



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

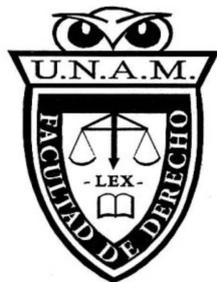
**FACULTAD DE DERECHO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**PROBLEMÁTICA CONSTITUCIONAL SOBRE
EL FUNCIONAMIENTO DEL RÉGIMEN DE GOBIERNO
PRESIDENCIAL EN MÉXICO Y LA VIABILIDAD DE
ESTABLECER EL SISTEMA PARLAMENTARIO**

**TESINA
QUE PARA OBTENER LA ESPECIALIDAD
EN DERECHO CONSTITUCIONAL**

**PRESENTA:
OSCAR AMADO HERNÁNDEZ**

**ASESOR DE TESINA:
DR. MIGUEL COVÍAN ANDRADE**



MÉXICO, D.F.

NOVIEMBRE, 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.

Indice

Introducción.....	4
Capítulo I. El Estado, el poder, la constitución y el gobierno.....	8
1. Concepto de Estado y poder.....	9
2. Definición de Constitución y gobierno.....	10
3. El Derecho constitucional.....	11
4. Sistemas de gobierno.....	12
A) Sistema Parlamentario.....	12
B) Sistema Presidencial.....	18
C) Sistema Semipresidencialista.....	19
Capítulo II. Las decisiones políticas fundamentales que conforman la estructura jurídico-política del Estado democrático mexicano.....	20
1. La soberanía y el sistema representativo.....	20
2. La división de poderes.....	23
3. El sistema federal.....	24
4. El sistema de gobierno presidencialista o presidencialismo.....	27
Capítulo III. Antecedentes y desarrollo del presidencialismo mexicano.....	29
1. Antecedentes.....	29
2. En México.....	29
3. En América Latina.....	33
Capítulo IV. Facultades constitucionales omnímodas del Poder Ejecutivo Federal en relación a los Poderes Legislativo y Judicial Federales.....	37
1. En el proceso legislativo.....	37
1.1 De iniciativa de ley.....	37
1.2 De veto.....	39
1.3 De promulgación y publicación.....	42
2. De reglamento.....	42
3. De nombramiento.....	44
4. De política económica y social.....	45
5. De política exterior.....	47
Capítulo V. El Poder Legislativo y Judicial Federales en relación al Poder Ejecutivo Federal.....	49
1. El Poder Legislativo Federal.....	49
2. El Poder Judicial Federal.....	52
Capítulo VI. Características esenciales del presidencialismo.....	54

1. Definición.....	54
2. Naturaleza constitucional y política.....	56
3. Características.....	56
A) Unipersonal.....	56
B) Autoritario.....	57
C. Irresponsabilidad política.....	57
D. Informe de gobierno unilateral.....	59
 Capítulo VII. Crisis y transición del presidencialismo mexicano en el sexenio 2000-2006.....	62
1. Problemática de funcionamiento del régimen presidencialista.....	62
2. Conflicto entre los poderes federales y el gobierno del Distrito Federal.....	66
3. Desafuero del Ex-Jefe de Gobierno del Distrito Federal Andrés Manuel López Obrador como una decisión política autoritaria del titular del Poder Ejecutivo Federal.....	67
3.1 Antecedentes.....	68
3.2 Posición de Andrés Manuel López Obrador.....	70
3.3 Posición del titular del Poder Ejecutivo Federal.....	71
3.4 Desafuero de Andrés Manuel López Obrador.....	71
3.5 Resultado.....	73
3.6 Consecuencias.....	74
4. Conflicto entre los Poderes Federales Ejecutivo y Legislativo , y la función del Judicial con motivo de la controversia constitucional promovida por el Poder Ejecutivo Federal, en contra del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005.....	74
4.1 Antecedentes.....	75
4.2 De la demanda.....	77
4.3 Contestación de la demanda.....	79
4.4 De la sentencia.....	80
4.5 La posición de las partes.....	86
4.6 Consecuencias.....	88
 Capítulo VIII. Viabilidad de establecer el sistema de gobierno parlamentario en México.....	90
1. Ideas sobre la implantación del sistema parlamentario en México.....	90
2. Alternativas a la problemática del funcionamiento del presidencialismo mexicano.....	96
3. Ventajas de funcionamiento del parlamentarismo sobre el presidencialismo.....	109
4. Forma de implementar el parlamentarismo en México.....	112
5. Necesidad del gobierno parlamentario en México.....	114
 Capítulo IX. Perspectivas de funcionamiento del presidencialismo en México.	116
 Capítulo X. Conclusiones enunciativas y propositivas	118
 Bibliografía.....	125

Introducción

El estudio del régimen de gobierno presidencialista es fundamental para entender la estructura y funcionamiento del sistema político, jurídico, económico y social de nuestro país, en el cual históricamente las grandes decisiones en éstos ámbitos han girado en torno al presidente de la República

El presidencialismo tuvo su plena vigencia con la existencia de un partido predominante oficial, un Ejecutivo Federal con facultades constitucionales excesivas y extraconstitucionales propias del sistema político que le dieron un poder superior sobre los otros poderes federales y los gobiernos locales y una legislación electoral que favorecía el triunfo del candidato oficial a la presidencia de la República

Se puede afirmar que el presidencialismo en México tuvo una justificación histórica por la necesidad de un gobierno fuerte para llevar a cabo la unificación, defensa y el desarrollo económico y social del país, aunque hay que señalar que esta forma de gobierno ha degenerado en algunas épocas en despotismo, dictadura constitucional o presidencial. Sin embargo, el país ha cambiado en todos sus aspectos y la sociedad ya no es la misma de aquella de 1824 o de 1917 fechas en que se instauró y fortaleció el sistema de gobierno presidencial, por lo cual esta forma de gobierno ha dado claras pruebas de su agotamiento y se hace necesario su cambio por uno que favorezca la funcionalidad, la eficiencia, la estabilidad gubernamental y la legitimidad democrática, que responda a las necesidades y exigencias de la sociedad.

Hasta antes del año dos mil en México se afirmaba por políticos, juristas e intelectuales que la alternancia en el poder traería la transición política del país, que se traduciría en el cambio en la forma de gobernar a través de la reforma a la constitución y a las instituciones, para que el poder se ejerciera en forma más democrática, legítima, eficaz y eficiente. Sin embargo, después de haberse dado la alternancia en el poder en el año dos mil la esperanza en el anhelado cambio se ha desvanecido, en virtud de que se ha seguido gobernando de forma autoritaria con la misma estructura jurídico-política heredada del régimen anterior, ocasionando cada vez con mayor fuerza y frecuencia el

enfrentamiento entre los poderes federales y de éstos con los gobiernos locales, específicamente con el Distrito Federal, generando problemas de constitucionalidad y de legalidad difíciles de resolver, así como de gobernabilidad que han amenazado la estabilidad social del país. Asimismo, la legitimidad democrática del régimen presidencialista ha disminuido a un 35.71% de la votación nacional en la elección presidencial del año 2006, siendo severamente cuestionado éste resultado por la segunda fuerza política nacional quien obtuvo el 35.15% de dicha votación, en virtud de que la diferencia entre ambas cifras es de 0.56 % y habiendo sido reconocido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en su Dictamen correspondiente, la intervención del presidente de la República en el proceso electoral presidencial, o sea aceptando la violación de los principios constitucionales rectores de dicho proceso pero no siendo suficientes para anular la elección. Por ello, ante la actual pluralidad política de la sociedad y la profundización de los problemas políticos, económicos y sociales, el régimen de gobierno presidencialista ya no tiene la capacidad para resolverlos adecuadamente.

A diferencia de otros países latinoamericanos como Brasil en 1987 y Argentina en 1994, en México no se ha dado una discusión amplia y seria para cambiar el sistema de gobierno presidencial por uno parlamentario, con base a un análisis de la problemática constitucional y política del presidencialismo y a la luz del derecho comparado y de la experiencia del funcionamiento de las democracias parlamentarias como el Reino Unido, Alemania, España, la India y Japón, que además de ser muy prósperas, han demostrado estabilidad de gobierno por grandes periodos de tiempo hasta la fecha. Esto se debe a que no hay una conciencia clara de los factores reales de poder de nuestro país sobre la problemática del presidencialismo y un interés real para resolverlo adecuadamente.

Siendo la Constitución la piedra angular del país, en donde se establecen los principios y decisiones políticas fundamentales para la organización del poder, y que es reflejo de la ideología de los factores de poder de una determinada época histórica de nuestro país, hay que valorarla y evaluarla de acuerdo a su funcionalidad y eficiencia jurídica,

política, económica y social, y en su caso, transformarla y diseñarla de acuerdo a las necesidades de nuestro tiempo.

En este contexto, el objetivo del presente trabajo es hacer un análisis general de la problemática constitucional y política del régimen de gobierno presidencialista en nuestro país y la viabilidad de establecer un sistema parlamentario como opción de cambio y solución a dicha problemática. Con esto no quiero decir que el cambio de un régimen por otro vaya a solucionar todos los problemas del país, los cuales son grandes y complejos, sino que siendo el régimen de gobierno la columna vertebral de toda constitución y del sistema político en general, su cambio a un régimen parlamentario ayudaría en gran medida a evitar y resolver sin grandes dificultades problemas de constitucionalidad, legitimidad democrática, administración y procuración de justicia y gobernabilidad. Esto es, el régimen de gobierno es una variable fundamental relacionada directamente con la crisis o estabilidad del sistema político.

Mi tesis es que el régimen de gobierno presidencialista está agotado como modelo de gobierno para nuestro país, dada su naturaleza jurídico-política que concentra la mayor parte de facultades constitucionales y de poder en el presidente de la República, las cuales por la importancia que tienen le dan una función predominante sobre los otros dos poderes federales lo cual no es compatible con un Estado democrático de derecho consignado en nuestra Constitución, y que ha generado el enfrentamiento entre los órganos de gobierno federales y de éstos con los gobiernos locales, y específicamente con el del Distrito Federal, generando a su vez problemas de constitucionalidad, legalidad, legitimidad democrática, estancamiento económico, parálisis legislativa, ingobernabilidad e inestabilidad social, todo lo cual se pudo ver claramente durante el sexenio 2000-2006. Por la naturaleza y características esenciales de esta forma de gobierno presidencialista, ya no responde a las exigencias y necesidades políticas, económicas, culturales y sociales de nuestro país, por lo cual es necesario su cambio a un régimen parlamentario que haga factible un gobierno responsable y estable.

En este sentido,, en el primer capítulo se examinan brevemente conceptos utilizados en el presente trabajo como Estado, poder, constitución y gobierno, así como las

características de las dos formas de gobierno democráticas más conocidos actualmente como son el parlamentario y el presidencial. Algunas de las principales decisiones políticas fundamentales contenidas en nuestra constitución presidencialista para la organización del poder como la división de poderes y el régimen presidencialista, son los puntos de atención del capítulo segundo.. En el estudio del presidencialismo es importante analizar de manera general los antecedentes en nuestro país y América Latina, temas que se tratan en el capítulo tercero. En el siguiente capítulo se explican las principales facultades constitucionales predominantes del poder ejecutivo federal, como son las que tiene en el proceso legislativo, las de nombramiento, de política económica y social y de política exterior. Las relaciones de los poderes legislativo y judicial federales con el presidente de la República se tratan en el capítulo quinto. En el siguiente capítulo se explica el concepto, naturaleza constitucional y política, y las características del presidencialismo mexicano.

En el séptimo capítulo se refiere brevemente los dos problemas más fuertes, uno político y el otro jurídico, ocurridos durante la administración del ex –presidente Vicente Fox como fueron el desafuero del ex –jefe del gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador y la controversia constitucional interpuesta por el ex –mandatario presidencial referido, en contra del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2005, como ejemplos del enfrentamiento entre poderes federales y de éstos con el gobierno del Distrito Federal, que no fueron fáciles de solucionar y que causaron una gran polémica entre los órganos de gobierno, la clase política e intelectual, y el sector académico de nuestro país. Lo anterior como ejemplo de la disfuncionalidad del presidencialismo mexicano.

Las alternativas a la problemática del presidencialismo en nuestro país y en América Latina en general propuestas por varios estudiosos sobre tema, de las ventajas del parlamentarismo sobre el presidencialismo, la forma de implementar un régimen parlamentario en nuestro país y la necesidad de este tipo de sistema son los puntos de atención del séptimo capítulo.. En el penúltimo capítulo se refiere brevemente sobre las perspectivas de funcionamiento del presidencialismo en nuestro país, y por último se dan las conclusiones correspondientes.

Capítulo I. El Estado, el poder , la Constitución y el gobierno.

Para entender la estructura y funcionamiento del sistema jurídico-político de nuestro país, es indispensable el conocimiento de los conceptos del Estado, el poder, la constitución y el gobierno, así como de otros como el derecho constitucional y la política, ya que todos ellos conforman el marco teórico práctico dentro del cual se desarrolla el presente trabajo.

Estos conceptos son además de importantes muy polémicos en virtud de que se han explicado e interpretado en base a diferentes corrientes ideológicas y contextos históricos determinados, por lo que no puede haber o darse una noción completa o dominante de cada uno de ellos. Sin embargo, lo que hay que destacar de estos conceptos e instituciones es su relación intrínseca, dialéctica, de dependencia ontológica y de validez que se da entre ellos en la realidad jurídica, política y social.

En este sentido el maestro Hermann Heller ha señalado que: “No se ha podido llegar en nuestra época a un concepto del Derecho que, por lo menos en cierta medida, sea universalmente aceptado, ni tampoco se ha llegado a un concepto del Estado que reúna esa misma condición”.

“Hay que concebir al Derecho como la condición necesaria del Estado actual y, asimismo, al Estado como la necesaria condición del Derecho del presente. Sin el carácter de creador de poder que el derecho entraña no existe ni validez jurídica normativa ni poder estatal, pero sin el carácter de creador de derecho que tiene el poder del Estado no existe positividad jurídica ni Estado. La relación entre el Estado y el Derecho no consiste ni en una unidad indiferenciada ni en una irreductible oposición. Por el contrario, esa relación debe ser estimada como una relación dialéctica, es decir, como relación necesaria de las esferas separadas y admisión de cada polo en su opuesto”.

“El derecho es la forma de manifestación necesaria, tanto desde el punto de vista moral-espiritual como técnico, de todo poder permanente. La función creadora de poder que el derecho tiene hállase condicionada, de un lado, por su normatividad y, de otro, por su positividad. Si no se acepta la forma jurídica no es posible que una situación transitoria de dominación se convierta en una situación de dominación relativamente permanente”.

“Todo poder político es poder jurídicamente organizado”.¹

¹ Heller, Hermann. Teoría del Estado. FCE, México, 1971, pp. 199, 208-211.

Por su parte, el maestro Ferdinand Lassalle afirmó que: “Los problemas constitucionales no son primariamente, problemas de derecho, sino de poder; la verdadera Constitución de un país sólo reside en los factores reales y efectivos de poder que en ese país rigen, y las Constituciones escritas no tienen valor ni son duraderas más que cuando dan expresión fiel a los factores de poder imperantes en la realidad social...”.²

Por último, dentro de este contexto, en la realidad política y social hay que tener en cuenta que “... frente a la fuerza normativa de los hechos, también existe la fuerza transformadora de la norma. Por eso Goethe sostuvo que el derecho libra una lucha desigual con el poder, por lo que su principal objetivo es racionalizar su ejercicio y reducir los efectos de la hybris del poderoso. Este es el desafío para todos los sistemas constitucionales”.³

De lo expuesto, es claro que existe una relación dialéctica entre el Estado, el poder, la constitución, el gobierno y el derecho constitucional, en virtud de que el primero necesita legitimar la organización social y el ejercicio del poder a través del derecho, en un Estado soberano regido por una Ley fundamental, para realizar sus objetivos y actividades a través de instituciones

1. Concepto de Estado y poder. Dentro de este contexto, y de acuerdo con el maestro Hermann Heller, al Estado se le puede definir como una unidad, institución u organización soberana de acción y decisión, que actúa en la realidad social, que tiene un objetivo y una función política y social capaz de ejecutar sus decisiones por medio de la fuerza física.⁴

Asimismo, al Estado se le define como la forma o manifestación concreta de la organización del poder, en virtud de que el Estado no existe concretamente sino política y jurídicamente, el tipo o modelo de Estado lo definen los principios y decisiones políticas fundamentales de la organización política de la sociedad señaladas en la Constitución, y esos principios y decisiones se llevan a la práctica a través de la forma de gobierno, o sea, por medio de las estructuras jurídico-políticas a través de las cuales se realiza el ser o modo de ser del Estado diseñado y estructurado en la Constitución.⁵

² Lassalle, Ferdinand. ¿Qué es una constitución?. Ariel, España, 1972, p. 102.

³ Valadés, Diego. El Gobierno de Gabinete. Hispamer, Nicaragua, 2005, p. 116.

⁴ Véase Hermann Heller, op. cit., pp. 217-256.

⁵ Véase Covian Andrade, Miguel. Teoría Constitucional. Vol primero. CEDIPC, México, Tercera edición, 2004, pp. 330-331.

Si el Estado es la manifestación concreta de la organización del poder, a éste se le concibe como el ejercicio de las atribuciones conferidas por la ley a los órganos del Estado. Esto es, el poder implica la idea de energía, fuerza o actividad, que cuando es desplegada por los órganos del Estado se está en presencia de poder público, el cual es un poder supremo de gobierno. El poder público del Estado es único e indivisible y que para su ejercicio se divide en tres funciones de gobierno como son la ejecutiva, la legislativa y la judicial, y es lo que impropia mente se conoce en la legislación, la doctrina y la jurisprudencia como “poderes”.⁶

2. Definición de Constitución y gobierno. De acuerdo con el maestro Ferdinand Lassalle, la esencia de una Constitución de un país se encuentra o lo constituyen la suma de los factores reales de poder que rigen en una sociedad determinada, quienes al ponerse de acuerdo en las Cámaras crean el derecho:

“Los factores reales de poder que rigen en el seno de cada sociedad son esa fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que no puedan ser, en sustancia, más que tal y como son”.

*“Se cogen esos factores reales de poder, se extienden en una hoja de papel, se les da expresión escrita, y a partir de ese momento, incorporados a un papel, ya no son simples factores reales de poder, sino que se han erigido en derecho, en instituciones jurídicas, y quien atente contra ellos atenta contra la ley, y es castigado”.*⁷

Consideramos la definición de Constitución de Ferdinand Lassalle objetiva y por lo tanto vigente hasta la fecha, y se complementa con lo señalado por Carl Schmitt quien sostiene que la Constitución es el conjunto de decisiones políticas fundamentales que toma el poder constituyente para definir el ser o modo de ser del Estado, o sea de la organización política de la sociedad.

“Tal Constitución es una decisión consciente que la unidad política, a través del titular del poder constituyente, adopta por sí mismas y se da a sí misma.”

⁶ Ver Burgoa, Ignacio. Derecho constitucional mexicano. Porrúa, México, 2005, pp. 729-730.

⁷ Lassalle, Ferdinand, op. cit., pp. 62, 70-74.

“En el fondo de toda normación reside una decisión política del titular del poder constituyente, es decir, del pueblo en la Democracia y del monarca en la Monarquía auténtica.”⁸

Por lo tanto, el texto escrito de la Constitución es la expresión jurídica de las decisiones políticas fundamentales que toman los factores reales de poder en una sociedad, que para el caso de nuestro país son: soberanía popular, distribución de competencias, gobierno democrático-representativo, régimen presidencial, sistema federal, derechos individuales y sociales, régimen de economía mixta con rectoría del Estado, separación Estado-Iglesia y control de la constitucionalidad.

Por último, el concepto de gobierno tal como ya se señaló en el numeral uno del presente tema, es la organización de las estructuras jurídico-políticas por medio de las cuales se realiza el ser o modo de ser del Estado, o sea, para llevar a cabo los principios y las decisiones políticas fundamentales expresados en la Constitución.⁹

3. El Derecho constitucional. Como ya se sostuvo al inicio del presente capítulo, las instituciones que se han referido tienen una estrecha relación en la realidad jurídico-política de nuestra sociedad, por lo que dentro de este contexto, es muy útil lo afirmado por el maestro André Hauriou : “El objeto del Derecho constitucional se puede definir como el encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos .”¹⁰

Esto es, de acuerdo con el autor mencionado, el Estado, el poder, la constitución y el gobierno son estudiados por el Derecho constitucional como fenómenos políticos desde su encuadramiento o marco jurídico correspondiente.

Por su parte, el maestro Maurice Duverger sostiene que: “El derecho constitucional estudia las instituciones políticas desde un ángulo jurídico... que consiste en reunir las reglas de derecho relativas a los órganos esenciales del Estado –Parlamento, Gobierno, Elecciones, etc.,- en un texto solemne llamado “Constitución”... que una institución es un conjunto de reglas sociales relativas a un mismo campo o a un mismo objeto... Entre

⁸ Carl Schmit, Teoría de la Constitución, Ed. Nacional, México, 1981, p. 27. Citado por Covián, Miguel, op. cit., p. 63.

⁹ Ver Covián, Miguel, op. cit., pp. 113 y 331.

¹⁰ Hauriou, André. Derecho constitucional e instituciones políticas. Traducción de José A. González Casanova. Ariel, España, 1971, p. 17.

estas reglas, unas son reglas jurídicas, establecidas y sancionadas como tales por el Estado, y las otras son simples usos sociales...En ciertos Estados, la Constitución casi no es aplicada...Así el derecho constitucional sólo ofrece una visión incompleta y falsa de las instituciones políticas. Un análisis de las instituciones políticas sin tener en cuenta sus aspectos jurídicos estaría menos alejado de la realidad, en especial en los Estados en que el derecho constitucional no tiene casi aplicación...”¹¹

Asimismo, que las instituciones políticas corresponde al estudio del poder en el Estado, y que la voz “política” en sentido amplio se define por el poder, y que todo poder es político, y en sentido restringido la política es lo que se relaciona con los asuntos públicos o el conocimiento de todo lo que tiene relación con el arte de gobernar un Estado y dirigir sus relaciones con otros Estados, y como ejemplo de instituciones oficiales del Estado son el Parlamento y el Gobierno.¹²

El autor mencionado afirma que: “En las sociedades modernas, el derecho es uno de los instrumentos esenciales del poder. No toda la actividad del poder se desarrolla dentro del marco del derecho, y un análisis puramente jurídico de las instituciones políticas proporcionaría una visión parcial y falsa. Pero una gran parte de la actividad del poder se realiza a través del derecho. Las Constituciones, los códigos, las leyes, los reglamentos, las decisiones administrativas, las sentencias de los tribunales son procedimientos de acción fundamentales de poder. En ellos se fundan sus dos elementos: el elemento coacción y el elemento legitimidad.”¹³

De acuerdo con el maestro Duverger, El Estado, el poder, la constitución y el gobierno son instituciones políticas que no deben ser estudiadas solamente desde el punto de vista jurídico, ya que nos darían una visión parcial y falsa de la realidad jurídico-política de la sociedad, sino principalmente del poder, o sea de la política, para tener un conocimiento e interpretación objetiva de dicha realidad.

4. Sistemas de gobierno. En la actualidad en los Estados democráticos existen principalmente dos formas o sistemas de gobierno como son el parlamentario y el presidencial.

A) Sistema Parlamentario.

De acuerdo con el maestro Jorge Carpizo las características del sistema parlamentario son:

¹¹ Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Traducción de Jorge Solé-Tura. Ariel, España, 1970, pp. 59-60.

¹² Duverger, Maurice, op. cit. p. 32.

¹³ Ibid., pág. 33.

“a) los miembros del gabinete (gobierno, poder ejecutivo) son también miembros del parlamento (poder legislativo).

b) El gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria.

c) El poder ejecutivo es doble: existe un jefe de estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un jefe de gobierno que es quien lleva la administración y el gobierno mismo.

d) En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se suele denominar primer ministro.

e) El gabinete subsistirá, siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria.

f) La administración pública está encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento.

g) Existe entre parlamento y gobierno un mutuo control. El parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno, ya sea a uno de sus miembros o al gabinete como unidad. Además el parlamento puede negar un voto de confianza u otorgara un voto de censura al gabinete, con lo cual éste se ve obligado a dimitir; pero el gobierno no se encuentra desarmado frente al parlamento, pues tiene la atribución de pedirle al jefe de estado, quien generalmente accederá, que disuelva el parlamento. Y en las nuevas elecciones es el pueblo quien decide quien poseía la razón: si el parlamento o el gobierno.”¹⁴

Esto es, se llama parlamentario al régimen en el cual el gobierno se encuentra dividido o compuesto por dos elementos que son el gobierno o el Gabinete, y el Jefe de Estado, y en el que el primero es políticamente responsable ante el Parlamento, y el gobierno a su vez tiene el derecho de disolver al Parlamento.

El Gabinete es un órgano de gobierno colectivo en el cual las decisiones se toman en común y al frente del cual está una persona que se puede llamar jefe de Gobierno, Primer Ministro, Presidente del Consejo o Canciller.

El Jefe de Estado representa a la nación, nombra al Primer Ministro y a los demás Ministros, promulga las leyes y firma los decretos, y pronuncia eventualmente la disolución del Parlamento, aunque sus decisiones no son tomadas por él sino por el

¹⁴ Carpizo, Jorge. El presidencialismo mexicano. Siglo veintiuno, México, 2004, pp. 13-14.

Gabinete, por lo que sus funciones son meramente simbólicas. Puede ser un monarca hereditario (rey o emperador) o un Presidente de la República, elegido generalmente por el Parlamento.

Se llama responsabilidad política del Gabinete ante el Parlamento al hecho de que éste puede obligar a aquél a dimitir por un voto de desconfianza. Solo la “cuestión de confianza” propuesta por el Gobierno o una “moción de censura” depositada por un diputado, supone la responsabilidad política del Gabinete. Si en el Parlamento hay dos Cámaras, la responsabilidad del Gabinete es ante la que es elegida por sufragio universal y directo. La responsabilidad política del gabinete ante el Parlamento implica la participación de éste en la conformación del nuevo gabinete.

Por otra parte, en el sistema parlamentario el Gobierno tiene el derecho de disolver al Parlamento, el cual es elegido por sufragio universal y directo. El derecho de disolución tiene ciertas restricciones para evitar inestabilidad de la representación nacional. Se considera a este derecho como la pieza clave del parlamentarismo, ya que permite equilibrar el poder del Parlamento sobre los ministros a través de la responsabilidad política. Ante un voto de desconfianza del Parlamento, El Gabinete pronunciará la disolución y los electores decidirán en última instancia el conflicto. De esta manera, la intervención de la sociedad en las elecciones generales para resolver un problema político es la piedra angular del sistema parlamentario.¹⁵

De acuerdo con el mencionado autor, “El régimen parlamentario no es el producto de una teoría *a priori*, sino de una evolución histórica realizada primero en la Gran Bretaña e imitada después por otras naciones europeas, que ha permitido pasar de la monarquía autocrática al régimen parlamentario moderno...”¹⁶

Esto es, analizando la historia jurídico-política de la Gran Bretaña se puede concluir que el sistema parlamentario es el resultado de la lucha entre los factores reales de poder o de las clases sociales, en términos de Ferdinand Lassalle y Carlos Marx respectivamente, por el poder político, en el que finalmente la soberanía jurídica la tiene el Parlamento, entendido como la Cámara de los comunes, sobre la Corona, la Cámara

¹⁵ Véase Duverger, Maurice. op. cit., pp. 198-202.

¹⁶ Ibid., p. 202.

de los Lores y sobre el Gabinete, y finalmente la soberanía política la tiene el electorado de este país.

Siendo el sistema parlamentario de la Gran Bretaña el clásico de este tipo de gobierno por haber sido el país en donde surge, se desarrolla y ha servido como prototipo para otros países que lo han implantado a sus condiciones jurídicas y políticas propias, o que sus instituciones han servido de inspiración para su práctica en otras latitudes, es importante hacer una síntesis de la estructura y funcionamiento de dicho sistema, en base a sus principales elementos o instituciones como son la Corona, El Gabinete y el Parlamento.

a) La Corona. Los términos “Rey” y “Corona” desde el punto de vista jurídico-político son usados de manera indistinta por los ingleses. Representa la unidad de los poderes jurídico-políticos británicos. Es un centro de imputación de actos, mientras en otros países se imputan al Estado. Los poderes de la Corona pueden derivar del derecho estatutario o del common law que se les llama de prerrogativa, la mayoría de los cuales sólo pueden ser ejercidos por el rey con el consejo y refrendo de un ministro responsable ante el Parlamento.

Los poderes capitales son: Reunir al Parlamento anualmente; sancionar los acuerdos de las Cámaras para convertirse en leyes; disolver el Parlamento con el consejo del Primer Ministro; es comandante de las fuerzas armadas; tiene a su cargo los llamados “actos de Estado”, o sea los que se refieren a las relaciones exteriores. Por lo tanto, si bien es cierto el rey carece de poder, puede en cambio ejercer una enorme influencia en la acción de las demás personas, derivada de sus condiciones y cualidades personales, y al ser el portador de la Corona es un factor fundamental de integración política y social, a pesar de sus funciones puramente formales. El rey tiene derecho a ser consultado, a animar y a prevenir.

b) El Gabinete. La aportación de la constitución británica al derecho constitucional de otros países es la del gobierno de Gabinete, quien tiene como función principal la dirección política del país, y está integrado por cierto número de ministros nombrados

por el primer ministro. El Gabinete responde a las necesidades de concentración, dirección y responsabilidad del poder. Su misión es gobernar con base a la legislación de la política interior y exterior, y sobre todas las cuestiones que tengan interés nacional. Ejecutores de esta política son los departamentos bajo la dirección del Gabinete.

El Gabinete coordina la acción de los departamentos y la del conjunto del ministerio con el Parlamento. Responde ante la Cámara de la política y dirección de los departamentos. La vinculación de ministerio y Parlamento, así como la relación de poder de éste y el Gabinete, hace que se produzca la unidad del sistema constitucional. La fuentes de los poderes del Gabinete provienen de la prerrogativa, del derecho estatutario y de las convenciones.

El gobierno de Gabinete se usa como sinónimo de gobierno responsable lo que en la constitución británica significa: La exclusión del rey de las reuniones del Gabinete, ya que el medio de relación entre uno y otro es el primer ministro; la correlación entre la composición del Gabinete y la mayoría parlamentaria, con lo cual la política del primero encuentra apoyo en el Parlamento, lo cual se facilita en la Gran Bretaña por la existencia de dos partidos fuertes, lo cual fortalece al Gobierno en tanto este integrado por miembros de un solo partido, lo que permite resolver los problemas con decisión y proporciona estabilidad al Gobierno.

La esencia del Gobierno responsable radica en la posibilidad de que éste en su totalidad o un ministro en lo individual se verán obligados a dimitir cuando su gestión no sea aprobada por el Parlamento, o más precisamente por la Cámara de los Comunes. Los métodos para hacer efectiva esta responsabilidad política son la negativa a una propuesta del Gobierno, el voto de censura o la desaprobación de la petición de un voto de confianza. Asimismo, el Gabinete tiene la posibilidad de disolución del Parlamento lo que le proporciona una mayor seguridad en su política y funcionamiento.

c) El Primer Ministro. Es el principio de la unidad del ministerio en general y del Gabinete en particular. Su fuerza y responsabilidad se deben a que si bien es formalmente nombrado por el rey, su representación proviene directamente del pueblo.

El Premier nombra a los ministros, y en el seno de ellos designa a los que han de conformar el Gabinete, lo que le otorga preeminencia y lealtad de los demás ministros. Es la vía principal de comunicación con la Corona y aconseja al rey la disolución de la Cámara de los Comunes. Es líder del Parlamento, o sea, tiene en sus manos la dirección de los trabajos parlamentarios, teniendo la misión y el deber de explicar ante el Parlamento los asuntos de política general o de aquellos que se consideren importantes en determinado momento. Tiene autoridad sobre los miembros de la mayoría parlamentaria, aumentada por su calidad de jefe de partido, de manera que puede utilizar a los demás miembros y a la organización del partido para disciplinar a los colegas rebeldes. Este conjunto de poderes que se complementan entre sí aseguran a la Gran Bretaña la unidad de dirección personal en el Gobierno.

d) El Parlamento. Jurídicamente la palabra Parlamento designa la reunión de tres instituciones: el rey, la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes, que también se llama poder legislativo.

En virtud de que el rey carece de veto su participación es puramente formularia. En cuanto a la Cámara de los Lores su asentimiento no es necesario para legislar sobre materia financiera, y la pérdida de confianza en ellos no obliga al gobierno a dimitir. El Parlamento en sentido político y real de la palabra equivale a la Cámara de los Comunes que actúa como sujeto real de los poderes de aquél.

El Parlamento es el titular del poder supremo de la Gran Bretaña, es decir, tiene lo que se le llama “soberanía legal”, de “autoridad trascendente y absoluta”, de “omnipotencia”, etc., a diferencia de la soberanía política, entendida como poder supremo, cuya voluntad es obedecida en última instancia y que radica en el pueblo. Esto es así porque no existe distinción entre leyes constitucionales y ordinarias, por lo que en cualquier momento el Parlamento puede hacer por método ordinario reformas constitucionales; porque no existe Tribunal con competencia para decidir sobre la constitucionalidad de las leyes, o sea que toda ley del Parlamento ha de ser aplicada por los tribunales de justicia; porque el derecho por él creado tiene primacía sobre el

common law y porque puede regular cualquier cosa. A este inmenso poder jurídico del Parlamento se le llama soberanía del Parlamento.

e) Cámara de los Lores. Está formada por cerca de 800 pares y representa a la parte rica de la población y, desde luego, al partido conservador. Como tribunal de apelación constituye la suprema instancia en materia civil y criminal, teniendo a su cargo el procedimiento de impeachment, previa acusación de la Cámara de los Comunes; lo mismo que ante ésta Cámara, puede iniciarse cualquier proyecto de ley que no tenga carácter fiscal.

f) Cámara de los Comunes. Está integrada por más de 600 miembros elegidos por sufragio universal. Tiene el monopolio sobre toda la legislación de carácter financiero, incluido el presupuesto; somete a responsabilidad política al Gobierno, de manera que la negativa de su confianza obliga al gobierno a dimitir o a disolver el Parlamento. La oposición no se manifiesta de manera esporádica y fraccionaria, sino de manera permanente y centralizada a través de la “oposición de S. M.”. Frente al Gobierno de S. M. está la “oposición de S. M.”. Esto indica que la oposición ha de tener una función constitucional en virtud de que ha sido reconocida por la ley y su líder goza de rango y consideración especiales. La función de la oposición no es la crítica absurda ni destructiva hacia el Gobierno, sino criticar el conformismo, la inercia o el extremismo de la política gubernamental, buscando la sanción no dentro de la Cámara sino fuera, a través del electorado y siempre de por medio en una elección, mostrando su capacidad para gobernar presentando un programa alternativo al del partido en el poder, y todo esto se debe al sistema y disciplina de los partidos, y al descrédito del tráfuga ante el electorado.¹⁷

B) Sistema presidencial.

Como lo sostiene el maestro Jorge Carpizo, las características de este sistema son:

¹⁷ Véase García-Pelayo, Manuel. Derecho constitucional comparado. 2ª. Edición, Alianza Editorial, 1999, pp. 290-320.

- a) El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de estado y jefe de gobierno.
- b) El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a éste.
- c) El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de estado.
- d) Ni el presidente ni los secretarios de estado son políticamente responsables ante el congreso.
- e) Ni el presidente ni los secretarios de estado pueden ser miembros del congreso.
- f) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.
- g) El presidente no puede disolver el congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura.¹⁸

De acuerdo con las características antes referidas, y salvo la facultad de nombramiento, los sistemas de gobierno parlamentario y presidencial son totalmente diferentes en su estructura y funcionamiento, lo que los hace de fundamental importancia para su estudio para analizar las ventajas o deficiencias de cada uno de ellos, y en base a esto poder proponer su reforma, renovación y reforzamiento o su transformación, tal como lo proponemos en el presente trabajo.

C) Sistema Semipresidencial. El régimen de gobierno semipresidencial se caracteriza por conservar la estructura de gobierno parlamentaria, esto es un poder ejecutivo integrado por un Jefe de Estado y un Gabinete, en el que el primero es elegido por voto universal y tiene mayores facultades que uno de un sistema parlamentario clásico, lo que lo coloca en la misma posición que el Parlamento y por encima del Primer Ministro y los Ministros, sin que esto constituya la esencia del poder presidencial, en virtud de que en este sistema el Gabinete es responsable políticamente ante el Parlamento y el Ejecutivo, Jefe de Estado o Presidente de la República, tiene el derecho de disolver al Parlamento. El ejemplo más claro de este régimen es el de Francia instaurado a partir de 1962.

¹⁸ Carpizo, Jorge. op. cit., p. 14.

Capítulo II. Las decisiones políticas fundamentales que conforman la estructura jurídico-política del Estado democrático mexicano.

En el presente capítulo se analizan de manera general las decisiones políticas fundamentales señaladas en nuestra constitución y que sirven de fundamento jurídico-político del presente trabajo, sin que se agoten todas las contenidas en dicho ordenamiento como son la supremacía del Estado sobre la iglesia, el Juicio de Amparo, los Derechos Humanos, la rectoría del Estado en la economía y el control de la constitucionalidad, los cuales son temas muy específicos que aunque todos están relacionados no se desarrollan en este capítulo.

1. La soberanía y el sistema representativo. Una de las características o elementos fundamentales del Estado mexicano es la soberanía. El artículo 39 constitucional señala que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo y todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio, y que el pueblo tiene en todo momento el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno. Posteriormente el artículo 41 constitucional señala que la soberanía se ejerce por medio de los poderes de la Unión y por los de los Estados, en los términos de la Constitución Federal y las de los Estados respectivamente, las que en ningún caso contravendrán las estipulaciones del Pacto Federal.

De acuerdo con el maestro Hermann Heller, El Estado como unidad existencial de poder y de ordenación, se le atribuye la soberanía la cual consiste en "...la capacidad, tanto jurídica como real, de decidir de manera definitiva y eficaz en todo conflicto que altere la unidad de cooperación social territorial, en caso necesario incluso contra el derecho positivo y, además, de imponer la decisión a todos, no sólo a los miembros del Estado sino, en principio, a todo los habitantes del territorio. La soberanía supone, según eso, un sujeto de derecho capaz de voluntad y de obrar que se impone regularmente a todos los poderes, organizados o no, que existen en el territorio, lo que significa que tiene que ser un poder de ordenación territorial de carácter supremo y exclusivo...".¹⁹

"Sólo existe un Estado allí donde el poder sobre la organización social-territorial le pertenezca a ella misma, le sea propio, donde la decisión sobre el ser o modo de la organización tenga lugar dentro de ella. El poder del Estado es soberano, lo que

¹⁹ Heller, Hermann. op. cit., pp. 262-263.

significa que es, dentro de su territorio, poder supremo, exclusivo, irresistible y sustantivo. El Estado, como organización territorial soberana, es creador supremo de las normas y tiene el monopolio del poder de coacción física legítima, la ultima ratio de todo poder. Las expresiones soberanía del pueblo o soberanía del príncipe no se refieren, en cambio, al sujeto sino al portador de la soberanía en la organización estatal...”²⁰

“El poder del Estado tiene que ser, desde el punto de vista del derecho, el poder político supremo, y desde el punto de vista del poder, el poder político normalmente más fuerte, dentro de su territorio, pues de lo contrario, no será soberano ni poder del Estado”.²¹

Por su parte, el maestro Jorge Carpizo afirma que el Estado nacional nació con la característica de la soberanía, la cual surge de las luchas sostenidas por el imperio, el Estado francés, la Iglesia y los señores feudales entre sí,²² lo que implica que la institución de la soberanía es de naturaleza esencialmente política y no jurídica, ya que es el la consecuencia de la lucha por el poder y por lo tanto se habla no de una soberanía jurídica sino política la cual es fundamento de la constitución y del Estado.

Dentro de este contexto, el maestro Miguel Covían Andrade sostiene que la soberanía popular entendida como un poder superior o la capacidad de autodeterminación de los Estados en lo interno y hacerse respetar en lo externo, son construcciones teóricas que no contribuyen al conocimiento real, ya que no es un fenómeno de naturaleza jurídica sino política, ya que su ejercicio implica la existencia de instituciones de democracia semidirecta como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación de mandato.

Lo que en realidad se ha hecho de la soberanía popular es arrancarla de las manos del pueblo para entregarla a los titulares de los órganos del Estado, quienes son los que la ejercen realmente, y en ocasiones este hecho se reduce al traslado de aquella a la soberanía de una persona como sucede en los regímenes presidencialistas.

Jurídicamente la soberanía es la potestad del pueblo para determinar sus estructuras constitucionales que son la base para que los órganos del Estado ejerzan el poder

²⁰ Ibid., pág. 264.

²¹ Ibid., Pág. 265.

²² Carpizo, Jorge. La constitución mexicana de 1917. Porrúa, México, 2004, p. 152.

político en nombre de los ciudadanos. Cuando se dice que el pueblo es soberano pero que delega el ejercicio de esta soberanía en los órganos del Estado a través de los representantes populares, ésto es una usurpación del poder cuando quienes lo detentan se consideran únicamente responsables y obligados ante la ley, y no ante el titular de la soberanía, por lo que existe una contradicción entre la legitimidad y la legalidad del origen y ejercicio del poder.

Por otra parte, la soberanía como fenómeno político en tanto consecuencia de la lucha política que se manifiesta en forma dinámica en la realidad del ejercicio del poder, en virtud del cual el pueblo ha decidido el ser y modo de ser del Estado. Es claro que el poder soberano del pueblo se ejerce por medio de representante populares para gobernar, legislar y hacer justicia, pero lo que no se ha podido lograr por la teoría constitucional es el equilibrio entre los principios de soberanía popular y de representación política, para evitar que el principio de soberanía popular sea una mera declaración en nuestra constitución.²³

“Se trata en suma, de que las estructuras constitucionales del Estado se prevean claramente los límites al ejercicio de la soberanía por lo que respecta a la representación política y consecuentemente, estén establecidas y reguladas las instituciones políticas necesarias para que el pueblo efectivamente ejerza la soberanía en los ámbitos que por su propia naturaleza queden fuera de la competencia jurídica de los “órganos constituidos” (determinación de las decisiones políticas fundamentales del Estado, reforma constitucional, determinación de las políticas generales de gobierno, concreción de tratados internacionales, etc.), tales como el referéndum, la iniciativa popular, el plebiscito, la revocación de mandato, etc.”.

“En otros términos, sólo la soberanía entendida en sentido político puede sustentar el marco teórico y propiciar la existencia de las instituciones político-constitucionales que expliquen científicamente y hagan funcional, la relación entre legitimidad y legalidad del poder político, todo lo cual estructuralmente sólo puede lograrse sobre la base de un equilibrio entre el sistema de gobierno representativo y la democracia semidirecta, única combinación posible en las sociedades contemporáneas, para organizar el ejercicio del poder y a la vez controlarlo”.²⁴

Es importante señalar que el problema entre soberanía popular y sistema de representación para el ejercicio del poder antes mencionado, propio de los sistemas

²³ Véase Covían Andrade, Miguel. op. cit., pp. 117-130.

²⁴ Ibid., p. 130.

presidenciales, no se presenta o se da en menor grado en los sistemas con gobierno parlamentario en donde existen comúnmente instrumentos de democracia semidirecta como los ya referidos, y además la soberanía popular la ejerce el parlamento de manera responsable y el electorado tiene y ejerce la soberanía política para resolver conflictos graves entre el gobierno y el Parlamento.

2. La división de poderes. La teoría de la división de poderes tiene su origen en las ideas de John Locke que escribió en su obra “ Tratados sobre el gobierno civil”, en 1690, influenciado por los acontecimiento de su país durante el siglo XVII y que culminaron en 1688 con el triunfo de el Parlamento sobre la Corona de Inglaterra, donde habla de cuatro funciones estatales: la Legislativa, Ejecutiva, Federativa y la Prerrogativa, con el deseo de limitar el poder para evitar el abuso del mismo. Posteriormente, Montesquieu en 1748 publico su obra El Espíritu de las leyes en donde plasmo la idea de la división de poderes: que el poder detenga al poder: Que lo detenga por y para libertad del hombre. Que una misma persona no posea todo el poder, porque entonces la libertad fenece. Comprobó que “todo hombre que tiene poder siente la inclinación de abusar de él, yendo hasta donde encuentra límites”. En este contexto, propuso la división de poderes tal como la conocemos actualmente en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en la que reconoció la importancia del poder judicial, ya no como dependiente del poder ejecutivo, sino como un poder independiente de los otros dos. Estos tres poderes se detienen los unos a los otros y son independientes.

Los postulados de Montesquieu para evitar el abuso del poder se transformaron en un ideal del constitucionalismo clásico, como lo demuestra el artículo 16 de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano (1789) que estableció: “...toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes, carece de Constitución “, ñtambién en la Constitución norteamericana de 1787 bajo el principio de “frenos y contrapesos” para evitar la concentración del poder y controlar su ejercicio.²⁵

²⁵ VÉR Suprema Corte de Justicia de la Nación. La división de poderes. Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano. México, 2005, pp. 22-28, y Carpizo, Jorge. La Constitución.... op. cit., pp. 183-186.

El principio de la división de poderes en México está previsto en los artículos 40, 41, primer párrafo, 49, 115, primer párrafo, 116, primer párrafo, 122, primer párrafo, y 124 de la Constitución Federal, de los cuales es conveniente destacar lo que establecen los artículos:

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

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

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

Art. 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos del Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Sin embargo, a pesar de lo que estipulan los preceptos antes referidos el principio de la división de poderes en México es un ideal dogmático, ya que en la realidad política no se cumple en virtud del conjunto de facultades constitucionales en manos del poder ejecutivo federal, que hacen que éste tenga preeminencia sobre los otros poderes y ocasionando su subordinación. Por esto, el maestro Jorge Carpizo tiene razón al afirmar que la fórmula establecida en el artículo 49 constitucional es falsa ya que generalmente uno de los órganos estatales reduce a los otros a la subordinación o tiene predominancia, como en 1857 el órgano poderoso fue el legislativo y de 1917 a nuestros días es el ejecutivo, ya que sin ninguna duda a éste la constitución le otorga las mayores y más importantes atribuciones.²⁶

3. El Sistema Federal. El Estado federal nace al promulgarse la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica en 1787.

²⁶ Ver Carpizo, Jorge. La Constitución...op. cit. pp. 189 y 205.

Los orígenes del sistema federal mexicano se encuentran en las diputaciones provinciales señaladas en la Constitución de Cádiz de 1812, la cual estipulaba que el rey nombraría en cada provincia un jefe superior y que en cada provincia habría una diputación provincial para promover su prosperidad.

Los federalistas mexicanos se inspiraron en el sistema norteamericano dada la cercanía e influencia de nuestro vecino del norte, hecho que no pasó con el sistema de gobierno de la Gran Bretaña que era un país monárquico con instituciones desconocidas en México como el Parlamento.

El sistema federal de nuestro país, a diferencia de lo sucedido en los Estados Unidos de Norteamérica, sirvió para unir lo que se estaba desunido dada las repetidas separaciones de varias provincias o entidades federativas a principios del siglo XIX.

El 31 de enero de 1824 se aprobó el “Acta constitutiva de la Federación Mexicana” la cual al igual que la “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos” de 1824, adoptaron el sistema de gobierno federal y señalaron los Estados miembros de la federación

Después de un largo periodo de inestabilidad política, económica y social en la que el país se debatió entre el centralismo y el federalismo, finalmente en la Constitución de 1917 se sostuvo la forma de gobierno federal vigente hasta nuestros días.

El sistema federal consiste en la no centralización del poder político establecido en la Constitución, mediante el cual se crean órdenes de gobierno, el federal y el local, otorgándoles a cada uno determinadas competencias.²⁷

Así el artículo 40 constitucional señala que el pueblo mexicano se constituye en una República federal, compuesta de Estados libres y soberanos en su régimen interior y unidos en una Federación de acuerdo a los principios constitucionales. Posteriormente, el artículo 115 del mismo ordenamiento establece: “Los Estados adoptarán, para su

²⁷ Op. cit., pp. 219-237.

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...”. Asimismo, el artículo 124 constitucional señala que las facultades que no están expresamente concedidas por este ordenamiento a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Ahora bien, los artículos constitucionales antes mencionados que establecen la forma de gobierno federal de nuestro país, admiten la existencia de “Estados” dentro del Estado federal y por lo tanto la coexistencia de “soberanías” (tesis de la cosoberanía), una de la federación y otra de los “Estados” miembros, además de las “soberanías” municipales que establece el artículo 115 constitucional.

Por lo tanto, es un error lo establecido en los preceptos mencionados ya que como ya se ha visto en el primer numeral del presente capítulo, la soberanía es un atributo del Estado como forma o unidad del poder organizado a nivel nacional, por lo que no puede haber o existir otro u otros “Estados” dentro del mismo Estado nacional, sencillamente porque aquellos nunca podrán actuar como tales de acuerdo al orden jurídico federal, en la que el Estado federal demostrará a cualquiera de sus miembros que no pueden hacer nada que afecte la estructura jurídico-política que representa, empleando los recursos jurídicos y coercitivos para hacer prevalecer la integridad de la Nación y del orden jurídico establecido.

Por lo anterior, se considera que a los “Estados” miembros de la federación es más adecuado llamarles “entidades federativas” en virtud de estar unidas a la federación y sujetas al régimen jurídico federal. Asimismo, estas entidades federativas al igual que los municipios no son soberanos sino autónomos, en tanto ejercen facultades que les otorga la constitución federal y demás disposiciones locales correspondientes.²⁸

Por último, se puede afirmar que el sistema federal que consagra nuestra constitución ha sido frenado y es incompatible con la forma de gobierno presidencialista cuya esencia es la concentración del poder político fundado en la Ley fundamental y en el sistema

²⁸ Véase Covían Andrade, Miguel. Teoría Constitucional. Volumen Segundo. CEDIPC, México, 2004, pp. 366-378 y 397-415.

político vigente, por lo cual es una de las causas de desequilibrio estructural político-constitucional el cual es necesario cambiar por un sistema parlamentario para que exista un verdadero control en el ejercicio del poder. Es necesario decir que este fenómeno no se da en un sistema de gobierno parlamentario en donde el centro del ejercicio del poder no es el Presidente sino el Primer ministro con el apoyo jurídico y político del Parlamento.

4. Sistema de gobierno presidencialista o presidencialismo. El sistema presidencial de gobierno en nuestro país surge y estructura en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 1824, al depositar "...el supremo poder ejecutivo de la federación en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" (art. 74). Posteriormente, y después de un largo periodo de inestabilidad política y social, de gobiernos centralistas y federales, en la Constitución de 1857 se siguió este mismo sistema de gobierno presidencial (art. 75) y en la cual se estableció una distribución de competencias fortaleciendo al poder legislativo, lo que ocasionó que dicho ordenamiento no fuera vigente para hacer frente a la problemática en todos sus ámbitos de aquella época.²⁹

De acuerdo con el maestro Emilio Rabasa la historia del México independiente cabe en las biografías de los presidentes Santa Anna, Porfirio Díaz y Benito Juárez. El primero caracterizado por un periodo de anarquía y de humillaciones. Juárez el dictador de bronce, caudillo de la Reforma, consagra una Constitución definitiva, fija la forma de gobierno y encausa la administración. Díaz, general que impone el orden y favorece el desarrollo de la riqueza pública.³⁰ Asimismo, dicho autor afirma que el general Díaz "...sabía, como Juárez y Lerdo, que Comonfort tenía razón al declarar imposible el equilibrio de poderes públicos que la Constitución establecía".³¹ Esto es, que la Constitución de 1857 nunca pudo estar vigente en virtud del predominio del poder legislativo sobre el ejecutivo que el propio ordenamiento señalaba

²⁹ Véase la Constitución de 1824 y la de 1857 en Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México, 1808-1975*. 6ª edición, Porrúa, México, 1975, pp. 167 y 606.

³⁰ Rabasa, Emilio. *La Constitución y la Dictadura. Estudios sobre la organización política de México*. 2ª ed. Porrúa, México, 1974, p. 112.

³¹ *Ibid.*, p. 110.

Lo que llama la atención es que el maestro Rabasa llame dictador a Benito Juárez ya que entonces el periodo independentista de nuestro país se distinguiría o lo abarcarían tres dictaduras, sin dejar de mencionar el efímero imperio de Maximiliano, afirmación que es discutible, pero que sí refleja el grado al que se llegó en la conducción del país en esa época teniendo ordenamientos constitucionales, así como el hecho de que fue imposible llevar a cabo el equilibrio de poderes que la Constitución de 1857 establecía.

Posteriormente, en la Constitución de 1917 se confirmó y se fortaleció el sistema de gobierno presidencial depositando "...el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" (art. 80) dotando a este poder de amplias facultades constitucionales en detrimento de los otros dos poderes federales, tal como fue concebido por Venustiano Carranza en su Discurso Inaugural al Congreso Constituyente, en Querétaro, el 10 de diciembre de 1916, en la se manifestó por un gobierno personal fuerte y propuso reformas de las cuales "...la principal, es quitar a la Cámara de Diputados el poder de juzgar al presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la Federación, facultad que fue, sin duda, la que motivó que en las dictaduras pasadas se procurase siempre tener diputados serviles, a quienes manejaban como autómatas".³²

Las facultades constitucionales otorgadas al ejecutivo federal lo fortalecieron tanto que algunos diputados del Constituyente de Querétaro de 1917 como Pastrana Jaimes y Manjarrez, consideraron que con estas facultades el presidente de la República se podía convertir en un dictador,³³ y hubo quienes reconocieron que "hemos condenado al Poder Legislativo" y que "el Ejecutivo, tal como lo dejamos en nuestra Constitución, no es un poder fuerte, como se ha dicho, es un poder absoluto".³⁴ De aquí que el maestro Jorge Carpizo tenga razón cuando afirma que: "...nuestra ley fundamental configura un sistema presidencial puro",³⁵ por reunir las características apuntadas en el presente trabajo.

³² Véase Tena Ramírez, Felipe. op. cit., p. 758.

³³ Carpizo, Jorge. El Presidencialismo...op. cit., pp. 43-44.

³⁴ Palavicini, Félix E., Historia de la Constitución de 1917, México, s.p.i., 1938, pp. 267, 391 y 401.

Citado por Valadés, Diego. El Gobierno de ... p. 98.

³⁵ Carpizo, Jorge. El Presidencialismo...op. cit., p. 40

Capítulo III. Antecedentes y desarrollo del presidencialismo mexicano.

1. Antecedentes. El primer sistema presidencial proviene y se estructura en la constitución norteamericana de 1787, de acuerdo con el principio de “frenos y contrapesos” para evitar la concentración del poder y controlar su ejercicio, aunque bajo la premisa de un ejecutivo federal fuerte y responsable, tal como lo concibió Hamilton en “El Federalista” quien sostuvo que un ejecutivo débil significa un gobierno débil, malo en la práctica, y los ingredientes que dan energía al ejecutivo son la unidad, la permanencia, el proveer adecuadamente para su sustento, poderes suficientes, la dependencia del pueblo y la responsabilidad necesaria.¹

2. En México. Como ya se mencionó anteriormente, el origen del sistema presidencial en nuestro país se encuentra en la Constitución de 1824 copiado y adoptado de la Constitución norteamericana de 1787 y con la influencia de la Constitución de Cádiz de 1812, y que posteriormente se reafirmó en la Constitución de 1917 vigente la cual otorgó facultades preeminentes al poder ejecutivo federal, las que unidas a las extraconstitucionales provenientes del sistema político mexicano, así como las obtenidas del propio desarrollo económico del país y las provenientes de las continuas reformas a dicho ordenamiento hasta finales de la década del siglo próximo pasado, convirtieron a dicho poder en lo que se le dio en llamar el “Presidencialismo mexicano”, caracterizado por la centralización del poder político y administrativo en manos del poder ejecutivo federal, que implica el predominio sobre los otros dos poderes federales, haciendo nulo el principio de la “división de poderes” y afectando en su totalidad al sistema federal de distribución de competencias.

En este contexto, el profesor Jorge Carpizo sostiene que desde que se creó el sistema presidencial en nuestro país en 1824 se trataba de un experimento político, el cual se ha ido modificando en nuestras constituciones a través de las reformas y la costumbre, hasta conformar un régimen con características propias, cuyas fuentes son la constitución norteamericana de 1787 y la constitución española de 1812,² y por su

¹ Ver Carpizo, Jorge. El Presidencialismo.... op. cit., pp. 19-20.

² Ibid., p. 41.

parte el maestro Diego Valadés afirma que el sistema presidencial es el resultado de una larga elaboración política y constitucional, o sea de un proceso histórico, y los argumentos de la amenaza exterior o las urgencias interiores son el fundamento de la necesidad política del predominio de la voluntad personal..³

Ahora, en cuanto al desarrollo del sistema presidencial en nuestro país el profesor Valadés identifica cinco etapas a partir de la independencia, como son:

A) Caudillismo. Representado por José María Morelos quien a la muerte de Miguel Hidalgo tomó la conducción del movimiento de independencia de la corona española. Su singular visión de los problemas sociales se refleja en el documento “Sentimientos de la Nación”. Cuando en septiembre de 1813 Morelos convocó a la celebración del Congreso de Chilpancingo, previó la designación de un jefe del Poder Ejecutivo al que se le denominaría “generalísimo”, quien “obrará con total independencia en este ramo, conferirá y quitará graduaciones, honores y distinciones, sin más limitación que la de dar cuenta al Congreso”. (Artículo 46 del reglamento del Congreso, dictado por Morelos). Este Congreso ungió generalísimo a Morelos. Lo ocurrido en Chilpancingo es explicable ya que se requería de un mando eficaz. Los argumentos de la amenaza exterior o las urgencias interiores van a fundamentar la necesidad política del predominio de la voluntad personal.

B) Despotismo. En 1814 se aprobó la Constitución de Apatzingán que para contrarrestar las facultades de Morelos, señaló la estructura tripartita del Ejecutivo. Frente al Ejecutivo colegiado el Constituyente de 1824 discutió la designación de un “Supremo Director de la República Mexicana”. Del enconado debate entre el Ejecutivo colegiado y el dictador, surgió en México la institución presidencial. Aparece como figura dominante el general Antonio López de Santa Anna, unas veces centralista y otras federalista, más que hablar de un dictador es posible hablar de un déspota que acomoda sus decisiones y las leyes a su capricho.

³ Ver Valadés, Diego. op. cit., pp. 85-87.

C) Liderazgo republicano. El fin del predominio de Santa Anna se dio en virtud del movimiento revolucionario de Ayutla, después de una desastrosa experiencia política acumulada en menos de cuatro años de vida independiente: inestabilidad política y social, dos guerras internacionales, cercenamiento de medio territorio nacional, cuatro Constituciones varias veces reformadas y cerca de cincuenta gobiernos, habían agotado al país. En 1836 se estableció un efímero “Poder Conservador” que debería equilibrar a los otros tres órganos del poder, principalmente al Ejecutivo, y que fracasó. La Constitución de 1857 construyó un Poder Legislativo capaz de controlar al Ejecutivo. Al asumir la presidencia Benito Juárez en estas condiciones tuvo que hacer frente a una guerra civil y a la intervención extranjera, por lo que asumió facultades omnímodas, prorrogando unilateralmente su mandato y promoviendo la reforma de la Constitución por vías extraconstitucionales. Para salvaguardar la República se prescindió de la Constitución. Al asumir el liderazgo republicano opacaba el valor de las instituciones. Tan pronto como cesó la intervención extranjera Juárez reestableció el orden constitucional.

La tradición nacionalista legada por Juárez ha sido indeleble en la historia de las instituciones. Al poco tiempo de la muerte de Juárez la Constitución de 1857 fue modificada para incluir las leyes de reforma y dividir el Congreso en dos cámaras, la de diputados y la de senadores.

D) Dictadura. La justificación del porfirismo es una supuesta modernización del país. Conculcadas las libertades públicas y reducidas las instituciones representativas a una realidad virtual (Congreso federal, legislaturas locales, gobiernos estatales y autoridades municipales), Díaz permitió el arribo al poder de una clase ilustrada como Justo Sierra y José Ives Limantour. La dictadura porfirista se ocupó en todos sus actos de los formalismos legales para mantener la apariencia del cumplimiento del orden legal.

El órgano del poder que más resintió los efectos de la dictadura porfirista fue el Congreso, el cual apenas funcionó como instrumento de ratificación de las decisiones presidenciales.

E) Presidencialismo Constitucional. A la caída de Porfirio Díaz en 1911 tomó el poder Francisco I. Madero en cuyo gobierno por primera vez la ley electoral incluyó a los partidos y se adoptó el sufragio universal, secreto y directo para elegir presidente, diputados y senadores. La desestabilización política produjo la muerte del presidente Madero y del Vicepresidente, y se restauró la dictadura bajo la presidencia de Victoriano Huerta. Posteriormente, y luego de un nuevo y más profundo movimiento revolucionario que desembocó en la Constitución de 1917 en donde se dio con mayor claridad que en la de 1857, la disyuntiva entre presidencialismo o parlamentarismo.

Venustiano Carranza convocó a un nuevo Constituyente y al inaugurarlo en diciembre de 1916 en su discurso ilustra sobre dos cuestiones principales: la primera, que de manera deliberada se procuró construir una institución presidencial fuerte, y la segunda, que si hubiese habido partidos políticos estables y una clase política amplia, las condiciones hubieran sido otras. Carranza entendió bien el significado de una presidencia fuerte y así la ejerció. Apenas jurada la Constitución quedó investido de facultades extraordinarias para legislar, las cuales utilizó para promulgar una ley electoral que suprimía el voto secreto, y llegado al término de su gobierno inició la costumbre de designar a su sucesor en la presidencia, intento sin éxito y que le costó la vida a su candidato.⁴

Por mi parte, distingo cuatro etapas en el desarrollo del presidencialismo de nuestro país: a) De instauración en 1824, b) De debilitamiento formal en 1857, dado el ejercicio del poder presidencial fuerte con Benito Juárez y Porfirio Díaz c) De consolidación a partir de la promulgación de la Constitución de 1917 y las reformas constitucionales de hasta la mitad de la década de 1980, y d) De relativo debilitamiento a partir de la segunda mitad de la década de 1980 con las reformas políticas, económicas y electorales que han disminuido considerablemente el poder presidencial y debido a la pluralidad alcanzada por nuestro país que se ha reflejado en la competencia política y en la composición de los órganos electorales, aunque sigue conservando intocables sus facultades constitucionales que le dan preeminencia como son las de iniciativa de ley y de veto.

⁴ Véase Valadés Diego, op. cit., pp. 85-101.

El desarrollo del presidencialismo mexicano descrito anteriormente demuestra como este sistema de gobierno es el resultado de un proceso histórico que se ha institucionalizado, con fundamento en la práctica política y en las facultades otorgadas por la propia Constitución, hechos que se van a dar durante la mayor parte del siglo veinte y que van en estrecha relación con el desarrollo económico del país. Esto es, el fortalecimiento del poder ejecutivo va a ser proporcional al desarrollo económico del país, en virtud de las facultades constitucionales otorgadas al ejecutivo federal para intervenir en el desarrollo económico y social del país.

3.- En América Latina. El Presidente como institución es un producto de la revolución norteamericana. La reunión en una sola persona de la jefatura de Estado y de gobierno, independiente del Congreso y de los ciudadanos en virtud de la elección indirecta a través de electores, constituía un instrumento de unión para los diferentes estados federados como de autoridad para la conservación del Estado central. En gran parte el Presidente era un monarca democráticamente legitimado.

Lo trágico de América Latina es que la fuerza del autoritarismo ha sido más persistente que la del constitucionalismo. El autoritarismo latinoamericano no aparece como un postulado anticonstitucional sino paraconstitucional. Surge como un complemento accidental pero indispensable en las nuevas repúblicas para el logro de la integración nacional, la soberanía nacional o la estructuración económica. Hablar de autoritarismo abre la posibilidad de hablar de “semidemocracias o de regímenes en transición”. El autoritarismo institucional ha pasado a ser un exponente de la cultura política de la región, ya que el liderazgo fuerte, personalista y ejecutivo no sólo se permite sino que se espera. De acuerdo a esta tradición, el presidente puede gobernar en un estilo de autoritarismo pero no en forma totalitaria. El presidente solo está parcialmente limitado por el Congreso o la Constitución.

Los elementos distintivos del sistema presidencialista son: separación del ejecutivo y del legislativo, elección popular directa del Presidente y su inamovilidad política durante su periodo de gobierno, no disolución del parlamento por parte del Presidente y escasa disciplina partidaria. Ahora, las dos características institucionales básicas que

diferencian los presidencialismos latinoamericanos del norteamericano, son la primacía del Ejecutivo y la inexistencia del sistema federal, es decir la relativa separación y el equilibrio del poder. Más que un sistema de “contrapesos”, la relación entre los poderes legislativo y ejecutivo se convirtió en una relación de “mutuo bloqueo”:

a) Aún cuando el Presidente tiene la facultad de iniciativa legislativa, la aprobación de determinadas leyes requiere de mayorías calificadas.

b) Si el parlamento no aprueba la totalidad o parte de un proyecto de ley y lo devuelve al Presidente, éste tiene la capacidad de veto parcial o total, y la necesidad del parlamento de contar con una mayoría calificada mayor que la que aprobó la ley anterior, para superar el veto presidencial.

c) La tramitación de un proyecto de ley terminará muchas veces totalmente modificada en su texto original.

d) En sistemas multipartidistas y de elecciones no simultáneas la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo se hace más compleja, y el mutuo bloqueo solo puede superarse con compromisos y consensos difíciles de alcanzar en la práctica política latinoamericana.

Por otra parte, no se produjo los checks and balances del sistema norteamericano debido a la amplia facultad legislativa del Presidente, así como por el derecho a veto que el parlamento sólo podía superar con mayorías muy altas, que debido al poderío del Presidente sobre los partidos los convertía en imposibles de ser alcanzadas. Se estableció la iniciativa legal del Presidente en materias exclusivas como presupuestos e impuestos. La responsabilidad política del Presidente y de sus ministros era teórica, ya que el juicio político requiere de mayorías calificadas. El bicameralismo aumentó los poderes del Presidente ya que hizo más complejo el proceso legislativo y dio mayor espacio para el juego político del ejecutivo, así como aumentó la posibilidad de mayor control por parte del Presidente de una de las dos cámaras por el sistema de partidos.

En cuanto al poder judicial, el status institucional del Presidente es diferente entre Estados Unidos y América Latina, en donde es común la facultad presidencial de nombrar jueces superiores. En cuanto a las competencias de la judicatura en el proceso político, en Estados Unidos la Suprema Corte ejerce “de oficio” el control constitucional de las leyes, con la facultad de declarar la inconstitucionalidad de una ley y de obligar al Ejecutivo y a los otros poderes del Estado a cumplir con la resolución, y en América Latina es más común la declaración de inconstitucionalidad previo juicio. Además, la Suprema Corte Norteamericana tiene una función esencial en el sistema político, a través de su intervención en el juicio posible de seguir al Ejecutivo (caso Watergate). En América Latina esa facultad sólo se hace efectiva una vez que se ha cumplido con una complicada declaración de desafuero por el Congreso.

Ahora bien, el poder presidencial en los países latinoamericanos se amplió a través de las facultades para dirigir el desarrollo económico, especialmente a partir de la crisis de 1929-30, por lo que el crecimiento del Estado en la esfera del desarrollo fue el equivalente al crecimiento del poder del Ejecutivo. En esta época a pesar de las profundas alteraciones políticas, la institución presidencial permaneció inalterable, y es a partir de los años ochentas especialmente en el marco de la reforma política, se ha entrado en una etapa de discusión sobre los cambios al presidencialismo tanto en sus relaciones con el parlamento como por la presión por una mayor descentralización del poder, sin que la mayoría de las propuestas se hayan llevado a cabo.

En México el sistema federal se aleja mucho del modelo norteamericano ya que en el primero el poder estatal está muy concentrado por el Presidente, en virtud de que éste tiene la facultad para deponer al gobernador a través de la “solicitud de licencia” como por la “desaparición de poderes”.

La formula federal en América Latina no fue como en Estados Unidos un contrapeso del presidencialismo. Se puede afirmar como visión de conjunto, que en el curso del siglo veinte e inicios del veintiuno no ha sido posible limitar o equilibrar el poder presidencial desde las regiones o municipalidades, y gran parte de las discusiones sobre las reformas políticas se han centrado en este punto, pero los avances han sido muy escasos.

El fortalecimiento del ejecutivo debido al desarrollo económico y por los procesos institucionales, en las últimas décadas el Estado ha desmantelado el aparato estructurado desde 1930 y en ese proceso el poder presidencial ha sufrido un cambio de rol que es necesario evaluar.⁵

Lo referido anteriormente demuestra cómo la mayoría de los países latinoamericanos que adoptaron el sistema de gobierno presidencial lo hicieron por causas similares a la de nuestro país, como es la influencia norteamericana, la herencia colonial y el subdesarrollo económico. Asimismo, nos muestra como las características esenciales del presidencialismo se han dado en dichos países y que el equilibrio de poderes y el sistema federal son una quimera. Sin embargo, actualmente muchos de esos países han modernizado sus constituciones y han implementado Tribunales Constitucionales e instituciones de democracia semidirecta para hacer más democráticos sus sistemas de gobierno, como Colombia y Argentina, a diferencia de nuestro país que se ha avanzado muy poco en dichas materias.

⁵ Véase Fernández, Mario y Nohlen, Dieter. “El presidencialismo latinoamericano. Evolución y perspectivas.” En Nohlen, Dieter y Fernández, Mario. *Presidencialismo versus Parlamentarismo. América Latina*. Ed. Nueva Sociedad. Venezuela, 1991, pp. 37-50.

Capítulo IV. Facultades constitucionales omnímodas del poder ejecutivo federal en relación a los poderes legislativo y judicial federales.

En este capítulo no se abordan todas las facultades constitucionales que tiene el poder ejecutivo federal sino sólo de aquellas que se consideran dan supremacía a ese poder sobre los otros dos poderes federales y que constituye la característica, esencia y problemática del presidencialismo mexicano, o sea es en este exceso y el desigual número y características de las facultades constitucionales que tiene el presidente de la república, además de las que le otorgan las leyes ordinarias y el sistema político, donde tiene su fundamento jurídico-político el presidencialismo mexicano y es aquí por lo tanto donde también se debe dar su solución a través de un cambio de sistema de gobierno de uno presidencialista a uno parlamentario.

1. En el proceso legislativo. Una de las características esenciales del presidencialismo mexicano es la facultad del ejecutivo federal para crear, aprobar, vetar, y promulgar normas jurídicas. El presidente de la república interviene en el proceso legislativo en tres actos como son la iniciativa, el veto y la promulgación o publicación de leyes.

1.1 De iniciativa de ley. De acuerdo con el artículo 71, fracción I, constitucional, el derecho de iniciar leyes o decretos compete en primer lugar al presidente de la república, y el artículo 49 del mismo ordenamiento refiere que solo en los casos señalados por los artículos 29 y 131, segundo párrafo, constitucionales se le otorgarán facultades extraordinarias al ejecutivo federal para legislar, o sea en los casos de suspensión de garantías y para regular el comercio exterior y la economía del país.

El derecho de iniciativa legislativa implica la facultad de presentar proyectos de ley ante cualquiera de las cámaras del congreso de la unión, a excepción de las que tratan sobre empréstitos, contribuciones o sobre reclutamiento de tropas, las cuales deberán presentarse y discutirse primero en la cámara de diputados (artículo 72, inciso h) de la constitución). Es claro que dicha facultad comprende la de proponer modificaciones a las leyes federales vigentes y de las que tiene facultad en el distrito federal. Asimismo,

implica la potestad de formular iniciativas de reformas constitucionales conforme al procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional.¹

Históricamente y más exactamente a partir de la Constitución de 1917 el ejecutivo federal ha sido el gran legislador en nuestro país ya que la mayoría de sus iniciativas se han convertido en ley,² aunque este hecho ha cambiado a partir de 1997 fecha en que el partido dominante PRI dejó de tener la mayoría legislativa en la cámara de diputados, razón por la cual para llevar a cabo sus reformas constitucionales, leyes de ingresos y presupuestos anuales de egresos, el ejecutivo en turno ha tenido que hacer alianza con algún partido de la oposición, lo cual ha sido cada vez más difícil por la misma composición de corrientes ideológicas al interior de cada uno de los partidos de oposición, así como por la propia naturaleza de las iniciativas de reforma constitucional, los programas a realizar o los objetivos políticos a alcanzar. Esto es, la pluralidad política de nuestro país se ha reflejado en la composición del congreso de la unión, lo que ha obligado al ejecutivo federal a negociar con alguno de los partidos de oposición importantes sus reformas legales y constitucionales, así como sus programas de gobierno que deben ser aprobados por el congreso o por alguna de sus cámaras.

La facultad del ejecutivo federal en la creación y modificación de las leyes que es la función más importante del congreso de la unión, no tiene equivalente en cuanto a las facultades que tiene el congreso en relación al ejercicio de las facultades del presidente, lo que constituye un elemento más de desequilibrio estructural y constitucional entre los poderes federales referidos.³

Por último, es importante mencionar que a diferencia de lo que acontece en nuestro país, la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica no le concede expresamente al presidente la iniciativa legislativa.⁴

¹ Ver Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 18ª edición, Porrúa, México, p. 779.

² Véase Carpizo, Jorge. El Presidencialismo.....op. cit, pp. 83-84.

³ Ver Covían Andrade, Miguel. Teoría... Vol. II. op. cit., p. 536.

⁴ Véase Cárdenas Gracia, Jaime. Una Constitución para la Democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional. UNAM, México, pp. 71-72.

1. 2 De veto. La palabra “veto” proviene del verbo “vetare”, o sea prohibir o impedir, y consiste en la facultad del presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de ley o decretos aprobados por el Congreso de la Unión. De acuerdo con el artículo 72 incisos b) y c) constitucional el ejecutivo federal tiene, además de la facultad de aprobación, la de veto de bolsillo, parcial y total de las leyes y decretos aprobados por el Congreso federal, lo que da un poder supremo y desigual en el proceso legislativo realizado por dicho poder.

En este contexto, el artículo 72, incisos b) y c) constitucional señala:

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

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

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

Ahora bien, cuando el presidente de la República le hace observaciones a una ley lo que jurídica y políticamente le dice al congreso de la Unión, es que su decisión no surtirá efectos a menos que la modifique de acuerdo al contenido que él propone, ya que de lo contrario no la promulgará. Por lo tanto, el presidente promulga o veta, de lo que se concluye que la facultad más importante del congreso como es la creación de leyes, no tendrá efectos si no tiene el consentimiento o aceptación del presidente, hecho que pone en clara desventaja política y jurídica al poder legislativo frente al ejecutivo federal. Esto es, la aprobación de leyes y decretos por parte del ejecutivo federal está en función de los intereses y conveniencias de éste, ya que dependiendo de que la ley o decreto sirva para la actuación y toma de decisiones de dicho poder, la aprobará o la vetará, y en su caso empleará los instrumentos constitucionales a su disposición para evitar que la ley o decreto se promulguen con el contenido proveniente del congreso federal. Lo más

grave es que nuestra constitución no establece ninguna responsabilidad ni sanción específica si el ejecutivo federal se niega a promulgar una ley o un decreto.

Ahora, el veto presidencial a una ley o decreto aprobado por el congreso de la Unión puede ser superado por el voto de de las dos terceras partes de los diputados presentes en cada una de las cámaras, para su promulgación por parte del ejecutivo federal. Es importante señalar que esta mayoría calificada exigida para superar el veto presidencial es exagerada, si se le compara con la mayoría simple o relativa necesaria para aprobar una ley o la exigida para reformar la constitución (art. 135). Asimismo, en otros países latinoamericanos el veto presidencial se supera con mayorías absolutas como es el caso de Brasil, Colombia, Uruguay y Perú, y en otros como Costa Rica, Haití, Paraguay y Venezuela el presidente no tiene poder de veto.

Por otra parte, el inciso J) del artículo 72 constitucional establece que: “El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales”.

“Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión permanente”.

De la lectura del precepto citado parece que todo lo que no está mencionado en esta disposición constitucional, sí puede ser vetado por el presidente de la República. Sin embargo esto no es así, ya que la regla de lo que sí puede ser vetado por el ejecutivo lo establece el propio artículo 72 constitucional al señalar: “Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas...” de lo cual se deduce que lo que si puede ser vetado por el ejecutivo federal es todo proyecto de ley o decreto que pase para su aprobación por el procedimiento ordinario que establece dicho precepto constitucional, por lo cual lo que no puede vetar el presidente es:

- a) Lo que establece el inciso J) del artículo 72 constitucional.
- b) Las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión.
- c) Las facultades de la Comisión permanente.

- d) La ley orgánica del Congreso de la Unión.
- e) El presupuesto de egresos aprobado por la Cámara de Diputados.
- f) Las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la Unión y la mayoría de las legislaturas locales.

En cuanto a la improcedencia del veto presidencial al presupuesto de egresos de la federación, esto es así en virtud de tratarse de una facultad y decisión exclusiva de la Cámara de Diputados por lo que su aprobación no se tramita conforme al procedimiento legislativo ordinario. Esta decisión de la Cámara de Diputados no puede ser contradicha por el presidente ya que de hacerlo, en determinadas circunstancias, la decisión terminaría siendo de él y no tendría ningún caso someter dicho proyecto de presupuesto a la aprobación de la Cámara de Diputados, previo examen, discusión y en su caso modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, tal como lo señala el artículo 74, fracción IV constitucional.

Asimismo, en relación a las reformas constitucionales es improcedente el veto presidencial ya que se tramitan conforme al procedimiento especial de revisión constitucional (art. 135) y no de acuerdo al procedimiento ordinario de creación de leyes (art. 72), así como no hay fundamento para vetar una reforma constitucional en proceso o una vez que ha sido aprobada por la mayoría de las legislaturas locales.

Por lo tanto, el veto presidencial es procedente sólo para el caso de leyes aprobadas por medio del procedimiento legislativo ordinario, establecido en el artículo 72 constitucional, exceptuándose la Ley Orgánica del Congreso de la Unión prevista en el artículo 72 de nuestra carta magna.

Por último, es importante señalar que el veto parcial es el mayor instrumento político del presidente para debilitar o negociar con el poder legislativo, tal como lo veremos en el veto presidencial al presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2005 en el presente trabajo.⁵

⁵ Sobre este tema véase Cován Andrade, Miguel. Teoría... Vol. II. op. cit., pp. 537-543; Cárdenas, Jaime. Una Constitución.... Op. cit., páginas 70-72; Carpizo, Jorge. El Presidencialismo.... op. cit., pp.

1.3 De promulgación y publicación. De acuerdo con los artículos 72 inciso a) y c), y 89 fracción I de nuestra Ley fundamental, es facultad y obligación del Ejecutivo federal la promulgación o publicación de leyes y decretos. La Constitución utiliza las palabras promulgación y publicación indistintamente.

A pesar de que la Constitución no distingue entre estos dos vocablos, la doctrina define a la promulgación como el acto por medio del cual el presidente de la república ordena la publicación de una ley o un decreto aprobado por el Congreso de la Unión o por alguna de las Cámaras que lo constituyen, por lo que “promulgar” es equivalente a “publicar”. La promulgación es un requisito formal para que las leyes o decretos entren en vigor, previo el refrendo por parte de los Secretarios de Estado. En este sentido, la publicación es dar a conocer a los habitantes del país la entrada en vigor de una ley o un decreto a través del medio oficial que es el Diario Oficial de la Federación.

Ahora, el incumplimiento del presidente de la república de la facultad y obligación de promulgar las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, no tiene responsabilidad política específica ni origina acusación alguna en contra del Ejecutivo federal, por lo que de presentarse este problema sería el Congreso la que tendría que publicar las leyes o decretos para su observancia o, en su caso, se tendría que recurrir a la vía política para solicitarle al presidente la publicación de la ley o decreto.⁶

2. De reglamento. El artículo 89, fracción I, de la Constitución otorga al presidente de la república la facultad reglamentaria de “las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.

Proveer significa hacer acopio de los medios para lograr un fin, que en este caso es el cabal cumplimiento de las leyes que expida el Congreso.

85-92; y, El veto presidencial al presupuesto de egresos. (Antología 3), Mesa Directiva del GPPRD en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México, 2004.

⁶ Véase Carpizo, Jorge. La Constitución... op. cit., pp. 92-94; y, Burgoa, Ignacio. Derecho... op. cit., pp. 782-783.

El reglamento se le puede definir como una norma de carácter general y abstracto expedido por el presidente de la república, en uso de sus facultades constitucionales, para la mejor aplicación y cumplimiento de la ley. Esto es, el reglamento está subordinado a la ley ya que no puede contrariarla, aumentarla, modificarla o alterarla o ir más allá del contenido de la ley, sino solamente desarrollar los principios y fines contenidos en ella.

Ahora, el presidente decidirá discrecionalmente cuando expide un reglamento para una determinada ley, y está obligado a expedirlo cuando la propia ley señala su existencia o si para el cumplimiento de algunos preceptos de la ley es necesario la expedición del reglamento.

El ejercicio de esta facultad por el Ejecutivo Federal es para la ejecución de leyes de contenido administrativo y no para la aplicación y el cumplimiento de leyes por parte de los poderes legislativo y judicial federales, a quienes corresponderá la expedición de sus reglamentos respectivos. Así, el presidente no puede ejercer dicha facultad tratándose de leyes que rijan el funcionamiento del Congreso de la Unión o de alguna de sus Cámaras, ni tampoco de las autoridades judiciales federales.

Por otra parte, siendo el Ejecutivo federal el gran legislador en nuestro país, la facultad de reglamento a las leyes expedidas por el Congreso de la Unión en la esfera administrativa, le da a éste órgano un instrumento de gran poder jurídico y político sobre los otros poderes federales, ya que muchas veces los reglamentos contradicen o van más allá del contenido de la ley, con lo cual el presidente puede burlar la ley, legislar a su antojo e incluso violar la constitución.

Esto es, con la facultad reglamentaria el presidente puede, sin un Tribunal Constitucional o sin una Suprema Corte de Justicia independiente, ir más allá de cualquier ley y cumplir y hacer cumplir sus reglamentos, y por tanto generar conflictos

institucionales con el poder legislativo en caso de la mayoría de los legisladores no sean de su partido.⁷

3. De nombramiento. El gran poder de nombramiento que tiene el presidente de la república está previsto en los artículos 89, fracciones II, III, IV, V, IX y XIII constitucionales, los cuales señalan:

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

Fracción 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.

Fracción III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.

Fracción IV. Nombrar con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales y los empleados superiores de Hacienda.

Fracción V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.

Fracción IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República.

Fracción XIII. 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.

La fracción II del artículo referido le permite al Ejecutivo federal, a diferencia de los Estados Unidos de Norteamérica en donde se exige la ratificación del Senado, nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado sin posibilidad de control o censura por parte del poder legislativo, tal como acontece en otros países latinoamericanos como Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Perú, Ecuador, Venezuela, Chile y Uruguay.

Es pertinente recordar que en el constituyente de 1916-1917 se propuso que los nombramientos de los secretarios de Estado fueran ratificados por la Cámara de Diputados, lo que no se aceptó ya que el presidente debía tener libertad de acción

⁷ Véase Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo*.... op. cit., pp. 105-108; Burgoa, Ignacio. *Derecho*.... op. cit., pp. 783-785.; y, Cárdenas, Jaime. *Una Constitución*... op. cit., pp. 79.

respecto a estos nombramientos, por estimarse que esto era propio del sistema presidencial.

Como se puede observar, la función del Senado es sólo para aprobar por mayoría simple los agentes diplomáticos, coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, los empleados superiores de Hacienda y al Procurador General de la República, nombrados por el presidente, más no para su censura o remoción. De hecho, la única designación presidencial que requiere mayoría calificada por parte del Senado es la de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Art. 96 constitucional). Otro de los nombramientos importantes a cargo del Ejecutivo federal es el encargado o Gobernador del Banco de México con la aprobación del Senado o de la Comisión Permanente (Artículo 28, párrafo séptimo, constitucional). Asimismo, hay que señalar la facultad de nombramiento que tiene el presidente de la república de los directivos de los principales organismos públicos descentralizados de la administración pública federal.⁸

Este inmenso poder de nombramiento que tiene en sus manos el Ejecutivo federal en su propio ámbito de acción y en el judicial, hacen que el presidente tenga una fuerza política superior que puede utilizarla como ariete en contra del poder legislativo para someterlo o negociar con el, lo que constituye otro elemento de desequilibrio estructural de nuestro sistema constitucional y de gobierno presidencialista vigente.

4. De política económica y social. Las grandes facultades constitucionales del Ejecutivo federal para intervenir en la planeación y rectoría del desarrollo económico y social de nuestro país, se encuentran previstas principalmente en los artículos 2, 3, 25, 26, 27, 28, 73 fracción VIII, 74 fracción IV y 131 de nuestra Carta Magna. Sin embargo, la que nos interesa destacar es la exclusiva y poderosa facultad del Ejecutivo de hacer llegar a la Cámara de Diputados la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación señalada en el artículo 74 fracción IV antes mencionado.

⁸ Ver Cárdenas, Jaime. Una Constitución.... op. cit., 79-81; y Carpizo, Jorge. El Presidencialismo.... op. cit., pp. 117-121.

En este contexto, es importante señalar que el Ejecutivo federal de los Estados Unidos de Norteamérica no tiene la facultad exclusiva de iniciativa en esta materia, ya que el artículo primero, sección VIII.I de su Constitución señala: “Toda proposición de ley que tenga por objeto la obtención de ingresos deberá proceder primeramente de la Cámara de Representantes; pero el Senado podrá proponer enmiendas o sumarse a ellas como tratándose de otras proposiciones”.⁹

Esta importante facultad de exclusividad presupuestaria fortalece enormemente al Ejecutivo de nuestro país, en virtud de que a través del presupuesto de egresos de la federación se distribuye anualmente parte de la riqueza nacional, a los distintos sectores de la economía nacional a través de la asignación de recursos financieros para el gasto corriente y de inversión por parte de del gobierno federal, incluidos los poderes legislativo y judicial. Esto es, a través de este instrumento de política económica y social el Ejecutivo lleva a cabo la planeación y rectoría del desarrollo económico nacional, que le confiere la Constitución.

Por otra parte, la función de la Cámara de Diputados en el presupuesto de egresos de la federación se vio fortalecido con la reforma del artículo 74, fracción IV, publicada el 30 de julio del año 2004, al establecer como una de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: “Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal...”.

Considero que esta reforma al artículo 74, fracción IV, constitucional son muy acertadas ya que se da más tiempo a la Cámara de Diputados para el análisis, discusión y en su caso modificación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, antes de su aprobación, lo que le da una importante facultad a la Cámara para modificar lo que considere pertinente de dicho presupuesto y de esta manera para la conducción del desarrollo económico y social del país. Sin embargo, hemos visto recientemente que esta facultad exclusiva de modificación al presupuesto de egresos de la federación por la Cámara de Diputados, ha sido prácticamente nulificada por el Ejecutivo federal a través

⁹ Véase Cárdenas, Jaime. Una Constitución.... op. cit., pp. 69-70; y, Carpizo, Jorge. El Presidencialismo.... op. cit., pp. 143-148.

de una controversia constitucional en contra del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, tal como mas adelante se expondrá.

5. De Política Exterior. De acuerdo con el artículo 89, fracción X, constitucional es facultad y obligación del presidente de la república:

Fracción X. “Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos, la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales”.

En esta fracción se encuentra el fundamento del poder del presidente para ser el titular en la dirección de las relaciones exteriores del país. El presidente representa al país en el exterior, celebra los tratados internacionales y convenciones diplomáticas con la aprobación del Senado, y construye la política internacional del país reconociendo o no a gobiernos extranjeros, decidiendo la ruptura o suspensión de relaciones, celebra alianzas, hace declaraciones de política internacional y fija la forma de votar en los organismos internacionales en los que nuestro país forma parte.

En el ejercicio de esta facultad por el Ejecutivo federal, la función del Senado es mínima ya que de acuerdo con el artículo 76, fracción I, constitucional es facultad exclusiva del Senado: “Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal... además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión”.

De acuerdo con esta disposición el Senado analiza la política exterior desarrollada por el presidente y prueba los tratados internacionales y convenciones que celebre el Ejecutivo federal, sin embargo no existe fundamento para que el Senado desapruebe, modifique o corrija la política exterior del presidente, le llame la atención o le finque alguna responsabilidad política por violar o incumplir los principios constitucionales en el desarrollo de la política exterior, tal como ocurrió durante el sexenio del presidente

Vicente Fox con las relaciones exteriores con países latinoamericanos como Argentina, Venezuela y Cuba, lo que llevó a nuestro país al rompimiento de relaciones diplomáticas con éstos dos últimos países.

Asimismo, el Congreso de la unión carece de facultades constitucionales para intervenir en la negociación y aprobación de los tratados y convenios internacionales que son de fundamental importancia para el desarrollo del país, tomando en cuenta que de acuerdo con el artículo 133 constitucional la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión y los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados o que se celebren por el Ejecutivo Federal con la aprobación del Senado son la ley suprema del país.

Lo anterior demuestra como la participación del Senado en el desarrollo de la política exterior es mínima y deficiente a pesar de su importancia en el desarrollo económico y social del país, y que otorga al presidente "...grandes poderes "legislativos" en la aprobación de tratados y convenios internacionales". A pesar de lo anterior, los presidentes mexicanos han recurrido a los convenios ejecutivos (executive agreement) que de acuerdo a la costumbre internacional no requieren de la aprobación del Senado, y se han utilizado para la creación de asociaciones como el sistema económico latinoamericano, la celebración de empréstitos, coinversiones y para la transferencia de tecnología a otros países.¹⁰

¹⁰ Véase Cárdenas, Jaime. Una Constitución.... Op. cit., páginas 66-67; y, Carpizo, Jorge. El Presidencialismo.... op. cit., pp. 131-133.

Capítulo V. El Poder Legislativo y Judicial Federales en relación al Poder Ejecutivo Federal.

Para entender el presidencialismo mexicano es necesario conocer cuál es la función e importancia de los poderes legislativo y judicial federales y de su relación con el poder ejecutivo federal, en virtud de que como lo afirmó Juan Miguel de Mora al referirse a la independencia de dichos poderes del presidente de la república, a finales de la década de los setentas, que “ el poder judicial es tan servil como el legislativo” y “por lo que respecta al poder judicial su dependencia es tan obsecuente como la del legislativo y cuando algún hombre honrado llega a un puesto en el cual se niegue a obedecer las órdenes de arriba dura muy poco tiempo en él”.¹

En el presente capítulo se tratan de manera general los puntos antes mencionados y la situación actual.

1. El Poder Legislativo Federal. Este poder u órgano de gobierno constituido es el más genuino representante de la voluntad del pueblo, cuya función es la elaboración de las leyes para organizar a la nación. El objetivo esencial de este poder se ha visto plasmado expresamente desde los primeros documentos fundamentales para constituir a nuestro país como los “Sentimientos de la Nación”, de 1813, el Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, de 1814, posteriormente la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 1824, hasta llegar con la Constitución de 1917 vigente a la fecha.

En este contexto, en el siglo XIX en plena lucha política e ideológica por la organización de nuestro país, el Plan de Tacubaya señalaba en su artículo 4° que el Congreso estaría facultado ampliamente para constituir a la nación y el 5° establecía que no podría ocuparse de otro asunto que no fuera la formación de la Constitución, y de acuerdo a la convocatoria para dicho Congreso se otorgó s los representantes “poderes amplísimos para que constituyan a la nación mexicana del modo que entiendan ser más

¹ Carpizo, Jorge. El Presidencialismo.... op. cit., pp. 177-178.

conforme a la felicidad general”. Por lo tanto, la función principal del Congreso es formar la Constitución y debe defender sus facultades con prudencia.²

En este sentido, el maestro Jesús Reyes Heróles refiriéndose a esta época señale que:

“El problema de las facultades del Congreso resulta clave para establecer la frontera entre éste y el Poder Ejecutivo. De aquí que El Siglo Diez y Nueve publique cuatro artículos sobre la libertad de los congresos. Es fundamental defender las facultades del Congreso, su libertad. Su reunión es, desde el año de 1834, “la necesidad política más urgente de la República”...El Congreso tiene una gran misión: constituir al país. Cualquier error o desacierto que cometa sería irremediable y ello obliga a que la asamblea busque el acierto. El Congreso debe ser libre; la libertad “es de tal suerte esencial a su institución, que sin ella no podría concebirse su existencia”. Desde el momento en que dejara de ser libre “para obedecer a algún otro poder, éste vendría en realidad a disminuir sus funciones”. Pero no debe pensarse exclusivamente en la sujeción directa del Congreso por otro poder; “hay una sujeción más o menos diestra, indirecta y cubierta, que hace también que los diputados se separen del objeto de la misión, o no puedan llenarla”...El fuero “es esencialmente indispensable para la libertad de los congresos”, pero como la independencia de éstos “no peligró tanto con la fuerza, como con la seducción” es necesario tomar otras precauciones. Poco pueden hacer las leyes contra los “manejos secretos, ocultos y muchas veces indescifrables”. La defensa concierne a una opinión pública, valiente y cuidadosa. El cuerpo legislativo no debe verse precisado a obrar “en cierto sentido”, contrario al que seguiría “si estuviese en el pleno y tranquilo goce de su independencia y libertad”...Por consiguiente, la defensa de la libertad del Congreso es tarea difícil, ardua, pero decisiva para la libertad...”.³

De lo antes expuesto, se concluye que la gran misión del poder legislativo es construir al país a través de la elaboración de la Constitución, por lo que la defensa de sus facultades, de su independencia de otros poderes y libertad de actuación, tarea no fácil de cumplir, es esencial para su organización, funcionamiento y cumplimiento de su objetivo referido.

Sin embargo, y a pesar de la importancia que tiene el poder legislativo en la organización del poder político de nuestro país, así como de su independencia y libertad de actuación que debe tener frente a los otros poderes, históricamente en la realidad política y social el poder ejecutivo lo ha subordinado a sus intereses y decisiones, hecho que duro al menos hasta que el partido revolucionario institucional PRI tuvo la mayoría

² Reyes Heróles, Jesús. El liberalismo Mexicano. Vol. II. FCE, 2ª edición, 1974, p. 297.

³ Ibid., pp. 298-299.

de miembros en dicho poder y la cual perdió a partir de las elecciones federales de 1988 y que culminó con la pérdida de la presidencia de la república por parte de dicho partido en el año 2000. Esto es, el debilitamiento del poder legislativo y su subordinación al presidente de la república se ha debido a que siendo la mayoría de miembros de dicho poder pertenecientes al partido revolucionario institucional, PRI, y siendo el presidente el jefe real de dicho partido, el claro que la mayoría de los miembros del referido poder obedecieran las órdenes del presidente, situación que ha cambiado a partir de 1988.

El poder legislativo federal se ha fortalecido a partir de la reforma política de 1977 que abrió la cámara de Diputados a los partidos de oposición, y posteriormente con las elecciones federales de 1988 cuando dicha cámara quedó integrada casi en un 50% por miembros del partido en el poder de aquel entonces, y la otra mitad por miembros de los partidos de la oposición, así como la presencia de cuatro legisladores de la oposición en la cámara de Senadores. Con esta integración la cámara de Diputados ocasionó que las reformas constitucionales ya no las pudiera llevar a cabo un solo partido, por no reunir el número de votos necesario para realizar tal fin, situación que es similar a la actual integración del Congreso de la Unión en donde ninguno de los partidos más grandes tienen mayoría para llevar a cabo reformas constitucionales.

Con el fortalecimiento del poder legislativo federal éste comenzó a ejercer facultades constitucionales que antes eran letra muerta, entre otras como es la aprobación de la ley de ingresos, el presupuesto de egresos, el examen anual de la cuenta pública y la política de deuda pública. Sin embargo, a pesar de este fortalecimiento del Congreso de la Unión, en la legislatura 1997-2000 cuando el partido oficial ya no tenía la mayoría en la Cámara de Diputados, el presidente de la república decidió que se aprobara como deuda pública los pasivos que estaban contenidos en el Fobaproa y que constituyen la deuda más grande en la historia del país, solución que tenía que discutirse en el Congreso de la Unión, si iba a implicar deuda pública, para que el costo de ésta fuera el menor para el país y evitar actos de corrupción tal como aconteció, decisión que sacó a relucir todo el poder del presidencialismo mexicano.⁴

⁴ Véase Carpizo, Jorge. El Presidencialismo.... op. cit., pp. 242-249.

En este sentido, si bien es cierto que el poder legislativo se ha fortalecido por su composición plural de partidos, al ya no haber el dominio por parte del partido revolucionario institucional, y al empezar a ejercer facultades que antes eran letra muerta, este fortalecimiento es aún relativo ya que el presidente sigue utilizando todo su poder para obstaculizar el pleno ejercicio de las facultades constitucionales del Congreso de la Unión, utilizando indebidamente los instrumentos constitucionales que tiene a su alcance como son las controversias constitucionales, tal como más adelante lo veremos.

2. El Poder Judicial Federal. Este poder tiene la esencial y delicada función jurisdiccional, o sea la de resolver los conflictos del fuero federal aplicando e interpretando la ley y la Constitución. Sin embargo, al contrario de la experiencia norteamericana, en nuestro país históricamente el poder judicial federal ha sido un poder profundamente influenciado y subordinado al presidente de la república.

Ahora, el poder judicial requiere para su adecuado funcionamiento determinados requisitos como son principalmente la independencia y la unidad de jurisdicción. La independencia se manifiesta en su ámbito externo e interno, siendo la primera fundamental para que la impartición y procuración de justicia sea verdaderamente imparcial y objetiva en un estado democrático de derecho. La independencia externa evita la intromisión de otros poderes, grupos sociales o personas en el ejercicio de la función jurisdiccional, y no puede afirmarse que el poder judicial es independiente si el Ejecutivo federal lo diseña y organiza a su gusto e intereses, si puede influir en la designación de sus miembros o si puede manipular su autonomía y asignación presupuestaria argumentando aspectos técnicos y de política de gasto público. La independencia interna implica la libertad de criterio de los jueces en la interpretación y aplicación de las leyes.

En este contexto, el poder judicial federal comenzó a fortalecerse a partir de las reformas constitucionales de 1988 y posteriormente las de 1994, que incluyeron entre otras cosas la creación del Consejo de la Judicatura Federal, los principios rectores de la carrera judicial, la introducción de la acción de inconstitucionalidad, el

perfeccionamiento de las controversias constitucionales y se modificó la forma de designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, en la que el presidente de la república propone una terna al Senado y previa comparecencia de los candidatos, éste los elige por dos tercios de sus miembros presentes.

El método actual de designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, previsto en el artículo 96 constitucional, es insatisfactorio ya que la intervención del Ejecutivo federal en su nombramiento crea sospechas en su independencia de actuación, en virtud de que dicha intervención ha sido la mejor forma de control y sometimiento al Ejecutivo, lo que hace difícil su independencia y es uno de los elementos que no le permiten actuar como un verdadero Tribunal Constitucional.

Es importante señalar que antes de que el PRI perdiera la mayoría de miembros en el Congreso de la Unión, la ratificación de nombramiento de los ministros que hacía el Senado o la Comisión Permanente era puramente simbólica, y actualmente es muy probable que la designación que hace el Senado no sea la del mejor jurista sino del que obtenga el mayor consenso de una negociación política entre los partidos.⁵

Otra prueba o elemento que pone en duda la independencia del poder judicial federal, son las controvertidas resoluciones de la Suprema Corte de Justicia en asuntos de trascendencia nacional, como son el cobro de intereses sobre intereses, el problema de las deudas del Fobaproa y más recientemente la controversia constitucional interpuesta por el Ejecutivo federal con motivo del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, como más adelante lo veremos.

⁵ Ver Cárdenas, Jaime. Una Constitución.... op. cit., pp. 159-192; y, Carpizo, Jorge. El Presidencialismo.... op. cit., pp. 246-252.

Capítulo VI. Características esenciales del presidencialismo.

En este capítulo se analizan de manera general las características más importantes del presidencialismo mexicano, que conforman parte de la estructura constitucional de esta forma de gobierno.

1. Definición. De acuerdo con el maestro Maurice Duverger:

“El presidencialismo constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del Parlamento e hipertrofia de los poderes del Presidente: de ahí su nombre. Funciona sobre todo en los países latinoamericanos que han transportado las instituciones constitucionales de los Estados Unidos a una sociedad diferente, caracterizada por el subdesarrollo técnico, el predominio agrario, las grandes propiedades agrícolas y la semicolonización por la vecina y superpoderosa economía de los Estados Unidos”.

“Estos elementos hacen casi imposible el funcionamiento de la democracia liberal. De esta manera, algunas naciones latinoamericanas conocen las dictaduras puras y simples, y las instituciones presidenciales son allí solamente un puro camunflaje, como las instituciones parlamentarias en otros países subdesarrollados...”.

“El sistema político de los Estados Unidos constituye el régimen presidencial clásico. Es interesante compararlo con las deformaciones presidencialistas que se aproximan a las dictaduras”.¹

Por su parte, el maestro Jorge Carpizo afirma que el presidencialismo es una degeneración del sistema presidencial que avasalla a los tres poderes, tiende al caudillismo, a la arbitrariedad, lesiona al régimen democrático, concentra las principales facultades en el Poder Ejecutivo quien ejerce funciones que le corresponden al Legislativo y al electorado. Que este sistema presidencial creado en 1824 es el resultado de un experimento político en nuestro país, del cual el presidencialismo es una deformación del mismo, y que este sistema con todas sus características que lo conforman se puede calificar de puro ya que no contiene ningún matiz o elemento parlamentario, y el predominio del presidente mexicano se debe a diversas causas como el debilitamiento del poder legislativo, la integración de buena parte de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos, la concentración de recursos económicos en la

¹ Duverger, Maurice. Instituciones... op. cit., pp. 210 y 213.

federación, las amplias facultades constitucionales y metaconstitucionales como el nombramiento de su sucesor y de los gobernadores, la decisión de todos los asuntos internacionales sin ningún freno del senado y la aceptación psicológica de este predominio presidencial.²

En este contexto, el maestro Miguel Covían Andrade afirma que:

“El sistema presidencialista implica la concentración de la porción cualitativa y cuantitativa más importante de las funciones de gobierno en una sola persona (más bien que en un solo órgano) que es el presidente de la República, el cual no es políticamente responsable de sus decisiones ante ningún órgano constituido”.

“En el caso del régimen presidencial, la estructura y organización de los poderes del Estado están basados en un “modelo”, es decir, no son el resultado de una evolución larga y natural de los sistemas políticos, como ocurre en el parlamentarismo. En esta materia, el modelo presidencial se sustenta en un principio denominado “división de poderes”...”.

“La influencia del presidente bajo el modelo presidencialista de concentración de poder se refleja en forma vertical descendente al interior de las entidades federativas hasta llegar a los municipios, cuya autonomía política y gubernativa es en muchos sentidos más aparente que real...La razón es muy sencilla: la misma estructura presidencialista de concentración del poder establecida en la Constitución federal, se reproduce en las estructuras político-constitucionales locales, con base en las cuales la posición política de predominio, jurídicamente establecida en los Estatutos de cada entidad, la tiene su gobernador...”.³

Por último, el maestro Giovanni Sartori señala que “... un sistema político es presidencial si, y sólo si, el jefe de Estado (el presidente) a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su periodo pre-establecido, y c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa...”.⁴ De acuerdo con este autor, cuando se cumplen estas tres condiciones tenemos un sistema presidencial puro, y que el cuarto criterio que emite su definición es “que al presidente se le ha concedido constitucionalmente autoridad para legislar”.⁵

² Véase Carpizo, Jorge. México: “¿Sistema Presidencial o Parlamentario?”. En, Nuevos Estudios Constitucionales. Porrúa, México, 2000, p. 312; y, El Presidencialismo.... op. cit., pp. 25, 26, 29, 41, 42. y 242.

³ Covían Andrade, Miguel. Teoría... Vol. Segundo. op. cit., pp. 413, 517 y 399.

⁴ Sartori, Giovanni. Ingeniería constitucional comparada. Un investigación de estructuras, incentivos y resultados. 3ª reimpresión, FCE., México, 1999, p. 99.

⁵ Ibid., p. 99.

De lo expuesto anteriormente, se puede afirmar que el régimen de gobierno presidencial o presidencialismo se caracteriza por la concentración de facultades constitucionales en el presidente de la república, lo que lo transforma en un poder predominante sobre los otros poderes constituidos del Estado y le da un un gran poder político con facultades extraconstitucionales utilizadas en forma vertical sobre la estructura de gobierno. Esto es, el presidencialismo tiene su fundamento en una estructura constitucional y política que lo sostiene, y que le otorga grandes facultades de actuación que le permiten un predominio sobre los demás órganos de gobierno, y por lo tanto si se quiere cambiar la forma de gobierno se tienen que cambiar las estructuras constitucionales que sostienen a este sistema de gobierno, por uno parlamentario.

2. Naturaleza Constitucional y Política. Como ya lo hemos visto, la Constitución le otorga al presidente de la República grandes facultades en las diferentes materias del desarrollo económico y social, lo que le de un gran poder en sus manos y el predominio de dicho órgano sobre los otros órganos constituidos, aunado a su nula responsabilidad política y mínima en el ámbito jurídico, así como la ausencia de sistemas de control de la constitucionalidad eficaces y de la legitimidad del ejercicio del poder, lleva a considerar al presidencialismo como un régimen monárquico disfrazado y de duración limitada, por sus estructuras políticas monárquicas y antidemocráticas que lo caracterizan , siendo la elección directa del presidente parte del disfraz constitucional.⁶

3. Características. El sistema de gobierno presidencialista tiene determinadas características jurídico políticas que lo diferencian de otras formas de gobierno, como el parlamentarismo, a saber:

A. Unipersonal. De acuerdo con los artículos 80, 81 y 83 constitucionales, el poder ejecutivo se deposita en una sola persona llamada “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos” elegido popularmente por voto directo cada seis años, y por sus atribuciones establecidas en los artículos 3, 25 al 28, 69, 71, 72, 74, 89 y 90, 131, 133 y demás relativos del mismo ordenamiento, actúa simultáneamente como jefe de Estado y de gobierno. Esto es, el presidente de la República gobierna internamente y

⁶ Véase Covían Andrade, Miguel. Teoría... Vol. II. Op. cit. pp. 556-557 y 560.

representa al Estado mexicano en el exterior ante los demás países sujetos de derecho internacional.⁷

B. Autoritario. En primer lugar, se afirma que el régimen político mexicano es autoritario y que los mecanismos o elementos que dan unidad a éste hecho en el México posrevolucionario son la constitución de un partido político fuerte, el constante fortalecimiento de la figura presidencial y una legislación electoral que fue cerrando las vías de acceso al poder y de expresión política a los sectores opositores al régimen.⁸

Considero que lo anteriormente expuesto es muy cierto y aplicable a nuestra realidad política hasta hace algunos años, situación que ha cambiado a partir del año 1997 con la pérdida de la mayoría parlamentaria por parte del PRI, y más específicamente a partir del año 2000 fecha en que hubo alternancia en el poder presidencial. Sin embargo, a pesar de estos cambios el autoritarismo del régimen se mantiene intacto, ya que hubo cambio de partido y de personas, no de estructuras de gobierno ni de instituciones políticas, y la columna vertebral del régimen como es la institución presidencial se mantiene con todas sus facultades, aunque ya no actúa de manera unilateral en algunas cuestiones fundamentales para la gobernabilidad del país.

Asimismo, el autoritarismo presidencial históricamente se ha manifestado en las decisiones del Ejecutivo federal que rebasan sus facultades, se hacen de manera discrecional o que abiertamente están en contra de la ley, como han sido la disolución de Congresos, la imposición y remoción de gobernadores y presidentes municipales, la masacre de estudiantes y la más reciente intervención directa del presidente Vicente Fox en la campaña presidencial para las elecciones del año 2006, favoreciendo al candidato de su partido.

C. Irresponsabilidad política. Una de las características esenciales que conforman la estructura constitucional del régimen presidencial de nuestro país, es la de que el presidente de la república no es políticamente responsable ante ningún órgano de

⁷ Ibid., páginas 517-519; y, Carpizo, Jorge. El Presidencialismo.... Op. cit., pp. 45-49 y 69.

⁸ Ver Cárdenas Gracia, Jaime. Transición política y reforma constitucional en México. 2ª edición. UNAM, México, 2005, p. 64.

autoridad ni ante los ciudadanos y su responsabilidad jurídica es mínima. Esto es, el presidente de la república ejerce gran cantidad de facultades constitucionales lo que le da un gran poder político y está prácticamente exento de cualquier tipo de responsabilidad.

De acuerdo con los artículos 108 y 111 constitucionales el presidente sólo puede ser acusado durante el tiempo de su encargo, por traición a la patria y delitos graves del orden común, conociendo de la acusación la Cámara de Senadores. Sin embargo y a pesar de que el delito de traición a la patria está previsto en el Código penal federal en los artículos 123 al 126, y los delitos graves del orden común están señalados en el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, "... durante la vigencia de la Constitución de 1917 nunca se ha intentado someter a un presidente de la república a un procedimiento de responsabilidad jurídica, lo cual desde luego, no se debe en todos los casos, al impecable desempeño de los individuos que han ejercido el poder y que han protestado "cumplir y hacer cumplir la constitución".⁹ En suma...el presidente detenta una amplísima competencia constitucional y un enorme poder político real, de cuyo ejercicio no es política, ni jurídicamente responsable".¹⁰

Por su parte, el maestro Jaime F. Cárdenas afirma que "...el marco jurídico sobre responsabilidades políticas de los presidentes y de los expresidentes es vago e imposible de aplicar en la realidad".

¿Qué pasa si un presidente no promulga y publica una ley, o si utiliza cualesquiera de los mecanismos de intervención federal inadecuadamente, o si viola cualquier obligación o deber constitucional? La respuesta es que políticamente no puede ocurrir ninguna cosa, y esto evidentemente hace aún más rígido el sistema presidencial mexicano, uno de los mayores defectos de los sistemas presidenciales, pero en el caso de nuestro país se eleva a un nivel exponencial mayor".

"El impeachment en México es irrealizable contra un presidente".¹¹

⁹ Cován Andrade, Miguel. Teoría.... Vol. II. Op. cit., p. 523.

¹⁰ Ibid., p. 524.

¹¹ Cárdenas, Jaime. Una Constitución.... Op. cit., pp. 102-103.

Por último, conviene señalar que el máximo Tribunal de nuestro país en la Controversia Constitucional 21/99, excluyó del juicio político y de la responsabilidad oficial al presidente de la República en la Tesis Jurisprudencial titulada “Juicio Político. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sólo excluye de su procedencia al presidente de la República, lo que no pueden hacer las Constituciones lo cales respecto de los Gobernadores de los Estados”. El título cuarto de la Constitución Federal excluyó al Presidente de la República de responsabilidad oficial y de la procedencia del juicio político en su contra, porque sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, de conformidad con lo dispuesto por sus artículos 108 y 110...el presidente de la República ...tiene el carácter de representante del Estado Mexicano, por lo que aparece inadecuado, en el ámbito de las relaciones internas e internacionales, que pueda ser sujeto de juicio político...”.

Controversia constitucional 21/99.- Congreso del Estado de Morelos.- 3 de febrero del 2000. Unanimidad de 10 votos.- Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo.- Ponente: Mariano Azuela Güitron.- Secretario: Humberto Suárez Camacho.
Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su gaceta. Novena Época. Tomo XI-Febrero 2000. Tesis: P/J. 3/2000, Página 515.

Por lo tanto, en nuestro país el presidente de la república no es responsable políticamente y su responsabilidad jurídica es mínima y difícil de implementar en su contra el procedimiento jurídico respectivo. Asimismo, los miembros del gabinete presidencial tampoco son responsables políticamente ante ningún órgano constituido, como podía ser la Cámara de diputados, y sólo son sujetos de responsabilidad jurídica conforme al título cuarto de nuestra Constitución y las leyes de responsabilidades de los servidores públicos correspondientes, como es la responsabilidad oficial exigible mediante el juicio político, la responsabilidad penal previa declaración de procedencia y la administrativa

D. Informe de gobierno unilateral. Conforme a la primera parte del artículo 69 constitucional: “ A la apertura de sesiones ordinarias del primer período del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país...” Esta obligación del Ejecutivo federal de presentar anualmente un informe por escrito sobre el

estado de la administración pública ante el Congreso de la Unión, y la costumbre de dar un mensaje a la Nación sobre los avances, logros y problemas más importantes del país, se convirtió en todo un acto solemne y ceremonial en torno y para el lucimiento persona del presidente, y era la ocasión para el anuncio de asuntos importantes en materia de política económica y social, como lo fue la nacionalización bancaria y el control de cambios en el sexenio del presidente José López Portillo. Después de la lectura del mensaje al país hay una respuesta breve por parte del presidente de la mesa directiva de sesiones del Congreso, la cual antes de que el PRI perdiera la presidencia de la República en la año 2000, siempre fue para reconocer al presidente en turno los “logros” de su administración. Este ha sido hasta hace algunos años el formato rígido del informe presidencial, en el que están prohibidas las interpelaciones y preguntas al presidente de la República por parte de los Diputados federales. A la fecha se permite que un representante de cada partido político exprese su punto de vista antes de que el presidente de la República rinda su informe correspondiente.

En este contexto, a finales del sexenio del presidente Miguel de la Madrid y después de las elecciones presidenciales de 1988 algunos miembros de la oposición, distintas al PAN, como Porfirio Muñoz Ledo, empezaron a interpelar al Presidente de la República durante su informe de gobierno, lo que ha venido en constante aumento y ha provocado situaciones de ingobernabilidad dentro del recinto parlamentario y un enfrentamiento entre los miembros de las distintas fracciones parlamentarias representadas en el Congreso de la Unión y de los miembros de la oposición con el presidente, con el consecuente desfiguro de la institución presidencial. Este conflicto dentro del Congreso de la Unión durante los informes presidenciales han hecho crisis durante los dos últimos informes del Presidente Vicente Fox Quesada, al grado de que en el último informe éste no pudo ingresar al recinto parlamentario a rendir su informe correspondiente por no existir en dicho recinto las condiciones de gobernabilidad adecuadas para realizar tal acto presidencial, y sólo entregó dicho informe por escrito en las puertas del Palacio Legislativo.¹²

¹² Véase Covian Andrade, Miguel. Teoría.... Vol. Segundo. Op. cit., pp. 543-548; y Cárdenas, Jaime. Una Constitución.... Op. cit., p. 145.

El conflicto antes expuesto se debe en gran parte al formato rígido y monótono del informe presidencial que establece nuestra Constitución, el cual es prácticamente unilateral por parte del Ejecutivo Federal, y no permite el dialogo directo y abierto entre los dos órganos de gobierno, lo cual sería ideal para llegar a acuerdos y compromisos de trabajo, y sólo provoca el enfrentamiento entre los miembros de la oposición y el presidente de la República, lo que demuestra que este sistema de gobierno ya no funciona y no responde a las necesidades de información de la sociedad, ya que en lugar de ayudar a la cooperación entre los órganos de gobierno federales, es fuente de conflicto entre éstos.

Capítulo VII. Crisis y transición del presidencialismo mexicano en el sexenio 2000-2006.

Se puede afirmar que en nuestra historia político-constitucional nunca se había dado un conflicto tan fuerte entre los poderes federales y de éstos con los órganos de gobierno del Distrito Federal, tal como lo acontecido durante el sexenio del presidente Vicente Fox, lo que ha ocasionado crisis de gobernabilidad, inestabilidad política , económica y social , así como el cuestionamiento severo a nuestras instituciones políticas y de impartición de justicia, que han cimbrado y dejados en entredicho las estructuras del sistema de gobierno presidencial como causa fundamental de esta problemática.

Por lo anterior, en este sexenio el régimen de gobierno presidencial ha hecho crisis, o sea , los problemas de gobernabilidad, institucionalidad y constitucionalidad han estallado y a muchos de ellos no se les ha dado una solución acorde con lo señalado por la Constitución y a otros la respuesta ha dejado insatisfecha a sectores importantes de la población, y en otros casos se han resuelto contradiciendo y violando abiertamente nuestra Constitución y las leyes federales, prevaleciendo la voluntad presidencial. Esto ha demostrado que nuestro sistema de gobierno está muy lejos de ser democrático y sienta las bases para pugnar hacia la transición de un gobierno democrático.

En este contexto, en el presente capítulo se refiere de manera general la problemática del funcionamiento del régimen de gobierno presidencial y a manera de ejemplos se describe el desafuero del Ex-jefe de Gobierno del Distrito Federal Andrés Manuel López Obrador y la Controversia constitucional promovida por el Ejecutivo Federal en contra del Presupuesto de Egresos para el ejercicio 2005.

1. Problemática de funcionamiento del régimen presidencialista. Como ya se ha visto, los problemas de funcionamiento del régimen presidencial de gobierno tienen su origen y fundamento en las excesivas facultades que le otorga la Constitución al Ejecutivo federal y en la concentración de poder de decisión e influencia que le otorga el propio sistema político mexicano. En este sentido, el maestro Emilio Rabasa al hacer un estudio sobre la organización y funcionamiento del sistema de gobierno durante el

siglo XIX afirma que: “Todos los presidentes han sido acusados de dictadura y de apegarse al poder perpetuamente; pues bien, la dictadura ha sido una consecuencia de la organización constitucional...”,¹ lo que demuestra la importancia de la Constitución en la organización y funcionamiento del poder y de la sociedad en su conjunto, ya que dependiendo del entramado institucional y la forma de organizarse va a depender su funcionamiento.

El mismo autor referido ya señala en esa época varios de las principales problemas constitucionales y políticas del funcionamiento del régimen presidencial, que ocasionan el conflicto entre los poderes federales, al afirmar:

“En toda Constitución de este sistema, lo esencial y delicado está en el equilibrio de los dos poderes que representan la voluntad del pueblo, la teoría del parlamentarismo rechaza precisamente esa doble representación de una voluntad única e indivisible. Pero dejando a las concepciones teóricas el escaso valor que en las ciencias prácticas les corresponda, hay que reconocer que el hecho de compartir dos órganos distintos la representación de la voluntad del pueblo, crea entre ellos un antagonismo inevitable, y origina la dificultad mayor para mantenerlos constantemente dentro de los límites que están establecidos. Pugnando cada uno por ensanchar su acción a costa del otro, el Legislativo propende a convertir el gobierno en anarquía congresional y el Ejecutivo a llevarlo a la dictadura; y si no se logra ninguno de los extremos, por lo menor el ensanche de uno de los dos poderes deforma la Constitución que el país ha querido darse, y siempre con el peligro de ir más lejos...”.

“ Fuera del orden legal, el Presidente reúne elementos de fuerza que le dan superioridad en la lucha con el Congreso; dispone materialmente de la fuerza pública, cuanta con el ejército de empleados que dependen de él, tiene de su parte el interés de los que esperan de él sus favores, y arrastra por lo común las simpatías populares...pero dentro del orden constitucional, que es el que debemos tomar en cuenta al examinar la formación del gobierno, la superioridad del Congreso es indiscutible por su sola facultad de dictar las leyes a que la nación entera y el mismo Poder Ejecutivo tienen que someterse. El peligro, pues, de la invasión que altere la estabilidad de las instituciones, está principalmente en el abuso que el Congreso pueda hacer de sus atribuciones legítimas, por más que esto parezca paradójico en nuestro país, porque nunca hemos vivido bajo el régimen constitucional y, por consiguiente, la preponderancia ha estado del lado del Ejecutivo”.²

Lo antes expuesto, demuestra la problemática constitucional y política del funcionamiento del régimen de gobierno presidencial, como es la legitimidad del

¹ Rabasa, Emilio. La Constitución.... Op. cit., p. 111.

² Ibid., pp. 140-141.

Ejecutivo y Legislativo federales, así como de los poderes constitucionales y extraconstitucionales. Asimismo, se verifica como en la práctica política no se cumple el principio de la división y el equilibrio de poderes, ya que el predominio siempre lo ha tenido el Ejecutivo. Por lo demás, la obra referida del maestro Rabasa nos muestra las deficiencias, problemas y peligros del funcionamiento de la forma de gobierno presidencial, originado por un mal diseño institucional a favor del poder legislativo para tratar de equilibrar el poder, que siempre había y ha estado a favor del presidente de la República. La Constitución de 1857 ha sido la única en la que se ha fortalecido al poder legislativo, aunque no pudo tener plena vigencia dentro de un sistema de gobierno presidencialista por tradición.

Actualmente, los problemas de funcionamiento del régimen presidencial en nuestro país siguen vigentes y se han agudizado, ya que en la mayoría de sus principios y decisiones políticas fundamentales que conforman la Constitución no se cumplen, son letra muerta, por lo que no hay una real división y equilibrio de poderes, se le otorgan grandes facultades al presidente de la República, el poder legislativo no actúa como órgano de control del Ejecutivo, el poder Judicial federal está fuertemente influenciado y subordinado al Ejecutivo vía designación de los Ministros y presupuestalmente, por lo que está muy lejos de ser independiente, se carece de un verdadero Tribunal Constitucional, no existen mecanismos o instrumentos de democracia semidirecta y directa como el plebiscito, el referéndum y la revocación de mandato, no se regulan mecanismos o instrumentos efectivos para la solución de controversias entre los poderes federales, como en el caso de la materia presupuestal o pos-electorales, en materia electoral las elecciones presidenciales del año 2006 estuvieron llenas de actos y conductas ilícitas del presidente de la República en turno, de los propios candidatos y del sector privado y los órganos electorales no pudieron impedir ni mucho menos castigar, por lo que los resultados electorales fueron totalmente impugnados, y a pesar de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación reconoció que con la intervención presidencial se puso en riesgo la elección, no fue capaz de dar una solución adecuada para solucionar esta violación a los principios constitucionales en materia electoral, lo que ha dado por resultado el conflicto pos-electoral que ha provocado conflictos graves de gobernabilidad institucional, constitucional y social, aunados a los

problemas políticos, económicos y sociales del país. Se puede decir que todos estos grandes problemas de gobernabilidad giran en torno al Presidente de la República, quien tiene la responsabilidad de gobernar eficaz y eficientemente al país, lo cual ya no está dando resultado. El Ejecutivo federal ya no es la fuente de solución de los grandes problemas nacionales sino el origen de ellos, por lo cual es necesaria una profunda reforma constitucional para cambiar nuestra forma de gobierno. Ahora, toda esta problemática de funcionamiento del régimen presidencial se debe a las inconsistencias y deficiencias de la actual Constitución, por lo que se requiere de una profunda revisión a través de una reforma del Estado y del gobierno, para cambiar el sistema presidencialista por uno parlamentario el cual tiene bases y principios jurídico-políticos de funcionamiento más democráticos y legítimos.³

Asimismo, como prueba fehaciente de esta disfuncionalidad, agotamiento y crisis del presidencialismo en nuestro país, es que en la administración del presidente Vicente Fox, se caracterizó por la parálisis legislativa ya que no se ha concretado ninguna reforma constitucional importante para el desarrollo del país y hay un clima de ingobernabilidad en todo el país, por el creciente índice de delincuencia e inseguridad en que se vive y por la existencia de conflictos políticos y poselectorales como el que se vive en Oaxaca y el dirigido por el excandidato a la presidencia de la República Andrés Manuel López Obrador con motivo de las elecciones presidenciales de julio del año 2006. Lo anterior da como resultado una sociedad y un país dividido por las pasadas comicios electorales y de muy difícil reconciliación nacional.

De esta manera, cada órgano de gobierno actúa por su lado interpretando la realidad del país a su manera, y no hay poder o forma de llegar a un acuerdo nacional entre los tres poderes de la unión de cómo salir de esta crisis institucional de legalidad y de legitimidad y social en la que nos encontramos.

Todo lo anterior se debe a que la columna vertebral del presidencialismo que lo constituye el presidente de la República con todas sus facultades y poderes políticos constitucionales y metaconstitucionales, sigue existiendo y operando en la realidad

³ Véase Cárdenas, Jaime. Una Constitución.... Op. cit., pp. 1-7 y 27-51.

política y social aunque con relativa debilidad. También demuestra que el modelo o régimen político de gobierno presidencialista está agotado, que ya dio todos sus resultados que se esperaban de él, que ya no es funcional, que la realidad política y social del país lo ha sobrepasado y ha entrado en una clara etapa de crisis institucional y social permanente, lo que da las bases para analizar y discutir la conveniencia para la transición de un régimen no democrático a uno democrático como es el parlamentarismo.

El presidencialismo en nuestro país funcionó adecuadamente mientras existió un partido dominante, una legislación electoral adecuada al régimen y una pluralidad mínima o inexistente. Sin embargo, con las reformas constitucionales y legales en materia electoral que abrieron paso a la pluralidad de los partidos políticos de oposición al régimen de gobierno representados en el Congreso de la Unión, que trajo consigo la pérdida de la mayoría parlamentaria en éste órgano de gobierno por parte del PRI y la posibilidad de reformar la Constitución sin ningún problema, así como al fortalecimiento en las facultades de los poderes Legislativo y Judicial Federales, tal como ya se ha visto en el presente trabajo, ha hecho que el presidencialismo mexicano se haya relativamente debilitado y por lo tanto actualmente haya muchos problemas para su funcionamiento.

2. Conflicto entre los poderes federales y el gobierno del Distrito Federal.

Como ya se mencionó, el mandato del ex-presidente Vicente Fox Quesada se caracterizó, entre otras cosas, por el enfrentamiento entre los poderes federales y de éstos con los órganos de gobierno del Distrito Federal, sirviendo como ejemplos de éstos últimos el desafuero del Ex-jefe de Gobierno de la capital Andrés Manuel López Obrador, la reforma del artículo 122 constitucional, la renuncia del ex-secretario de Seguridad Pública capitalino Marcelo Ebrad por la masacre de policías federales ocurrida en Tláhuac, los videos de presunta actos de corrupción de líderes del Partido de la Revolución Democrática, PRD, y el plantón en el zócalo y la avenida Reforma de la ciudad de México por simpatizantes del ex-candidato a la presidencia de la República Andrés Manuel López Obrador, por motivos poselectorales.

En los problemas antes referidos se demostró que en el sistema presidencial de nuestro país no hay forma o órgano de gobierno que solucione de manera rápida y legal y legítima este tipo de problemas, sino al contrario se deja que se agraven los problemas, que haya desgaste y enfrentamiento entre los órganos y niveles de gobierno, con la consecuente inestabilidad política e ingobernabilidad, pues en el fondo lo que genera estos conflictos es el autoritarismo presidencial.

3. Desafuero del Ex-Jefe de Gobierno del Distrito Federal Andrés Manuel López Obrador como una decisión autoritaria del titular del Poder Ejecutivo Federal. Es claro que el juicio de procedencia para desaforar al ex-jefe del gobierno capitalino Andrés Manuel López Obrador, fue una decisión política de la élite gobernante de nuestro país ya que como lo señalaba el maestro Jaime Cárdenas: "...por tratarse de un asunto eminentemente político que fue generado desde las instancias de poder con la intencionalidad evidente de eliminar a un adversario político de la contienda electoral que ocupará el proceso comicial de 2006 y en donde esas instancias utilizaron el aparato de Estado de manera ilegítima para mantener en el poder a los que actualmente gobiernan o a sus aliados, preocupados por una modificación al status quo que revertiría la situación de privilegio que durante décadas han tenido, e interesados en que no se combatan actos de corrupción como el FOBAPROA y se modifique el proyecto económico y social vigente...".⁴

Incluso, por las características de este procedimiento como lo fueron las conversaciones entre el Ejecutivo Federal, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Procurador General de la República y el Secretario de Gobernación para decidir el procedimiento de desafuero del ex-jefe de gobierno referido, se le califico como un golpe de Estado violando el orden constitucional para impedir el acceso a la candidatura presidencial de López Obrador.

El procedimiento de desafuero del ex-gobernante capitalino causó una gran polémica política y jurídica en torno a sus causas y al procedimiento mismo, lo que demostró su

⁴ Cárdenas, Jaime. "Consideraciones jurídicas sobre el desafuero de Andrés Manuel López Obrador". UNAM. Documento de Trabajo No. 64. (Sin fecha), p. 1.

finalidad política, el desequilibrio de poderes a favor del Ejecutivo Federal y el carácter autoritario del régimen presidencial.⁵

3.1 Antecedentes. El ex-jefe de gobierno del Distrito Federal Andrés Manuel López Obrador fue acusado en el año 2004, de incumplimiento de una resolución interlocutoria de suspensión definitiva en el juicio de amparo 862/2000, de fecha 14 de marzo de 2001, seguido ante el Juez Noveno de Distrito y del Séptimo Tribunal Colegiado de Distrito. El juez de la causa en proveído de fecha 31 de enero de 2002 dio vista al Agente del Ministerio Público Federal adscrito, para que procediera de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 206 de la Ley de Amparo, en virtud de los hechos materia la denuncia de violación de la suspensión. El Ministerio Público Federal concluye el ejercicio de la acción penal en contra del ex-jefe del gobierno capitalino por lo cual solicita a la Cámara de Diputados el juicio de procedencia para desaforar al referido ex-gobernante. Posteriormente, la Sección Instructora de la Cámara de Diputados dictamina favorablemente dicho procedimiento de desafuero. Finalmente, la Cámara de Diputados declara por mayoría absoluta que ha lugar a proceder en contra de López Obrador por el presunto delito cometido, por lo que éste es desaforado y queda separado de su cargo de Jefe del Gobierno del Distrito Federal para ser procesado penalmente.

Sin ser el objetivo del presente numeral hacer una análisis jurídico y político minucioso del procedimiento de desafuero en comento, es importante señalar algunas irregularidades como son:

A. De acuerdo con declaraciones del presidente de la República y de servidores de la Procuraduría General de la República, en este caso no había otro camino más que concluir el ejercicio de la acción penal, lo cual es totalmente falso ya que en otras averiguaciones previas relacionadas con el artículo 206 de la Ley de Amparo, dicha autoridad concluyó el no ejercicio de la acción penal como en las indagatorias 993/FESP/2000, 1821/2002 y en la 08/DAFMJ/2003. En ellas el Ministerio Público argumento que las dos penas previstas en el artículo 215 del Código Penal Federal ponen en duda la certeza, y al no haber expresa correspondencia entre la conducta

⁵ Ibid., p. 4.

tipificada en el artículo 206 de la Ley de Amparo y alguna de las penas señaladas en dicho Código, existe una aplicación casuística de las penas referidas, por lo cual no es posible jurídicamente determinar cual de los dos grupos de penas es exactamente aplicable a la conducta prevista en el artículo 206 de la Ley de Amparo. Por lo tanto, no es posible penalizar una conducta con una pena exactamente aplicable al caso determinada en la ley. Esto es, el delito previsto en el artículo 206 de la Ley de Amparo carece de pena exactamente aplicable y la remisión que hace al artículo 215 del Código Penal Federal no reproduce el delito del 206 de la Ley de Amparo, que además contiene dos penalidades, por lo que la exacta aplicación de la ley se desvanece.

B. La Representación Social Federal no investigó si realmente el Ez-jefe de gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, incumplió la suspensión decretada por el Juez noveno de Distrito en materia administrativa en el Distrito Federal, que era: “...para el único efecto de que las autoridades responsables paralicen los trabajos de apertura de vialidades sólo en la parte de las fracciones expropiadas que servían de acceso al predio denominado “El Encino” ubicado en la Zona la Ponderosa, en la Delegación del Distrito Federal en Cuajimalpa de Morelos, así como para que se abstengan de bloquear y cancelar los accesos al predio de la quejosa”, ya que dicha autoridad investigadora nunca probó cuáles eran los accesos y la delimitación topográfica que tenían, como consta en el expediente de la sección instructora de la Cámara de Diputados.

C. La sección instructora de la Cámara de Diputados no cumplió con el principio de la exhaustividad al no admitir pruebas esenciales para la defensa como las declaraciones del Ex-presidente Vicente Fox, del Ex-secretario de Gobernación Santiago Creel Miranda, del Ex-procurador General de la República Rafael Macedo de la Concha, del ex-secretario particular del Presidente de la República, así como de pruebas periciales para conocer con precisión la extensión del predio El Encino y si había n no acceso a el y, en su caso, cuáles eran éstos.

D. El ilegal e ilegítimo acuerdo político entre el Ex- presidente de la República, el Ex-presidente de la Suprema Corte de Justicia, el Ex-secretario de Gobernación y el Ex-

procurador General de la República, realizada en la residencia oficial de Los Pinos en el año 2004, para tratar el asunto del desafuero de Andrés Manuel López Obrador, violenta la independencia de la Suprema Corte de Justicia y la autonomía del Ministerio Público Federal, y demuestra el uso político de las instituciones para eliminar a los adversarios políticos a la presidencia de la República por la vía no electoral.

E. La Cámara de Diputados al analizar la solicitud del Ministerio Público de desaforar a Andrés Manuel López Obrador debió analizar el móvil político, o sea de la acciones de la autoridad investigadora obedecían a cuestiones políticas o si realmente había elementos suficientes para la comprobación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado, ya que con el desafuero se pierde el cargo público, se posibilita la consignación penal ante un Juez de Distrito y con el auto de formal prisión firme, el ex- gobernante del Distrito Federal hubiera quedado suspendido en sus derechos políticos, conforme a lo dispuesto en el artículo 38, fracción II, constitucional y no haber podido contender como candidato a la presidencia de la República.

F. Si bien es cierto que el objetivo del fuero constitucional es proteger a la función pública ejercida, también lo es el de evitar que un servidor público se le acuse y persiga por una acusación falsa o manipulada con fines políticos como lo fue el caso del desafuero de Andrés Manuel López Obrador.⁶

3.2 Posición de Andrés Manuel López Obrador. En su comparecencia ante el Pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el 7 de abril del 2005, el ex – jefe de gobierno del Distrito Federal afirmó que no había violado la ley, y acuso al ex – presidente Vicente Fox de estos procedimientos deshonorosos para nuestra incipiente democracia y de actuar de manera facciosa para degradar a las instituciones. Asimismo, acuso al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por supeditar los principios de la justicia y de la Constitución a las consignas políticas del momento y señaló, entre otras muchas cosas: “¿Qué estado de derecho existe si la mayoría de los

⁶ Ibid., pp. 6-16.

jueces, magistrados y ministros no tienen el arrojo de sentirse libres y todavía se comportan como empleados del Poder Ejecutivo Federal?”.⁷

3.3 Posición del Titular del Ejecutivo Federal. La posición ambigua y contradictoria del presidente de la República en torno al desafuero de Andrés Manuel López Obrador, desde que la Procuraduría General de la República solicitó a la Cámara de Diputados el inicio del juicio de procedencia en contra del Ex-jefe de Gobierno del Distrito Federal, fue de que el Ejecutivo siempre se había sometido sin vacilación al fallo de los Tribunales Federales, por lo que la voluntad presidencial estaba realmente subordinada a la letra y el espíritu de la Constitución, y de que su gobierno no evadía su responsabilidad pública invocando voluntarismo o caprichos. Asimismo, afirmaba que la característica fundamental de la democracia es el imperio de la ley y la seguridad de los individuos frente al Estado, y de que para él nunca habría un acuerdo político que esté por encima de la Ley o de la Constitución. Finalmente, antes de que se dieran a conocer los términos del desistimiento de la acción penal por parte del Ministerio Público Federal en contra de López Obrador, el ex-presidente Vicente Fox señaló: “Hemos dado cumplimiento a lo que planteamos la semana pasada para remover obstáculos, para abrir espacios al diálogo y a una elección legítima. Un verdadero juego limpio”.⁸

3.4 Desafuero de Andrés Manuel López Obrador. El Ex-jefe de Gobierno del Distrito Federal Andrés Manuel López Obrador fue desaforado por la Cámara de Diputados y separado de su encargo como Jefe del Gobierno, por lo que la Procuraduría General de la República ejerció acción penal en su contra ante un Juez de Distrito en materia penal, el cual negó la orden de presentación de López Obrador argumentando que: “el Ministerio Público dispuso de la libertad personal del indiciado sin que estuviera a su disposición “. Posteriormente, la Representación Social Federal se abstuvo de volver a ejercer acción penal en contra del ex-gobernante de la capital ya que dicha autoridad investigadora, después de una revisión de la averiguación previa

⁷ Ver Periódico “La Jornada”, 8 de abril 2005, Sección Política, pp. 6-7.

⁸ Véase Mensaje presidencial en la inauguración del VIII Congreso Nacional de la Asociación Nacional de Doctores en Derecho, el 22 de septiembre de 2004. Revista “Foro Jurídico”, octubre 2004, No. 13, México, pp. 7-9; y, Periódico “La Jornada”, Sección Política. 5 de mayo 2005, , p. 7.

correspondiente, "...concluyó que, a pesar a pesar de que está acreditado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de Andrés Manuel López Obrador en el delito que se le atribuye, actualmente no se tiene una pena exactamente aplicable al caso", como lo exige el artículo 14 constitucional.⁹

En este contexto, es importante hacer una reseña de las fechas más importantes en este proceso de desafuero, en virtud de que duro exactamente un año desde que se solicitó el juicio de procedencia en contra de López Obrador, conflicto en el que estuvieron involucrados los tres poderes federales en contra del ex-gobernante de la capital, como:

A. El 18 de mayo de 2004 se solicitó el juicio de procedencia en contra de López Obrador ante la Cámara de Diputados, por parte de la Procuraduría General de la República.

B. El primero de abril de 2005 los legisladores del PRI y PAN aprobaron iniciar el juicio de procedencia en contra de López Obrador.

C. El 6 de abril de 2005 los periódicos estadounidenses Washington Post y The New York Times criticaron la maniobra política que podría minar y marcar un retroceso en la vida democrática de nuestro país, y de que la campaña presidencial para 2006 había tomado el aire de los viejos malos tiempos. Críticas coincidentes se dieron por rotativos en Europa.

D. El 7 de abril de 2005 con 360 votos a favor la Cámara de Diputados aprobó el desafuero de Andrés Manuel López Obrador y es separado de su cargo como Jefe de Gobierno del Distrito Federal. En este día por la mañana se concentraron miles de personas en el Zócalo de la ciudad de México para repudiar el desafuero.

E. El 20 de abril de 2005 la Procuraduría General de la República ejerció acción penal en contra de López Obrador, como probable responsable del delito de abuso de

⁹ Ver Periódico "La Jornada". Sección Política, 5 de mayo 2005, pp. 3, 5, 6 y 8.

autoridad. Por la mañana dos Diputados del PAN pagaron la fianza, en una cuestionable maniobra, para evitar que López Obrador llegara a la cárcel.

F. El 22 de abril el Juez de Distrito en materia penal negó la orden de presentación solicitada por la Procuraduría General de la República en contra del ex-gobernante de la capital, argumentando que “ el Ministerio Público dispuso de la libertad personal del indiciado sin que estuviera a su disposición”.

G. El 24 de abril de 2005 se realiza la marcha del silencio convocada por López Obrador en la que participaron alrededor de un millón doscientas mil personas.

H. El 25 de abril de 2005 López Obrador regresa a sus oficinas y asume nuevamente su cargo como Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

I. El 27 de abril de 2005 el presidente Vicente Fox anuncia que se revisaría “de manera exhaustiva” el expediente de desafuero de López Obrador.

J. El 4 de mayo de 2005 la Representación Social Federal se desiste de ejercer acción penal en contra de López Obrador.

Por otra parte, distinguidos constitucionalistas de nuestro país como Jaime Cárdenas y José Luis Soberanes consideraron el desafuero de Andrés Manuel López Obrador como improcedente, por la no existencia en nuestra legislación de una pena exactamente aplicable al delito de abuso de autoridad, e incluso el ex-ministro Genaro Góngora Pimentel en un voto particular estableció que “ante la falta de claridad de la ley en casos en que sea violentada una suspensión”, no procede actuar en contra del presunto responsable.¹⁰

3.5 Resultado. Como ya se menciona anteriormente, el resultado del proceso de desafuero en contra de Andrés Manuel López Obrador fue su improcedencia en virtud del desistimiento de la acción penal por parte de la representación social federal, lo que

¹⁰ Ibid., páginas 5-6.

hizo evidente el fin político que tenía dicho proceso para tratar de eliminar de al ex-gobernante de la capital de la contienda presidencial del dos mil seis, así como la utilización de las instituciones y órganos constituidos del Estado para dicho fin. Es importante hacer mención de la decisiva función que en este resultado tuvo la presión social nacional e internacional en contra de del desafuero.

3.6. Consecuencias. Considero que después de haberse dado la improcedencia del proceso de desafuero en contra de López Obrador, se dejó ver claramente la fragilidad del Estado de derecho en el que vivimos, lo cual causó el enfrentamiento al interior de los propios poderes públicos como lo fue en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, hubo una gran crítica por parte de la sociedad en contra del desafuero e hizo patente la necesidad de una reforma a las estructuras del gobierno y del Estado para que el poder público no se le utilice de manera caprichosa y a voluntad de los gobernantes en turno sin que haya órgano que lo pueda corregir y castigar. En suma, el desafuero de López Obrador nos demuestra que en México no existe un órgano de control constitucional del poder eficaz y eficiente que evite que éste sea utilizado ilegal e ilegítimamente por los gobernantes, por lo que es necesaria una reforma integral y profunda del Estado y del gobierno en sus estructuras jurídico-políticas para que tengamos un real Estado de derecho democrático.

4. Conflicto entre los poderes federales ejecutivo y legislativo, y la función del judicial con motivo de la controversia constitucional promovida por el presidente de la República en contra del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.

Otro de los problemas constitucionales entre los tres poderes federales que cimbró las estructuras jurídico-políticas del régimen de gobierno presidencial y demostró lo endeble del llamado Estado de Derecho en que vivimos, en virtud de la relativa independencia y fortalecimiento de los poderes judicial y legislativo, así como del predominio del poder ejecutivo sobre éstos últimos, fue la controversia constitucional interpuesta por el presidente de la República en contra del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005. Sobre este conflicto entre poderes sólo se hará

una breve reseña del mismo, ya que como se mencionó anteriormente el objetivo del presente trabajo no es el análisis de fondo de los problemas planteados, sino sólo referirlos en términos generales para demostrar la problemática y disfuncionalidad del régimen presidencialista de nuestro país.

4.1 Antecedentes. En este numeral se hará un breve resumen de los hechos más importantes relacionados con el problema antes mencionado para ubicarlo en su contexto jurídico político, como son:

A) Con fecha 8 de septiembre de 2004 el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2005.

B) Con fecha 18 de noviembre de 2004 la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobó el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005.

C) Con fecha 22 de noviembre de 2004 la Cámara de Diputados remitió al Ejecutivo Federal el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, para sus efectos constitucionales correspondientes.

D) Con fecha 29 de noviembre de 2004 El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expidió el Acuerdo General 12/2004, que otorga facultades a la Comisiones de Receso para proveer los trámites urgentes de asuntos jurisdiccionales. En este Acuerdo se señaló que: “El Ministro o Ministros comisionados para los recesos de los períodos de sesiones de la Suprema Corte de justicia de la Nación, además de proveer los trámites urgentes en asuntos administrativos y en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, también deberán proveer los trámites urgentes en los asuntos jurisdiccionales a que se refiere el artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación”.

E) El 30 de noviembre de 2004 el Ejecutivo Federal devolvió con diversas observaciones el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio

2005, a la Cámara de Diputados. Esto es, el presidente de república veto el referido Presupuesto de manera parcial.

F) El 14 de diciembre de 2004 la Cámara de Diputados acordó por mayoría calificada no admitir con el carácter de observaciones para trámite en dicho órgano, el veto al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, por parte del Ejecutivo Federal.

G) El 15 de diciembre de 2004 la Cámara de Diputados devolvió al Ejecutivo Federal el original del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, solicitando se procediera a su publicación. Asimismo, se devolvieron las observaciones formuladas por el Ejecutivo Federal por no admitirse con ese carácter para trámite.

H) El 20 de diciembre de 2004 el Ejecutivo Federal publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, como requisito de procedibilidad para su impugnación a través de una controversia constitucional.

I) El 21 de diciembre de 2004 el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal en representación del Titular del Poder Ejecutivo Federal, promovió una controversia constitucional en contra de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, por el Acuerdo del 14 de diciembre de 2004 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, únicamente en determinadas partes, por las órdenes de los artículos transitorios y anexos de dicho Decreto de Presupuesto.

J) Por acuerdo del 22 de diciembre de 2004 los Ministros de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia admitieron a trámite la demanda, reconocieron el carácter de demandada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a la que emplazaron para que formulara su contestación y dieron vista al Procurador General de la República para que contestara lo que a su representación correspondiera.

K) El 22 de diciembre de 2004 la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en resolución incidental decretó la suspensión de diversas disposiciones presupuestarias del mencionado Decreto de Presupuesto, por un monto de 6 mil 755.5 millones de pesos.¹¹

4.2 De la demanda. Como ya se mencionó anteriormente, el Ejecutivo Federal promovió una controversia constitucional en contra de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en la que demandó la invalidez de los siguientes actos:

A) El Acuerdo de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados de fecha 14 de diciembre de 2004 aprobado por el Pleno de éste órgano legislativo.

B) El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, únicamente en cuanto a las disposiciones, renglones, anexos o artículos de los tres conceptos de invalidez de la demanda.

C) Las órdenes derivadas de los artículos transitorios transitorios y anexos del Decreto PEF-2005 impugnado, por medio de las cuales se pretende obligar al Ejecutivo Federal y a sus dependencias y entidades para ejecutar actos concretos y administrativos contrarios a la Constitución Federal que se precisan a lo largo de la demanda.

En este contexto, en los antecedentes de la demanda se señala que el 15 de diciembre de 2004 se informó al Poder Ejecutivo el acuerdo tomado por esa Cámara, obviamente sin haber analizado las observaciones remitidas, sin haber efectuado los cambios que conforme a derecho son procedentes respecto al Decreto PEF 2005 y sin haber superado, mediante el voto favorable de las dos terceras partes de la Cámara de

¹¹ Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación. “Acuerdo General No. 12/2004, del 29 de noviembre de 2004, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que otorga facultades a las comisiones de receso para promover los trámites urgentes de asuntos jurisdiccionales”. D.O.F. del 7 de diciembre del año 2004. Primera Sección, México, página 76; Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005”. D.O.F., 20 de diciembre 2004, Primera Sección-Vespertina, México, páginas 2-3; y, Suprema Corte de Justicia de la Nación. “Sentencia, tres votos particulares, dos paralelos, uno de minoría y uno concurrente, relativos a la Controversia Constitucional 109/2004, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, en contra de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión”. D.O.F., 24 de octubre 2005, Segunda Sección, México, pp. 6-7.

Diputados las observaciones formuladas, todo ello en clara y flagrante contravención a la Carta Fundamental, y es por ello que se acude ante la Suprema Corte de Justicia en la vía y términos planteados, ante la clara, grave y alarmante intromisión de la Cámara de Diputados en las obligaciones, facultades y atribuciones que constitucionalmente le corresponden al Poder Ejecutivo de la Unión.

La parte actora hace valer los siguientes conceptos de invalidez:

Primero. La Cámara de Diputados, al no aceptar las observaciones formuladas por el Ejecutivo Federal al Decreto PEF 2005, viola los artículos 49 y 72 de la Constitución y, consecuentemente vulnera el principio de división de poderes.

Segundo. a) La facultad del Ejecutivo Federal de hacer observaciones a un decreto o ley del Congreso de la Unión, en términos del artículo 72 de la Constitución, es un acto de cooperación dentro del proceso legislativo, ya que permite formular comentarios y cuestionamientos que pudieron no haberse considerado al discutir una iniciativa, o bien para impedir injerencias o actos que no estén acordes o fundados en la Carta Magna.

b) El derecho de formular observaciones se prevé como una facultad discrecional del Ejecutivo Federal y constituye una objeción constitucional al decreto legislativo que obliga a que se revise su texto, sin embargo la Cámara de Diputados omitió dar trámite a las observaciones formuladas, así como la discusión del PEF 2005, además de no haber obtenido la votación nominal de las dos terceras partes del número total de los integrantes de ese cuerpo legislativo, para así estar en posibilidad de superar el veto del Ejecutivo Federal.

Asimismo, la parte actora señala los siguientes conceptos de invalidez relativos al Decreto de Presupuesto de Egresos 2005:

A) Al modificar la Cámara de Diputados el Presupuesto de Egresos 2005 estableció una serie de actos de administración o ejecutivos que son de la competencia del Ejecutivo Federal, por lo que transgredió los principios de división de poderes y supremacía

constitucional que derivan de los artículos 49, 74, fracción IV, 89, fracción I, 90 y 133 constitucionales.

B) La Cámara de Diputados, al incluir una serie de disposiciones que van más allá del contenido material del Presupuesto de Egresos, invadió competencias del Congreso General (artículos 49 y 73), violó en principio de jerarquía de las normas (artículo 133 constitucional) y excedió el contenido normativo establecido al PEF.

C) La Cámara de Diputados al modificar el Proyecto del Decreto PEF 2005, haciendo total abstracción del sistema nacional de planeación, violó el artículo 26 de la Constitución.¹²

4.3 Contestación de la Demanda. La Cámara de Diputados en su escrito de contestación de demanda manifestó la falta de personalidad de parte actora de la controversia constitucional referida, así como las siguientes causales de improcedencia de ésta:

A) De acuerdo con el artículo 74, fracción IV, constitucional, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y en su caso modificación del Proyecto PEF enviado por el Ejecutivo Federal, por lo cual en este juicio se ha actualizado la causal de improcedencia señalada en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución. Asimismo, el artículo 72 de la Ley suprema señala la facultad de veto del presidente de la República en el caso de los proyectos de leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, más no en el caso del proyecto de presupuesto referido el cual es expedido exclusivamente por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Por lo tanto, el presidente de la República no tiene facultades para hacer observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

¹² Ver Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sentencia.... Op. cit., pp. 8-27.

B) El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación es un acto consumado, por lo que el acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados del 14 de diciembre de 2004 es un acto concluido emitido conforme a derecho y jurídicamente no es posible anularlo.

C) Los actos que impugna la actora son actos consentidos al no haber realizado las observaciones a la Ley de Ingresos de la Federación.

Por lo expuesto y fundado, deberá decretarse el sobreseimiento de la presente controversia.

En este contexto, la fijación de la litis en esta controversia se centra en los siguientes puntos:

A) Si el presidente de la República se encuentra o no facultado constitucionalmente para realizar observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

B) Si la facultad otorgada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en términos del artículo 74, fracción IV, de la Constitución, para modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos que le envía el Ejecutivo Federal, encuentra alguna limitación constitucional, o bien, si es absoluta.

C) Si las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados al Proyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2005, transgreden o no los principios de División de Poderes y Supremacía Constitucional, instituidos en los artículos 49, 74, fracción IV, 89, fracción I, 90 y 133 de la Constitución Federal.¹³

4.4 De la Sentencia. La presente controversia constitucional en comento fue resuelta por una mayoría de seis votos del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, el 12 de mayo de 2005.

¹³ Ibid., pp. 28-29.

En el sexto considerando de la sentencia de la controversia constitucional en comento, se señala que “... en el artículo 74, fracción IV, no se contiene prohibición alguna para que el Presidente de la República formule observaciones al decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y tampoco en los artículos 70, último párrafo y 72 inciso J; además de que, atendiendo a la interpretación literal, sistemática, histórica y genético-teleológica de los artículos 71, 72, 74, fracción IV, y 75, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que el Presidente de la República sí cuenta con facultades para hacer observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y que, en su caso, las mismas pueden superarse por la Cámara de Diputados al rechazarse por las dos terceras partes de los diputados presentes”.

“Por las razones expuestas y con fundamento en los artículos 70, último párrafo, 71, 72 y 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que el Presidente de la República sí cuenta con facultades para hacer observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y que, en su caso, una vez discutidas por la Cámara de Diputados, deberán ser superadas por las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión correspondiente”.

En el séptimo considerando de la sentencia controversia mencionada se señala que: “En virtud de las conclusiones obtenidas en el considerando que antecede, se concluye que el Acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados, de la LIX Legislatura, aprobado en sesión de fecha 14 de diciembre de 2004, por el que se desecha, sin discusión, el escrito de observaciones formuladas por el Presidente de la República, a las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, constituye una violación a las formalidades esenciales del procedimiento legislativo, en términos de lo establecido en los artículos 72 y 74, fracción IV, constitucionales, vicio que trasciende al decreto emitido por dicho órgano legislativo, afectándolo de nulidad parcial”.

“En consecuencia, procede declarar la invalidez del Acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados de la LIX Legislatura, aprobado en sesión de fecha 14 de diciembre de 2004, por ser violatorio de los artículos 72 y 74, fracción IV, de la Constitución Federal ; motivo por el cual se declara la nulidad de dicho Presupuesto únicamente en la parte que fue objeto de observaciones, para el efecto de que, la Cámara de Diputados demandada, en ejercicio de sus facultades exclusivas, se haga cargo de las indicadas observaciones, como en derecho corresponda, a la mayor brevedad posible”.

“Es importante destacar que en virtud de que, en la resolución incidental de fecha 22 de diciembre de 2004, dictada por la Comisión de Receso del Segundo Periodo de Sesiones de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, únicamente se decretó la suspensión de diversas disposiciones presupuestarias, por un monto de 6 mil 755. 5 millones de pesos: respecto de aquellas que no fueron suspendidas y que se ejerzan hasta la fecha en que la Cámara de Diputados emita su determinación, deberá tomarse en consideración que los concepto y las cantidades aplicadas a ellos, no son susceptibles de modificación, en tanto que la presente resolución no produce efectos retroactivos”.

En el último considerando de la sentencia en comento se señaló que: “...atendiendo a que la violación al procedimiento legislativo apuntada, conlleva la insubsistencia del

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2005, en la parte que fue objeto de observaciones, procede a declarar sin materia las objeciones de fondo que se plantearon en contra...”¹⁴

Por lo tanto, en la controversia constitucional mencionada se resolvió procedente y fundada, se declaró la invalidez del acuerdo de fecha 14 de diciembre de 2004 reclamado, la nulidad parcial del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2005, para los efectos precisados en el último considerando de esta resolución, y se declaran sin materia las objeciones de fondo hechas valer en contra del referido presupuesto.

La sentencia en comento, se dio de manera dividida en su contenido en virtud de que por mayoría de seis votos se resolvió que “... el Presidente de la República está facultado para formular observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación modificado y emitido por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión... por mayoría de diez votos ...que la mayoría de seis votos producida en la sesión celebrada el doce del actual, respecto de la facultad del Presidente de la República para formular observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados, es suficiente para declarar la nulidad de los actos impugnados... por unanimidad de once votos, que se requiere la votación de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión correspondiente para superar las observaciones formuladas por el Presidente de la República; por mayoría de siete votos...que los efectos de la declaratoria de nulidad del acuerdo de 14 de diciembre de 2004 y de las disposiciones impugnadas del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2005, sean que la Comisión permanente del Congreso de la Unión convoque a sesiones extraordinarias de la Cámara de Diputados y que ésta, en ejercicio de sus facultades exclusivas, se haga cargo, como en derecho corresponda, de las observaciones formuladas por el titular del Poder Ejecutivo... y por mayoría de ocho votos...que, dado el sentido de las decisiones anteriores, era innecesario, por haber quedado sin materia, el estudio de las demás cuestiones planteadas en la demanda...”¹⁵

En este sentido, en la sentencia mencionada se dieron tres votos particulares, dos paralelos, uno paralelo al de minoría y otro al de mayoría, uno de minoría y uno concurrente, de los Ministros correspondientes.

Por su amplitud en el análisis y por su sentido es importante mencionar el voto particular del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, el cual concluyó que: “...los principios democrático, de supremacía constitucional y de seguridad jurídica, han sido vulnerados con la sentencia mayoritaria en atención a las siguientes conclusiones:

a) Se ha reformado jurisdiccionalmente la Constitución creando una facultad al Presidente de la República para vetar el Presupuesto de Egresos.

¹⁴ Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sentencia.... Op. cit., Tercera Sección, pp. 50-52.

¹⁵ Ibid., p. 52.

b) Se ha reformado a través de la sentencia la Constitución, creando un veto parcial a favor del Presidente de la República que vulnera gravemente el principio de división de poderes.

c) La votación requerida para lograr la invalidez del Presupuesto de Egresos es de ocho votos, pues su naturaleza jurídica es la de una ley.

d) Se ha realizado una interpretación poco ortodoxa a través de los efectos, reconociendo un derecho de veto respecto de normas que ya fueron publicadas.

e) Se han fijado los efectos de manera críptica de tal manera que se han sembrado nuevos problemas constitucionales.

f) No se resolvió la litis en su integridad, postergando problemas jurídicos actuales que se debieron haber resuelto y que pueden generar nuevos y graves conflictos constitucionales”.¹⁶

Asimismo, es significativo el voto de minoría que formularon los Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan Díaz Romero y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en la sentencia referida, quines después de hacer un amplio análisis de los artículos 72 y 74 constitucionales, concluyeron que: “...en un estado constitucional debe prevalecer e imperar en todo momento el principio de legalidad, que a la postre es también de seguridad jurídica, conforme al cual las autoridades sólo pueden hacer todo aquello para lo que están expresamente facultadas, tenemos que, en tratándose del Presupuesto de Egresos de la Federación, no hay norma expresa que autorice al Ejecutivo Federal a formular observaciones contra el mismo, por lo que en respeto a dicho principio –cuya observancia cultiva un ambiente de seguridad jurídica para todos- el Ejecutivo está impedido para formular tales observaciones”.¹⁷

De lo antes expuesto, se puede concluir que la sentencia de la controversia constitucional en comento resuelta a favor del poder Ejecutivo Federal, es una clara demostración del predominio e influencia de éste poder sobre la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que desde el inicio del procedimiento estuvo totalmente viciado de irregularidades legales dada la improcedencia de dicha controversia. Así, desde el Acuerdo General número 12/2004, de fecha 29 de noviembre de 2004, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia que otorga facultades a las

¹⁶ Ibid., p. 86.

¹⁷ Ibid., p. 102.

comisiones de receso para proveer los trámites urgentes de asuntos jurisdiccionales, el cual el violatorio de nuestra Constitución y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como de estar fundamentado en una ley inexistente como es el “Código Federal de Instituciones y Procedimientos Federales”.

En este contexto, el maestro Ignacio Burgoa Orihuela en una misiva de fecha 6 de enero de 2005 enviada al Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia, propone una reiniciación procesal de la controversia constitucional referida y en la que refiriéndose al resolutorio del mencionado Acuerdo General número 12/2004, expedido por la Suprema Corte de Justicia, señala:

“Fácilmente se advierte, con toda evidencia e ineludiblemente que los once Ministros que lo expedieron convirtieron a los Ministros integrantes de la Comisión de Receso de la Suprema Corte en Ministros instructores de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad y los asuntos administrativos en asuntos jurisdiccionales. Esta conversión es violatoria de las disposiciones legales y constitucionales que a continuación se invocan:

a) A la fracción XVII del artículo 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que establece que los ministros actuantes en los recesos de la Suprema Corte deben proveer los trámites en asuntos administrativos urgentes, sin que tengan este carácter la admisión de controversias constitucionales y el otorgamiento de la suspensión en las mismas.

b) A la Ley Reglamentaria del Artículo 105 constitucional que dispone en sus artículos 24 y 25 que el ministro instructor que designe el presidente de la Suprema Corte debe admitir o rechazar una controversia constitucional y no los ministros emergentes.

c) A la misma Ley Reglamentaria que ordena en sus artículos 14, 15, 16, 17 y 18 que de la suspensión relativa a dicho tipo de controversia conocerá el ministro instructor.

d) Al artículo 49 de la Constitución al atribuirse la Suprema Corte facultades legislativas que modifican, alterándolas, las disposiciones legales señaladas.

e) A la propia Constitución que sólo preve en su artículo 94, párrafo séptimo, que los acuerdos generales de la Suprema Corte tendrán como finalidad “lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte Determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.” Este precepto, obviamente, no se refiere a las controversias constitucionales.

Las violaciones anotadas entrañan un impacto grave contra el estado de Derecho, máxime que fueron cometidas por los once ministros que integran la Suprema Corte. Esta situación es terriblemente ominosa pues provoca la desconfianza pública en este máximo Tribunal cuya actuación es jurídicamente inimpugnable. Sus ingentes errores, como los ya anotados, sólo los pueden corregir los señores ministros con honestidad intelectual. Este valor ético consiste en reconocer y reparar las equivocaciones en que se haya incurrido. No hacerlo implica soberbia. Conforme a estas ideas considero que el Pleno de la Suprema Corte debe revocar el Acuerdo General que antijurídicamente emitió. De no hacerlo así las violaciones que causó a la normatividad del país permanecerán en la historia de dicho Alto Tribunal como un índice de desprestigio...Con esta revocación los autos pronunciados por los ministros José de Jesús Gudiño Pelayo y Salvador Aguirre Anguiano quedarían insubsistentes y se restablecería la normalidad en el proceso inherente a la controversia constitucional planteada por el Ejecutivo Federal en contra de la Cámara de Diputados...”

Por último, cabe señalar que ningún acuerdo general debe contrariar las leyes y mucho menos la Constitución ni alterar lo que el principio de juridicidad ordena, pues sólo debe ser interpretativo de las normas de Derecho y no modificativo o ampliativo de las mismas. El supuesto contrario convertiría a la Suprema Corte en órgano legislativo, lo que entrañaría un ingente dislate como el execrable Acuerdo General de 29 de noviembre de 2004. Si el Máximo Tribunal que su Señoría encabeza, al resolver los medios impugnativos contra las decisiones de los ministros Gudiño Pelayo y Aguirre Anguiano interpuestos por la Cámara de Diputados, se funda, convalidándolo, en el multicitado Acuerdo General, acentuaría su inconstitucionalidad e ilegalidad afectando la confianza que la ciudadanía debe tener en la Suprema Corte y, por ende, en el estado de Derecho de México”¹⁸.

Como puede observarse, el maestro Burgoa señala de manera precisa la ilegalidad e inconstitucionalidad del referido Acuerdo expedido por el pleno de la Suprema Corte de Justicia el 27 de noviembre de 2004, y a pesar de todo ello dicho acuerdo fue convalidado por dicho órgano de justicia para resolver la controversia constitucional mencionada.

Por otra parte, como ya se mencionó anteriormente, la resolución a la controversia constitucional referida que favoreció al Ejecutivo Federal es totalmente ilegal e inconstitucional, ya que no hay facultad expresa en las leyes ni en la Constitución que faculten al presidente de la República para vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación. Sin embargo sólo una interpretación torcida de nuestra Constitución pudo

¹⁸ Ver Burgoa, Ignacio. “Carta enviada al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Mariano Azuela Güitrón, de fecha 6 de enero de 2005, en la que propone reiniciar el procedimiento de la Controversia Constitucional en contra de la cámara de Diputados respecto del Decreto de Presupuesto de Egresos 2005”. Revista Foro Jurídico. No. 17, 3ª época, febrero 2005, pp. 9-11.

dar semejante resolución, lo que demuestra el predominio y la influencia del Ejecutivo Federal sobre la Suprema Corte de Justicia, en virtud del origen de la designación de los ministros de ésta por parte del Ejecutivo, y la relativa o falta de independencia de la Suprema Corte respecto del Ejecutivo Federal, así como el endeble estado de derecho en que vivimos.

4.5 La posición de las partes. Tanto El Ejecutivo Federal como la Cámara de Diputados mantuvieron una posición contraria en torno al Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, lo que demuestra el conflicto entre los dos poderes y la diferente interpretación y visión de país en base a un instrumento de política económica y social de gobierno, como es el mencionado presupuesto.

En este sentido, el 18 de noviembre del año 2004 el presidente Vicente Fox dio un mensaje por televisión a la Nación en la que, entre otras cosas, señaló:

“Hoy en la Cámara de Diputados se aprobó un Presupuesto que afecta los intereses de todos los mexicanos. He decidido impugnarlo jurídicamente porque mi obligación es defenderlos. Quiero explicar a ustedes las razones que me llevan a tomar esta decisión.

“...Uno de los cambios fundamentales de la democracia ha sido el fin de la etapa del presidencialismo autoritario. Sin embargo, eso no significa que deba ser sustituido por un parlamentarismo irreflexivo.”

“En reiteradas ocasiones, los legisladores de oposición han bloqueado las iniciativas del Ejecutivo. Ellos se han opuesto a las reformas que necesita el país para crecer de manera sana, generar los empleos que demanda la población. Al rechazar las reformas estructurales, la oposición ha bloqueado el avance de México.”

“El presupuesto aprobado por los diputados de oposición es muestra del rechazo sistemático a las propuestas del Ejecutivo... Impugnaré este proyecto, por incongruente e inviable. El presupuesto que se aprobó hoy, dificulta las tareas y los servicios que ofrece el gobierno a los ciudadanos”.

“Entre las medidas aprobadas por la mayoría opositora está la reducción de 7 mil millones de pesos que afectarían principalmente los recursos destinados a los gastos de maestros, médicos, enfermeras y policías.”

“El Presupuesto de Egresos de la Federación es el principal instrumento de política económica y social del gobierno. Manejarlo con sesgos partidistas o, peor aún, con fines electorales, es una irresponsabilidad que el presidente no puede ni debe admitir. El

reparto partidista que se ha hecho del presupuesto y los mecanismo que definió la Cámara para distribuirlo afecta la transparencia y fomenta el clientelismo.”

“...Es por ello que he decidido impugnar jurídicamente el presupuesto federal para que se rectifique el camino adoptado”.

¹⁹

Por su parte, el 19 de noviembre de 2004 los grupos parlamentarios del PRI, PRD, PVEM, PT y Convergencia de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, fijaron su posición sobre la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, en el Palacio Legislativo de San Lázaro, en la que entre otras cosas señalaron:

“Cinco de los seis partidos que integran la Cámara –el PRI, el PRD, el Partido Verde, el Partido del Trabajo y Convergencia- votamos por el nuevo presupuesto. Casi el setenta por ciento del total de los diputados. Formamos una inmensa mayoría que de manera reflexiva consideramos que el Gobierno se había equivocado con su iniciativa de Presupuesto presentada en septiembre pasado.”

“De cada peso contenido en el proyecto del presidente, sólo se ha modificado la distribución de dos centavos, y ésa ha sido la razón esgrimida por el Gobierno para impugnar la decisión de la Cámara, generando así a la república una gran incertidumbre, por las consecuencias que todo litigio implica.”

“Dos centavos de cada peso que han servido para darle a la educación más de 19 mil millones de pesos adicionales a los que el presidente proponía...”.

“Con esos dos centavos se destinaron a la salud 4 mil millones de pesos más...°.

“El Gobierno se queja de que la Cámara de Diputados no respetó el aliento federalista...pero fue el mismo gobierno, de manera incongruente, quien hizo inviable ese espíritu al no proponer ninguna cantidad al Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. La Cámara, en cambio, les signó más de 17 mil millones de pesos, además de haber incrementado sus participaciones, permitiendo que, a través de estos dos rubros, los Estados y el Distrito Federal puedan elevar su gasto en materia de seguridad pública”.

“El campo, al que la administración federal ha abandonado, recibirá por decisión de la Cámara más de 20 mil millones de pesos adicionales para programas productivos y de inversión...”.

“La discusión y aprobación del Presupuesto pone en relieve, más que una crisis constitucional que no existe, o una oposición sistemática para la que ninguno de

¹⁹ Ver “El veto presidencial al presupuesto de egresos”. Mesa directiva del Grupo Parlamentario del PRD de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. (Antología). México, 2004, pp. 247-249.

nosotros trabajamos, que hay diferentes vertientes y visiones de país y de política económica. La del Gobierno, derrotada por una realidad que se empeña en mostrar miserias y carencias; y las otras, que en beneficio de la mayoría de los mexicanos, se expresaron modificando el destino de dos por ciento de los recursos propuestos por el Ejecutivo”.

“En el fondo del autoritarismo está siempre la necedad. No hay necedades democráticas, pues todas son autoritarias”.

“Cuando se opta por la vía del litigio, debe asumirse también la responsabilidad de los riesgos que se abren para el país”.

Los diputados de Convergencia, del Partido del Trabajo, del Partido Verde Ecologista de México, del Partido de la Revolución Democrática y del Partido Revolucionario Institucional no queremos inmovilizar a México ni perjudicar al Gobierno. Tampoco queremos renunciar a nuestras responsabilidades constitucionales”.²⁰

De lo antes expuesto, se puede deducir y concluir que la posición del Ejecutivo Federal es muy general, ya que sus razonamientos no los fundamenta ni demuestra de una manera precisa y convincente, pues solo se basa en percepciones políticas. Por su parte, los argumentos de la Cámara de Diputados son más convincentes, precisos y demostrables en virtud que explican el cuánto, el porqué y el para que de la modificación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2005. Asimismo, es importante mencionar que la Cámara de Diputados señala como causa de fondo en este conflicto entre poderes al autoritarismo presidencial y que la Cámara sólo está ejerciendo sus facultades y responsabilidades constitucionales.

4.6 Consecuencias. Como ya se ha mencionado anteriormente, la interposición y la resolución de la controversia constitucional en comento tuvo y aún tiene sus consecuencias políticas y jurídicas, ya que son un mal precedente para la vida política y el Derecho Constitucional de nuestro país. Desde punto de vista político, el enfrentamiento entre los tres poderes federales, en la que en su momento se planteó la posibilidad de iniciar por parte del presidente de la mesa directiva de la Cámara de Diputados, un procedimiento de juicio político contra los ministros Sergio Salvador Aguirre y José de Jesús Gudiño, quienes concedieron la suspensión del acto reclamado por el Ejecutivo Federal en la controversia mencionada, por la improcedencia de dicha

²⁰ Ibid., pp. 251-253.

suspensión, así como al calificar al Secretario de Gobernación de una ignorancia supina por sus comentarios a favor de la decisión tomada por los referidos ministros en la citada controversia, y por su parte el vocero de la Secretaría de Gobernación defendió las afirmaciones del titular de ésta y acusó a la Cámara de Diputados del tono intimidatorio hacia los Ministros de la Suprema Corte de Justicia que estaban conociendo de la referida Controversia constitucional por la amenaza del juicio político en su contra.²¹ Asimismo, el clima de inestabilidad política y económica que generó en su momento la multicitada controversia.

Desde el punto de vista jurídico, la controversia constitucional referida hizo que a través de una interpretación torcida y absurda de nuestra Ley fundamental por parte de la Suprema Corte de Justicia se le otorgara una facultad constitucional más al Ejecutivo Federal, como es la de vetar en forma parcial o absoluta el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, así como los problemas constitucionales mencionados en el voto particular del ministro Genaro David Góngora Pimentel formulados en dicha controversia y ya señalados en el presente capítulo. De esta manera el presidencialismo mexicano se fortaleció aún más y en detrimento de la independencia y fortaleza de los poderes Legislativo y Judicial. De aquí que nuestra tesis se comprueba ya que la fuente de dicho presidencialismo radica en las facultades constitucionales excesivas que le otorga la Constitución, que son la base del poder presidencial y de sus facultades extraconstitucionales.

²¹ Véase Periódico “La Jornada”, 24 de diciembre 2004, Sección Política, p. 3.

Capítulo VIII. Viabilidad de establecer el sistema de gobierno parlamentario en México.

La forma de gobierno es la columna vertebral del sistema político de un país, por lo cual su reforma, cambio o transformación es un acto y un hecho jurídico y político que se tiene que analizar, valorar y reflexionar adecuadamente, previo diagnóstico de la problemática jurídica, política, económica y social, ya que de su formas de instrumentación dependerá su eficacia, eficiencia, estabilidad y legitimidad a corto, mediano y largo plazo.

En este contexto, en el presente capítulo se hace de manera general una breve referencia a las ideas expuestas sobre la implementación del sistema parlamentario en nuestro país a principios del siglo veinte; de las alternativas a la problemática de funcionamiento del presidencialismo propuestas por estudiosos del tema y de las ventajas del parlamentarismo sobre el presidencialismo, así como de la forma de establecer el sistema parlamentario en México por ser una necesidad política, jurídica, económica y social.

1. Ideas sobre la implantación del sistema parlamentario en México. El maestro Emilio Rabasa en su análisis sobre la problemática jurídica y política de nuestro país durante la segunda parte del siglo XIX, al referirse a los Congresos y específicamente a las Cámaras de Diputados, señala:

“En las sujetas al parlamentario, la Cámara más numerosa es de una intelectualidad mucho más alta, porque la participación eminente que toma en el gobierno de la nación hace de la elección de los diputados el acto de mayor importancia para el país, y el objeto de la intervención solícita de los elementos serios de la sociedad y especialmente del mundo político. En las Cámaras de representantes de Inglaterra y Francia se sientan muchos hombres de primer orden, profundos en ciencia política, maestros de la diplomacia, consumados juristas, soldados y marinos de fama, elocuentes oradores; la opinión personal puede ser, si no enteramente general, en gran mayoría; pero sometida a las necesidades del partido, y dentro del partido al grupo, a las fracciones, que en Francia, sobre todo, dan a las deliberaciones de la asamblea su fisonomía especial y a las votaciones su rumbo fijo. La importancia del voto que cambia el Gobierno en un día y que decide de todos los actos del Ejecutivo, es decir, de toda la vida diaria de la nación, hace la discusión apasionada, violenta, que tiene más de disputa que de

deliberación, y se llega el momento de decidir con “sí” o el “no” de la soberanía del pueblo...”.

“...La preponderancia absoluta del Ejecutivo en nuestro régimen político, levanta la esperanza en el Legislativo y lo llena del perjuicio de todos los salvadores en promesa. La nación aspira a un régimen en el que el Congreso predomine, y por sacudir la omnipotencia del Presidente de la República, no teme su nulificación, porque no la ve como un mal si supone la omnipotencia de las Cámaras, de que no tiene experiencia ninguna. Este apoyo de la opinión pública, con que de pronto contaría un Congreso libre, es lo que hace más peligroso para el equilibrio de los poderes nacionales y para la estabilidad de las instituciones.”

“...Precisamente los gobiernos parlamentarios, en los cuales se ha llegado casi enteramente a la unidad del poder, son los que no emplean el veto...En el sistema presidencial americano, el veto no es una amenaza para la separación de los poderes: es el medio indispensable para mantenerlo contra la tendencia absorbente del Poder Legislativo, que con el ensanche de su acción propende a ser el poder único”.

“El sistema parlamentario o de gabinete no puede implantarse en este país, porque nos faltan para él elementos que nunca hemos tenido y otros que todavía no tenemos.”

No hemos tenido tradición monárquica, y es de la monarquía transformada por el advenimiento de la democracia de quien procede el sistema, que es originalmente Inglés.”

“El elemento que no tenemos todavía, y sin el cual el parlamentarismo es falso, es la cultura elevada en lo general, que el pueblo necesita para hacer una elección que sirva no sólo para enviar a la Cámara representantes libres, honorables o ilustrados, sino para resolver las cuestiones propuestas por la política del momento. Cuando en un conflicto se disuelve la Cámara, la convocación a elecciones es una consulta al pueblo, para que él, como mediador y soberano, resuelva la dificultad en el sentido que quiera; es una forma de “referéndum” que se contesta eligiendo a los diputados por las ideas que tienen y que han de llevar en su voto a la asamblea. En México habremos ganado si logramos que, restringido el sufragio, los electores sepan, en su mayoría, lo que es un diputado y el interés que su designación tiene.”

“Para el gobierno parlamentario se necesita una Constitución preparada especialmente. El sistema tiene bases fundamentales, que son las siguientes: 1. Irresponsabilidad del jefe del Poder Ejecutivo...2. Responsabilidad meramente parlamentaria de los ministros. No se trata de una responsabilidad por delitos políticos, que tienen sanción en el Código Penal, sino de la que procede de faltas, errores, extravíos en la dirección de los negocios públicos que ameritan la reprobación de la Cámara y tiene por sanción única, pero forzosa, la de abandonar las funciones, dimitir...Otra consecuencia es la necesidad de la homogeneización del Gabinete...De todo lo cual resulta que el Jefe del Ejecutivo no tiene, en suma, facultad ni para nombrar, ni para conservar, ni para remover a sus ministros. 3ª. Facultad de disolver la Cámara popular. Esta que, pudiera tenerse por la única, pero soberana, función del jefe titular del Ejecutivo, en realidad no obra sino por acuerdo del Gabinete...”.

“Ya se ve, pues, que para formular el gobierno parlamentario en nuestra Ley suprema, sería necesario hacer en ella tan profundas modificaciones, que forzarían el cambio de la mayor parte de sus preceptos; y cuando lo hubiésemos formulado, tendríamos un sistema inaplicable en este país y que repugna a nuestras costumbres y nuestro modo de concebir la organización política.”

“Como ensayo de parlamentarismo en América tenemos el gobierno de Chile...El Presidente no es enjuiciable durante su encargo; pero no es irresponsable tampoco, pues puede ser acusado por faltas graves durante el año siguiente a la conclusión del período...Gran parte de su acción está subordinada al Consejo de Estado, de cuyos miembros la mayoría son nombrados por las Cámaras y que él no puede remover, en cambio, el Congreso puede declararlo impedido para continuar en el desempeño de sus funciones... considerar permanente el impedimento y convocar a elecciones para sustituirlo...”.

“No hay temor de que en México pueda prosperar un intento de reformas constitucionales que lleven a la Constitución los principios fundamentales del gobierno parlamentario, salvo que las hiciera una revolución congresista radical, para la cual país no tiene condiciones propicias. Si tal aventura se corriera, nuestra situación sería peor que la de Chile, porque aquí hay menos posibilidad que en la República sudamericana de formar grandes partidos de ideas, y sólo se disputarían el poder los pequeños grupos de diputados reunidos alrededor de personalidades de ocasión, sin más liga que un interés individual que puede satisfacerse lo mismo por un cabecilla que por otro, con tal que sea el vencedor.”

“El Congreso nacional, cada vez que ha podido, ha demostrado su tendencia agresiva e invasora contra el Ejecutivo. Está en la naturaleza de la institución. El Ejecutivo, previendo la amenaza, ha absorbido al Poder Legislativo y ha creado la dictadura. Las deficiencias de la Constitución colocan, pues, al país entre la dictadura presidencial y el despotismo anárquico del Congreso, y por eso las clases conscientes del pueblo, por algo como un instinto de conservación, han aceptado el Ejecutivo, que asegura la vida a costa de las libertades, lo han sostenido con un acuerdo tácito, y no han seguido al Congreso, que, por su incoherencia, no da más que libertades teóricas y pone en peligro los intereses materiales y la existencia de la nación.”¹

De acuerdo con el autor mencionado, durante la mitad del siglo XIX en nuestro país no había condiciones políticas y sociales para la implantación de un gobierno parlamentario en nuestro país, en virtud de que no había una unidad del poder, no teníamos tradición monárquica de la que proviene el parlamentarismo, no había una cultura elevada del pueblo ni libertad y preparación de los representantes populares, se necesitarían profundas transformaciones a nuestra Ley suprema y se tendría un sistema

¹ Rabasa, Emilio. La Constitución Op. cit., pp. 146-149 y 180-185.

inaplicable que repugnaba con nuestras costumbres, no había posibilidades de formar grandes partidos de ideas, y ya que el Congreso era agresivo con el ejecutivo se justifica la dictadura presidencial que es apoyada por el pueblo consciente, ya que asegura la vida a costa de las libertades.

Por lo tanto el maestro Rabasa afirma que no había condiciones para el sistema de gobierno parlamentario en nuestro país en esa época, pero sí para la dictadura presidencial.

Por su parte, Venustiano Carranza en su discurso de inauguración al Congreso Constituyente en diciembre de 1916, señaló:

“Esta es la oportunidad, señores diputados, de tocar una cuestión que es casi seguro se suscitará entre vosotros, ya que en los últimos años se ha estado discutiendo, con el objeto de hacer aceptable, cierto sistema de gobierno que se recomienda como infalible, por una parte, contra la dictadura, y por la otra, contra la anarquía, entre cuyos extremos han oscilado constantemente, desde su independencia, los pueblos latinoamericanos, a saber: el régimen parlamentario. Creo no sólo conveniente, sino indispensable, deciros, aunque sea someramente, los motivos que he tenido para no aceptar dicho sistema entre las reformas que traigo al conocimiento de vosotros. [...] Los pueblos de que se trata, han necesitado y necesitan todavía de Gobiernos fuertes, capaces de contener dentro del orden a poblaciones indisciplinadas, dispuestas a cada instante y con el más fútil pretexto a desmanes...”

“Ahora bien, ¿qué es lo que se pretende con la tesis del gobierno parlamentario? Se quiere, nada menos, que quitar al presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, mediante una comisión en su seno, denominada “gabinete”. En otros términos, se trata de que el presidente personal desaparezca, quedando de él una figura decorativa”.

“¿En dónde estaría entonces la fuerza del Gobierno? En el Parlamento. Y como éste, en su calidad de deliberante, es de ordinario inepto para la administración, el Gobierno caminará siempre a tientas, temeroso a cada instante de ser censurado.”

“El parlamentarismo se comprende en Inglaterra y en España, en donde ha significado una conquista sobre el antiguo poder absoluto de los reyes; se explica en Francia, porque esta nación, a pesar de su forma republicana de Gobierno, está siempre influida por sus antecedentes monárquicos, pero entre nosotros no tendría ningún antecedente y sería, cuando menos imprudente lanzarnos a la experiencia de un Gobierno débil, cuando tan fácil es robustecer y consolidar el sistema de Gobierno de presidente personal, que nos dejaron los constituyentes de 1857.”

“Por otra parte, el régimen parlamentario supone forzosa y necesariamente dos o más partidos políticos perfectamente organizados y una cantidad considerable de hombres en cada uno de esos partidos, entre los cuales puedan distribuirse frecuentemente las funciones gubernamentales.”

“Ahora bien; como nosotros carecemos todavía de las dos condiciones que acabo de referirme, el Gobierno se vería constantemente en la dificultad de integrar el gabinete, para responder a las frecuentes crisis ministeriales”.²

Por lo tanto, Carranza en 1916 afirma que los pueblos latinoamericanos necesitan gobiernos fuertes para contener su indisciplina, que el gobierno parlamentario es débil e inepto para la administración y se justifica en países con antecedentes monárquicos como Inglaterra, España y Francia, que es más fácil consolidar el sistema de gobierno personal que nos dejaron los constituyentes de 1857, y que no tenemos todavía las dos condiciones indispensables del régimen parlamentario como son dos o más partidos políticos perfectamente organizados y hombres suficientes para realizar la actividad gubernamental.

En este contexto, previo al Constituyente de 1917 se había discutido el tema del parlamentarismo en la Convención de Aguascalientes, en las que tuvieron un papel destacado las fuerzas de Francisco Villa y Emiliano Zapata. En enero de 1915 fue aprobada una reforma que establecía un sistema de convención por medio de la cual la asamblea se erigía en titular del poder político originario y de esa manera designaba al presidente y ratificaba y removía a los ministros. Esta Convención trató de actuar como órgano legislativo, constituyentes y de gobierno para contrarrestar el poder político y militar de Carranza. Sin embargo, esta Convención era producto de un pacto entre comandantes miliares y no de una decisión popular, por lo que carecía de legitimidad.

En el Constituyente de 1917, ante el fortalecimiento exagerado en las facultades constitucionales del Ejecutivo Federal surgió un breve debate sobre las ventajas y desventajas del sistema parlamentario. Los pocos defensores de éste sistema frente a los muchos del sistema presidencial coincidieron señalando que en el futuro, cuando

² Ver Tena Ramírez, Felipe. Leyes... Op. cit., pp. 759-761.

hubiera partidos políticos, mayor experiencia de gobierno y cultura política, la opción parlamentaria sería viable.

El 15 de diciembre de 1917 un grupo de diputados presentó una iniciativa para establecer el sistema parlamentario en México. Esta propuesta, pretendía integrar un Consejo de Ministros cuyo presidente sería nombrado por el presidente de la República, conservaba el derecho de iniciativa de leyes para éste, así como el derecho de veto del Ejecutivo para las leyes del Congreso. El dictamen de esta iniciativa estableció que por falta de experiencia “actual” para integrar un gabinete “estable y apto”, no era de cambiarse “por ahora”. el sistema presidencial por el parlamentario.

Posteriormente, en noviembre de 1921 noventa diputados presentaron otra iniciativa proponiendo cambios en el sistema de gobierno. El Congreso nombraría al presidente, quien lo podría disolver si contaba con la aprobación de dos tercios del total de miembros del Senado. El presidente nombraría libremente al jefe de gabinete.

En 1920 se planteó, entre otros por Emilio Portes Gil, incorporar el voto de censura para secretarios y subsecretarios; en 1921 se promovió, con el apoyo del presidente Álvaro Obregón, una iniciativa para enjuiciar al presidente por atacar “el libre funcionamiento del Congreso”, las libertades electorales o el sistema federal, y otra “de transición al régimen parlamentario” para facultar a la Cámara de Diputados para remover a los funcionarios de la Comisión Nacional Agraria.³

De lo expuesto anteriormente, se deduce claramente que antes, durante y después del Constituyente de 1917 se discutió la opción parlamentaria en nuestro país, y se propusieron iniciativas para introducir instituciones de gobierno parlamentarias, aunque sin éxito debido al fortalecimiento del presidente fuerte propuesto por Carranza y aprobado por dicho Constituyente. Esta forma de gobierno fue bien interpretada por Venustiano Carranza quien así lo ejerció investido de facultades extraordinarias para legislar, y que utilizó para promulgar una ley que suprimía el voto secreto e inicio,

³ Véase Valadés, Diego. *El Gobierno...* Op. cit., pp. 94-100.

aunque sin éxito, la costumbre de designar a su sucesor a la presidencia de la República, ya que en el intento le costo la vida a su candidato.

Por último, cabe destacar el compromiso de los que discutieron las ventajas y desventajas del sistema parlamentario en el Constituyente de 1917, señalando que en el futuro, cuando hubiera partidos políticos, mayor experiencia de gobierno y cultura política, la opción parlamentaria sería viable, así como la resolución a una iniciativa presentada por un grupo de diputados el 15 de diciembre de 1917 para establecer el sistema parlamentario en México y cuyo dictamen se dio casi dos años después, en la que se estableció que por falta de experiencia “ actual” para integrar un gabinete “estable y apto” no era de cambiarse ,” por ahora” el sistema presidencial por el parlamentario. ⁴

2. Alternativas a la problemática de funcionamiento del presidencialismo mexicano. Ante la problemática constitucional y política del régimen de gobierno presidencialista de nuestro país y de los países latinoamericanos en general, destacados estudiosos sobre el tema han propuesto diversas alternativas de solución, por lo que en el presente numeral se hace una breve referencia a los autores que se consideran más importantes.

El maestro Diego Valadés propone realizar cambios al sistema presidencial pero sin afectar su naturaleza, a través de la implantación del gobierno de Gabinete, el cual es un órgano colegiado integrado por ministros con atribuciones establecidas en la Constitución y dependen de la confianza del presidente de la República, en tanto que no es un órgano autónomo, y su funcionamiento atenúa la concentración del poder en el Ejecutivo Federal y contribuye a la desconcentración del poder, así como racionaliza el ejercicio del poder presidencial. El jefe de Gabinete debe ser nombrado y removido por el presidente, pero ratificado por una de las Cámaras del Congreso.

El citado autor afirma que en América Latina se ha pasado de un presidencialismo a un neopresidencialismo y que su tendencia apunta hacia un sistema presidencial

⁴ Ibid., pp. 98-99.

democrático. Su tesis se basa en construir un escenario que estimule las conductas cooperativas entre los órganos del poder. En México no se ha hecho una reforma profunda al poder y el sistema impetrante desde 1917 es explicable como parte de un proceso revolucionario, pero no aceptable para una sociedad estabilizada y con vocación democrática. Actualmente ya se tienen las condiciones políticas como madurez política, partidos estables y una clase dirigente amplia para reorganizar el poder. Que hay dos momentos para llevar a cabo una reforma del poder, una cuando se quiere encausar un proceso político que corre riesgos o cuando se quiere reencausar uno que ya se salió de control, y que la convivencia de un ejecutivo individual y un Congreso plural produce un cortocircuito en el ejercicio del poder. De no reformar el sistema presidencial es dejar la reforma democrática trunca y exponerla a una regresión autoritaria, y la posibilidad de un resurgimiento autoritario es innegable ya que no hay garantías de que las libertades democráticas estén a salvo de acciones autoritarias, y que lo importante es llevar a cabo cambios en la estructura, funcionamiento y relaciones entre los órganos de poder y con la ciudadanía, e iniciar un proceso de actualización de nuestro orden constitucional.

Asimismo, este autor señala que el sistema presidencial en nuestro país está en transición, por lo que requiere una reforma para modernizarlo y hacerlo compatible con la democracia, mejorar la funcionalidad de los órganos del poder, dinamizar la función del Congreso para aumentar los niveles de control para el equilibrio institucional y se dé una nueva relación entre los poderes.⁵

Por su parte, el profesor Jorge Carpizo señala que en México no ha operado el sistema presidencial establecido en la Constitución de 1917 sino un presidencialismo y el gran problema de este sistema es la falta casi absoluta en la realidad de controles, lo que ocasiona el desequilibrio colosal entre los poderes, por lo que propone un sistema presidencial renovado en sus atribuciones constitucionales y reforzado en sus controles. Expresa que en un sistema parlamentario el primer ministro puede reelegirse cuantas veces gane su partido las elecciones, como por ejemplo Felipe González, Margaret Thatcher y Helmut Kohl, y que en algunos países latinoamericanos los presidentes

⁵ Ver Valadés, Diego. El Gobierno.... Op. cit., capítulo segundo y tercero; y, del mismo autor: El Control del Poder. 2ª. Edición, Porrúa, México, 2000, pp. 404-418.

Fujimori en Perú, Menen en Argentina y Cardoso en Brasil lograron reformas constitucionales para reelegirse, a diferencia en nuestro país el principio de no reelección presidencial es base de nuestro sistema constitucional, y por ello a los partidarios del sistema parlamentario les dice que recuerden nuestra historia política para que reflexionen.

Asimismo, señala que reformar sin una profunda reflexión y conocimiento amplio de la realidad jurídica, política, económica y social de una comunidad, constituye un verdadero desacierto, ya que para los cambios jurídico-políticos no hay recetas, ya que los instrumentos del derecho y de la política comparados nos dan ideas y sugieren caminos para saber cuál es el más útil a la realidad de un país.

Por lo tanto, el citado autor plantea que desaparezcan las huellas y resabios del presidencialismo para que opere un verdadero sistema presidencial, con las limitaciones y equilibrios que establece la Constitución, ya que a nadie conviene un Ejecutivo federal débil pues lo que México necesita es un ejecutivo fuerte pro controlado por los poderes legislativo y judicial de acuerdo con las facultades que señala la Constitución, y que ésta en muchos casos no se ha aplicado, ha sido letra muerta, por falta de voluntad política y no por fallas de ella.⁶

El Doctor Jaime F. Cárdenas propone la elaboración de una nueva Constitución para nuestro país, en virtud de las terribles deficiencias del Estado de derecho, del divorcio entre la realidad y la norma, el poder dominante del poder Ejecutivo, la debilidad del federalismo y del municipio, las posibilidades de revisión de una ley inconstitucional son deficientes, normas electorales que no han permitido un juego limpio y equitativo entre las diversas fuerzas políticas, entre otras. Es necesaria una reforma del Estado que defina las estructuras básicas del poder para llevar a cabo las reformas sociales y económicas necesarias y para que democracia sea posible. La actual Ley fundamental está diseñada para favorecer decididamente al Ejecutivo Federal, no toma en cuenta el constitucionalismo moderno, no regula tribunales constitucionales, mecanismo de democracia directa, no favorece al Legislativo como órgano de control, no prevé

⁶ Ver Carpizo, Jorge. El Presidencialismo.... Op. cit., pp. 241 y 263 ; Del mismo autor México: Sistema.... Op. cit., pp. 279-289; y, Cárdenas, Jaime. Una Constitución...". Op. cit., pp. XX y XXI.

mecanismo para la solución de conflictos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo , por ejemplo en materia presupuestal,. Es necesario el diseño jurídico de nuevas instituciones para la transición democrática ya que los diseños constitucionales son la materia y contenido de la transición y la pieza clave para la estabilidad y legitimidad. Por lo tanto, en nuestro actual marco jurídico constitucional hay muchas deficiencias de diseño institucional y disfuncionalidades. Asimismo, otras posibles soluciones es pueden ser modificar nuestro régimen presidencial por uno parlamentario o con características semiparlamentarias. o un ejecutivo con reducción de facultades constitucionales. De no llevarse a cabo un cambio tendremos el problema de mayorías divididas en la Cámaras del Congreso de la unión y el enfrentamiento entre el poder Ejecutivo y Legislativo con la consecuente parálisis de gobierno, ya que el presidencialismo en democracia es un fracaso.

Este mismo autor plantea que para la transición del régimen político en nuestro país se requieres más que una convocatoria a elecciones, de un congreso constituyente que organice el poder político bajo otros principios y procedimientos, ya que en el actual en el que se concentra todo el poder en el presidente de la República y que ha limitado el pluralismo político está en crisis ya que sus estructuras se han debilitado, por lo que la transición no puede limitarse a reformas de carácter político-electoral sino trascender al ámbito institucional y constitucional. Que el régimen político está integrado por un conjunto de elementos que dependiendo de cómo se relacionan y se controlan lo van a debilitar o fortalecer.

Que en nuestro país el presidencialismo no se da en un contexto democrático y que a pesar de ello hay autores como Carpizo o Orozco que son partidarios de las reformas constitucionales para limitar el poder presidencial y ubicarlo en un contexto democrático. Sin embargo, hay otros estudiosos como Juan Linz que piensan que el presidencialismo tiene muchos inconvenientes aún cuando se produzca democráticamente con elecciones libres y controles democráticos, y otros que proponen soluciones intermedias como el semipresidencialismo o semiparlamentarismo.

El Doctor Cárdenas argumenta a favor del cambio o modificación de nuestro régimen de gobierno presidencialista a uno parlamentario, que se caracteriza por ser el Parlamento la única institución con legitimidad democrática, y en el que el gobierno deriva su autoridad de la confianza y aprobación del Parlamento. Entre el Parlamento y el gobierno existe una división de funciones pero no de poderes. Asimismo, señala una serie de ventajas del sistema parlamentario sobre el presidencialismo., como la flexibilidad, estabilidad política, soluciones constitucionales para la confrontación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo etc. Asimismo, afirma que con la alternancia en el poder no concluye la transición a la democracia y que para llegar a ésta hay tres vías que son el consenso entre los factores reales de poder, la movilización social y la radicalización de las instituciones.⁷

Por su parte, el Doctor Miguel Covían expresa que el presidencialismo es una monarquía de duración limitada, por lo que no hay compatibilidad entre el tipo de Estado democrático y la forma de gobierno presidencial que establece la Constitución, ya que la democracia implica la distribución del poder y el control de su ejercicio, elementos que no corresponden a dicha forma de gobierno, cuya esencia es la concentración del poder en el presidente de la República, así como en su irresponsabilidad política total y jurídica casi absoluta. Esto significa una forma de gobierno mal diseñada y el Estado una simple descripción constitucional, por lo que si se quiere concretizar la democracia política y social, deben rediseñarse las estructuras constitucionales y establecerse “subsistemas” eficaces de control del ejercicio del poder, principalmente el presidencial, y que las decisiones más importantes de los gobernantes no están sometidas en todos los casos al control de su constitucionalidad ni de su legitimidad, ya que quien gobierna no es responsable del contenido y efecto de sus determinaciones.⁸

De acuerdo con el profesor Alonso Lujanbio no es fácil combinar el régimen presidencial con un sistema de partidos competitivo multipartidista, ya que reduce la posibilidad de que el presidente cuente con una mayoría en el poder Legislativo. En este

⁷ Véase Cárdenas, Jaime. Una Constitución.... Op. cit., pp. 4-103; Del mismo autor Transición Op. cit., pp. 14-17, 170-174 y 198-244.

⁸ Ver Covían Andrade, Miguel. Teoría.... Vol. II, pp. 515-562.

régimen los partidos de oposición no están incentivados para apoyar al presidente en el Congreso cuando su partido no cuenta con la mayoría de diputados en dicho órgano, y en virtud de que el periodo de gobierno es rígido al presidente no le es imprescindible el apoyo de la Legislatura, así como el Congreso no puede censurar al presidente, éste no puede disolver a la Legislatura y convocar a nuevas elecciones. En ciertas circunstancias apoyar al presidente puede ser suicida ya que se coopera con el gobierno pero no se forma parte del gobierno, y el riesgo es mayor cuando la popularidad de un presidente va a la baja ya que se arriesgara el triunfo en la próxima elección, y aún peor ya que si se apoya al Ejecutivo en su agenda legislativa éste no tiene obligación política de dar prioridad a sus propuestas de gobierno, o si le quitan su apoyo aquél permanecerá en el puesto por un tiempo determinado. Por lo tanto, el presidencialismo no incentiva la cooperación entre el presidente y los partidos políticos de oposición, y a veces ni entre aquél y su partido.

Para evitar la parálisis en la relación Ejecutivo-Legislativo, sin imponerle al sistema “cláusula de gobernabilidad” o grandes premios al partido mayor, es cambiar todo el sistema constitucional del presidencialismo por el parlamentarismo, en el que un gobierno de coalición sí brinda incentivos para cooperar, la coalición comparte el Poder Ejecutivo. En México, a diferencia de varios países latinoamericanos, no hay una discusión seria acerca de la posibilidad de cambiar su sistema presidencial por uno parlamentario, ya que nuestra Constitución sigue siendo el punto de referencia política y en la que el presidente es el eje, lo que es un grave problema para el proceso de transición actual. La ausencia total sobre un cambio de régimen es de predecir el dilema costoso: un presidente sin mayoría en el Congreso por lo que el presidencialismo entra en crisis y se corre el riesgo de caer en la parálisis gubernamental.⁹

Dieter Nohlen afirma que el éxito de la forma de gobierno democrático en la Europa de la posguerra está en el carácter de tipo parlamentario “estabilizado”, al contrario de lo que ocurre en América Latina que arrastra una tradición presidencialista y por esta realidad cualquier análisis o reforma al sistema de gobierno debe partir del presidencialismo. Que la valoración de los sistemas de gobierno reside en la

⁹ Ver Lujambio, Alonso. Federalismo y Congreso en el cambio político de México. UNAM, México, 1995, pp. 61-63.

observación del desarrollo de los fenómenos políticos y en el funcionamiento de los sistemas de gobierno que se desea aplicar. Cuando hay necesidad de una transformación política como en la mayoría de países de América Latina, el dilema consiste en producir un cambio relevante a través de una reforma institucional, por medio de una reforma constitucional, o lograr una adecuación funcional del sistema de gobierno a través de combinación de decisiones institucionales o de interpretación constitucional, con prácticas innovadoras no necesariamente transformadoras. Asimismo, que en el presidencialismo es difícil una reforma constitucional para cambiar el sistema de gobierno, ya que implica tener mayorías calificadas en los órganos legislativos y significa la derogación de la Constitución misma y su reemplazo por un nuevo texto, en virtud de que dicho sistema constituye el núcleo de la parte orgánica de dicho ordenamiento jurídico, y alcanzar un acuerdo político de estas dimensiones es casi imposible en cualquier sistema político, por lo que el mecanismo para la adecuación del sistema está en desconcentrar las tareas presidenciales en un Primer Ministro, aunque esto se realice por delegación presidencial, lo que disminuiría la responsabilidad presidencial y el deterioro del sistema presidencial.

Este autor señala que existe una sobrevaloración de la herencia negativa del presidencialismo, y la expectativa positiva del parlamentarismo con base en su desarrollo exitoso en las democracias europeas, así como que la realidad pluripartidista y las raíces ideológicas de partidos y corrientes ideológicas de los países latinoamericanos tienen más similitudes con Europa que con Estados Unidos.¹⁰

Giovanni Sartori propone el sistema del presidencialismo alternativo que tiene como punto de partida el sistema parlamentario. Si un sistema presidencial no funciona se le convierte en un parlamentario que contemple su mecanismo de autocorrección. Esta fórmula la propone para México en su largo camino de desconcentración del poder, más que un semipresidencialismo tipo francés, que es la otra opción para los países latinoamericanos.¹¹

¹⁰ Nohlen, Dieter y Fernández, Mario. Presidencialismo versus Parlamentarismo. América Latina. Ed. Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela, 1991, pp. 32-36.

¹¹ Ver Sartori, Giovanni. Ingeniería constitucional comparada. FCE. México, 1999, pp. 168-175.

Por último, Juan J. Linz autor que se ha destacado por su análisis crítico sobre la problemática de funcionamiento del presidencialismo y su inclinación a favor del sistema de gobierno parlamentario, se fundamenta principalmente en lo siguiente:

a) En la naturaleza del sistema presidencial está una de las variables de la crisis del régimen. Con excepción de los Estados Unidos de Norteamérica, la mayoría de las democracias estables de Europa y de la Commonwealth han sido regímenes parlamentarios, y unos cuantos semipresidenciales o semiparlamentarios, mientras que la mayoría de los países con constituciones presidenciales han sido democracias inestables o regímenes autoritarios. América latina es la tierra del presidencialismo.

b) En los sistemas parlamentarios la única institución democráticamente legitimada es el parlamento y el gobierno deriva su autoridad de la confianza del parlamento. Los sistemas presidenciales se basan en el principio opuesto, o sea, en ejecutivo con considerables poderes en la constitución y con absoluto control del gobierno, es elegido por el pueblo para un período fijo, no depende del voto de confianza del parlamento, es jefe del poder ejecutivo y jefe de estado y no se le puede destituir, excepto en caso de juicio político.

c) Lo que caracteriza al presidencialismo es que tanto el poder ejecutivo como el legislativo son elegidos por el pueblo, por lo que es un sistema de legitimidad democrática dual, y son elegidos para un periodo fijo y son independientes el uno del otro, lo que la rigidez a este sistema de gobierno. Estas características son la causa de los problemas del sistema presidencial ya que siempre hay un conflicto latente y que puede estallar dramáticamente sobre quién está más y mejor legitimado para hablar en nombre del pueblo, el presidente o la mayoría del congreso que se opone a su política, y no hay principios democráticos para resolverlo, y los mecanismos que pueden existir en la constitución son muy complejos, técnicos o legalistas y por tanto de dudosa legitimidad democrática.

d) Los peligros del dominio de uno u otro poder y la capacidad para vetar o paralizar decisiones sobre legislación comprueban la legitimidad dual del sistema presidencial.

e) Entre las diferencias básicas de los sistemas presidenciales y parlamentarios está la rigidez que el presidencial introduce al proceso político y la flexibilidad mucho mayor de ese proceso en los parlamentarios. Esto es, el periodo presidencial fijo no se puede modificar y no hay posibilidad de introducir cambios o ajustes según lo requieran los acontecimientos políticos, económicos y sociales, a diferencia de sistema parlamentario en el que el primer ministro puede siempre reforzar su autoridad y legitimidad democrática pidiendo un voto de confianza.

f) Los candidatos presidenciales no necesitan y a menudo no tienen experiencia como líderes políticos y pueden no estar identificados con un partido político, y puede haber muy poca información sobre las personas que ocuparan cargos de gobierno de primer nivel. La elección se basa sobre la personalidad de un individuo, sus promesas e imagen. En un sistema parlamentario los líderes políticos son ya de mucho tiempo dirigiendo a sus partidos y el votante sabe que los que van a formar el gobierno pertenecen al partido y son líderes muy conocidos con mucha experiencia en la política.

g) En el sistema presidencial el principio de división de poderes puede ser una coartada para justificar el fracaso de la gestión del ejecutivo transfiriéndolo al congreso y aún más cuando éste está dominado por la oposición. El congreso a su vez puede a su vez culpar al ejecutivo por no poner en práctica medidas aprobadas o por no proponer las medidas necesarias para resolver los problemas. Por lo tanto, con separación de poderes no es posible exigir responsabilidades por la gestión del gobierno y más aún si ya termino la gestión correspondiente. A un primer ministro el parlamento o su propio partido pueden exigirle responsabilidades mediante un voto de censura, y el partido tiene que responder ante los votantes al final del mandato o incluso antes en caso de crisis de liderazgo en el parlamento o del partido en el gobierno que obligue a convocar a elecciones anticipadas.

h) En una elección presidencial cualquiera que sea la pluralidad alcanzada el candidato victorioso lo gana todo, y el candidato derrotado lo pierde todo, y es a lo que se le conoce como juego político de “suma cero”, en el cual los ganadores y perdedores

están determinados por un período fijo y los perdedores tienen que esperar cuatro, cinco o seis años, sin acceso al ejecutivo, para tener la posibilidad de formar gobierno, lo que aumenta la tensión y polarización entre los contendientes. En sistemas parlamentarios los líderes de partidos ocupan prácticamente siempre escaños en la legislatura y a veces tienen el estatus de “líder de la oposición”.

i) El principio de no reelección tiene su antecedente en el Tratado General de Paz y Amistad firmado por todos los gobiernos de Centro América en Washington el 7 de febrero de 1927, y en el recuerdo de gobiernos no democráticos y dictatoriales como fue el caso de Madero frente al Porfiriato en México, que creó la demanda de no reelección.

j) La práctica del parlamentarismo puede producir una mayor continuidad en el cargo de líderes de partido muy respetados como en el Reino Unido, Italia, Alemania, India y Japón. La alternancia en el poder en el presidencialismo no es garantía de grandes cambios en la sociedad o el cumplimiento de programas o promesas por el período fijo.

k) El cargo presidencial es bidimensional y ambiguo, ya que el presidente es jefe de gobierno y a la vez jefe de estado, así como representante de una opción política. La conciencia de que su poder es independiente, de que ha recibido un mandato del pueblo y de la ausencia de toda dependencia de los políticos, da como consecuencia la sensación de ser el representante de todo el pueblo, por lo que el presidente puede definir su política como la expresión de la voluntad popular y la de sus contrarios como la que el pueblo rechaza, lo que puede ser una fuente de fuerza y poder, pero que lo lleve incluso a ignorar el mandato limitado del electorado para gobernar. A diferencia de un presidente, un primer ministro es miembro de un parlamento con cuyos miembros se ve forzado a relacionarse como igual, con otros políticos y líderes de otros partidos, especialmente si depende de su apoyo como jefe de un gobierno de coalición.

l) El carácter personalizado de una elección presidencial hace posible que en ausencia de un sistema de partidos fuertes, el acceso al poder de un “extraño”, o sea alguien que no se identifica con un partido político, sin experiencia política ni de gobierno, pero con

apoyo populista basado en los partido y en los políticos, como por ejemplo Fujimori, Coollor de Mello, Aristide, y Perot.

m) En la mayoría de los sistemas presidenciales los presidentes nombra y remueve libremente a los miembros de su gobierno, lo que contribuye a que no tengan burocracias muy profesionales e independientes, por lo que tiene que confiar en un gobierno de “amateurs”.

n) Varios autores han observado que la mayoría de las democracias presidenciales estables se aproximan a un sistema bipartito, y describen la tensión entre el multipartidismo y el presidencialismo, así como muchas con sistemas parlamentarios estables tienen sistemas multipartito.

ñ) La queja en muchos sistemas presidenciales latinoamericanos es que lo partidos son débiles y no tienen disciplina, y sus representantes se comportan de manera localista y de acuerdo a sus propios interese. Un presidente sin una mayoría en el congreso, en una situación de multipartito, tendría dificultades para gobernar. La debilidad de los partidos es una consecuencia del sistema.

o) El Parlamento es un semillero de líderes potenciales, El sistema parlamentario no excluye líderes que han perdido el poder y ofrece incentivos para la disciplina de partido. Las carreras políticas están en función de la lealtad, competencia y de la experiencia en el parlamento. En los sistemas presidenciales muy a menudo los candidatos no provienen de la legislatura sino de gobernadores de estados en donde tienen bases clientelísticas, por lo que tienen poca experiencia en temas como de política exterior o macroeconómicos. Este sistema se asocia con partidos débiles y clientelísticos y los líderes gobiernan con gabinetes de expertos que no son del partido, así como tiene poca capacidad para gobernar con apoyo del congreso.

p) La fuerza de la tradición presidencialista en América Latina no se discute, pero recurrir a la tradición haría imposible toda innovación. La masa del pueblo prefiere un

sistema que conoce a algo desconocido y que no entiende. Es tarea de las élites explicar las fallas que ha tenido el presidencialismo y sus razones para preferir otro sistema.

q) El atractivo de tanto demócratas por el sistema de ejecutivo dual, de gobierno semipresidencial o semiparlamentario que se enfrentan a la crisis y fracasos del presidencialismo, debe a la falta de voluntad de romper con la tradición del presidencialismo, o sea es el resultado de una falta de disposición a atreverse a hacer un cambio radical en la tradición constitucional. La experiencia negativa del régimen presidencial ofrecía una extraordinaria oportunidad para una innovación constitucional.

r) La problemática del presidencialismo para la democracia no implica que una democracia presidencial no pueda ser estable sino que las probabilidades para ello no son favorables. Tampoco implica que las democracias parlamentarias aseguren siempre la estabilidad sino que proporcionan una mayor flexibilidad en el proceso de transición y consolidación a la democracia.

rr) Se dice que el obstáculo para la introducción del parlamentarismo en América Latina es la ausencia de partidos disciplinados, los intereses locales de los partidos y diputados, y la inestabilidad de la lealtad al partido. La cuestión es hasta qué punto este tipo de sistema de partidos son el resultado de un sistema presidencial con un congreso débil. Es natural que al no tener los partidos responsabilidad en la política del gobierno se dediquen a criticar y a oponerse al ejecutivo, sin prestarle apoyo o responder a sus iniciativas, pues no hay razón para que se preocupen del éxito del presidente que es de un partido distinto o para que apoyen medidas impopulares. El parlamentarismo podría cambiar estas características, aunque no sin otros cambios institucionales, ya que impondría a los partidos y a los líderes pautas que favorecerían una mayor responsabilidad por el gobierno, una mayor obligación de rendir cuentas, favorecerían la necesidad de cooperar y hacer compromisos, y permite cambios en el liderazgo sin una crisis en el régimen y una continuidad sin temores al continuismo como en los sistemas presidenciales.

s) En los sistemas parlamentarios, los gobiernos pueden exigir de los partidos apoyo en los votos de confianza, bajo la amenaza de dimitir en el caso de que les faltara, o en último término de disolver la legislatura. La inestabilidad del gobierno es uno de los argumentos más fuertes en contra del parlamentarismo. Sin embargo, los gobiernos parlamentarios han introducido mecanismos para reducir la fragmentación de partidos y la inestabilidad de gobierno. La inestabilidad del gobierno de la República de Weimar indujo a los legisladores de Boon a introducir una innovación constitucional como el voto de censura constructivo, el cual fue recogido por los españoles en la Constitución de 1978. El voto de censura constructivo puede reducir la inestabilidad en el gobierno, permitiendo el cambio de primeros ministros sin provocar crisis constitucional o sin necesidad de recurrir a medidas extremas como el juicio político de un presidente.

t) Una posible ventaja del parlamentarismo es que los líderes que aspiran a gobernar tienen oportunidad de relacionarse con distintos temas, en los debates más importantes y en su relación con otros. El aspirar a gobernar un país sin experiencia en la política, en la legislación, los presupuestos y en los enfrentamientos entre el gobierno y la oposición, no es posible.

u) Los sistemas parlamentarios se caracterizan porque la elección del primer ministro la hacen los partidos en el parlamento y la continuidad en el cargo depende en última instancia del parlamento, donde se gana un voto de confianza, se fracaza y no se puede proporcionar un gobierno alternativo, o incluso se teme la disolución y la necesidad de enfrentarse al electorado. Los sistemas parlamentarios modernos y racionalizados no eliminan el papel de los partidos o los parlamentos, pero eliminan el uso excesivo y arbitrario de éstos. Sin embargo, el ejecutivo tiene que prestar atención al parlamento, o a su partido o los que apoyan una coalición y por tanto no es independiente o no responsable durante todo el periodo legislativo.

v) En países que han tenido históricamente una constitución presidencialista la transición a la democracia se lleva a cabo con la elección de un nuevo presidente bajo la antigua constitución. Esta situación es totalmente diferente a la que se enfrentaron muchas democracias de Europa occidental en el momento de la transición. En éstas, la

primera elección después de una dictadura fue para elegir una legislatura para crear nuevas instituciones. Las Cortes españolas elegidas en 1977 como resultado de la Ley para la Reforma Política que hizo posible la transición eran en principio libres para considerar cualquier forma constitucional. De esta forma se llevo a cabo en España la reforma pactada-ruptura pactada.

w) Ningún constitucionalista puede asegurar que las instituciones que crea garantizarán un democracia consolidada y que sobrevivirán a todos los riesgo. Sin embargo, la experiencia del presidencialismo en América Latina y Asia, y el éxito de las democracias parlamentarias Europeas favorecen a las instituciones parlamentarias.

x)La innovación no es necesariamente buena, pero aferrarse a las instituciones del pasado cuan han fallado frecuentemente, es perder la oportunidad histórica de innovar. El uso inteligente de la oportunidad histórica después de muchos fracasos y dictaduras es prueba de que la innovación es posible y puede tener éxito. La experiencia de España y de la República Alemana muestra como el liderazgo innovador y una constitución cuidadosamente elaborada puede en gran medida ayudar a generar las condiciones para una democracia estable.

y) Algunos problemas de varias democracias presidenciales latinoamericanas en tiempos recientes –Perú, Venezuela, Haití, Brasil- no auguran nada bueno para estas democracias. Indudablemente otros factores explican estas dificultades, pero no es desacertado afirmar que el tipo de régimen o se a el presidencialismo multiplica estos problemas por las causa ya expuestas.¹²

3. Ventajas de funcionamiento del parlamentarismo sobre el presidencialismo. De acuerdo con el maestro Jaime Cárdenas las ventajas que tiene el parlamentarismo frente al presidencialismo, son:

a) La flexibilidad. A diferencia de los sistemas presidenciales en donde no hay posibilidad para los ajustes en la medida en que los problemas políticos, económicos o

¹² Véase Linz, Juan y Valenzuela, Arturo. Crisis del Presidencialismo. 1. Perspectivas Comparativas. Alianza Editorial, Madrid, 1997, pp. 173-182.

sociales lo requieran ya que el periodo presidencial es rígido, en el parlamentarismo el primer ministro puede ser reemplazado por su partido en virtud de los acontecimientos sin que haya mayor crisis constitucional. En los sistemas presidenciales una forma de quitar a un presidente del cargo es a través del impeachment el cual es muy difícil de llevar a cabo, por lo que es común en los países latinoamericanos los golpes de Estado.

b) Hay soluciones constitucionales en la confrontación de los poderes Ejecutivo-Legislativo. En los sistemas presidencialistas la confrontación por la representación en el Congreso de varios partidos diferentes al que pertenece el presidente. En el sistema parlamentario al no existir división de poderes sino de funciones, el Parlamento puede destituir al primer ministro o éste disolver al Parlamento, por lo que al ser cada poder soberano en el ámbito de sus competencias facilita la solución de conflictos constitucionales.

c) No hay parálisis en los conflictos Ejecutivo-Legislativo. A diferencia de los sistemas presidenciales en donde el conflicto entre los poderes Ejecutivo y legislativo genera la parálisis de gobierno y legislativa, y en donde el conflicto se da por el exceso de facultades del Ejecutivo lo que ocasiona que éste esté por encima de los otros poderes, y de que no haya un efectivo control del Legislativo sobre el Ejecutivo, lo ocasiona que ocasione que el presidente gobierne a través de decretos y reglamentos propiciando más conflictos, en el sistema parlamentario no genera dicha parálisis al haber soluciones constitucionales a los referidos conflictos.

d) Se favorece el sistema de partidos. La fortaleza del parlamentarismo son los partidos políticos ya que son los vehículos de expresión política en este órgano de poder, y si no actúan de manera disciplinada son severamente castigados sobre el electorado, a diferencia de los sistemas presidenciales en donde los partidos políticos tienden a ser débiles y desarticulados frente al poder presidencial que llega al poder con la convicción de que llega al poder representando al pueblo y a la nación abriendo la puerta fácil del populismo y las políticas personalistas.

e) Se favorecen los juegos de suma positiva. En el sistema parlamentario todos los participantes en la contienda por el poder ganarán una cuota de poder. En los sistemas presidenciales el que logra el triunfo gana todo, por lo que no permite formar coaliciones y compartir el poder con la oposición. Asimismo, en éste sistema de gobierno en ocasiones se obtiene el poder sin tener la mayoría de votos, o sea con un 30% o 35% de los votos se puede ser presidente.

f) El sistema parlamentario es cooperativo. El gobierno se forma entre las diferentes fuerzas políticas siempre y cuando el partido ganador no obtenga la mayoría de votos. Todos los participantes en la lucha por el poder podrán concurrir a la formación del gobierno.

g) No es deficiente en términos de legitimidad moral. El sistema parlamentario favorece la discusión pública y las decisiones democráticas, el gobierno es resultado de consensos y hace posible la formación de coaliciones, su base es la colaboración entre los partidos, a diferencia del presidencial en donde todo el debate tiene un aire de irrealidad o cinismo ya que todos saben que hay muy poca relación entre lo que se dice y lo que se hará.

h) Genera estabilidad política. La experiencia empírica demuestra que los sistemas parlamentarios son más estables que los presidenciales, lo que no quiere decir que los primeros sean siempre estables sino que tienden a ser más estables que los segundos. El hecho de que haya, en algunos casos, continuos cambios de primeros ministros y de gabinetes no implica inestabilidad sino flexibilidad.¹³

Por último y en este mismo contexto, considero que el sistema de gobierno parlamentario tiene, además de las ya referidas, una gran ventaja más sobre el presidencialismo, como es: Por la naturaleza de sus estructuras jurídicas y políticas de control constitucional, el sistema parlamentario ayuda o de plano elimina la corrupción jurídica, política, económica y administrativa que se da en el gobierno o en los órganos judicial y legislativo. En nuestro país de existir un gobierno parlamentario nunca se

¹³ Ver Cárdenas, Jaime. Transición.... Op. cit., pp. 173-182.

hubieran dado o al menos se hubieran castigado a los responsables de actos de corrupción como el Fobaproa, los amigos de Fox , el Pemexgate o el desafuero de Andrés Manuel López Obrador. Así por ejemplo, tenemos el caso de la caída del gobierno del primer ministro de Canadá Paúl Martín el 28 de noviembre de 2005, en virtud de una moción de censura en su contra por parte e la mayoría del Parlamento de ese país, ya que miembros del partido en el gobierno fueron acusados de corrupción por desvío de fondos en base a un informe de la justicia canadiense, por lo que la oposición al gobierno afirmó que dichas autoridades habían “perdido la autoridad moral para gobernar”, por lo que el primer ministro convocó a nuevas elecciones. Hay que señalar que esta es la primera vez que cae un gobierno en ese país por moción de censura.

4. Forma de implementar el parlamentarismo en México.

En términos generales, considero que la forma para llevar cabo el cambio del régimen de gobierno presidencialista a uno parlamentario en nuestro país, se puede dar a través de una gran reforma del Estado y del gobierno la cual puede realizarse por medio de las siguientes vías:

A) A través de un Congreso constituyente o no, convocado por el Congreso de la Unión o por cualquiera de las dos cámaras que lo integran, en el que participen los órganos de gobierno federales, locales y municipales, así como los factores reales de poder y los sectores organizados de la sociedad, para discutir ampliamente la problemática de funcionamiento constitucional, política, económica, social y cultural del sistema de gobierno presidencialista de nuestro país y la propuesta para implantar el sistema parlamentario por las ventajas que éste tiene frente al presidencial, y a la luz del derecho comparado y a la experiencia de los países que tienen esta forma de gobierno como España, Alemania, Japón , Inglaterra, la India y Canadá. De aprobarse la implantación de un gobierno parlamentario en nuestro país por esta Congreso, se llevarían a cabo las reformas constitucionales correspondientes para su implementación.

La discusión sobre la problemática del presidencialismo serviría para hacer y tener conciencia de que este modelo de sistema está agotado para resolver y responder a los

grandes problemas nacionales por lo que es necesario y urgente su cambio por el régimen parlamentario. Asimismo, se tendría un conocimiento más profundo y preciso de los principios y fundamentos jurídicos, políticos, sociales y culturales en que se estructura y desarrolla esta forma de gobierno y de sus instituciones.

B) A través de una iniciativa de reforma a la Constitución para cambiar la forma de gobierno presidencialista por un sistema parlamentario, promovida por cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, por la mayoría de las legislaturas de los Estados o por el presidente de la República,, para modificar el sistema de gobierno presidencialista previa discusión amplia entre los órganos de poder y los factores reales de poder y de los sectores organizados de la sociedad sobre la problemática constitucional, política y administrativa de ésta forma de gobierno, y su modificación o cambio al sistema parlamentario a la luz del derecho comparado y de la experiencia de otros países con ésta forma de régimen de gobierno, así como de sus ventajas de funcionamiento frente al presidencialismo.

C) Por medio de una ley para la reforma del estado y del gobierno propuesta por cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión, por la mayoría de las legislaturas de los estados o por el presidente de la República, en la que se convoque los órganos de gobierno federales, locales y municipales, y a los factores reales de poder y a lo sectores organizados de la sociedad a analizar, discutir y en su caso a probar el cambio de régimen de gobierno presidencial por el parlamentario, en base a la problemática de funcionamiento de ésta forma de gobierno y de las ventajas del segundo sobre el primero. Se debe llamar ley para la reforma del estado y del gobierno porque se trata de modificar una decisión política fundamental del estado mexicano como es el régimen de gobierno presidencialista, y que va a repercutir en la estructura y organización del poder en nuestro país.

D) A través de la elaboración de una nueva Constitución realizada por un Congreso Constituyente, a iniciativa de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, del Presidente de la República o de la mayoría de las legislaturas de los Estados, en la que se conserven las garantías individuales y sociales y los jurídicos para hacerlos efectivos,

y que se revisen y modifiquen las decisiones políticas fundamentales que ya no funcionan o que nunca han funcionado como el sistema presidencial, la división de poderes y el sistema federal, para modificar en primer lugar el régimen presidencial por uno parlamentario. En esta elaboración de la nueva Carta magna estarían presentes en la discusión todos los factores reales de poder y los sectores organizados de la sociedad de nuestro país.

5. Necesidad de un gobierno parlamentario en México. En virtud de la problemática de funcionamiento constitucional y política del sistema de gobierno presidencialista en nuestro país, expuesta en el presente trabajo, considero que es necesaria la modificación o el cambio a un régimen de gobierno parlamentario, ya que la fórmula del presidencialismo con un Estado democrático de derecho es incompatible por la naturaleza concentradora del poder del régimen presidencial, por lo que genera conflictos entre los órganos de gobierno sin solución por medios constitucionales sino por el dominio e influencia del poder ejecutivo federal sobre los otros poderes y niveles de gobierno. Al ser el sistema presidencial un modo de gobierno agotado ya no tiene la capacidad para responder y resolver los difíciles problemas políticos, económicos y sociales de nuestro país como la democracia electoral, el desarrollo económico, la seguridad pública etc.

El sistema presidencial sólo ha funcionado en los Estados de Norteamérica por sus características constitucionales, políticas, económicas y culturales propias de esa nación, más no para la mayoría de los países latinoamericanos y específicamente para México en el que históricamente tenemos una herencia colonial imperialista, caudillista, dictatorial y de hombre fuerte o personalista o presidencialista, en la que el modelo y experimento norteamericano en nuestro país no funciona conforme a la teoría ni a los principios de dicho sistema de gobierno, y derivó o se deformó en un presidencialismo autoritario basado en las facultades constitucionales excesivas del ejecutivo federal y en las prácticas políticas y poderes metaconstitucionales del presidente de la República propias del sistema político mexicano.

Por tanto, es sistema de gobierno presidencialista respondió o tuvo su justificación en un periodo histórico de nuestro país más ya no en la actualidad. Desde su implantación en 1824 y su consolidación en 1917 y posteriormente hasta la fecha nuestro país ha cambiado en todos sus aspectos, por lo que sus problemas son más complejos y difíciles de resolver, por lo cual no se puede seguir poniendo en las manos de un solo hombre el destino de un país como el nuestro en donde todas las grandes decisiones giran en torno a la voluntad política del presidente de la República.

En la actualidad no podemos seguir con la mentalidad de finales del siglo XIX y principios del XX en la que se afirmaba que ante un tipo de Constitución no había otro remedio que la dictadura presidencial o la presidencia del hombre fuerte para disciplinar al pueblo, o más recientemente con quienes consideran que no hay otro remedio que la modernización del presidencialismo vía la reducción de sus facultades constitucionales y cumplimiento de los controles constitucionales, ya que esto se ha venido diciendo desde hace aproximadamente treinta años y lo que se ha hecho no ha sido suficiente para reducir y controlar el poder presidencial, los controles jurídicos son insuficientes y difíciles de aplicar y los políticos no existen.

No puede ser que en la actualidad se siga permitiendo que el presidente de la República viole las leyes electorales afectando los principios constitucionales de la democracia política y afectando de forma y de fondo los procesos democráticos para la elección presidencial, como ocurrió en las recientes elecciones presidenciales de julio de 2006, y no haya órgano del Estado que investigue y castigue estos delitos que pueden generar problemas de gobernabilidad de alto riesgo y consecuencias impredecibles para el país.

De implantarse un gobierno parlamentario en México se tendría que reformar necesariamente los tres poderes federales y los tres niveles de gobierno de nuestro país, y toda la estructura constitucional de las instituciones de gobierno por lo que realmente se haría una modernización de nuestro sistema jurídico y político del país en beneficio de la sociedad.

Capítulo IX. Perspectivas de funcionamiento del presidencialismo en México.

De no llevarse a cabo una reforma constitucional profunda para el cambio del gobierno presidencialista por uno parlamentario en nuestro país, y con fundamento en la problemática constitucional y política de este sistema de gobierno expuesta en el presente trabajo, considero que el sistema presidencial seguirá funcionando con grandes problemas entre los poderes federales y de éstos con los gobiernos locales, específicamente con el del Distrito Federal principalmente por cuestiones presupuestales. Así, por ejemplo, la discusión, en su caso modificación y aprobación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación por parte de la Cámara de Diputados y su posible veto por parte del Ejecutivo Federal siempre será una fuente de conflicto latente entre los poderes Ejecutivo y Legislativo que siempre estará latente entre estos dos poderes, y por su parte el judicial federal ya tiene todo un antecedente para resolver este tipo de conflicto.

Asimismo, las posibilidades de acusación y persecución política por parte del Ejecutivo Federal a los miembros y gobernantes de la oposición al final de cada sexenio, también siempre estarán latentes para tratar de eliminarlos de la contienda presidencial.

En el sistema presidencial siempre habrá posibilidad de conflicto entre los poderes federales o de éstos con los locales, en virtud del exceso de facultades constitucionales del Ejecutivo federal y del predominio e influencia de éste sobre los otros poderes.

Por lo tanto, de seguir funcionando el sistema presidencialista en nuestro país como hasta la fecha, siempre surgirán problemas constitucionales e institucionales entre los poderes federales y de éstos con los locales, siendo cada vez más fuertes los problemas de gobernabilidad e inestabilidad política que amenacen dada vez en mayor medida la existencia y el funcionamiento de las instituciones que conforman este sistema de gobierno, como ocurrió en el sexenio del ex –presidente Vicente Fox con el desafuero de Andrés Manuel López Obrador, la controversia constitucional promovida por el ejecutivo federal en contra del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2006 aprobado por la Cámara de Diputados y el conflicto pos-electoral por

las elecciones presidenciales de 2006, en el que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió a favor del candidato del Partido Acción Nacional, a pesar de haber reconocido que dicho candidato había violado la ley electoral pero no haber sido suficiente para anular la elección presidencial.

Capítulo X. Conclusiones enunciativas y propositivas

1. **Agotamiento del régimen de gobierno en México.** En México el régimen de gobierno presidencialista está agotado en virtud de la problemática de su funcionamiento constitucional y político que generan enfrentamiento entre los poderes federales y de éstos con los gobiernos locales, principalmente con el Distrito Federal, de difícil solución jurídica y política. Estos conflictos entre poderes han provocado problemas de constitucionalidad, legalidad, legitimidad democrática, parálisis legislativa, estancamiento económico e inestabilidad política y social.

2. **Naturaleza Constitucional y Política del gobierno presidencialista.** La naturaleza política del sistema presidencialista que se caracteriza por la concentración de la mayor parte de facultades constitucionales y poder en manos del presidente de la República, no es compatible con el Estado democrático de derecho consignado en nuestra constitución, y es la causa de los conflictos entre los poderes federales y de éstos con los gobiernos locales, principalmente con el del Distrito Federal.

3. **Fundamento jurídico y político del presidencialismo mexicano.** El fundamento jurídico y político del presidencialismo mexicano está en las excesivas y omnímodas facultades y atribuciones que la Constitución le otorga al ejecutivo federal en detrimento de los otros dos poderes federales y de los gobiernos locales, lo cual ocasiona que las decisiones políticas fundamentales como la división de poderes y el federalismo que conforman la estructura jurídica y política de la organización de nuestro país no se cumplan, lo que demuestra la deficiencia e inconsistencia de nuestro sistema jurídico y político.

4. **Justificación histórica del presidencialismo mexicano.** El presidencialismo en nuestro país tuvo hasta cierto punto una justificación histórica debido a la necesidad de unificar al país, al poder y llevar a cabo el desarrollo económico y social del país, y ante una casi nula pluralidad política para la competencia por el poder en igualdad de circunstancias. Esta forma de gobierno funcionó en virtud de la existencia de un partido oficial predominante, de un presidente con exceso de facultades y poderes

constitucionales y extraconstitucionales propios del sistema político mexicano y de una legislación electoral que favorecía el triunfo del candidato oficial a la presidencia de la República. El ejecutivo federal era visto como un monarca sexenal en torno al cual giraba toda la vida política, económica y social del país

5. Etapas de desarrollo del presidencialismo mexicano. En el desarrollo del presidencialismo mexicano se pueden distinguir cuatro etapas como son el de su instauración en 1824, el de su reforzamiento en 1917, su consolidación hasta finales de la década de 1980 y finalmente una etapa de relativo debilitamiento con las reformas políticas y electorales de finales de ésta década y hasta la fecha

6.Desarrollo del presidencialismo sin controles. En nuestro país el desarrollo del presidencialismo se dio de manera exponencial sin el correspondiente reforzamiento de los controles constitucionales y políticos del poder presidencial, lo que dio por resultado un desequilibrio colosal entre los poderes federales y altero la funcionalidad del régimen presidencial.

7. Disfuncionalidad del gobierno presidencialista en México. El régimen de gobierno presidencialista en nuestro país ya no es funcional con el desarrollo político y la pluralidad democrática alcanzada por nuestra sociedad, lo que ha ocasionado que el partido al que pertenece el presidente de la República ya no tenga mayoría en ninguna de las dos Cámaras del Congreso de la Unión, lo que implica que el Ejecutivo Federal ya no pueda llevar a cabo las reformas constitucionales que le son necesarias para llevar a cabo su proyecto de gobierno y ocasionándose la parálisis legislativa y de gobierno, como aconteció durante el sexenio 2000-2006.

8.Alternancia del poder en México. La alternancia en el poder presidencial acaecida en el año dos mil no trajo consigo el anhelado cambio en la forma de gobernar, en virtud de que no se llevaron a cabo las reformas constitucionales e institucionales necesarias para que la organización y el ejercicio del poder se diera de forma más democrática, eficaz, eficiente y legítima, sino al contrario se dio un retroceso al avance democrático

de nuestro país y un reforzamiento al presidencialismo a través de las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en materia presupuestal y electoral.

9. Pruebas de la problemática del gobierno presidencialista en México. El desafuero del Ex –Jefe de Gobierno del Distrito Federal Andrés Manuel López Obrador, la controversia constitucional promovida por el ex –presidente Vicente Fox en contra del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005 y los acontecimientos políticos, económicos y sociales sucedidos después de las elecciones presidenciales del 2 de julio del año 2006, son la prueba evidente de la problemática constitucional y política de funcionamiento del régimen de gobierno presidencial y de lo endeble del estado de derecho en que vivimos.

10. Legitimidad actual del Ejecutivo Federal. En nuestro país la legitimidad democrática del presidente de la República es cada vez más cuestionada y más baja, por lo que esta forma de gobierno ya no es de mayoría sino de minoría mayor, por lo que no es representativa de la voluntad ciudadana.

12. Necesidad de cambio de la forma de gobierno en México. Las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales de nuestro país han cambiado radicalmente desde que se instauró el régimen de gobierno presidencial en 1824, por lo que ya no responde a las necesidades y exigencias de nuestro desarrollo y pluralidad política alcanzada por la sociedad, y es por lo tanto necesario su cambio o modificación por otra forma de gobierno acorde a las circunstancias.

13. Reforma del Estado y transición política en México. La Reforma del Estado y la transición política en México no puede limitarse a cuestiones electorales, de acceso a la información pública gubernamental o para transparentar el uso de los recursos públicos, sino principalmente debe enfocarse a un cambio en el régimen de gobierno presidencialista por otro más democrático y estable como es el parlamentario.

14. Necesidad de discusión sobre el gobierno presidencialista en México. Es necesario que en nuestro país se lleve a cabo una discusión amplia y seria sobre la

problemática constitucional y política de funcionamiento del régimen de gobierno presidencialista, y la opción y viabilidad de establecer un sistema parlamentario a la luz del derecho comparado y de las experiencias de países organizados con ese sistema como Inglaterra, España, Alemania, la India, Japón y Canadá, así como de las ventajas de su funcionamiento. Esta discusión debe ser convocada por los órganos de gobierno federales y deben estar presentes todos los factores reales de poder.

15. Deficiencias e insuficiencias de nuestra Constitución. Nuestra constitución tiene una serie de deficiencias e inconsistencias en la organización, estructura, ejercicio y control del poder que ocasiona que no se aplique cabalmente, por lo que es necesaria su revisión y modificación en sus principios y decisiones políticas fundamentales, como es el régimen de gobierno presidencialista por uno parlamentario.

16. Polémica sobre el funcionamiento del gobierno presidencialista en México. El análisis y la discusión de la problemática constitucional y política del funcionamiento del régimen de gobierno presidencialista en nuestro país y su propuesta de cambio a uno parlamentario por las ventajas de éste frente a aquél, no es un tema fácil de abordar ya que es muy polémico y se presta a muchas críticas, resistencias e intereses políticos y económicos. Sin embargo, si realmente queremos avanzar como país y como sociedad hacia nuevos y mejores niveles de desarrollo, este tema debe estar presente en primer lugar en la agenda de la Reforma del Estado y de gobierno de nuestro país.

17. Esencia del régimen parlamentario. El régimen de gobierno parlamentario, a diferencia del presidencialista, se caracteriza por ser el Parlamento el único órgano constituido con legitimidad democrática y en el que el funcionamiento del gobierno dependen de la aprobación y confianza de dicho órgano.

18. Pluralidad política y gobierno parlamentario. En el México del siglo XXI con el grado pluralidad política alcanzada, ante la problemática de funcionamiento del régimen presidencialista y frente a los problemas cada vez más numerosos, difíciles y complejos, no se puede seguir confiando la solución de dichos problemas a la voluntad o iniciativa de un solo hombre cada seis años, y en la que el poder legislativo tiene una mínima

participación y responsabilidad en la conducción del país, y mucho menos la tienen los partidos políticos de oposición, y en la que cada uno tiene su visión e interpretación sobre la marcha del país.

19. Responsabilidad de gobernantes y políticos sobre el gobierno presidencialista.

La sociedad en general prefiere un régimen de gobierno que conoce a otro que no conoce ni entiende, por lo que función y responsabilidad de la clase gobernante e intelectual de nuestro país, es explicar el fracaso y los problemas constitucionales y políticos de funcionamiento del régimen presidencialista y las razones y ventajas para cambiar a otra forma de gobierno.

20. Dilema de nuestro país ante el gobierno presidencialista. México ante la actual problemática de funcionamiento del régimen de gobierno presidencialista se enfrenta a un dilema: Seguir funcionando con un gobierno dividido, con problemas de constitucionalidad, gobernabilidad, legitimidad democrática, estancamiento económico y parálisis legislativa en asuntos que son de interés para el proyecto del gobierno en turno o cambiar a otra forma de gobierno que favorezca la flexibilidad en el ejercicio del poder, la cooperación entre los órganos de gobierno, la estabilidad y responsabilidad gubernamental y el combate efectivo a la corrupción con un gobierno parlamentario.

21. Forma para cambiar el gobierno presidencialista por uno parlamentario. La forma para llevar a cabo el cambio del régimen presidencialista a uno parlamentario, es a través de una reforma profunda e integral a nuestra constitución propuesta preferentemente por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, o en su caso por la de Senadores o por el presidente de la República. El medio podría ser un Congreso constituyente o no, en el que participen los órganos de gobierno federales, locales y municipales, y todos los factores reales de poder, para discutir, analizar y en su caso aprobar las reformas constitucionales correspondientes.

22. Miedo a la modernización constitucional y política de nuestro país. El miedo a romper con la tradición presidencialista, a la innovación y modernización

constitucional y política de nuestro país, puede llevarnos a la pérdida de la oportunidad histórica de cambiar la organización del poder para que éste sea más democrático en su origen, ejercicio y finalidades. O más que miedo, al parecer, es desconocimiento sobre el funcionamiento del régimen parlamentario lo que no permite a nuestros gobernantes e intelectuales plantear el cambio de gobierno presidencialista por uno parlamentario, o será la protección de intereses económicos y políticos lo que impide dicho planteamiento.

23. Necesidad de consenso para un nuevo diseño institucional y Constitucional. Lo que caracteriza al presidencialismo mexicano son sus excesivas facultades constitucionales y extraconstitucionales del ejecutivo federal, lo que lo hace tener grandes poderes en relación a los otros dos poderes federales, así como su mínima responsabilidad jurídica y nula políticamente, por lo que no existe un órgano de gobierno que controle ese excesivo poder presidencial esto no es compatible con el Estado democrático de derecho consignado en la constitución, por lo que es necesario reformar este régimen de gobierno por uno democrático como es el parlamentario.

25. Necesidad de una revisión a la Constitución. Nuestra Constitución es el resultado de una lucha entre los factores reales de poder por hacer prevalecer sus intereses e ideología en la organización de la estructura del poder del país en una época histórica determinada, que sin embargo ya no es funcional en la actualidad en varios de sus principios o decisiones políticas fundamentales, como el la forma de gobierno presidencialista, la cual si bien es cierto tuvo un justificación política e histórica, a la fecha ya no responde a las necesidades de la sociedad.

26. El Congreso de la Unión como órgano legal y legítimo para convocar a la discusión de la problemática del presidencialismo mexicano. El Poder Legislativo Federal como representante y depositario de la soberanía nacional y como responsable de construir a la nación mediante la expedición de leyes para la organización de la estructura del poder del país y el desarrollo de la sociedad , el órgano adecuado para convocar a los factores reales de poder y a los sectores organizados de la sociedad, al

análisis y discusión sobre la problemática constitucional y política del presidencialismo mexicano y las alternativas de solución.

27. Principios del régimen de gobierno presidencialista, y del parlamentario. Se puede afirmar que los principios y fundamentos en que se sustenta el régimen presidencialista son relativamente ciertos, ya que fueron creados por una teoría que no se ajusta a la realidad y que por su naturaleza misma entran en conflicto como puede comprobarse en la realidad política de cualquier país con dicha forma de gobierno, a diferencia del sistema parlamentario que nació y se desarrolló en Inglaterra como resultado de la lucha de los factores reales de poder, por lo cual es el resultado de una lucha histórica de la sociedad Inglesa que tiene como principio la soberanía legal y legítima del Parlamento y de su sociedad.

28. Condiciones adecuadas para el cambio de régimen de gobierno. En el México del siglo XXI tenemos las condiciones políticas, sociales y culturales adecuadas para llevar a cabo el cambio y transformación del régimen de gobierno presidencialista por uno parlamentario, y sólo hace falta la conciencia y el interés de nuestra clase política y gobernante para llevar a cabo el análisis y discusión de la problemática constitucional y política del presidencialismo, así como del modelo de desarrollo económico y social, y hacer las reformas constitucionales correspondientes para resolver dicha problemática y avanzar hacia el conocimiento y práctica de nuevas instituciones que nos permitan alcanzar la consolidación de nuestra democracia política, económica y social.

Bibliografía

Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho constitucional mexicano. Porrúa, 18ª edición, México, 2005.

----- Carta enviada al Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Mariano Azuela Güitrón, de fecha 6 de enero de 2005, sobre la controversia constitucional presentada por el ejecutivo federal en contra de las modificaciones que la Cámara de Diputados hizo al Presupuesto de Egresos del 2005. Revista Foro Jurídico, ANDD, No. 17, México, 2005.

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Dictamen emitido por la Sección Instructora, relativo al requerimiento para la Declaratoria de Procedencia en contra del C. Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del D.F., mismo que se aprobó en sus términos por 360 votos. D. O. F., 8 de abril de 2005.

Cárdenas Gracia, Jaime F. Transición política y reforma constitucional en México. UNAM.. 2ª. edición, México, 2005.

----- Consideraciones jurídicas sobre el desafuero de Andrés Manuel López Obrador. Documento de trabajo, No. 64, UNAM, México, 2005.

----- Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional. UNAM, México, 2000.

Carpizo, Jorge. El presidencialismo mexicano. Siglo XXI editores, 18ª edición, México, 2004.

----- Estudios constitucionales. UNAM, México, 1980.

----- Nuevos estudios constitucionales. UNAM, México, 2000.

----- La constitución mexicana de 1917. Porrúa, México, 2004.

Covían Andrade, Miguel. El sistema político mexicano. Legitimidad electoral y control del poder político. CEDIPC, México, 2004.

-----Teoría constitucional. Volumen I y II. CEDIPC, México, 2004.

-----El control de la constitucionalidad en el derecho comparado. CEDIPC, México, 2004.

-----La teoría del Rombo. Ingeniería constitucional del sistema político democrático. CEDIPC, México, 2002.

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005. D. O.F., 20 de diciembre 2004.

Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ariel, España, 1970.

El veto presidencial al presupuesto de egresos. Mesa Directiva del Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México, 2004.

Fix Zamudio, Héctor. *Supremacía del ejecutivo en el derecho constitucional mexicano. Sobre tiro de comunicaciones mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado*. Serie D. Cuadernos de Derecho Comparado. No. 6. (Sin fecha).

García-Pelayo, Manuel. *Derecho constitucional comparado*. Alianza Ed., España, 1999.

Hariou, André. *Derecho constitucional e instituciones políticas*. . Ariel, España, 1971.

Heller, Hermann. *Teoría del Estado*. FCE. México, 1971.

Hristoulas, Athanasious, Claude, Denis y Duncan, Wood (Coordinadores). *Canadá: Política y Gobierno en el siglo XXI*. LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. ITAM-Porrúa, México, 2005.

Lassalle, Ferdinand. *¿Qué es una constitución?*. Ariel, España, 1972.

Lambert, Jaques. *América Latina*. Ariel, España. 1078.

Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo. *La crisis del presidencialismo*. 1. *Perspectivas comparativas*. Alianza ed., Madrid, 1997.

Lujambio, Alonso. *Federalismo y congreso en el cambio político de México*. UNAM, México, 1995.

Muñoz Ledo, Porfirio (Coordinador). *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y Propuestas*. UNAM, México, 2004.

Nohlen, Dieter y Fernández, Mario. *Presidencialismo versus Parlamentarismo*. América Latina. Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1991.

Rabasa, Emilio. *La constitución y la dictadura*. Estudios sobre la organización política de México. Porrúa, México, 1968.

Reyes Heróles, Jesús. *El liberalismo mexicano*. II. *La sociedad fluctuante*. FCE, México, 1974.

Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados. FCE, México, 1999.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Acuerdo General No. 12/2004, de fecha 29 de noviembre 2004, del Pleno de la SCJN, que otorga facultades a las comisiones de receso

para promover los trámites urgentes de los asuntos jurisdiccionales. D.O.F. del 7 de diciembre de 2004.

-----Sentencia, tres votos particulares, dos paralelos, uno de minoría y uno concurrente, relativo a la Controversia Constitucional 109/2004, promovida por el Ejecutivo Federal en contra de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. D.O.F., 24 de octubre 2005.

Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1975. Porrúa, México, 1975.

Valadés, Diego. El control del poder. Porrúa, México, 1990.

-----El Gobierno de Gabinete. Hispamer, Managua, Nicaragua, 2005.

Valdés S., Clemente. El Juicio Político. La impunidad, los encubrimientos y otras formas de opresión. Ed. Coyoacán, México, 2000.

Normativa

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Amparo. Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

IUS 205, Junio 1917-Diciembre 2005. Jurisprudencia y Tesis aisladas. SCJN, Poder Judicial de la Federación, México, 2005.