos para destituirlo.

Este enfrentamiento no se ha dado en la historia constitucional mexicana. Lo anterior confirma la tesis de que el juicio político al Presidente es un recurso extraordinario, de suma gravedad, y que se debe utilizar sólo en casos muy delicados y cuándo no queda otro remedio para salvar la vigencia de la constitución y del sistema de gobierno que ésta estructura.

La norma constitucional establece la sanción correspondiente en caso de ser violada. El Presidente es responsable si rompe o trata de romper el orden constitucional, o si no cumple con sus obligaciones constitucionales y este incumplimiento quiebra el sistema de gobierno. El Congreso, jamás se atrevería a iniciar un juicio de responsabilidad si no han causado conmoción nacional y si no se siente respaldado por la opinión pública.

El Presidente de la República, entonces, no está en ningún momento por encima de la ley de leyes; él también tiene que cumplirla, y si no lo hace, la propia Carta Magna tiene el mecanismo de autoprotección.

El procedimiento para exigirle responsabilidad al Presidente es el siguiente:

Conoce el Senado erigido en gran jurado, pero para ello es necesario que se presente una acusación de la Cámara de Diputados, como la constitución no exige quorum especial para esta acusación, se sigue la regla general de votación de la mayoría de los diputados presentes. El artículo 111 indica que el senado oirá al Presidente y podrá practicar todas las diligencias que estime convenientes, y si por una mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, declara culpable al Presidente éste será destituido de su cargo e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la ley. Si el hecho o los hechos por los cuáles se exigió responsabilidad al Presidente, tienen otra pena señalada en la ley, el ex

Presidente quedará a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y, en su caso, lo castiguen.

El Presidente sólo puede ser acusado por delitos cometidos durante el desempeño de su cargo y no por otros anteriores, ya que lo que se persigue es remover al que ha abusado de sus facultades precisamente en el ejercicio de su función.

Si la Cámara de Diputados piensa ejercer su facultad de acusación, podrá allegarse todas las pruebas que juzgue necesarias, y con tal objeto podrá solicitar al Presidente o a sus colaboradores cualquier documento, ya sea público o privado, y realizar las inspecciones que considere convenientes.

4.5.- PLANTEAMIENTO DE MODIFICACIONES A LAS FACULTADES DEL PRESIDENTE.

Comenzaremos por mencionar, como ya lo hemos visto, que las facultades del Presidente de la República, no solo se encuentran contenidas dentro del Título tercero, capítulo III, del poder ejecutivo, artículo 89 Constitucional, sino que se

encuentran en varios preceptos ubicados en distintas partes de la Constitución y en las facultades metaconstitucionales que tradicionalmente el Presidente ha tenido.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

“Plebiscito: Consulta hecha directamente al pueblo para que resuelva lo que considere más conveniente respecto a la solución de un problema político de trascendental interés o sobre la aprobación o repulsa de determinados actos de sus gobernantes.

Referéndum: Institución política mediante la cuál el cuerpo electoral acepta o rechaza las leyes aprobadas por un órgano legislativo”.¹⁸

Se clasifica en obligatorio, que es el que está impuesto como un requisito necesario para validez de las leyes ordinarias y facultativo, que es el que tiene lugar únicamente cuando la consulta responde a solicitud de un grupo de ciudadanos o a la petición de una autoridad investida del poder de solicitar su celebración.

El referéndum es una institución característica del régimen democrático. Supone esta institución una amplia facultad otorgada al cuerpo electoral para la ratificación o desaprobación de las leyes; requiere para su buen funcionamiento la existencia de un gran espíritu ciudadano, y el consiguiente interés por los asuntos públicos.

Fracciones y párrafo relevantes al tema del Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Maquiavelo, citado por el maestro Elisur Arteaga Nava, comentaría al

¹⁸ PINA, Rafael y De Pina Vara Rafael, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, México 1996, P.85.

respecto: "Sobre todo, absténgase (el príncipe) de quedarse con sus bienes (de sus súbditos), porque los hombres olvidan antes la muerte del padre, que la pérdida del patrimonio. Además, los motivos para confiscar bienes nunca faltan, y el que se aficiona a vivir en rapiña, a todas horas encuentra ocasión de practicarla".¹⁹

Para Maquiavelo:

"No es el bien particular, sino el común lo que engrandece los pueblos, y al bien común únicamente atienden las repúblicas. En ellas sólo se ejecuta lo encaminado al provecho público, aunque perjudique a los particulares; pues son tantos los beneficiados que imponen las resoluciones a pesar de la oposición de los pocos a quienes dañan". "...Los consejeros de Lorenzo (de Medicis), hicieron ver a éste lo peligrosísimo y nocivo que sería para su propia autoridad el que se acumulara en algunos ciudadanos riquezas y el poder político".²⁰

En opinión de Maquiavelo:

"Quien toma a su cargo gobernar un pueblo con régimen monárquico o republicano, y no se asegura contra los enemigos del nuevo orden de cosas, organiza un Estado de corta vida. Juzgo, en verdad, infelices a los príncipes cuando para mantener su autoridad y luchar con la mayoría de sus súbditos necesitan apelar a vías extraordinarias; porque quien tiene pocos enemigos, fácilmente y sin gran escándalo se defiende de ellos; pero cuando la enemistad es de todo un pueblo, seguro vive mal, y cuanto mayor crueldad emplea, tanto más débil es su reinado.

El mejor remedio en tal caso es procurarse la amistad del pueblo, donde la

¹⁹ ARTEAGA, Nava Elisur, La Constitución Mexicana Comentada por Maquiavelo, Editorial Siglo XXI, México, 1991, P. 51.

²⁰ Idem, P. 60.

masa de la población está sana, los tumultos y asonadas no perjudican, y donde corrompida, las mejores leyes no aprovechan si no las aplica alguno que con extraordinaria fuerza las haga conseguir el reestablecimiento de las buenas costumbres, lo cuál no sé si ha ocurrido o si es posible que suceda; porque se ve, como antes dije, que un pueblo en decadencia por la corrupción de las costumbres, si se regenera, es gracias a las condiciones del hombre que le dirige, no por las virtudes de la generalidad de los ciudadanos afectos a las buenas instituciones; e inmediatamente que aquél muere, vuelve el pueblo a sus anteriores hábitos".²¹

En opinión de Maquiavelo:

"Podía un tribuno o cualquier otro ciudadano proponer al pueblo una ley, y, antes de ser aprobada, todos los ciudadanos tenían derecho a hablar a favor o en contra de ella. Éste método era bueno cuando eran también buenos los ciudadanos, porque siempre fue beneficioso que los que idean algo útil para el público puedan proponerlo; y también lo es que todos tengan derecho a emitir su opinión, para que, oídas todas, pueda el pueblo elegir lo mejor. Pero al viciarse los ciudadanos, el sistema de hacer las leyes, llegó a ser pésimo pues sólo los poderosos las proponían no para la libertad común sino para aumentar su poder; y, por miedo a ellos, nadie se atrevía a combatirlas. Así el pueblo, o engañado o forzado, decretaba su propia rutina".²²

²¹ Idem, P. 64

²² Idem, P. 108.

CONCLUSIONES.

PRIMERA. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, por lo cual la facultad de destituir un gobierno inconveniente para los intereses del país, le corresponde al pueblo.

SEGUNDA- SOBERANÍA DEL PUEBLO. La soberanía se ejerce por medio de los Poderes de la Unión y de los Estados, en los términos establecidos por las Constituciones Federal y Locales, las que, en ningún caso, podrán contravenir las estipulaciones de la Federal. La soberanía de la Federación comprende la de los Estados, pero todas giran armónica e independientemente, dentro de sus órbitas, y los Estados pueden obrar sin limitaciones, siempre que no contravengan el Pacto Federal, y fuera de esto, su soberanía no tiene cortapisa alguna.

TERCERA.- El Poder es el dominio, imperio, facultad y jurisdicción de la que dispone el individuo para mandar o ejecutar; capacidad de imponer la propia voluntad sobre los otros.

CUARTA.- EL CONSTITUCIONALISMO es una tendencia a subordinar el Poder al Derecho.

EL PODER CONSTITUYENTE es la potestad que el pueblo tiene para darse un gobierno y establecer normas de convivencia social y jurídica que aseguren la libertad, mediante disposiciones protectoras de los derechos y deberes, esas normas jurídicas tienen su concreción positiva en la Constitución Política; asimismo, el poder constituyente organiza, estructura y define al Estado, órgano jurídico de la sociedad y también de la nación, cuando esa sociedad tiene unidad

ética, histórica, lingüística y aspiraciones e ideas comunes.

Los poderes Constituidos, son los órganos de poder que reciben su investidura y sus facultades de una fuente superior a ellos mismos, como es la Constitución, eso quiere decir que el autor de la Constitución debe ser distinto y estar por encima de la voluntad de particular de los órganos. La doctrina designa al primero con el nombre de poder constituyente y a los segundos poderes constituidos.

QUINTA.- Nuestro sistema político tiene tres elementos básicos: soberanía, democracia y división de poderes. En el Artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del primer párrafo, se puede apreciar una división flexible, no rígida, habiendo coordinación de poderes, no dislocamiento, aunque realmente sabemos que las atribuciones que posee el ejecutivo, han sido excesivas, convirtiéndose en un poder que prácticamente realiza funciones que competen a los otros poderes por la propia naturaleza de los actos realizados.

La separación de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político.

SEXTA.- Por el juego de los artículos 39, 40 y 41 y sus concordantes, la Constitución actualmente vigente adopta soluciones en cuanto a las formas de gobierno posibles (monarquía o república), a las formas de régimen político (democracia o autocracia), a las formas de ordenamiento estatal (federalismo o unitarismo), y a las formas del poder del Estado (decisión y equilibrio de poderes).

SÉPTIMA.- En el ejercicio de su soberanía ha sido voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.

OCTAVA.- El Estado Liberal surgió como resultado de una crítica al Estado

Monárquico Absolutista, de los siglos XVII y XVIII. Es decir, la forma de Estado que existía hasta antes de la Revolución Francesa de 1789, era la del Estado Monárquico- Absolutista, que estaba caracterizado porque el Rey era el soberano, es decir, que por encima de su poder no había otro poder humano; porque el origen de su poder era de derecho divino, es decir, Dios y solamente Dios se lo otorgaba y solo ante Él respondía. Porque concentraba todo el poder, es decir, el Rey "hacía" la ley, el Rey "aplicaba" la ley y el Rey "interpretaba" la ley. Un Estado donde el soberano tenía concentrado todo el poder y tenía no solo derecho sobre la vida, la libertad y la propiedad de todos sus súbditos, sino que además determinaba la vida económica.

NOVENA- Los parlamentos constan generalmente de dos cámaras, pero hay muchos ejemplos de parlamentos unicamerales: el Folketing danés, la Kneset israelí, el Parlamento neozelandés, o la Asamblea Nacional surcoreana. También es representativo y establece la división de los poderes del Estado. El Ejecutivo es ejercido por un monarca o Presidente, que cumple la función de Jefe de Estado, y por un Primer Ministro que encabeza el Gobierno, y responde ante el Parlamento.

DÉCIMA.- La dictadura es una modalidad de gobierno que, invocando un pretendido interés público, identificado en la realidad con intereses de grupo, prescinde, para conseguirlo, de la voluntad de los gobernados. Es un poder ejercido por una persona o grupo al margen o por encima de las leyes, sin sometimiento a fiscalización ni control democrático alguno. La dictadura excluye u obvia, cuando no la elimina, una división de los poderes del Estado legislativo, ejecutivo y judicial, implicando la restricción o supresión de las libertades de expresión, reunión y asociación. Por regla general, viene impuesta mediante golpes de Estado militares respaldados a su vez por sectores civiles que profesan una ideología concreta, con aspiraciones hegemónicas y programas autoritarios, en particular en situaciones de crisis económicas o políticas.

DÉCIMA PRIMERA- El Estado autoritario es otra forma de Estado autocrático, que

rechaza los principios del Estado democrático. Se define como un régimen con un pluralismo político limitado, que permite la existencia de algunos partidos políticos más o menos afines a sus principios. No existe un partido oficial como en el sistema totalitario. Un jefe carismático o el grupo dirigente tiene mayor poder en estos casos. La duración de los regímenes autoritarios depende de la vida de su líder o fundador y de los grupos que lo apoyan.

DÉCIMA SEGUNDA.- El régimen Demagógico, se lleva a cabo con la actitud y comportamiento político caracterizado por el intento de conseguir el afecto popular o el incremento de adeptos a una determinada ideología, grupo político o líder carismático, por medio de la manifestación pública de ideas o sentimientos compartidos de forma general por los receptores de tales mensajes. El individuo o asociación política que utiliza la demagogia como fórmula para incrementar su popularidad utiliza el lenguaje con la intención de remitirse de forma deliberada a elementos conocidos de la mentalidad de sus interlocutores; realmente, apela al componente emotivo y emocional de éstos para lograr la plena identificación ideológica y conseguir el apoyo para sus propósitos.

DÉCIMA TERCERA- En el régimen anárquico: se Rechaza toda legislación, toda autoridad y toda influencia privilegiada, patentada, oficial y legal, aun salida del sufragio universal, convencidos de que no podría nunca sino volverse en provecho de una minoría dominante y explotadora contra los intereses de la inmensa mayoría sojuzgada.

DÉCIMA CUARTA.- La palabra y el concepto democracia viene del griego demos, que significa pueblo y kratos, que quiere decir poder, autoridad, gobierno, por lo que su significado literal es gobierno del pueblo.

La democracia es definida como la forma de gobierno donde el pueblo escoge libremente a sus gobernantes. Ninguno de ellos posee poderes absolutos, todos están sometidos a la Constitución y a las leyes. Todos los ciudadanos deben tener

los mismos derechos y los mismos deberes.

DÉCIMA QUINTA.- El régimen presidencial, a diferencia del sistema parlamentario, se caracteriza porque la hegemonía política del estado ya no recae en una asamblea, sino en un solo hombre al que el pueblo elige, ya sea de manera directa o por intermedio de representantes y al que se le ha denominado Presidente.

En el Régimen Presidencial hay una separación entre ambos poderes el legislativo y el ejecutivo de manera ortodoxa y esta separación esta aplicada teóricamente; ambos son: independientes cada uno actúa dentro de la competencia que le es asignada por la constitución, pero están obligados a cooperar en ciertos puntos.

DÉCIMA SEXTA.- Los sistemas presidenciales se han inspirado en el sistema Norteamericano: ahí se creó, y ahí ha funcionado.

Los países de América Latina, basaron su régimen presidencial en el norteamericano, sin embargo, las diferencias económicas, políticas y sociales, hicieron que hubiera una evolución distinta de su régimen. En América Latina, NO EXISTE UNA VERDADERA SEPARACIÓN DE PODERES y, en la mayoría de los países que profesan dicho sistema, incluyendo a México, los poderes legislativos están subordinados al poder ejecutivo.

El gran problema estriba en que el Presidente, debe tener las facultades que se requieren en países en vías de desarrollo y, por la otra, en que han de serles señaladas limitaciones para que no caiga en la arbitrariedad y se respeten las libertades de los individuos.

Se ha definido a los sistemas presidenciales en América Latina, haciendo resaltar las características de un estricto predominio del Presidente y un papel político importante asumido por el ejército, cuyos rasgos son la existencia de un régimen

autoritario la concentración de atribuciones ejecutivas y legislativas en el Presidente, y la subordinación del legislativo al ejecutivo; diferenciándolos de la autocracia por la existencia de procedimientos constitucionales.

DÉCIMA SÉPTIMA.- En el régimen Judicialista, el poder ejecutivo y el poder legislativo, están totalmente subordinados al poder judicial, actuando así también dentro del respectivo ámbito de los frenos y contrapesos.

DÉCIMA OCTAVA.- El constituyente de Querétaro, se pronunció porque fuese el Congreso quien nombrara al sustituto presidencial, criticándose duramente en la época los sistemas hasta entonces implantados en nuestras leyes fundamentales y sus reformas y que sustancialmente consistían en la predeterminación del funcionario que debía reemplazar al Presidente de la República en sus faltas temporales y absolutas conforme lo dispusiese la legislación secundaria.

DÉCIMA NOVENA.- La preponderancia del Poder Ejecutivo estriba en la concentración de las decisiones trascendentales de política interior y exterior, de poder de nombramiento para designar a la mayor parte de los servidores públicos del Estado. En la capacidad para diseñar la política económica y monetaria, para determinar la utilización de los recursos patrimoniales y financieros del Estado,(uno de los indicadores quizás más contrastante, ya que el Poder Ejecutivo aplica la mayor parte del porcentaje del presupuesto de los Estados y los Poderes Legislativo y Judicial, conjuntamente, en la ejecución del presupuesto no representan sino de un 3 a 5 %, cuando mucho del total del mismo).

Respecto del personal que depende cada uno de los poderes, también es evidente que el volumen casi total de funcionarios y empleados del Estado dependen del Poder Ejecutivo.

VIGÉSIMA.- Las características de una forma presidencialista son:

*Un conjunto amplio de facultades constitucionales; y,

*Una serie de capacidades no escritas pero con una significativa presencia en la articulación y funcionamiento del sistema político, o lo que Carpizo denominó poderes metaconstitucionales.

VIÉSIMA PRIMERA.- Algunos de los principales límites al gran poder del Presidente en México son: la no existencia de la mayoría en el Congreso de legisladores del mismo partido del Presidente, el tiempo, el Poder Judicial Federal y su facultad interpretativa Constitucional, los grupos de presión, los de carácter internacional y la prensa.

VIGÉSIMA SEGUNDA.- Dentro de los cambios ocurridos en nuestro país con motivo de la llegada del Presidente Vicente Fox Quesada al Poder destacan: el de que ya no existe más el partido dominante; y la consecuencia de mayor participación de los otros poderes, y de las fuerzas políticas reales, nacionales, existentes en la actualidad.

VIGÉSIMA TERCERA.- las facultades constitucionales del Presidente, no solamente están contenidas en el artículo 89, sino también en los artículos: 71, 25, 26, 27, 28 y 29 constitucionales, es decir, que el conjunto de atribuciones que requiere la máxima magistratura Nacional, se encuentra distribuida en toda la Carta Magna.

VIGÉSIMA CUARTA.- En cuánto a las propuestas de reformas, planteadas a las facultades de que goza el Presidente a nivel constitucional, están:

a) Que el Ejecutivo siga teniendo prerrogativas en cuánto a la planeación del desarrollo nacional, simplemente agregaría que es absolutamente indispensable la institucionalización, la reglamentación procedimental y el uso totalmente regulado del

plebiscito y del referéndum a nivel FEDERAL, para la directa participación del pueblo en éstos rubros.

b) La prerrogativa de la rectoría económica, debe seguir perteneciendo al Ejecutivo Federal, debido a los cambios tan frecuentes que el rubro sufre. Obviamente con total atención al tema por parte del Congreso de la Unión.

c) Igual procedimiento, debían tener tanto las iniciativas de leyes presentadas por el Presidente de la República, las legislaturas de los Estados, que las que presentaren diputados y senadores.

d) Sin desmeritar los logros obtenidos durante la Revolución Mexicana, plasmados en nuestra Carta Magna, creemos que es viable que en la actualidad, de darse el caso de un buen gobierno, sea factible su continuidad a través de la reelección; siempre y cuando se dé en el periodo inmediato siguiente, por una sola vez y habiéndose cumplido las metas trazadas por el Presidente dentro de su candidatura.

Dicha reelección obviamente debe estar vigilada por una institución provista de total autonomía, como debe serlo el Instituto Federal Electoral; pero así como se plantea la situación de reelección para un buen gobierno, también debe ser viable la posibilidad de la espontánea y voluntaria renuncia de un Presidente que no haya realizado un papel adecuado respecto a lo que propuso durante su candidatura. Sería saludable para el desarrollo de un buen gobierno que por lo menos se organizaran plebiscitos cada dos años (a través del IFE), con el fin de analizar la opinión directa del pueblo mexicano en cuanto al correcto desempeño del Presidente, con base a sus propuestas de campaña y metas cumplidas hasta entonces.

VIGÉSIMA QUINTA.- En cuanto a los cambios al artículo 89, destaca:

a) Planteamiento de reformas a las fracciones II y XIII.

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes; Esta libertad que posee el Presidente de la República de remover a los secretarios de despacho, agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda, y demás, debería estar restringida por la aprobación de la Cámara de Diputados, por ser de absoluto interés del pueblo Mexicano.

Así como también deberían ser propuestos al Presidente (los Secretarios de Estado), por cualquiera de las dos cámaras (diputados o senadores), o bien, removidos a propuesta también de cualquiera de las dos cámaras.

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación;

En éste rubro, debería intervenir la aprobación de la Cámara de Diputados, por así interesar al ingreso nacional.

b) Derogación de las fracciones XIV y XVIII.

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal;

La presente fracción debe derogarse a nuestro parecer, porque dicha facultad no debería estar conferida al Presidente de la República, sino en todo

caso, al Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en ejercicio de su facultad de atracción.

El Presidente de la República para nada tiene porqué fungir como abogado de nadie en particular. Ni aunque su carrera universitaria haya sido la de licenciado en derecho, y mucho menos menospreciando la decisión fundada y motivada, por parte de un poder que es de su misma jerarquía, y que está facultado constitucionalmente para ser juzgador.

XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;

Tenemos dudas de si los mejores juristas, los que realmente deben llegar a ese pleno de la Corte, aceptarían formar parte de una terna que puede prestarse a una contienda política entre los partidos, y cuyo resultado sea el nombramiento no del mejor sino del que obtenga el consenso en una negociación política.

La propuesta viable es que la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no se hiciera por la inconveniente designación presidencial, ni por la muy peligrosa elección popular, sino por mayoría de votos de los Presidentes de los 32 tribunales superiores de justicia que operan en el país.

Otra cuestión que es relevante de mencionar, es el hecho de que debe ser absolutamente equitativo el Presupuesto de Egresos entre los tres poderes. Por consiguiente.

VIGÉSIMA SEXTA.- El pueblo mexicano, inexperto políticamente hablando, se enfrenta a quizás uno de los más grandes retos de su historia, la llegada al poder de un Presidente emanado de un partido político distinto al que había gobernado en los últimos 70 años, posteriores a la revolución mexicana (vista

como reacomodo de las estructuras sociales).

Las atribuciones con que cuenta el Presidente de la República, tanto constitucionales como metaconstitucionales, son excesivas, tantas prerrogativas tan importantes a un solo hombre, puede resultar sumamente peligroso, para el entorno mexicano.

BIBLIOGRAFÍA.

1. ABBAGNANO, Nicola, Diccionario De Filosofía, Editorial. Fce, México, 1971.
2. ACOSTA, Romero Miguel, Compendio De Derecho Administrativo (Parte General), Editorial Porrúa, México, 1999.
3. ARTEAGA, Nava Elisur, Diccionarios Jurídicos Temáticos, Derecho Constitucional, Volumen 2, Editorial. Haría, México, 1997.
4. ARTEAGA, Nava Elisur, Derecho Constitucional, Editorial Oxford, México, 1999.
5. ARTEAGA, Nava Elisur, La Constitución Mexicana Comentada Por Maquiavelo. Editorial. Siglo Veintiuno, México, 1991.
6. AZNÁREZ, Juan Jesús, (Entrevista A Vicente Fox Quesada), Diario El País, 4 De Agosto De 2000.
7. BOBBIO, Norberto, Matteucci Nicola Y Pasquino Gianfranco, Diccionario De Política, Editorial Siglo Veintiuno Editores, Sexta Edición En Español, Corregida Y Aumentada, México, 1991.
8. BURGOA, Orihuela Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1984.
9. CARPIZO, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, Editorial Siglo Veintiuno Editores, México, 1996.
10. CARPIZO, Jorge, Veintidós Años De Presidencialismo Mexicano: 1978-2000: Una Recapitulación, Boletín Mexicano De Derecho Comparado, Nueva Serie, Año XXIV, Núm. 70, México, 2000.

11. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA; Instituto De Investigaciones Jurídicas, UNAM Y Departamento Del Distrito Federal, Comentarios De: Andrade Sánchez Eduardo, Barajas Montes De Oca Santiago, Barquín Álvarez Manuel, González Oropeza Manuel, Madrazo Jorge Y Quintana Aceves Federico, México, 1990.

12. CHEVALLIER, Jean Jaques, Los Grandes Textos Políticos, Editorial Aguilar, México, 1970.

13. DE LA MADRID, Hurtado Miguel, Estudios De Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, México, 1980.

14. FIX, Zamudio Héctor Y Valencia Carmona Salvador, Derecho Constitucional Mexicano Y Comparado, Editorial Porrúa, México, 1999.

15. FUENTES, Mares José, Biografía De Una Nación, Editorial Océano, México, 1985.

16. GARCÍA, Máynez Eduardo, Introducción Al Estudio Del Derecho, Editorial Porrúa, México, 1996.

17. HERRERÍAS, Armando, Historia Del Pensamiento Económico, Editorial Limusa, México, 1990.

18. HOBBS, Thomas, Leviatán. Editorial Sarpe, Tomo 24, Volumen I, Madrid España, 1984.

19.I ZQUIERDO, Ana Luisa, El Poder Y Su Ejercicio Entre Los Mayas. Revista Universidad De México, N° 515, UNAM, Diciembre, México, 1993.

20. KAPLAN, Marcos, De La Forma De Gobierno En México, Boletín Del Instituto De Investigaciones Jurídicas', UNAM, Año II, Número 5, México, 1992.
21. KRIEGER, Emilio, En Defensa De La Constitución, Violaciones Presidenciales A La Carta Magna, Editorial Grijalbo, México, 1994.
22. LINZ, J. J. Y Valenzuela A. (Comps.), La Crisis Del Presidencialismo. Perspectivas Comparativas. Editorial Alianza, Madrid España, 1997.
Las Ideas Políticas. Editorial Tecnos, Madrid España, 1981.
23. LOCKE, John, Ensayo Sobre El Entendimiento Humano, Editorial Sarpe, Tomo 52, Madrid España, 1984.
24. LÓPEZ, Austin Alfredo, La Constitución Real De México Tenochtitlán, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, México, 1961.
25. MAINWARING, S, Presidentialism In Latin America, In Latin America Research Review, Editorial Politic Studies, USA, 1990.
26. MAQUIAVELO, Nicolás, El Príncipe, Editorial Sarpe, Tomo 12, Madrid España, 1983.
27. MARTÍNEZ, Morales Rafael I., Derecho Administrativo, Editorial Harla, México, 1997.
28. MONTENEGRO, Walter, Introducción A Las Doctrinas Político Económicas, Editorial FCE, México, 1978.
29. MONTESQUIEU, Charles-Louis De Secondat, Barón De La Bréde Y De, Del Espíritu De Las Leyes, Editorial Sarpe, Tomo 39, Volumen 1, Madrid España, 1984.

30. MORALES, Juárez Roberto Adrián, Prólogo: Martínez Chacón Sandra Mirella, El Voto De La Miseria, Editorial Independiente, Coahuila México, 2001.
31. PAZ, Octavio, El Laberinto De La Soledad, Editorial FCE, México, 2000.
32. PINA, Rafael y De Pina Vara Rafael, Diccionario De Derecho, Editorial Porrúa, México, 1996.
33. RECASENS, Siches Luis, Tratado General De Filosofía Del Derecho, Editorial Porrúa, México, 1978.
34. ROBLES, Martha, Metáfora Del Poder, Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1993.
35. SOBERANES, Fernández José Luis, Historia Del Derecho Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1996.
36. TENA, Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1987.
37. TOBAR, Francisco Salvador, Filosofía Jurídica Y Ciencia Del Derecho, Editorial FCE, México, 1992.
38. TOCQUEVILLE, Alexis De, La Democracia En América, Tomo 50, Volumen 1, Editorial Sarpe, Madrid España, 1984.
39. TOUCHARD, Jean, Traducción De J. Pradera, Historia De Las Ideas Políticas, Editorial Tecnos, Madrid España, 1981.
40. VALENZUELA, A., La Opción Parlamentaria Para América Latina, Boletín Electoral Capel, San José De Costa Rica, 1991.

41. VANOSSI, Jorge Reinaldo, El Habeas Data No Puede Ni Debe Contraponerse A La Libertad De Los Medios De Prensa. Editorial El Derecho, Año XXXII, Núm. 8580, Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1994.

42. VILLA, Aguilar Manuel, Poder Político Y Dominación: Perspectivas Antropológicas. El Colegio De México, México, 1986.

43. WEBER, Max, La Ética Protestante. Editorial Sarpe, Tomo 46, Madrid España, 1984.

44. WEBER, Max, El Político Y El Científico. Editorial Colofón, México, 1996.

LEGISLACIÓN CONSULTADA.

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Editorial Porrúa, 2002.

2. LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107, Editorial Porrúa, Año 2001.

3. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Editorial Porrúa, Año 2002.

4. JURISPRUDENCIA DE 1917 AL AÑO 2001, JUS 2000, Disco Compacto.