



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

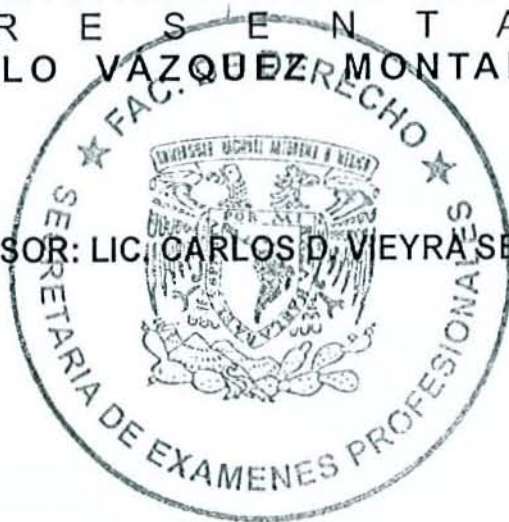
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

“ANÁLISIS CRÍTICO DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO BAJO LA PERSPECTIVA DEL CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÁNEO”

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA:
PABLO VAZQUEZ MONTALVO

ASESOR: LIC. CARLOS D. VIEYRA SEDANO





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MI MADRE

A LA "UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO"

**“ANÁLISIS CRÍTICO DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO
BAJO LA PERSPECTIVA DEL CONSTITUCIONALISMO
CONTEMPORÁNEO”**

INTRODUCCIÓN.	I
----------------------	----------

**CAPÍTULO PRIMERO
LA DIVISIÓN DE PODERES**

1.1 NOCIÓN	1
1.2 DESARROLLO HISTÓRICO	12
1.3 SITUACIÓN ACTUAL EN NUESTRO PAÍS	20

**CAPÍTULO SEGUNDO
EL PODER LEGISLATIVO**

2.1 DEFINICIÓN	26
2.2 MARCO CONSTITUCIONAL	37
2.3 FACULTADES	75
2.4 APRECIACIÓN DE SU FUNCIONALIDAD	79

**CAPÍTULO TERCERO
EL PODER JUDICIAL**

3.1 CONCEPTO	82
3.2 MARCO JURÍDICO	84
3.3 ATRIBUCIONES	88
3.4 EXAMEN CRÍTICO	97

**CAPÍTULO CUARTO
EL PODER EJECUTIVO**

4.1 GENERALIDADES	99
4.2 BASE LEGAL	100
4.3 EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO	106
4.4 CARACTERES	108
4.5 ANÁLISIS INTEGRAL	109
CONCLUSIONES	159
BIBLIOGRAFÍA	161

“ANÁLISIS CRÍTICO DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO BAJO LA PERSPECTIVA DEL CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÁNEO”

INTRODUCCIÓN

El presidencialismo mexicano es un sistema que ha sido deformado por los titulares del Poder Ejecutivo en México, en virtud de que el Presidente de la República mexicana, durante su encomienda pasa de primer mandatario a único mandante y convierte al gobernado en su real mandatario, pues este debe efectuar lo que ordena la máxima autoridad política de la nación, en algunas ocasiones, mediante la creación e imposición de contribuciones directas o indirectas como ejemplo de estas encontramos el pago de la gasolina, cuyo precio contiene un impuesto considerable aunque se nos diga que está subsidiada la misma, a contrario sensu el pago de impuestos ante la autoridad administrativa competente es una contribución directa.

Recurro a estos ejemplos, porque la eficacia de un sistema presidencial, se observa desde la óptica económica principalmente, recordemos lemas de campañas presidenciales como **ARRIBA Y ADELANTE, LA SOLUCIÓN SOMOS TODOS, PRIMERO MÉXICO, BIENESTAR PARA TU FAMILIA**, que se quedaron en palabras, cada fin de sexenio e inicio de otro, renace nuestra esperanza de encontrar un mexicano que se ocupe de nuestros problemas y no solamente se dedique a pensar en la manera de beneficiar a su reducido grupo de seguidores.

El poder les causa a los presidentes de México una adicción muy especial, por ello a quienes han gozado el

privilegio de ocupar la primera magistratura de nuestro país, verdaderamente les resulta muy difícil dejar de serlo, basta el ejemplo de Vicente Fox, quien a pesar de haber dejado de serlo, solicitaba le dijeran Presidente, otros como José López Portillo lloraron en su último informe, Luis Echeverría en sus últimos 91 días de mandato realizó innumerables actividades públicas a efecto de que su círculo cercano supiera que seguía siendo Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, inauguró diversas obras públicas... la gran mayoría con su nombre.

El presidencialismo mexicano debe terminar para que el Presidente de la República vuelva a ser considerado como el primer mandatario del País tal como lo promete al tomar posesión de su trascendente cargo.

Lo explicado en virtud de que la realidad de nuestra país precisa de un hombre que su nacionalismo impulse a todo el país a estar cada día mejor, trabajando juntos por el renacimiento de México.

PABLO VÁZQUEZ MONTALVO.

CAPÍTULO PRIMERO

LA DIVISIÓN DE PODERES

1.1 NOCIÓN

En relación con esta figura jurídico política, Luis de la Hidalga menciona:

“Al establecerse en definitiva el Estado moderno, recogidos todos los elementos doctrinarios desde Aristóteles a Montesquieu con base en el constitucionalismo, que permite su funcionamiento, la división de poderes persiste, se desarrolla y evoluciona de acuerdo con la realidad práctica que su incorporación normativa exige, de ahí que la colaboración y confusión de poderes surjan como un fenómeno estatal que, en orden a las necesidades de cada comunidad, responde a la estructura de organización interna contenida en su Carta Constitutiva”.¹

El reconocido autor puntualiza:

“La división de funciones ofrecida por Aristóteles, no de poderes, que es sólo un uso terminológico formal adoptado posteriormente, ya que el poder es unívoco e indivisible, la sustenta bajo el criterio de que el gobierno de todo Estado debe dividirse en tres partes: Aquélla que tiene bajo su cargo Las deliberaciones sobre los negocios públicos, en los cuales el Estado controla la decisión con plena soberanía en asuntos como la guerra- y la paz, las alianzas y ruptura de los tratados, misma a la que compete elaborar las leyes, fiscalizar las cuentas y pronunciar las sentencias de muerte,

¹ DE LA HIDALGA, Luis. El equilibrio del Poder en México. Editorial UNAM. México 1986. Pág. 24.

destierro y confiscación. Al ejercicio de las magistraturas, en manos de una o varias personas o parte en uno y parte en otro, incumbe el derecho de deliberar y ordenar. Por último existen los tribunales, que han de proceder a administrar justicia como cuerpo judicial, cuyos miembros han de ser elegidos ya sea por todos los ciudadanos o por los de una clase determinada, y en esta diferencia se contiene la idea de preparar a un grupo de ciudadanos, con objeto de capacitarlos debidamente para el desarrollo de función tan importante.

“Esta división en forma tripartita que hace Aristóteles de la función pública debe aplicarse por igual a todo Estado, cualquiera sea la forma de gobierno adoptada y es por ello que cabría afirmar que en todo sistema político sólo a través de una división de funciones puede lograrse el equilibrio del poder estatal como procedimiento único para evitar la arbitrariedad. Cuando surge a la luz universal John Locke (1672-1704), la lucha entre romanistas y canonistas ha terminado, y al conceptuar al Estado con mayor claridad, más cercano al sentir actual, adopta la división de poderes aristotélica y finca su propia teoría, con base en la creación del poder legislativo, ejecutivo y federal como freno único al abuso del poder y autoridad del príncipe, y en su obra, Ensayo sobre el Gobierno Civil, expone su doctrina con tal sabiduría y destreza, que difícilmente Montesquieu hubiese podido elaborar el Espíritu de las Leyes, sin las ideas de Locke, quien es factible haya sido su fuente directa de inspiración. Al establecerse en definitiva el Estado moderno, recogidos todos los elementos doctrinarios desde Aristóteles a Montesquieu con base en el constitucionalismo que permite su funcionamiento, la división de poderes persiste, se desarrolla y evoluciona de acuerdo con la realidad práctica que su incorporación normativa exige, de ahí que la

colaboración y confusión de poderes surjan como un fenómeno estatal que, en orden a las necesidades de cada comunidad, responde a la estructura de organización interna contenida en su Carta Constitutiva”.²

Respecto a este tópico, los autores Miguel Carbonell y Pedro Salazar precisan:

“Con el tiempo, las ideas de Montesquieu (y ciertamente también las de Locke) fueron adquiriendo una traducción institucional concreta en los Estados constitucionales modernos hasta que la división de poderes se convirtió en una exigencia "mínima" e "indispensable" para la existencia de una Constitución (entendida en sentido moderno). Esto, como hemos advertido, quedó expresamente establecido en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y en las cartas constitucionales de los estados americanos. En este sentido, se puede afirmar que las grandes revoluciones del siglo XVIII arrojaron los primeros documentos propiamente "constitucionales". Es decir, los primeros textos políticos y jurídicos en los que la protección de los derechos quedaba garantizada mediante el instrumento idóneo para lograrlo: la separación de los poderes del Estado. Ciertamente las experiencias francesa y americana no son idénticas (y tampoco se desarrollan en consonancia estricta con el paradigma inglés que tanto había impresionado a Montesquieu) pero, desde entonces, quedaría fuera de discusión la estrecha relación teórica e institucional que existe entre la separación de poderes (como un instrumento para su limitación) y la protección de las libertades. Con una fórmula sintética, otro documento constitucional francés, la Constitución de 1848, en su artículo 19 lo reiteraría: "La

² *Ibíd.* Págs. 20, 21, 22 y 24.

separación de poderes es la primera condición de un gobierno libre".

De la separación de los poderes es posible desprender dos principios característicos del Estado constitucional: el principio de legalidad y el principio de imparcialidad. Ambos son indispensables para garantizar la libertad. El principio de legalidad consiste en la distinción y subordinación de las funciones ejecutiva y judicial a la función legislativa; el principio de imparcialidad consiste en la separación e independencia del órgano judicial tanto del órgano ejecutivo como del órgano legislativo. El primer principio, el de legalidad; confirma la inevitable supremacía de la ley y el segundo, el principio de imparcialidad, garantiza su aplicación efectiva. El vocablo «poder» tiene un significado distinto en cada uno de los dos principios: en el principio de legalidad se refiere a las funciones del Estado; en el principio de imparcialidad a los órganos estatales que ejercen las diferentes funciones”.³

Los autores en comento puntualizan:

“Sabemos que, históricamente, la doctrina de la separación de los poderes se ha vinculado con una clasificación específica de las funciones estatales. Según esta doctrina el Estado realiza tres funciones:

a.- Legislativa (producción de normas generales y abstractas);

b.- Jurisdiccional (verificación en concreto del cumplimiento o la violación de esas normas), y

³ CARBONELL, Miguel y Pedro SALAZAR. División de Poderes y Régimen Presidencial en México. Editorial UNAM. México 2006. Págs. 12 y 13.

C.- Ejecutiva (función residual que incluye los actos que no se reducen a las otras dos funciones. Desde este punto de vista, la superioridad de la función legislativa (que fue sostenida entre otros, por Locke, por Kant, por Montesquieu) es de carácter lógico: la función jurisdiccional y la ejecutiva presuponen lógicamente y cronológicamente a las normas que serán aplicadas. Por lo mismo, las dos primeras funciones se encuentran subordinadas a la legislativa y podemos sintetizar el principio de legalidad de la siguiente manera: "todo acto jurisdiccional y administrativo (es decir, ejecutivo) debe fundarse en una norma previa (general y abstracta) y, además, adecuarse a la misma". Luego entonces, se puede afirmar que la separación de las funciones estatales lleva implícita su jerarquía.

Pero también sabemos que tradicionalmente las tres funciones se han distribuido entre tres órganos diferentes (el parlamento, los jueces y la administración pública). El principio de imparcialidad implica la necesaria independencia del órgano jurisdiccional como garantía del control efectivo del cumplimiento de la ley. Los jueces son los custodios últimos de la legalidad: de la independencia del Poder Judicial depende la imparcialidad y de ésta los principios de igualdad jurídica y de certeza del derecho. Ya lo advertía McIlwain: "la única institución esencial para defender el derecho siempre ha sido y todavía es un poder Judicial honesto, hábil preparado e independiente". En síntesis, tenemos que la función legislativa es la garantía del principio de legalidad, pero es el órgano jurisdiccional guardián último de los derechos fundamentales. En este sentido, ambos principios son complementarios: la separación de funciones y su lógica jerarquía solo logra surtir todos sus efectos cuando

los órganos del poder se encuentran divididos y el órgano judicial actúa de manera independiente”.⁴

Los autores continúan refiriendo que:

“Desde otra perspectiva, la doctrina constitucional también nos advierte que la división (o separación) de poderes puede significar por lo menos tres cosas distintas: a) que las mismas personas no pueden formar parte de más de uno de los tres órganos de gobierno; b) que un órgano no debe interferir con el desempeño de las funciones de los otros, y c) que un órgano no debe ejercer las funciones que tiene asignadas otro órgano. Como puede observarse, el primer significado se refiere a una verdadera y propia división de los poderes (entendidos éstos como los órganos del Estado); mientras que, los otros dos significados hacen referencia a la separación de las funciones estatales.

“El alcance general de los tres significados se descompone en los textos constitucionales en una multiplicidad de normas. Por ejemplo, para cumplir con el imperativo que indica que las mismas personas no pueden desempeñar cargos en más de uno de los (órganos de los) poderes públicos, se establecen, normalmente en el plano constitucional, una serie de incompatibilidades para que el acceso a un cargo determinado comporte la renuncia –temporal o definitiva dependiendo de cada ordenamiento- a otro cargo que pertenezca a un poder distinto. Como ejemplo de esas incompatibilidades se encuentra la fracción V del artículo 55 de la Constitución mexicana que, al enunciar los requisitos para ser diputado federal, dispone que los candidatos no deben pertenecer ni al Poder Ejecutivo ni al Judicial, tanto en el nivel federal como

⁴ Ibidem. Págs. 13 y 14.

en el nivel local. Disposiciones semejantes se encuentran en los artículos 82 fracción VI (para poder ser presidente de la República) y 95 fracción VI (por lo que respecta a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación).

Por lo que hace, en cambio, a la separación de las funciones (legislativa, ejecutiva y judicial), en principio, cuando un órgano tiene constitucionalmente asignada una función, se encuentra inhabilitado para delegarla o transmitirla y, además, está "obligado" a ejercer tal atribución, no pudiendo dejar de actuar o hacer caso omiso del mandato constitucional. Para garantizar que estas reglas se cumplan también existen normas constitucionales especiales. Algunas de ellas toman la forma de lo que desde el punto de vista de la técnica constitucional se conoce con el nombre de "reserva"; ya sea "reserva de ley", "reserva de jurisdicción, o "reserva de administración". Incluso se puede hablar de una reserva de constitución en el sentido de distinguir entre las funciones del poder constituyente -originario o derivado- y los poderes constituidos".⁵

Los autores en estudio prosiguen:

“En todo caso, lo importante es destacar que si un órgano tiene que ejercer una facultad que le ha sido exclusivamente-atribuida por el texto constitucional (por ejemplo, una facultad de creación normativa) no puede hacerlo de un modo cualquiera, o de forma parcial e incompleta, o trasladar simplemente su responsabilidad a otro órgano del Estado, sino que tiene que ejercerla a plenitud. Por ejemplo, cuando el legislador está facultado para regular una materia que se encuentra afectada por reserva de ley, no sólo no puede

⁵ Idem. Págs. 15 y 16.

delegar tal regulación en el poder Ejecutivo, sino que debe regularla efectivamente, creando las normas que requiera la institución que le ha reservado materialmente el poder constituyente. Lo mismo cabe señalar, por ejemplo, en el sentido de que el legislador no debe regular asuntos que corresponden materialmente a los órganos jurisdiccionales ya sean ordinarios jurisdicción o de la jurisdicción constitucional- en este caso lo que opera es la reserva de jurisdicción.

Sin embargo, conviene advertir que la no-interferencia entre poderes no solamente se diseña en el nivel constitucional a través de obligaciones negativas, sino que también se construye a través de mecanismos de auxilio y coordinación entre los poderes públicos. Así, por citar un ejemplo, la fracción XII del artículo 89 de la Constitución mexicana dispone que se trata de una obligación del presidente de la República, "Facilitar al Poder Judicial los auxilio que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones". De esta manera podemos advertir que el principio de la división de los poderes en tres órganos claramente diferenciados no siempre supone una separación definitiva y tajante de las funciones estatales. En realidad, desde el punto de vista de las funciones que llevan a cabo los diferentes órganos, tenemos que el principio de la división de poderes tiende a ser flexible, permitiendo que dichos órganos de poder colaboren y, en algunos casos, realicen funciones de manera coordinada. Después de todo, el objetivo principal de dividir el poder para limitarlo no puede implicar una separación radical que termine por inmovilizarlo. Desde esta perspectiva se puede afirmar que los principios de legalidad y de imparcialidad no deben estar reñidos con el principio de la eficacia gubernamental

que resulta necesaria para la estabilidad de los Estados constitucionales”.⁶

La División de Poderes se presenta en la estructura estatal de todo país, por ello resulta preciso determinar que los fines del Estado son básicamente variables y diferentes entre uno y otro, y aun dentro del mismo Estado, entre una y otra época; en todo caso, tales fines los determina en una democracia la parte dominante de la población, aun cuando haya alguna influencia de las demás; empero se pueden señalar como finalidades comunes de todo Estado, además de la de procurar su propia supervivencia mediante la satisfacción de las necesidades e intereses públicos; las de alcanzar el desarrollo y el bienestar de la comunidad, preservar el orden público, así como las libertades y derechos de sus habitantes, la de satisfacer las necesidades individuales de interés general y la de atender las demandas colectivas.

Por lo explicado, la finalidad del Estado se logra mediante la realización de diversas actividades que llevan a cabo los órganos de gobierno con sus atribuciones definidas en la Constitución, como consecuencia del Estado de derecho. En realidad, el constitucionalismo presupone al Estado de derecho como técnica de sujeción de los órganos de poder y de sus titulares al orden jurídico, pero implica también una serie de asignaciones a la ciudadanía que van más allá de la garantía procesal de sus derechos y que se traduce en la posibilidad real de intervenir en la elección, selección, funcionamiento y hasta remoción de los integrantes de los órganos de poder.

⁶CARBONELL, Miguel y Pedro SALAZAR.. Op. Cit. Págs. 16 y 17.

La división de poderes se vincula al Estado de derecho, a la ley; en nuestra época es imprescindible para evitar el abuso, el exceso.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expresamente adopta la forma del Estado federal (artículo 40) y, si bien su artículo 49 establece que "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial", la práctica ha seguido la teoría tradicional y ha identificado equívocamente a dichos órganos como los federales.⁷

La referida separación es un concepto, doctrina y práctica que, en ciencia política, se identifica con la división de las funciones del Estado, que son ejercitadas por organismos políticos diferentes, es un principio característico del constitucionalismo contemporáneo, supone una garantía para el propio Estado y para el ciudadano (que queda protegido por un marco legal que dificulta los abusos de poder y posibles actuaciones arbitrarias de instituciones públicas).

La tradicional teoría de la separación de poderes divide a éstos en legislativo, ejecutivo y judicial. El primero (normalmente ejercido por el Parlamento) es el encargado de redactar, promulgar, reformar y derogar las leyes; el segundo (cuyo responsable es el gobierno) procura su cumplimiento; el tercero (a cargo de los tribunales), administra justicia.

Un Estado que divide en este sentido sus facultades y funciones es menos susceptible de caracterizarse por

⁷ VOZ PODERES FEDERALES. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo P-Z. 9ª. Edición. Editorial Porrúa UNAM. México 1996. Pág. 2450- 2453.

procedimientos tiránicos o dictatoriales que aquel cuyas distintas potestades se encuentran asumidas por un número menor de instituciones responsables. La separación de poderes es, en teoría, el principal garante del que ha sido denominado Estado de Derecho, cuya esencia es el “imperio de la ley”, y suele ser sinónimo de sistemas o regímenes políticos basados en comportamientos democráticos.

La División de Poderes ha sido preocupación de los filósofos más connotados, exponiendo cada uno su teoría particular.

Platón postula la teoría de la División de Poderes como un medio para la mejor realización de los objetivos de la Ciudad-Estado.

En relación con la división de poderes Montesquieu escribió:

“La libertad política sólo reside en los gobiernos moderados y, aún en ellos, no siempre se encuentra. La libertad política sólo existe cuando no se abusa del poder; pero la experiencia nos muestra constantemente que todo hombre investido de autoridad abusa de ella, para impedir este abuso, es necesario que, por la naturaleza misma de las cosas, el poder limite al poder.

“Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad; porque puede temerse que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente. No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo.

“Si no está separado el poder legislativo se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; el juez sería el legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor. Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares.

Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución.⁸

En el constitucionalismo moderno, se ha llegado a un acuerdo en el sentido de que en el Estado se habla de la unidad, de poder, al mismo tiempo que hay diferenciación de funciones. En México, siguiendo una tradición que arranca de la independencia, se ha consagrado la división de poderes.

La soberanía, por lo que la misma implica, no acepta desintegraciones o divisiones, pero el gobierno sometida a la misma, para el ejercicio de la autoridad que le confiere la Máxima Ley (continente de la soberanía) requiere de actividades especializadas, por lo que el poder político limitado, que le es propio, se manifiesta en tres funciones principales con atribuciones distintas, a saber: la ejecutiva, la legislativa y la jurisdiccional.

1.2 DESARROLLO HISTÓRICO.

⁸HERRERA BELTRÁN, Fidel. La División de Poderes. Cámara de Diputados. México 2000. Pág. 116.

Los antecedentes de esta doctrina se encuentran en los tiempos clásicos, si bien en la forma moderna, como la ha expuesto el barón de Montesquieu, ha adquirido un sentido muy diverso. En el pensamiento político griego se encuentra la definición de Aristóteles, quien siguiendo su método de comparación entre varias constituciones de la Hélade, dentro de la *polis* advirtió la existencia de tres poderes.⁹

El artículo 16 de la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 estableció:

"Toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes, carece de Constitución". Previamente, varias de las Constituciones de los nuevos estados que integraron la Confederación de las colonias americanas habían consagrado tal principio en términos similarmente dogmáticos y categóricos, para quedar por fin plasmado, aunque sólo de manera implícita, en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, de acuerdo con un principio mecanicista de "frenos y contrapesos" (*checks and balances*), para evitar la concentración del poder y controlar su ejercicio".

"Asimismo, las ideas de Montesquieu y las de Rousseau -este último propugnador de que el poder supremo descansara en el órgano Legislativo. en tanto presunto depositario de la "voluntad general"- se combinaron en diversas proporciones en las Constituciones francesas y, mientras la ley suprema de 1791 mantenía en equilibrio la influencia de ambos pensadores, por el contrario, la carta de 1793 se inclinó por el espíritu roussoniano de la absoluta supremacía del cuerpo

⁹ GARITA ALONSO, Miguel Ángel. Nuevo concepto de la División de Poderes. Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. México 2003. Págs. 7 y 8.

Legislativo y la subordinación de las otras ramas del poder, en tanto que la Constitución del año III (1795) -inspirada en buena parte en Sieyes- llevó a sus últimos extremos la técnica divisoria del poder público,

Desde entonces, puede afirmarse que de modo expreso o tácito el principio de la "división de poderes" pasó a formar parte integrante del derecho constitucional liberal y característica esencial de todo Estado de derecho, con ciertos matices eventuales en los diversos sistemas que no cabe mencionar aquí, salvo la introducida en 1815 por Benjamín Constant, quien a los "tres poderes" de Montesquieu añade un "cuarto poder" o *pouvoir neutre* y al que Constant le asigna una función moderadora o reguladora del funcionamiento de los restantes "poderes", en tanto que para Montesquieu la regulación se producía inmanentemente por la simple interacción de la trinidad de "poderes", Tal "poder" neutral o moderador pertenece, por lo general, al jefe de Estado como órgano diferenciado del gobierno o Ejecutivo y, actualmente, es ejercido por los tribunales constitucionales en algunos sistemas".¹⁰

La base legal de la División de Poderes, la encontramos en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el cual a la letra se dispone:

“ARTÍCULO 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,

¹⁰ GARITA ALONSO, Miguel Ángel. Op. Cit. Págs. 9 y 10.

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”.

El artículo 49 constitucional consagra el principio de la llamada "división de poderes", por lo que es uno de los preceptos más importantes de nuestra Constitución. Como se explica más adelante, el presente artículo se reformó el 12 de agosto de 1938 y el 28 de marzo de 1951, correspondiendo esta última enmienda al texto vigente.

Los términos del texto en vigor recogen la tradición que data desde nuestros primeros ordenamientos constitucionales generados a partir del movimiento de independencia y, específicamente, lo previsto en el artículo 9º. del Acta Constitutiva de la Federación de 1824, al establecer que "El Supremo Poder de la Federación" se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para después prohibir, con ciertas salvedades, que dos o más de estos "poderes" estrictamente, funciones o competencias- se reúnan en una sola persona o corporación o que el Legislativo se deposite en un individuo.

Fidel Herrera Beltrán explica que en términos generales, se puede afirmar que después de la adopción del principio de "división de poderes", por primera vez, en la Constitución de Apatzingán de 1814, en donde se consagró cierta preeminencia del Legislativo respecto del resto de los poderes, con la Constitución Federal de 1824, que estableció un sistema presidencial similar al de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América, se previó un presunto

equilibrio entre los órganos del poder público bajo un sistema de frenos y contrapesos -pero que, al igual que los ordenamientos constitucionales posteriores, debido a las continuas luchas fratricidas entre liberales y conservadores y la permanente inestabilidad de esos años, se tradujo en la preponderancia fáctica del Ejecutivo. Por su parte, la Constitución Federal de 1857 nuevamente contempló un sistema presidencial, pero con cierta preeminencia del órgano Legislativo, en tanto que a partir de las reformas constitucionales de 1874 y de manera especial con la Constitución de 1917 y las reformas a la misma durante el régimen posrevolucionario, se advierte un continuo reforzamiento del Poder Ejecutivo, solamente matizado por diversas reformas durante los últimos veinte años.¹¹

La división de poderes en los ordenamientos constitucionales mexicanos del siglo XIX. El principio de la "división de poderes" penetró en el derecho público mexicano a través de su consagración dogmática en la Constitución de Apatzingán de 1814, en la cual si bien predominó la idea roussoniana sobre la preeminencia del Legislativo, se advierte, en general, la influencia de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, de las Constituciones francesas, particularmente de 1793 y 1795, así como de la Constitución de Cádiz de 1812 esta última, a su vez, influida por los revolucionarios franceses, pero un tanto atenuada por la tradición hispánica, previendo así un sistema de monarquía limitada.

Entre los antecedentes mexicanos de esta ley fundamental a la que se llamó Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana se mencionan a los Elementos

¹¹ HERRERA BELTRÁN, Fidel. Op. Cit. Págs. 122 y 123.

Constitucionales de don Ignacio López Rayón, los Sentimientos de la Nación de don José María Morelos y Pavón, así como al Reglamento para la Reunión del Congreso, expedido por el propio Morelos; el 11 de septiembre de 1813. A partir de allí, aparece insistentemente el principio de la "división de poderes" en todos los documentos constitucionales surgidos con posterioridad a la independencia de México, claro que con cambios en la estructura y funciones de los diversos órganos, según predominaran las ideas de Montesquieu o de Rousseau.

En la Constitución de Apatzingán, que sólo llegó a tener una vigencia limitada en el territorio nacional por no existir todavía un Estado mexicano independiente en 1814, se incorporaron los principios revolucionarios de la soberanía popular y la "división de poderes". En este sentido, en el artículo 11 se estableció: "Tres son las atribuciones de la soberanía; la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares", Por su parte, en el artículo 12 se precisó: "Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación".

Las tres potestades se depositaron en tres corporaciones: el Supremo Congreso mexicano, cuerpo representativo de la soberanía, compuesto de diputados elegidos uno por cada provincia e iguales en autoridad; el Supremo Gobierno, corporación colegiada, integrada por tres individuos designados por el Congreso, iguales entre sí en autoridad, alternos en la presidencia cada cuatro meses y por sorteo efectuado por el Congreso, y el Supremo Tribunal de Justicia, compuesto por lo pronto de cinco individuos, también designados por el Congreso e iguales en autoridad, y alternos

en la presidencia trimestralmente, por sorteo efectuado por el Congreso. En principio, pues, la técnica de la "división de poderes" se adoptó formalmente al distribuir en tres corporaciones las funciones típicas del Estado, si bien bajo la supremacía casi absoluta del Legislativo y presentándose en la práctica diversos casos de colaboración.

Asimismo, se puede señalar que la "división de poderes" se estableció de manera expresa en los artículos 23 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, de enero de 1823, y 9º. del Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824, este último en los siguientes términos:

"El poder supremo de la federación se divide, para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo",

Es conveniente destacar que, en términos similares a lo dispuesto por el referido artículo 9º. del Acta Constitutiva de la Federación, salvo la modalidad del Supremo Poder Conservador establecido en la segunda ley constitucional de 1836, se adoptó el principio de la "división de poderes" en todos nuestros posteriores documentos constitucionales: en la Constitución Federal de 1824 (artículo 6º.); en las Bases Constitucionales de 1835 (artículo 4º.); en los Proyectos de Reformas Constitucionales de 1840 (artículo 6º.) y de 1842 (artículos 5º. del proyecto de la mayoría, 27 de la minoría y 33 del tercer proyecto), y en las Bases de Organización Política de 1843 (artículo 5º.), con excepción del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, de 15 de mayo de 1856, que no lo consagró expresamente, ya que se trataba de una carta transitoria, que tuvo escasa vigencia, en

tanto se promulgó la Constitución definitiva, del 5 de febrero de 1857, que sí lo consagró (artículo 59), al igual que la Constitución de 1917 (artículo 49).

Fidel Herrera Beltrán expresa que bajo la dictadura de Díaz se reforzó, una vez más, la posición del Ejecutivo a través de diversas reformas constitucionales formales (en particular, las relativas al artículo 78, que en 1887, 1890 y 1904 pretendieron legitimar las sucesivas reelecciones presidenciales, la última de las cuales elevó de cuatro a seis años el periodo presidencial, y la de 1900 a los artículos 91 y 96 que suprimieron de la integración de la Suprema Corte al procurador general y al fiscal a efecto de que, según el modelo francés, los funcionarios del Ministerio Público y el procurador general, quien lo presidía, fueran nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo Federal), así como por el establecimiento de costumbres y prácticas políticas que menoscabaron gravemente la división de las funciones de los órganos del poder, particularmente con la reiterada delegación de facultades extraordinarias al Ejecutivo para legislar fuera de los casos previstos en el artículo 29 constitucional. En realidad, sólo conservaron un resto de autonomía los tribunales federales, en particular la Suprema Corte de Justicia, a través del juicio de amparo, que entonces adquirió el prestigio de máxima institución procesal, ya que tuteló en numerosas ocasiones con éxito los derechos fundamentales de los particulares, contra el creciente despotismo político y administrativo de la dictadura.

El artículo 49 del texto constitucional de 1917, como se apuntó, consagró la "división de poderes" entre Legislativo, Ejecutivo y Judicial, conforme a la tradición del artículo 9º. del Acta Constitutiva de la Federación de 1824 y siguiendo

textualmente el artículo 59 de la Constitución de 1857, prohibiendo la reunión de dos o más de ellos en una sola persona o corporación y que se depositara el Legislativo en un solo individuo, con la salvedad de que se concedieran facultades extraordinarias al Ejecutivo en los términos del artículo 29.¹²

1.3 SITUACIÓN ACTUAL EN NUESTRO PAÍS

Según nuestra organización constitucional, la primera y fundamental distribución de competencias se opera entre los Estados y la federación; la segunda, entre los tres Poderes de la federación. Examinada anteriormente la primera, conviene ahora referirse a la segunda.

De los tres Poderes federales, los dos primeros que enumera la Constitución están investidos de poder de mando; el legislativo manda a través de la Ley, el ejecutivo por medio de la fuerza material. El tercer Poder, que es el judicial, carece de los atributos de aquellos otros dos Poderes; no tiene voluntad autónoma, puesto que sus actos no hacen sino esclarecer la voluntad ajena, que es la del legislador contenido en la ley; está desprovisto también de toda fuerza material. Sin embargo, el Poder judicial desempeña en el juicio de amparo funciones especiales, que fundan la conveniencia de darle la categoría de Poder, otorgada por la Constitución; mediante ellas, el Poder judicial se coloca al mismo nivel de la Constitución, es decir, por encima de los otros dos Poderes, a los cuales juzga y limita en nombre de la ley suprema.

¹²HERRERA BELTRÁN, Fidel. Op. Cit. Págs. 126 y 127.

Las relaciones del Poder judicial con los demás Poderes, se confunden con las funciones que la Constitución asigna a dicho Poder y cuyo estudio será la materia de otro capítulo. Por ahora es conveniente señalar las relaciones del Poder legislativo con el ejecutivo, para estar en aptitud de conocer la organización y funcionamiento de uno y otro.

Dos sistemas principales realizan, de diferente manera cada cual, las relaciones entre sí de los Poderes legislativo y ejecutivo: el sistema parlamentario y el sistema presidencial.

En el primero la actuación del ejecutivo está subordinada a la dirección de las Cámaras; el mayor predominio de éstas da al sistema el nombre de parlamentario. En el segundo el ejecutivo participa con independencia en la dirección política; se llama presidencial porque en la forma republicana es en la que el Jefe del ejecutivo, esto es, el Presidente, halla el ambiente propicio para ser independiente de la asamblea deliberante.

El parlamentarismo es sistema europeo. Nació en Inglaterra, en forma espontánea, por las relaciones poco a poco modificadas del Parlamento con una dinastía que él mismo había llevado al trono; lo adoptaron más tarde como programa los países del continente y en Francia alcanzó los lineamientos de la teoría.

El sistema parlamentario busca que el ejecutivo refleje en sus actos la voluntad del pueblo, manifestada a través del Parlamento, que se supone representante genuino de aquél. Para ello el Jefe del gobierno designa su gabinete de acuerdo con la mayoría que prevalezca en el Parlamento; el gabinete así nombrado debe obrar de conformidad con la mayoría

parlamentaria a la que pertenece y es ese gabinete el único responsable de los actos del ejecutivo frente al Parlamento y la opinión pública. Porque si el Jefe del ejecutivo no es libre para designar a sus ministros, sino que debe elegirlos según la mayoría parlamentaria, ni tampoco puede ejercer las funciones del gobierno, es natural y justo que la responsabilidad política la asuma, no el Jefe del gobierno, sino el gabinete.

Cuando el gabinete cesa de representar la opinión de la mayoría debe dimitir, para ser sustituido por quienes reflejan dicha mayoría. Lo mismo por lo que hace a la responsabilidad política como por lo que respecta a la representación de la mayoría, el vaivén político concluye en el gabinete; el Jefe del gobierno está por encima del reflujo, inmune a los cambios; inmutable e irresponsable.

Pero cuando la oposición irreductible entre el Jefe del ejecutivo y el Parlamento hace suponer que alguno de los dos no interpreta la voluntad popular, el primero tiene el derecho de apelar directamente al pueblo, mediante la disolución de la cámara popular y la convocatoria a elecciones; en los comicios el pueblo decidirá si apoya la política del parlamento o la del Ejecutivo.

De esta suerte es la facultad de disolver el Parlamento la válvula de escape del sistema, porque si el Ejecutivo tuviera que subordinarse sin excepción a la voluntad de la asamblea, se llegaría al absolutismo congresional.

El sistema parlamentario presume la existencia de partidos organizados y una alta educación cívica. Sin partidos fuertemente organizados, sin un respeto para la opinión de la

mayoría, el parlamentarismo comienza por los cambios frecuentes y desorientados en el gabinete, que entorpecen la labor del gobierno, y termina en el uso de la violencia, que destruye hasta sus raíces el sistema. El parlamentarismo es cortesía cívica, tolerancia, discusión pública, tradición; es, pues, sistema exótico en regímenes de caudillaje.

En el sistema presidencial el Jefe del ejecutivo designa libremente a sus colaboradores inmediatos, que son los Secretarios de Estado, sin necesidad de que pertenezcan al partido predominante en el Congreso; los actos de los Secretarios de Estado son, en principio, actos del jefe del gobierno, pues aquéllos obran en representación de éste; para la perfección jurídica de sus actos el Jefe del gobierno no necesita, en general, contar con la voluntad de sus Secretarios y, por todo ello, el único responsable constitucional de los actos del ejecutivo es el jefe mismo.

No hay, pues, en el sistema presidencial subordinación del Ejecutivo al Legislativo; antes bien, mediante la facultad de convocar a sesiones extraordinarias, la de iniciar leyes y, sobre todo, por la facultad de vetarlas, el Ejecutivo adquiere cierto predominio sobre el Legislativo, que al fortalecer al primero se resuelve al cabo en el equilibrio de los dos.

Nacido en Estados Unidos, el sistema presidencial se propagó en casi todos los países latinoamericanos. México lo ha adoptado, aunque con algunos matices parlamentarios, como lo veremos enseguida.

Son más los casos en que, por disposición constitucional, se requiere la cooperación de cuando menos dos poderes para el

perfeccionamiento de un acto gubernativo: el congreso aprueba una ley, pero quien la promulga y ejecuta es el presidente de la república; si bien se le permite al órgano legislativo juzgar y destituir a un servidor público, lo cierto es que quien cumplimenta la sentencia es el presidente.

Los nombramientos de embajadores, empleados superiores de hacienda y ascensos en las fuerzas armadas que hace el ejecutivo están sujetos a la ratificación de la cámara de senadores o de la comisión permanente.

Para que permita el paso de fuerzas extranjeras por el territorio nacional o la estancia de escuadras extranjeras en aguas nacionales, se requiere el consentimiento del senado.

El congreso de la unión interviene en el acto de aprobar la suspensión de garantías individuales y en el otorgamiento de facultades extraordinarias. Por disposición expresa, el presidente elabora los proyectos de ley de ingresos y presupuestos, pero requiere la aprobación del congreso y de la cámara de diputados, respectivamente, para convertirse en ley (artículo 74, fracción IV). Por lo que hace a la rama judicial, el presidente de la república es quien facilita los auxilios que sean necesarios a fin de permitir el ejercicio expedito de sus funciones (artículo 89, fracción XII), y corresponde al congreso de la unión encausar a los servidores públicos que se enumeran en el artículo 110, cuando no acataren las sentencias dictadas en los juicios de amparo (artículo 107, fracciones XVI y XVII).

También existen principios constitucionales que consignan auténticos instrumentos de defensa a disposición de cada una de las ramas en que se ha dividido la administración pública:

si la cámara de diputados, a fin de doblegar a un poder al aprobar el presupuesto, omite señalar la retribución que deba corresponderle, la constitución dispone que se le pagará la que le fue asignada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo (artículo 75).

Existe una disposición que determina que la remuneración que deban percibir los diferentes servidores públicos debe ser adecuada e irrenunciable (artículo 127). Para evitar que la corte se desintegre por falta de coordinación entre el presidente de la república y el senado o de licencias, existen mecanismos en virtud de los cuales se cubran las vacantes, definitivas o temporales, que se den en ella (artículos 96 y 98).

El principio de división de poderes será válido o estará en vigor mientras quienes actúan como titulares de cada uno de ellos lo dispongan. Los textos constitucionales son incapaces de impedir por sí mismos su violación o desbordamiento; ninguna división de poderes de Derecho Constitucional puede impedir que en un conflicto insoluble, por ejemplo entre el Gobierno y el Parlamento, decida, a falta de una unidad superior de acción, el poder prácticamente más fuerte, realizando así la necesaria unidad del poder del Estado.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL PODER LEGISLATIVO

2.1 DEFINICIÓN

Su función primordial es la elaboración de leyes. Se denomina poder legislativo a una de las tres facultades y funciones primordiales del estado (junto con el poder ejecutivo y el judicial), que consiste en la aprobación de normas con rango de ley. Es una de las tres ramas en que tradicionalmente se divide el poder de un Estado. En una democracia, el poder legislativo elabora y modifica las leyes existentes de acuerdo con la opinión de los ciudadanos. Su función específica es la aprobación de las leyes y, generalmente, está a cargo de un cuerpo deliberativo (congreso, parlamento o asamblea de representantes).

John Locke afirma en relación con este poder lo siguiente:

“El poder legislativo, afirma, es fundamental para la vida de la sociedad porque procura la paz y la seguridad de la colectividad a quien sirve, por tanto es sagrado e inmutable sin haber fuerza alguna ni ley que lo restrinja, pues toda norma al dictarse debe ser aprobada por ese cuerpo para su validez, en virtud de poseer y contar con el consenso de la comunidad que lo ha creado.

Hemos de considerar, sigue diciendo Locke, que una nación está organizada por miembros que fincan sus derechos en el estado de la naturaleza, pero existen comunidades conformadas de igual modo, que así repetido constituye el género, humano quien, con frecuencia, al entrar en rivalidad,

hace surgir la guerra, la paz, las ligas, las alianzas y por ello es necesario llevar adelante las negociaciones que interesan a toda la comunidad en su interior, o en relación con las del exterior, por lo cual es imprescindible constituir un poder federativo encargado de estas cuestiones, ya que el ejecutivo tiene a su cargo la observancia de las leyes comunales dentro de la sociedad”.¹³

En opinión del Maestro Daniel Moreno Díaz, Charles de Secondat, Barón de Montesquieu propuso, en su célebre libro *El espíritu de las leyes*, que era necesario que las funciones del Estado se dividieran entre distintos poderes (legislativo, ejecutivo y judicial), para que mediante unos arreglos de las características el poder se autocontrole, a fin de evitar la tiranía.¹⁴

El poder legislativo, es una de las tres facultades y funciones primordiales del Estado (las otras dos son el ejercicio del poder ejecutivo y del poder judicial) y que, según la teoría del constitucionalismo moderno, consiste en redactar, reformar y derogar las leyes.

Tal concepción se cimenta en las apreciaciones y doctrinas que acerca del Estado de Derecho liberal realizaron durante el siglo XVIII los principales pensadores del llamado Siglo de las Luces.

Cada uno de los tres poderes que configuran el Estado de Derecho es atribuido, según la doctrina clásica, a titulares diversos: gobierno o rey (ejecutivo), tribunales (judicial) y

¹³ DE LA HIDALGA, Luis. Op. Cit. Pág. 23.

¹⁴ MORENO DÍAZ, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. 12ª. Edición. Editorial Porrúa. México 1993. Pág. 388.

Parlamento (legislativo). Y a cada uno se le encomiendan funciones distintas.

A medida que se ha ido desarrollando y generalizando el control constitucional de las leyes, el poder judicial ha invadido la esfera que era propia del poder legislativo. Las leyes que anteriormente emanaban del poder legislativo y que gozaban del carácter de inatacables, en la actualidad están sometidas a los tribunales constitucionales.

La voluntad del legislador queda así sometida a la voluntad constituyente. El poder legislativo también ha perdido, en cierto modo, la representatividad; con sus firmes disciplinas internas y su relación directa con el electorado, los partidos políticos han minimizado la función representativa del Parlamento: los procesos electorales son ya más elección de gobierno que elección de legisladores.

El Maestro Emilio O. Rabasa, al hablar de éste poder afirma:

“Sea porque en la Constitución de 1824 así lo establecía, o por simple creencia popular, es común la idea de que los diputados representan al pueblo y los senadores a los estados, conceptos que a primera vista parecen confirmar los artículos 51 y 56 de esa ley.

“Si bien es cierto, asimismo, que ha sido siempre anhelo democrático, que las diferencias en cuanto a la mayor o menor población se hallen nivelados con la igualdad representativa de los estados, es decir, que la desigualdad numérica que los representantes que cada entidad puede tener en la Cámara de diputados, se equilibre con la igualdad de dos senadores por estado miembro, la verdad es que tanto

unos como otros no son exclusivamente representantes de una parte de mexicanos o de determinada zona geográfica, sino que representan a todo el pueblo de México.

Podrán tener un mayor interés o afecto hacia sus electores, pero sobre todo, deben predominar sus deberes respecto a toda la nación.”¹⁵

La función legislativa también puede apreciarse, desde un punto de vista o material, o sea, prescindiendo de su autor y de la forma como se realiza, y sólo se considera la naturaleza intrínseca del acto en el cual se concreta y exterioriza: la ley.

La ley está constituida por una manifestación de voluntad encaminada a producir un efecto de Derecho. Es decir, la ley, sustancialmente, constituye un acto jurídico.

El efecto de derecho que produce la ley es venir a darle un carácter distintivo; una de las clasificaciones de los actos jurídicos se basa, precisamente en el efecto jurídico que a consecuencia de ellos se origina.

Desde el punto de vista material, la ley se caracteriza por ser un acto que crea, modifica o extingue una situación jurídica general, por lo que cabe definirla como todo acto emanado del Estado, conteniendo una regla de derecho objetivo.

La generalidad de la ley debe estimarse como la esencia de la función legislativa al grado de que, como una garantía contra la arbitrariedad de los gobernantes, que es precisamente el fundamento racional e histórico del principio de la generalidad, la Constitución, en su artículo 13, ha consignado

¹⁵ RABASA, Emilio O. *Mexicano: Esta es tu Constitución*. Editorial Manuel Porrúa. México 1996. Pág. 177.

como un derecho del hombre aquél que establece que “nadie puede ser juzgado por leyes privativas”, es decir, por leyes que no sean generales.

El Maestro Gabino Fraga opina que las garantías de orden social están constituidas por todos los elementos de la vida social que obligan a los gobernantes al cumplimiento de las disposiciones legales: las costumbres, la moralidad, la opinión pública, entre otras.

Las garantías de orden político radican fundamentalmente en el régimen mismo de la organización del Estado. Puede citarse como la más importante la que deriva del sistema de separación de poderes, cuyo funcionamiento lo ha hecho denominar sistema de frenos y contrapesos por las limitaciones que los excesos de un poder encuentran en el funcionamiento de los otros.

Por último, entre las garantías de orden jurídico se encuentran las diversas clases de control sobre los actos de los poderes públicos: la responsabilidad directa del mismo poder y las responsabilidades civiles y penales de los funcionarios y empleados públicos.¹⁶

Si el poder público equivale a actividad de imperio del Estado, y si una de las funciones en que se desarrolla es la legislativa, ésta consiste, por ende, en la elaboración de leyes. El concepto de ley, cuya especificación permite distinguir esa actividad de las funciones administrativas y jurisdiccionales en que también se traduce el poder público y que tan diversamente se ha pretendido definir por la doctrina, debe analizarse conforme a un criterio material, según el cual

¹⁶ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 38ª. Edición. Editorial Porrúa. México 1998. Pág. 46.

se determinan sus atributos esenciales que lo distinguen de los demás actos de autoridad.

La ley es un acto de imperio del Estado que tiene como elementos substanciales la *abstracción*, la *imperatividad* y la *generalidad* y por virtud de los cuales entraña normas jurídicas que no contraen su fuerza reguladora a casos concretos, personales o particulares numéricamente limitados, presentes o pretéritos, sino que la extienden a todos aquellos, sin demarcación de número que se encuadren o puedan encuadrarse dentro de los supuestos que prevean.

El poder público estatal es indivisible y como el poder legislativo es uno en los que se traduce, éste también tiene dicha calidad.

No existen, en consecuencia, varios "poderes legislativos", sino uno solo, como tampoco existen varios "poderes administrativos o judiciales", entendiéndose como "poder", insistimos, a la misma actividad o función de imperio del Estado.

Ahora bien, en un régimen federal, como el nuestro, se suele hablar de dos tipos de poderes: el que corresponde a la Federación y el que atañe a las entidades federativas. Esta división es jurídicamente inadmisibles.

Lo que sucede es que dentro de dicho régimen opera un sistema de distribución competencial entre las autoridades federales y las de los Estados miembros en lo que concierne al ejercicio de los consabidos poderes, fincado en el principio que enseña que las atribuciones que la Constitución no conceda expresamente a las primeras se entienden

reservadas a las segundas y que se contiene en el artículo 124 de nuestra Ley Suprema.

Conforme a él, y tratándose específicamente del poder legislativo, la Constitución señala las materias sobre las que el Congreso de la Unión tiene la facultad para desempeñarlo, es decir, para elaborar leyes, incumbiendo a las legislaturas locales ejercerlo en las demás.

Ambos tipos de órganos legislativos despliegan una misma función dentro de un cuadro competencial diferente, sin que ello implique que existan dos especies de poderes, sino dos clases de entidades, la federal y la local.

Claro está que si se confunde, como sucede frecuentemente, el poder con el órgano que lo ejerce, puede incorrectamente hablarse de "poder legislativo federal" y "poder legislativo local", locuciones que, según hemos afirmado reiteradamente, entrañan un despropósito jurídico.

Tradicionalmente se ha considerado que el Poder Legislativo es el que más directamente representa a la nación, o bien a determinada entidad, cuando se trata de las provincias, o de los Estados en el caso del régimen federal.

El maestro Lanz Duret, hace varias décadas, sin duda tenía razón, al aludir a Inglaterra y Francia; luego señalaba que no solamente en los países parlamentarios ocurrió esto, sino aun en países de tipo presidencialista: "...aun en países regidos bajo la forma de gobierno presidencial, como los Estados Unidos de América, en los que tanto los miembros de ambas cámaras como el Presidente de la República son electos por el sufragio universal, aun en ellos es evidente la prepotencia

del órgano legislativo, el control progresivo ejercido por éste sobre el jefe del Estado y la invasión y supremacía siempre creciente del Congreso sobre las facultades propias del Ejecutivo federal”.¹⁷

En el sistema constitucional mexicano existe un poder legislativo genérico y abstracto, que no ha sido atribuido en su totalidad a un solo poder ni podría serlo; ese poder en general comprende todas las manifestaciones de autoridad que tengan la característica de ser de observancia obligatoria, como las leyes, decretos, acuerdos, bandos, reglamentos, *ordenanzas* de carácter general, que se emiten en relación con las materias susceptibles de ser reguladas por mandamiento constitucional.

El poder legislativo genérico tiene diversas manifestaciones: reformas constitucionales, leyes y decretos ordinarios, reglamentos, etc.

Para evitar una excesiva concentración de poder, y alcanzar un efectivo y adecuado ejercicio de la función, ese poder ha sido fraccionado y confiado a diferentes titulares; sin embargo, no todos son órganos colegiados.

Así, la función de reformar la constitución ha sido confiada a una combinación de órganos (artículo 135); la ordinaria de hacer leyes se ha dividido en tres: una, la asignará a los poderes centrales; otra, la encomendada a las legislaturas de los estados, y una más, la confiada al presidente de la república en materias específicas como gravar el comercio internacional (artículo 131) y, por conducto del departamento de salubridad, dictar las medidas preventivas indispensables

¹⁷ *Ibidem*. Pág. 420.

para enfrentar epidemias graves o enfermedades exóticas (artículo 73, fracción XVI, base 2a.); la extraordinaria ha sido encomendada en forma exclusiva al presidente de la república (artículo 29).

El ejercicio de la función legislativa en su tercer nivel ha sido atribuido a diferentes entes: presidente de la república, gobernadores de los estados, asamblea legislativa del Distrito Federal, ayuntamientos, etc. Al ejercerla pueden emitir reglamentos, acuerdos, bandos y órdenes de observancia general.

En ese contexto, cuando el artículo 50 dispone que el poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un congreso general, alude a una de las tantas manifestaciones que tiene lo que aquí se ha denominado poder *legislativo* genérico.

En las entidades federativas, por su parte, se alude igualmente a dicho poder legislativo, pero en el caso, por disposición constitucional, se trata del que ha sido reservado a aquéllas.

En la constitución se distingue entre función y titular de ésta; a la primera se le denomina *poder legislativo*; para distinguirlo de los que existen en los estados, el artículo 50 agrega que se trata del poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos.

Al responsable de la función se le dan diferentes nombres: congreso general (artículo 50); congreso de la unión (artículo 59); congreso (artículo 65).

En léxico político en forma frecuente se le denomina *representación nacional, titular de la soberanía nacional u órgano legislativo*.

El poder legislativo lo constituyen los representantes de la ciudadanía y es el llamado a formular las leyes que rigen la República Mexicana. Según el artículo 50 de la Constitución, el poder legislativo lo forma un Congreso General que a su vez se divide en dos cámaras: una de diputados y otra de senadores.

Ambas cámaras tienen el mismo poder, puesto que representan al pueblo de México por igual.

La Cámara de Diputados está formada por representantes de la nación y la integran 300 diputados electos, según el principio de votación por mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y hasta 200 diputados, que serán elegidos según el principio de representación proporcional a través del sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

El Senado se compone de cuatro miembros por cada estado y el Distrito Federal; tres de ellos son elegidos según el principio de votación mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría. La cámara de senadores se renueva en su totalidad cada seis años, por medio de elección directa.

Por su parte, el Doctor Jorge Madrazo Cuéllar en el Diccionario Jurídico Mexicano, en relación con el bicamaramismo nos explica:

“Del latín bis doble, dos veces; camera, cámara. Dos cámaras. Palabra no recogida por el Diccionario de la Lengua Española.

“Nombre que recibe la organización del poder legislativo (en México Congreso de la Unión) cuando está dividido en dos cámaras o asambleas (en México cámara de diputados y cámara de senadores).

“... El bicammarismo británico fue copiado por las diversas monarquías constitucionales, bajo el sello de una cámara alta conservadora y una cámara baja progresista, resultado del origen del sistema que agrupó a las clases sociales en distintas cámaras.

“... En México, la organización bicamaral se introdujo en la Constitución Federal de 1824, bajo el modelo norteamericano, es decir, atribuyendo al senado la representación de las entidades federativas.

“Las constituciones centralistas de 1836 y 1843 mantuvieron el bicammarismo aunque por supuesto la cámara alta no tuvo la representación de los Estados que ya no existían.

“La original constitución de 1857 rompió con la tradición bicamarista al depositar el poder legislativo en una asamblea unicamaral, suprimiéndose el senado.

El recuerdo de los senados centralistas, que tuvieron un marcado tinte aristocrático, condujo a la mayoría de los constituyentes de 1856-1857 a proponer el unicammarismo; algunos diputados constituyentes consideraron, también, que sería más fácil la expedición de la legislación social emanada

de la Constitución, que ellos deseaban, si el poder legislativo se depositaba en una asamblea única no dividida.”¹⁸

León Guzmán manifiesta que el unicamarismo y el hecho de que el ejecutivo se encontraba desprovisto del derecho de veto, crearon un sistema político con un legislativo fuerte y un ejecutivo débil.

Desde 1867 se insistió en la necesidad de modificar esta situación, razón por la cual se propuso entre otras cosas, el establecimiento del senado para regresar al sistema de dos cámaras.

Sin embargo, el regreso del bicamarismo no se consiguió sino hasta el año de 1874, a iniciativa de Lerdo de Tejada.¹⁹

La necesidad de la existencia de dos cámaras, radica en la naturaleza de su origen, los diputados deben representar al pueblo, en tanto que los senadores son representantes de los intereses del Estado o Federación, pues debe haber un equilibrio de posturas y una convergencia de intereses.

2.2 MARCO CONSTITUCIONAL

A continuación se examinan a detalle los principales numerales de nuestra máxima ley que regulan la actividad del Poder Legislativo.

“ARTÍCULO 50. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se

¹⁸ MADRAZO CUÉLLAR, Jorge. Diccionario Jurídico Mexicano. 6ª Edición. Editorial Porrúa UNAM. Tomo A- Ch. México 1996. Pág. 336.

¹⁹ Cfr. GUZMÁN, León. El sistema de dos cámaras y sus consecuencias. Anuario Jurídico. UNAM. México 1980. Págs. 77 y 78.

dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores”.

Manuel Barquín Álvarez explica que el artículo 50 se ubica en el título tercero, capítulo II, denominado "Del Poder Legislativo", y dispone que éste se deposita en un Congreso General dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Adopta el precepto en cuestión el sistema bicameral para el desempeño de la función legislativa en la que intervienen los diputados, representantes del pueblo y los senadores que representan a los estados de la Federación.

De los tres poderes en que conforme al artículo 49 se divide para su ejercicio el supremo poder de la Federación, en el Legislativo es donde reside la facultad de dar leyes de carácter federal.

Es así como la función de iniciar, discutir y aprobar normas jurídicas de aplicación general, impersonal y abstracta, conocidas como leyes, en sentido material, corresponde formalmente tanto a la Cámara de Diputados como a la Cámara de Senadores.

El sistema bicameral actualmente vigente en México se estableció por primera ocasión en los Estados Unidos de América, que a su vez se inspiraron en la institución inglesa del Parlamento, la cual constaba de dos Cámaras: la baja, llamada la Cámara de los Comunes, que representaba a la burguesía, y la alta, llamada de los Lores, que representaba a la nobleza y a los grandes propietarios.

En función del sistema federal, la Constitución estadounidense, en lugar de dividir al Poder Legislativo según un criterio de clase social como el modelo inglés, consideró

apropiado que la cámara baja -que se denominó "Cámara de Representantes" reflejara los intereses de la población, dándose el caso curioso de que para el cálculo de las dimensiones de la misma, que correspondían a cada distrito, se contara a la población esclava, la cual se computaba en tres quintos; mientras que la cámara alta -que se denominó "Senado"- se estableció como ente representativo de las entidades federativas.

De esta manera el Senado en los Estados Unidos de América nació como un mecanismo equilibrador, mediante el cual las entidades de escasa población compensarían esta desventaja que en la Cámara de Representantes los situaba en inferioridad frente a los estados de mayor población.²⁰

Conviene señalar –según el analista- que en la actualidad ambas cámaras son iguales por lo que hace al proceso legislativo y sólo poseen facultades distintas en el ámbito de las no legislativas, cuyo ejercicio se reserva exclusivamente cada una de ellas.

Principalmente, facultades de vigilancia del Ejecutivo y de aprobación de sus nombramientos corresponde al Senado. En el ámbito estrictamente legislativo, la voluntad legislativa del pueblo mexicano, como colectividad organizada en nación, corresponde ejercitarla a los diputados y senadores como miembros del Congreso, constituyendo ambas Cámaras las ramas que integran el cuerpo legislativo de la nación, sin que puedan tener validez constitucional las leyes o decretos que sean votados por una sola, toda vez que el carácter imperativo y obligatorio de las leyes sólo dimana del

²⁰ BARQUÍN ALVAREZ, Manuel. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*. Tomo II. Editorial Porrúa. México 2000. Pág. 3.

Congreso actuando como unidad, como un todo; esto es, ambas Cámaras realizan tareas complementarias entre sí y sólo actúan en forma independiente tratándose de actas o acuerdos específicos de cada una de ellas en lo que toca a las facultades exclusivas conferidas expresamente por la propia Constitución, como las previstas en los artículos 74, 76 y 77.

Es necesario considerar al bicameralismo como un medio de organización parlamentaria que desde la primera época del constitucionalismo pretendió erigirse como un órgano independiente de la influencia gubernamental sobre su composición personal y sus funciones legislativas.

A este respecto, Karl Loewenstein expone en su *Teoría de los controles al poder del Estado* que una vez habiendo logrado la independencia funcional del Congreso, éste se constituye en un medio de "control interorgánico" frente al gobierno, pues cuestiona gran parte de sus actos.

El control interorgánico más importante que tiene el Parlamento, es rechazar una propuesta legislativa apoyada directa o indirectamente por el gobierno, y su acción equivalente.

Se pueden citar como otros medios corrientes de control político de la Asamblea sobre el gobierno, los siguientes:

- 1) Por medio de preguntas e interpelaciones se investigará, criticará y controlará la situación del gobierno;
- 2) integración de comisiones de investigación;
- 3) ratificación de tratados internacionales, y
- 4) ratificación de nombramientos hechos por el presidente.

Es necesario mencionar que dentro del mismo Congreso existen instituciones de control, a las cuales se les designa como "controles intraorgánicos".²¹

Concluye lo explicado por Barquín Álvarez en estos términos:

“Los controles intraorgánicos aplicados a la actividad legislativa son de tres tipos:

“1. Independencia funcional del Parlamento. El cual se refiere al auto gobierno interno que tiene el Congreso, lo cual lo faculta a resolver sus cuestiones internas. Los medios y reglas para tal efecto se encuentran consignados en un reglamento interno, el cual tiene por objeto proteger el trabajo parlamentario contra cualquier intervención exterior.

“El grado de autonomía e independencia parlamentaria es diferente en cada tipo de gobierno, ya que las funciones del Congreso dependen de ello.

“2. Autonomía funcional. Se refiere al orden interno del Parlamento, el cual se conforma de tal manera que las minorías están protegidas del dominio de las mayorías.

“Para transformar la multiplicidad de opiniones individuales en una voluntad común, ya que los órganos representativos con gran número de miembros aplican la técnica de la decisión mayoritaria por votaciones, es decir, por mayoría simple; sin embargo, es necesario atenuar esta técnica a través de las votaciones que exigen mayorías absolutas, con objeto de que realmente el Congreso manifieste su voluntad respecto de las propuestas presentadas, por lo cual es necesario considerar

²¹ Ibidem. Págs. 4 y 5.

los votos de todos sus miembros por medio de la segunda técnica de votación, a la cual se le denomina como "mayoría calificada".

“3. El sistema bicameral como control intraorgánico, es el más importante políticamente y el más eficaz. Este control se deriva de la naturaleza propia de la función legislativa, la cual está distribuida entre dos asambleas separadas y respectivamente independientes.

“La Constitución autoriza a ambas cámaras, de Diputados y Senadores, para debatir y aprobar separadamente cualquier proyecto legal, lo que les pone en situación de limitarse y controlarse respectivamente.

“Este medio de control entre las cámaras puede derivar en un bloqueo indisoluble al proceso político si no llegasen a un acuerdo, ya que las cámaras poseen las mismas facultades y su base electoral corresponde a diferentes estructuras sociales.

“Por lo anterior, la ley debe incorporar los mecanismos idóneos para solucionar los posibles conflictos entre cámaras dando la posibilidad de que prevalezca la voluntad de la cámara popular; así, la disposición más común suele ser que la resistencia de la Cámara alta puede ser vencida por mayoría calificada de la Cámara baja.

Otras técnicas para ajustar las diferencias o conflictos entre ambas ramas del Parlamento consisten en la posibilidad de recurrir a comisiones mediadoras, constituidas por igual número de miembros de ambas cámaras, así como la intervención del electorado como árbitro, bien por medio de

un referéndum, o por la necesaria disolución de la Cámara baja o de ambas cámaras; finalmente, habría que citar la posibilidad de sesión plenaria de ambas cámaras, en la cual la Cámara alta, dado su número menor de miembros, tendrá que perder, a no ser que consiga el apoyo necesario entre los miembros de la otra Cámara”.²²

ARTÍCULO 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

La carta magna en vigor adopta la teoría clásica de la representación política, al asentar en la primera parte del artículo que se comenta, que la Cámara de Diputados se integrará con representantes de la nación. Ahora bien, según este texto, debe interpretarse que los diputados federales representan a la nación entera y no a una parte específica del país, como podría ser una región, un estado o un distrito electoral. No obstante lo anterior, debe aclararse que cuando en el foro legislativo federal se tratan asuntos que incumben primordialmente a un distrito electoral determinado, entonces es posible pensar que el diputado elegido en ese distrito actuará de manera natural como representante de ese distrito.

Pero aun en este último caso, no debe olvidarse que de haber conflicto entre los intereses de la nación y los de un distrito particular, el diputado actuará siempre velando por los intereses de la nación.

Acerca de la teoría del mandato representativo genérico, en el Legislativo los grupos de diputaciones provenientes de algunos estados pueden tender a actuar en conjunto,

²² Idem. Págs. 5 y 6.

reconociendo el hecho innegable de sus motivaciones e idiosincrasia compartida por las tradiciones regionales que han definido una subcultura propia y distinta que el federalismo no sólo supone y admite, sino que no puede tratar de suprimir u obstaculizar.

La segunda parte del precepto analizado especifica que la Cámara de Diputados se renovará totalmente cada tres años por considerarse que políticamente es el lapso más conveniente para la cámara que tiene la representación popular.

Esto es así porque el periodo original de dos años no permitía, por un lado, que los diputados logren trabajar seriamente en la consecución de metas de largo plazo ni a compenetrarse de sus tareas y, por otro lado, la celebración de elecciones cada dos años implicaba una efervescencia cívica, cuya frecuencia puede exacerbar el activismo político y distraer a la ciudadanía de sus labores cotidianas.

Asimismo, un periodo de más de tres años debilitaría el control electoral que ejercen los ciudadanos sobre sus mandatarios y partidos, ejerciendo la opción de sujetarles a una nueva elección en los países donde no se prohíbe, como en México, cuando estos últimos no realizan adecuadamente su labor legislativa.

El tiempo de duración del cargo de diputado fue objeto de reforma el 29 de abril de 1933, para aumentar a "tres años", en lugar de dos que señalaba el artículo original.

Con respecto a los tiempos de renovación de la Cámara baja, considero que la disposición constitucional debería permitir la

reelección de los integrantes del Congreso, con objeto de lograr una consolidación de la carrera legislativa, la cual en la actualidad se ve truncada por el tiempo máximo (de tres a seis años) que fija el texto constitucional, considerando que los proyectos legislativos requieren de seguimiento constante que sólo es posible lograr a través del tiempo, con lo que los tres años de duración de la función legislativa resultan insuficientes; por último, hay que considerar que la dirección y desarrollo de esta labor debe recaer en grupos parlamentarios expertos y conformados, los que sólo se formarían de ser posible con la reelección de los integrantes de estos órganos de poder.

Hasta la fecha este artículo ha sido objeto de varios debates tanto electorales como académicos, en los cuales se ha manifestado la conveniencia de permitir la reelección de los miembros del Congreso, pues se ha demostrado en los países que permiten esta figura son los partidos políticos, a quienes corresponde la tarea de proponer a los representantes parlamentarios que merecen su confianza y son de reconocida capacidad en el trabajo legislativo.

ARTÍCULO 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

El aludido investigador Manuel Barquín menciona que el artículo 52 tiene como antecedente inmediato la reforma hecha en 1977, que fue cuando se realizó la denominada Reforma Política, año en que se introdujo el actual sistema electoral mixto que prevalece hasta nuestros días, al

conjuntar el sistema de representación mayoritaria y el de representación proporcional.

Por lo que se refiere a la integración de la representación popular en los órganos del Estado y en particular al Poder Legislativo, existen dos principios o "fórmulas" para proceder a asignar los escaños a los partidos políticos, dentro de las asambleas o cámaras legislativas.

El primero de ellos es el principio de mayoría, de origen inglés, el cual consiste en asignar cada una de las curules a repartir entre los candidatos que hayan obtenido la mayor cantidad de votos en cada una de las circunscripciones o divisiones territoriales electorales en que se divide un país.

Este sistema, que ha sido adjetivado con base en la expresión inglesa de *first-past-the-post* (la que puede ser traducida como que gana aquel que primero pase la meta), expresa como característica principal el fincar una victoria electoral por una simple diferencia aritmética de votos a favor del candidato que haya obtenido más sufragios.²³

El escrutinio mayoritario –según Barquín- puede ser uninominal o plurinominal, dependiendo de la extensión territorial que sirva como base para la elección del presunto representante popular; de mayoría absoluta, relativa o calificada, en donde el triunfo depende del porcentaje de votos necesario para que un candidato gane, y que puede ser de 50 por ciento más uno, para el caso de que se requiera una mayoría absoluta; o de haber obtenido el porcentaje mayoritario de votos, para la mayoría simple; o con un porcentaje predeterminado, como el de las dos terceras

²³ BARQUÍN ÁLVAREZ, MANUEL. Op. Cit. Pág. 18.

partes, para el caso de la mayoría calificada, y de una o dos vueltas.

El sistema de mayoría a doble vuelta, o *ballotage*, se presenta cuando ningún candidato hubiere obtenido una mayoría absoluta de votos (50 por ciento más uno), y, por no ser suficiente la mayoría simple, se hace necesaria una segunda votación, que se da entre los candidatos que hayan obtenido una mayor votación.

El sistema para la elección del presidente de la República en Francia, por ejemplo, requiere de mayoría absoluta, y a falta de ella se verificará una segunda vuelta. La elección de la Cámara de los Comunes, en el Parlamento del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda, se hace conforme al principio de mayoría, al igual que las elecciones para el Senado y la Cámara de Representantes en los Estados Unidos, que también siguen este sistema. Asimismo, la elección de los miembros de la Cámara de Senadores de México se realiza con el sistema de mayoría.²⁴

Concluye su estudio Barquín en estos términos;

“La representación proporcional es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor. La representación proporcional puede ser pura o parcial, dependiendo de que la elección se haga en una o varias circunscripciones (como es el caso de México).

²⁴ *Ibidem*. Págs. 18 y 19.

“La representación proporcional pura es muy difícil de encontrar en el nivel nacional, excepto en países geográficamente pequeños como Nicaragua o Israel. La mayor parte de los sistemas que utilizan la representación proporcional lo hacen en forma aproximada y combinándolo con el sistema de mayoría (por ejemplo Alemania y México).

“La introducción del principio de proporcionalidad obedece a la necesidad de dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, así como para garantizar, en una forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría, y finalmente, para evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular, que se pueden producir en un sistema de mayoría simple, en los términos enunciados por la "Ley del Cubo", divulgada por Kendall y Stuart.

“Aun cuando los contornos de la representación proporcional ya apuntaban en forma incipiente y difusa en la teoría del reflejo de Mirabeau, la primera concepción explícita, más aceptada, fue formulada por Víctor Considerat, quien hacia mediados del siglo 'pasado afirmara que una asamblea sólo puede representar fielmente al electorado si en su seno se encontraran representadas, en forma proporcional, todas las corrientes políticas relevantes, que se producen dentro del electorado mismo.

La introducción del principio de proporcionalidad, dentro de los sistemas electorales, se produjo para la elección de la Cámara Alta de Dinamarca en 1855, y en Bélgica, por medio de la Ley Electoral del 30 de noviembre de 1899, inspirada en

el proyecto de Víctor D'Hondt, profesor de derecho civil de la Universidad de Gante”.²⁵

ARTÍCULO 53. La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas, se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

Al respecto Francisco Andrea apunta:

“El artículo 53 de la Constitución de 1917 originalmente decía: "Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente", y en la actualidad esta disposición se encuentra contenida en el artículo 51 de nuestra carta magna.

“La modificación de este artículo fue producto de la "Reforma Política" de 1977, cuando el 4 de diciembre de ese año fue presentada por el Ejecutivo Federal la iniciativa ante el Congreso de la Unión.

En el texto derivado de la reforma constitucional de 1977 se establecieron desde entonces dos tipos de demarcaciones electorales, en cuyo ámbito los ciudadanos ejercen su derecho al voto, que son:

²⁵ Idem, Pág. 19.

1. Los distritos uninominales.

2. Las circunscripciones plurinominales. El distrito uninominal es cada una de las partes en que se encuentra dividido el territorio de la República mexicana, para efectos de celebrar las elecciones de los diputados electos por el sistema mayoritario. De esta primera unidad territorial conocida como "distrito electoral uninominal" habrá un total de 300. Para determinar el número de habitantes que corresponden a cada uno de los distritos, se divide la población total del país entre 300.²⁶

Para Francisco Andrea, estos 300 distritos uninominales son distribuidos entre las 31 entidades federativas de la República mexicana y el Distrito Federal, y para esta distribución se toma en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría, y así con este límite de representación se asegura la presencia en la Cámara de Diputados Federal de representantes populares de todas las entidades que componen la Federación.

El mecanismo de distribución implica que entre mayor sea la densidad poblacional, mayor será la cantidad de distritos que se le asignen a una entidad federativa, con independencia de sus dimensiones geográficas.

El término "uninominal" significa que cada partido político puede postular un solo candidato por cada distrito en el que participa, y el acreedor de la constancia ("constancia de mayoría y validez") de diputado será el que obtenga la

²⁶ ANDREA SÁNCHEZ, Francisco J. La renovación política y el sistema electoral mexicano. Editorial Porrúa. México 1987. Pág. 54.

mayoría relativa de los votos emitidos dentro del distrito electoral de que se trate.

Cabe señalar que se ha encontrado en la forma de hacer la distritación, en países como entre los que aquí se citan como ejemplo a los Estados Unidos y Francia, un sistema para manipular los resultados electorales con base en una distritación tendenciosa, el cual es conocido en los Estados Unidos con el nombre de *Gerrymander*, por el nombre de su inventor (Elbridge Gerry, gobernador de Massachussetts en 1814) y por haber creado un distrito en el estado de Massachussetts en forma de salamandra (*salamander*), el que consiste en crear circunscripciones artificiales para así dividir la fuerza electoral que podría tener la mayoría opositora concentrada en determinados territorios. Esto último se puede realizar de dos maneras:

1. Juntando lo más posible a los votantes de los partidos minoritarios en un distrito, para que de esta forma en todos los demás distritos constituyan una escasa minoría.
2. Separando el área en donde se vea favorecida la oposición, en varios distritos.²⁷

ARTÍCULO 54. La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

- I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;**

²⁷ Ibidem. Págs. 55 y 56.

II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que "tuviesen los candidatos en las listas correspondientes;

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios;

V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento, y

VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

Como apunta el aludido investigador Francisco J. Andrea:

"El fin del sistema mayoritario consiste en reforzar la presencia parlamentaria del grupo que se manifieste mayoritariamente, sin consideración alguna para el peso que puedan representar -en el conjunto del electorado- las tendencias o grupos minoritarios. De esta manera, el sistema mayoritario tiende a conformar una clara y bien establecida mayoría que promoverá la estabilidad política necesaria para que un gobierno dado pueda ser conducido sin el obstáculo paralizador que significa la atomización política.

El sistema electoral de representación proporcional, por otro lado, tiene como consecuencia principal la de que las diputaciones se distribuyen entre los contendientes en una elección, de acuerdo al número de votos logrados por cada uno de los candidatos de los partidos".²⁸

Es decir, con la representación proporcional se busca que cualquier corriente política de importancia esté representada en el Congreso, conformándose así un sistema político plural.

ARTÍCULO 55. Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.

II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;

III. Ser originario del Estado en que se haga la elección; o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se

²⁸ Ibidem. Págs. 127 y 128.

requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular;

IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella;

V. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros;

Los Gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los Secretarios de Gobierno de los Estados, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

VI. No ser ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.

Sin duda los requisitos señalados en el numeral parten de una base lógica, razón por la cual no emito comentario alguno, es decir coincido con lo que se dispone en el numeral de mérito.

ARTÍCULO 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría.

Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

El artículo 56 de la Constitución se refiere a tres cuestiones capitales: la integración de la Cámara de Senadores, las fórmulas electorales que se utilizan para ese efecto, y el procedimiento para su renovación.

La reforma constitucional publicada el 22 de agosto de 1996 de nueva cuenta modifica la integración del Senado con el ánimo de dar mayor espacio a las fuerzas políticas de oposición.

En efecto, el artículo 56 indica que la Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores, de los cuales dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria y uno asignado a la primera minoría, y en cuanto a los treinta y dos senadores restantes, éstos surgirán según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

La norma también repite que la Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años. El artículo 56 se ve complementado por un artículo cuarto transitorio que deroga el segundo párrafo del artículo tercero transitorio del decreto de fecha 2 de septiembre de 1993, publicado en el Diario Oficial el día 3 de ese mes y año, por lo que en lugar de elegirse en 1997 a un senador según el principio de mayoría relativa, los ciudadanos elegirán en su lugar a treinta y dos senadores de representación proporcional que durarán en el cargo hasta el año 2000, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

La razón de la reforma fue la de representar mejor a las fuerzas políticas más representativas del país, situación que se logra en mayor medida que en la reforma de 1993.

Sin embargo, la modificación constitucional afecta una tradición importante -aunque ciertamente algunas normas constitucionales en el siglo pasado, principalmente las dos constituciones centralistas y el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 ya habían afectado-, que se refiere a la representación igualitaria de senadores por entidad federativa, con lo que nuestro Senado se aleja, cada vez más, del ideal de ser una Cámara de representación de las

entidades, y se consolida en una Cámara colegisladora, revisora, etcétera, pero sin tener un papel destacado en el ámbito del Estado federal.

Cierto es, como lo veremos a continuación, que en muchos Estados federales no existe una representación paritaria por entidades, y que existen tantos modelos de Senado como países federales hay; no obstante, por la necesidad de fortalecer el federalismo en México, consideramos indispensable que el Senado se asuma en el futuro en la gran Cámara federal que en la actualidad no es.

Dicha asunción evidentemente exige un rediseño de la totalidad de las normas constitucionales que se ocupan del Senado y del Estado federal mexicano.²⁹

ARTÍCULO 57. Por cada senador propietario se elegirá un suplente.

Horacio Labastida precisa que para asegurar la función normal de la institución es lógico que las vacantes de los miembros de una legislatura se cubran con suplentes.

Por esta razón suficiente, en las elecciones los partidos registran candidatos por parejas, uno para propietario y otro como supletorio, aun cuando las reforma de 1993 sancionaron al lado de los senadores electos por votación mayoritaria relativa, los de primera minoría -la senaduría de primera minoría se asigna a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido que por sí mismo haya ocupado el segundo lugar en número de votos.

²⁹ CÁRDENAS GARCÍA, Jaime. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*. Tomo II. Editorial Porrúa. México 2000. Pág. 60.

En consecuencia, el sistema mexicano reconoce tres tipos de senadores: propietarios, suplentes y de primera minoría, ampliando con estos últimos la representación senatorial al darse un paso firme por el camino de la proporcionalidad democrática.³⁰

ARTÍCULO 58. Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de veinticinco años cumplidos el día de la elección.

Con base en el artículo 55 constitucional, son necesarios, para el senador, estos requisitos:

- a) ciudadano mexicano por nacimiento y en ejercicio de sus derechos;
- b) originario o vecino por más de seis meses del estado en que se haga la elección; la vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular;
- c) haberse separado cuando menos noventa días antes de la elección si tenía mando en la policía o en la gendarmería rural o si se hallaba en servicio activo en el ejército;
- d) igual condición si se era secretario o subsecretario de Estado o magistrado de la Suprema Corte de Justicia. Los gobernadores no pueden ser senadores; sí los secretarios de gobierno local, magistrados y jueces federales o estatales, que son elegibles en el caso de que se hayan separado definitivamente de sus cargos antes de los noventa días;

³⁰ LABASTIDA, Horacio. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada. Tomo II. Editorial Porrúa. México 2000. Pág. 68.

e) no ser ministro de culto religioso, y

f) no podrán ser reelectos para un periodo inmediato ni con el carácter de suplentes; en cambio, los suplentes pueden ser propietarios en el periodo inmediato si no entraron en ejercicio.

ARTÍCULO 59. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los Senadores y Diputados Suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Teóricamente en este numeral se aspira a evitar la reelección, empero el legislador mexicano haciendo gala de su ingenio se ha convertido en un saltimbanqui, porque al terminar su período de senador, aspira a ser diputado los próximos tres años y así sucesivamente.

ARTÍCULO 60. El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley.

Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley. Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados

o senadores podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que señale la ley. Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio Tribunal, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de la Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.

El artículo 60 de la Constitución atiende uno de los asuntos que durante mucho tiempo ha preocupado a académicos y políticos: la calificación de las elecciones del Poder Legislativo.

La referente al Poder Ejecutivo ha estado normada por el artículo 74, fracción I, de la Constitución, y conforme a las reformas de 1996, también ahora por el artículo 99, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Política, lo que constituye un cambio fundamental en la declaración de validez de la elección presidencial, pues de ser órgano competente la Cámara de Diputados para calificar esa elección, ahora lo es la Sala Superior del Tribunal Electoral, que formula la declaración de validez de la elección y la de presidente electo, y se deja exclusivamente a la Cámara de Diputados la atribución de expedir el bando solemne para dar a conocer en toda la república la declaración de presidente electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículo 74, fracción I).

ARTÍCULO 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Manuel González Oropeza apunta que la inviolabilidad política de la expresión de ideas se ha extendido a todos los servidores públicos mediante la disposición del párrafo segundo, fracción I, del artículo 109 constitucional, que determina categóricamente: "no procede el juicio político por la mera expresión de ideas".

Por lo que respecta a actos de los parlamentarios, el artículo 110 constitucional determina la procedencia del juicio político contra ellos; sin embargo, la experiencia ha constatado que el Congreso prefiere expulsar sumariamente a sus integrantes, de acuerdo con el artículo 62, que utilizar el procedimiento formal del juicio político.

Los delitos están fuera de la protección del privilegio legislativo, aun aquellos cometidos dentro del recinto del propio Congreso.

El artículo 61 se refiere a la inviolabilidad del recinto en el mismo sentido en que debe entenderse la autonomía universitaria; es decir, que el presidente de la sesión correspondiente solicitará el auxilio de la fuerza pública para la aprehensión del inculcado en el delito y para el esclarecimiento de los hechos.

Este artículo, como ningún otro en la Constitución, cuida de la protección del congresista en su persona, expresión de ideas y actividades; asimismo, con ello pretende garantizar la independencia del Congreso, como institución y como recinto, protegiéndolo de presiones externas y aun internas.

La doctrina no ha delimitado el concepto de "desempeño en el cargo", pues llega a haber una frontera nebulosa entre las acciones públicas y privadas.³¹

ARTÍCULO 62. Los diputados y senadores propietarios durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

De lo explicado en este numeral se puede afirmar que existe interés por garantizar el cumplimiento de la división de poderes; que el Poder Legislativo no pierda el control político que ejerce sobre los actos del Poder Ejecutivo, asegurar la eficiencia y plena dedicación de quienes han sido electos por el pueblo como sus representantes ante el Congreso de la Unión, impidiendo que otra ocupación los distraiga del correcto desempeño de sus responsabilidades públicas; que los representantes populares en el ejercicio de sus cargos actúen con libertad e independencia de criterio y que la Cámara respectiva analice con detenimiento si debe o no otorgar licencia a los legisladores que la soliciten, para evitar que el Ejecutivo pueda paralizar la actividad del Congreso de la Unión, al dejarlo sin quórum, mediante el ofrecimiento de empleos a los diputados y senadores.

³¹ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*. Tomo II. Editorial Porrúa. México 2000. Pág. 109.

ARTÍCULO 63. Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

Se entiende también que los diputados o senadores que faltan diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.

Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que antes se habla. Incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores, no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los Partidos Políticos Nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones.

El Maestro José Gamas Torruco explica que un problema que por su misma naturaleza tiene todo órgano colegiado, es el de lograr la concurrencia de múltiples voluntades para poder funcionar. Las asambleas legislativas o parlamentos también

enfrentan este tipo de problema, pero con un elemento adicional, que por su trascendencia los distingue de otras formaciones colegiadas: los parlamentos son órganos de formación de la voluntad del Estado, en el seno de los cuales se forman consensos básicos en torno a las decisiones políticas que atañen a la colectividad.

Por esta razón, es de suma importancia que los integrantes de las asambleas legislativas se encuentren efectivamente presentes en las reuniones en donde se toman el tipo de decisiones mencionadas, para que a su vez aquéllas puedan cumplir con sus funciones de servir como correas de transmisión de demandas y consensos entre gobernantes y gobernados.

La importancia que reviste, pues, la presencia de los legisladores en las sesiones camarales, ha hecho que el derecho constitucional y el derecho parlamentario generen fórmulas para garantizar la asistencia de aquéllos o, en su caso, su sustitución. A estos mecanismos se refiere, precisamente, el artículo 63 constitucional.

El primer párrafo del artículo 63 constitucional hace referencia al llamado "quórum" de asistencia de las Cámaras, es decir, al número de legisladores que se requieren para que la asamblea pueda sesionar válida y legalmente.

En este artículo se reconoce que no es posible que la totalidad de los legisladores que integran las Cámaras estén presentes en todas y cada una de las sesiones que aquéllas celebran, y al mismo tiempo establece un tope por debajo del cual la asamblea no podrá sesionar válidamente, procurando

con ello asegurar un mínimo de representatividad en las decisiones que toma la Cámara.

El mínimo requerido por el artículo en comento se entiende en relación con las funciones de representación que el Congreso está llamado a realizar.

Es decir, en el Congreso se encuentran representadas una diversidad de fuerzas políticas y corrientes de opinión, cuya presencia y participación en las discusiones hace posible la generación de compromisos y corresponsabilidades sin los cuales no es posible gobernar.

Entonces, el que se requiera que en cada una de las Cámaras se encuentren presentes más de la mitad de sus miembros busca garantizar ese mínimo de representatividad.³²

ARTÍCULO 64. Los diputados y senadores que no concurren a una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.

En opinión de José María Serna De la Garza las asambleas legislativas, al igual que todo órgano colegiado, enfrentan el problema de asegurar la asistencia de sus miembros para poder tomar válida y legalmente sus decisiones.

Así, el derecho constitucional y el parlamentario han ideado una variedad de mecanismos que sirven precisamente para lograr este objetivo.

³² GAMAS TORRUCO, José. Derecho Constitucional Mexicano. UNAM. México 2001. Pág. 89.

El artículo 63 de nuestra Constitución se refiere a algunos de esos mecanismos, como lo son la facultad para compeler a los legisladores ausentes para que se presenten en un plazo determinado; la institución de la suplencia; o las sanciones consistentes en presunciones de renuncia definitiva a ejercer el cargo o a ejercerlo hasta el siguiente periodo ordinario de sesiones.

En este tenor, el artículo 64 constitucional se refiere a otra sanción por inasistencia injustificada o sin permiso, de parte de los legisladores: la que consiste en la pérdida del derecho a recibir la dieta correspondiente al día en que ocurrió la ausencia.

A una disposición de esta naturaleza no le corresponde, en estricto sentido, el estar localizada en el texto constitucional, sino que más bien le tocaría encontrarse en el reglamento del Congreso y en efecto, en el derecho comparado puede comprobarse que en la mayoría de los países así sucede.

La peculiaridad de nuestro Congreso de la Unión en este sentido, solamente puede explicarse a través de una revisión de los debates que en el seno del Congreso Constituyente de 1917 se dieron en torno de esta disposición.

En primer lugar, debe mencionarse que este precepto no tiene antecedente alguno en las Constituciones mexicanas del siglo XIX. Fue en el proyecto de Constitución de Carranza cuando se introdujo por primera vez, produciendo un acalorado debate entre los constituyentes.³³

³³ SERNA DE LA GARZA, José María. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada. Tomo II. Editorial Porrúa. México 2000. Pág. 121.

ARTÍCULO 65. El Congreso se reunirá a partir del 10 de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 15 de marzo de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

En ambos periodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

En cada periodo de sesiones ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su ley Orgánica.

Conforme a la práctica, este numeral tiene una tendencia muy clara de preferir la materia fiscal, soslayando que para el Congreso de la Unión todos los temas deben ser fundamentales.

ARTICULO 66. Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República.

El artículo 66 constitucional establece las fechas de terminación de los dos periodos ordinarios de sesiones, una de las dos modalidades de periodos o de sesiones.

Asimismo, señala la solución para el caso en que las Cámaras no se pongan de acuerdo, para poner término a las sesiones

ordinarias antes de las fechas establecidas constitucionalmente.

ARTÍCULO 67. El Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se reunirán en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión sometiese a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.

El artículo 67 constitucional se refiere a una de las dos modalidades de sesiones que tanto el Congreso como cada una de las cámaras que lo integran pueden realizar: las sesiones extraordinarias.

Asimismo, determina este artículo quién está facultado para convocar a sesiones extraordinarias, así como los requisitos de la convocatoria respectiva y las limitaciones del Congreso o de las cámaras en su actuación dentro del tipo de sesiones mencionado.

Para entender la razón de ser de las sesiones extraordinarias tenemos que hacer referencia a los periodos de sesiones ordinarias y, más aún, a su significado en relación con el principio de división de poderes dentro de un sistema presidencial como el mexicano.

ARTÍCULO 68, Las dos Cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los dos extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá

suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra.

Muchas de las funciones que el Congreso de la Unión implican la actuación sucesiva y continuada de cada una de sus Cámaras.

Estos enlaces de actos pueden verse nítidamente en el procedimiento para la creación de las leyes, o en los procedimientos del llamado juicio político, por nombrar tan sólo dos ejemplos.

La conveniencia de facilitar las diversas comunicaciones entre ambas cámaras, así como su trabajo conjunto, es la razón por la cual nuestra Constitución ha establecido una serie de disposiciones en su artículo 68, destinadas a asegurar su cercanía territorial y la coincidencia temporal de sus sesiones.

Así pues, el artículo 68 de la Constitución se refiere a la residencia de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, así como a la posibilidad de su traslación temporal, ocasional o transitoria, determinándose también los requisitos para efectuar dicha traslación.

Asimismo, el artículo 68 constitucional establece la prohibición, para cualquiera de las cámaras, de suspender sus sesiones por más de tres días sin el previo consentimiento de la otra.

ARTICULO 69. A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo 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.

En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el Presidente de la

Comisión Permanente, informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

El artículo 69 constitucional se refiere a la obligación del presidente de la República de asistir al Congreso, reunido éste en sesión pública y conjunta, el día de la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias.

Asimismo, se establece en este artículo la obligación que el presidente tiene de presentar en esa misma fecha un informe escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. Antiguamente al día del informe presidencial se le denominó el día del Presidente, actualmente es presentado por escrito y no acude el titular del Ejecutivo.

ARTÍCULO 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".

El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

El artículo que aquí se comenta se refiere en primer término a la actividad legislativa, es decir, la actividad por antonomasia del Congreso Federal o Congreso de la Unión, determinando

que las resoluciones del mismo sólo podrán tener carácter de ley o decreto.

De igual manera, en este primer párrafo se establecen las formalidades que deberán cumplirse, para la validez de una ley o de un decreto, como es la obligación de comunicarlos al Ejecutivo, la firma de los presidentes de ambas Cámaras y la de un secretario de cada una de ellas, así como la fórmula que necesariamente deben adoptar para su promulgación.

ARTÍCULO 71. El derecho de iniciar Leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;**
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y**
- III. A las Legislaturas de los Estados.**

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

El artículo se refiere al procedimiento legislativo, específicamente a uno de sus actos: la iniciativa, a través de la cual se inicia el procedimiento de formación o creación de leyes o decretos.

Igualmente en este artículo de la Constitución se determina quiénes son competentes para iniciar leyes o decretos, así como su trámite.

El primer párrafo del artículo 71 constitucional otorga el derecho de iniciar leyes o decretos al presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la

Unión, individualmente considerados, así como a las legislaturas de los estados.

La palabra "iniciativa", unida al término "ley", significa el derecho de presentar o proponer un proyecto de precepto o de disposiciones que versen sobre alguna materia de interés común, a través de las cuales, se mande o se prohíba algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados.

La ley, o derecho positivo, tiene como características el ser general, abstracta, imperativa u obligatoria y formal, lo que significa, entre otras cosas, que tiene que ser dictada por el Congreso, no valiendo su ignorancia como excusa para su incumplimiento, ni el desuso, la costumbre o la práctica en contrario.

La palabra "iniciativa", unida al término "decreto", significa el derecho de presentar o proponer un proyecto de precepto o disposiciones de carácter particular, es decir, que se refieran a determinados lugares, tiempos, corporaciones o establecimientos, como por ejemplo las relativas al otorgamiento de licencias al titular del Ejecutivo, a admitir su renuncia, a designar presidente de la República interino o sustituto, así como para autorizar a un ciudadano mexicano a prestar sus servicios a un gobierno extranjero.

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.

a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al

Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

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 desechado 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. Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

d) Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a); pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

e) Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción a). Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora

fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

f) En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

g) Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

h) La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

i) Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos de que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

j) 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.

Este numeral se relaciona con los artículos 65 y 66 constitucionales, ya que estos dos artículos establecen que en los dos periodos de sesiones podrán tratarse tanto el estudio, discusión, así como la votación de las iniciativas de ley que se presenten.

2.3 FACULTADES

Las encontramos en el artículo 74, en el cual a la letra se dice:

ARTÍCULO 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;

III. Derogada;

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de leyes de ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 5 del mes de noviembre o hasta el día 5 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

La Cuenta Pública el año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos,

así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren;

VI. Derogada;

VII. Derogada, y

VIII. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

En esencia la Cámara de Diputados tiene funciones administrativas e investigadoras, en virtud de que da a conocer el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La función investigadora la realiza al declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución. Igualmente conocerá de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

Las facultades generales del Congreso se describen en el artículo 73 de la Constitución,³ con el que inicia la sección III del Título Tercero de la misma (*De las facultades del Congreso*), que se prolonga hasta el artículo 77.

La Constitución otorga similares funciones a ambas cámaras, pero hay funciones que sólo pertenecen al Senado o a la Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados tiene 500 miembros, que son nombrados cada tres años. De éstos, 300 son electos directamente, con base en los distritos de mayoría relativa, asignados por población, pero ningún estado puede tener menos de dos diputados de mayoría. Los otros 200 se asignan en función de un sistema de representación proporcional, de acuerdo con un sistema de listas votadas en cinco circunscripciones plurinominales.

El Senado tiene 128 miembros. Se eligen tres senadores por cada estado, que duran seis años en su encargo; dos en forma directa, elegidos por mayoría relativa (sin considerar a la población), y uno más para aquel que encabeza la lista de candidatos del partido o coalición política que haya obtenido el segundo lugar en la elección estatal, por lo que es llamado *de la primera minoría*. Los 32 restantes se designan en función de un sistema de representación proporcional, de acuerdo con un sistema de una sola lista votada a nivel nacional.

Una legislatura es el periodo de tres años en la que los individuos electos para formar parte de la Cámara de Diputados y el Senado de la República ejercen el Poder Legislativo de la Unión, en el cual deberán cumplir con las atribuciones que les otorga la Constitución.

Los senadores ejercen su periodo en dos legislaturas consecutivas, y los diputados en una sola. Tanto diputados como senadores no pueden ser electos para la siguiente legislatura a la que ejercieron su cargo, ni como propietarios ni como suplentes. Los suplentes que no hayan llegado a ocupar la titularidad de sus curules sí pueden ser electos para la siguiente legislatura como propietarios.

Las legislaturas llevan un número ordinal en sucesión desde que la primera fue electa conforme a la Constitución de 1857, el 16 de septiembre de 1857, cuando se instaló la I Legislatura del Congreso de la Unión de México. Hasta 1934, las legislaturas tenían una duración de dos años únicamente, y fue hasta ese año cuando la XXXVI Legislatura se eligió por primera vez para un periodo de tres años.

2.4 APRECIACIÓN DE SU FUNCIONALIDAD

En los Estados Unidos Mexicanos, el **Congreso de la Unión** es el órgano depositario del Poder Legislativo a nivel federal.

Es una asamblea bicameral, es decir, está compuesta por dos cámaras: la Cámara de Diputados –con un total de 500 diputados– y el Senado –constituido por 128 senadores–.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el Congreso en su Título Tercero, Capítulo II, artículo 50.

Cuando se reúne de forma conjunta, para sesiones de Congreso General, su sede oficial es el Palacio Legislativo de San Lázaro, que de ordinario es también sede de la Cámara de Diputados.

En periodos de receso, la Comisión Permanente reúne un número de diputados y senadores para atender los asuntos pendientes del Congreso hasta el nuevo periodo de sesiones.

El Poder Legislativo cuenta con el Canal del Congreso de México desde 2000.

A este Poder le dediqué una importante cantidad de páginas, porque considero trascendente su función, pues un país carente de marco jurídico sería ingobernable.

Se denomina poder legislativo a una de las tres facultades y funciones primordiales del estado (junto con el poder ejecutivo y el judicial), que consiste en la aprobación de normas con rango de ley. Es una de las tres ramas en que tradicionalmente se divide el poder de un Estado.

En una democracia, el poder legislativo elabora y modifica las leyes existentes de acuerdo con la opinión de los ciudadanos. Su función específica es la aprobación de las leyes y, generalmente, está a cargo de un cuerpo deliberativo (congreso, parlamento o asamblea de representantes).

En nuestro país funciona a la perfección, en virtud de que su organización interna data de muchos años y guía a los Diputados del partido político de que se trate a no salirse de lineamientos para que la función legislativa sirva de ejemplo a organismos públicos y privados similares.

El Lic. Vicente Fox determinó extraña y sabiamente en su discurso de toma de posesión como primer mandatario el 1º de Diciembre de 2000: **“EL PRESIDENTE PROPONE Y EL CONGRESO DISPONE”**.

Tan dispuso el Congreso en el sexenio foxista, que su relación fue áspera, al grado de evitarle salir del país y estar en contra de varias de sus iniciativas de ley y no aprobarlas.

El actual **Presidente de la República mexicana, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, NO HA UTILIZADO ADECUADAMENTE SU INVESTIDURA, A EFECTO DE PERSUADIR A LOS INTEGRANTES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, PARA QUE LE APRUEBEN DIVERSAS INICIATIVAS.**

En ese sentido la democracia “a la mexicana” ha sido un verdadero fracaso del 2000 a la fecha.

CAPÍTULO TERCERO

EL PODER JUDICIAL

3.1 CONCEPTO

Es el poder federal que se encarga de resolver las controversias de tipo legal y se dedica a aplicar la ley y a vigilar su observancia.

El Poder judicial, es una de las tres facultades y funciones primordiales del Estado (junto con el poder ejecutivo y el poder legislativo).

Lo que caracteriza al poder judicial es la potestad jurisdiccional, entendida ésta como la capacidad de resolver litigios y todo tipo de procesos (juzgar y hacer ejecutar lo juzgado).

En el plano práctico esto se traduce en las siguientes funciones:

Ejecutar y aplicar imparcialmente las normas que expresan la voluntad popular;

Someter a todos los poderes públicos al cumplimiento de la ley;

Controlar la legalidad de la actuación administrativa; y

Ofrecer a todas las personas la tutela efectiva en el ejercicio de sus derechos e interés legítimos.

Para el desempeño de las funciones que actualmente, y en los estados democráticos más avanzados, tiene asignadas el poder judicial ha sido necesario que una serie de principios lo configuren.

Estos principios básicos configuradores son:

Sumisión del juez a la Constitución y a la ley. Este principio es consecuencia directa de la teoría de separación de poderes propia del Estado de Derecho. El juez está sometido a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, con absoluto respeto al principio de jerarquía normativa.

Independencia judicial. Debe ser entendida como independencia ante los otros poderes del Estado y como independencia frente a los demás órganos jurisdiccionales y frente a sus propios órganos de gobierno. Clásicamente se distinguen dos aspectos de la independencia, la orgánica y la funcional. La primera hace referencia a la inamovilidad de los jueces frente al poder ejecutivo (salvo en los casos previstos por ley) y al autogobierno de la institución. La segunda dice de la independencia del acto de juzgar.

Responsabilidad judicial. Este principio se ha desarrollado de forma reciente en algunos de sus aspectos y su presencia en los ordenamientos jurídicos sólo aparece en los estados más avanzados. Habla de la responsabilidad penal (la primera en aparecer), civil y disciplinaria (la más reciente). Tratan de fijar en qué condiciones los jueces son responsables penal, civil o disciplinariamente en algunas de las funciones que les son propias.

Exclusividad y unidad de la jurisdicción. Estos principios, que tienen su origen en la teoría de la separación de poderes, no son independientes entre sí, sino que mantienen una íntima conexión. Por exclusividad se entiende que ningún otro poder del Estado, ni ninguna otra institución, puede ejercer funciones jurisdiccionales y, por ello, la potestad jurisdiccional reside en un único cuerpo de jueces y magistrados.

El poder judicial descansa en la Suprema Corte de Justicia, en tribunales colegiados de circuito, en tribunales unitarios de circuito, en juzgados de distrito, en el jurado popular federal y en los tribunales del orden común de los estados, que actúan como auxiliares de los anteriores. El poder judicial es el encargado de decidir las controversias que se plantean sobre las responsabilidades públicas o privadas de los individuos. La imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial.

3.2 MARCO JURÍDICO

El Poder Judicial es aquel poder del Estado que de conformidad al ordenamiento jurídico, es el encargado de administrar justicia en la sociedad, mediante la aplicación de las normas jurídicas, en la resolución de conflictos.

Por Poder, en el sentido de poder público, se entiende a la organización, institución o conjunto de órganos del Estado, que en el caso del Poder Judicial son los órganos judiciales o jurisdiccionales: juzgados y tribunales, que ejercen la potestad jurisdiccional, que suele gozar de imparcialidad y autonomía.

Eduardo Andrade Sánchez explica que según la teoría clásica de Montesquieu, la división de poderes garantiza la libertad del ciudadano. Montesquieu compuso su teoría después de un viaje a Inglaterra en donde interpretó que un poder judicial independiente puede ser un freno eficaz del poder ejecutivo.

Bajo esta separación de poderes, nace el llamado estado de derecho, en el cual los poderes públicos están igualmente sometidos al imperio de la ley.

El Poder judicial debe ser independiente para poder someter a los restantes poderes, en especial el ejecutivo, cuando estos contravengan el ordenamiento jurídico.³⁴

La regulación legal del Poder Judicial Federal se ubica a partir del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Según la primera parte del artículo 94: "se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación, y en Juzgados de Distrito". De estos titulares del Poder Judicial Federal, la Constitución sólo se ocupa de la Suprema Corte en el aspecto de la organización.

El Constituyente de Querétaro quiso que dicho tribunal se integrara por once ministros y funcionara siempre en pleno, regresando así al sistema que había consagrado la Constitución de 57, hasta antes de la reforma de 1900.

³⁴ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Derecho Constitucional. Oxford University Press. México 2008. Pág. 79.

Una larga discusión se había suscitado en torno de la referida reforma, que autorizaba a la ley secundaria para establecer si la Corte debía funcionar en pleno o en salas.

Los partidarios de que la actuación fuera siempre en pleno (a la cabeza de ellos Rabasa), presentaban como argumentos la necesidad de mantener la unidad de la jurisprudencia, que tendría que romperse por la diversidad de criterio de las distintas salas que interpretaban simultáneamente la Constitución, y la conveniencia de salvar la autoridad y el prestigio de la Corte, los cuales se menoscabarían si la altísima tarea de interpretar la Constitución se encomendaba a fracciones de tribunal.

Pero frente a tales razones se impuso en 1900 como decisivo argumento que, de seguir actuando en pleno, la Corte jamás podría con el rezago cada vez mayor en el número de amparos, que ingresaban a la justicia de la Unión a través del artículo 14 constitucional.

Efectivamente, si dicho precepto se entendía en el sentido de que consagraba como garantía individual únicamente el "debido proceso legal", esto es, que nadie podía ser afectado por la autoridad sin la forma de juicio, la consecuencia era que tocaba a la Corte conocer tan sólo de la materia genuinamente constitucional, para la cual era suficiente un solo tribunal.

Empero cuando se consideró que el artículo 14 instituía la exacta aplicación de la ley como garantía de la persona, cualquiera violación de las leyes comunes se convirtió en violación de dicha garantía y así penetró a la Corte, para

hacer imposible su tarea, todo lo que antes debía agotarse ante la jurisdicción común.

El incremento que han tenido en los últimos años las controversias entre patrones y obreros y las derivadas de las organizaciones sindicales, han obligado a segregar de la sala administrativa la materia obrera, para dar su conocimiento a una nueva sala y elevar a veintiuno el número de ministros, según reforma de 1934.

Como estas medidas no fueran suficientes para descongestionar a las Salas existentes, en el año de 1951 se adoptaron trascendentales reformas, entre ellas la creación de una sala más, con el encargo transitorio de auxiliar en el despacho de la materia civil, ampliando más tarde dicho encargo, también transitoriamente, a las materias penal y fiscal.

La necesidad impuso la división en salas y el tiempo ha hecho olvidar la antigua discusión, que en verdad ya no tendría razón de ser.

Como cada sala (con excepción de la transitoria sala auxiliar) tiene a su cargo una materia distinta, las contradicciones entre ellas sólo pueden darse en los escasos puntos que les son comunes, y para ello las reformas de 51 encomendaron al Pleno de la Corte la resolución de las contradicciones.

Respecto al prestigio y respetabilidad del tribunal, no le viene tanto de que sea unitario cuanto de la probidad personal, la independencia de criterio y la competencia profesional de cada uno de sus miembros.

Para devolver a la Corte su papel exclusivo de intérprete máximo de la Constitución, pero reconociendo a la vez el hecho indiscutible de la federalización de la justicia, se ha propuesto la creación de un tribunal federal competente para examinar la inexacta aplicación de las leyes ordinarias.

3.3 ATRIBUCIONES

La principal atribución del Poder Judicial Federal, es la defensa de la Constitución.

Bajo este título genérico quedan comprendidos los mecanismos preventivos y reparadores del orden constitucional en los cuales se ha llegado a ver, por la función de auto control del sistema jurídico que cumplen el "coronamiento del Estado de Derecho".

En el título específico de *autoprotecciones* se designa a las medidas de defensa jurídico políticas de carácter preventivo cuya aspiración más alta es la vigencia del orden constitucional. Entre ellas quedan comprendidas: la separación de poderes, el procedimiento dificultado de reforma de la Constitución por el órgano revisor; la revisión de la cuenta pública y las funciones de los partidos políticos.

En el rubro de las *garantías constitucionales* quedan comprendidos los sistemas reparadores del orden constitucional.

Para Julio César Contreras Castellanos esta palabra proviene de una locución anglosajona warranty o warantie, pero también se afirma que es una derivación del término garante que proviene del francés garant, y éste quizá del franco werend; cfr. a. al. ant. werent, al. gewahren, otorgar, que

significa el efecto de afianzar lo estipulado; fianza, prenda; cosa que asegura y protege contra algún riesgo o necesidad; seguridad o certeza que se tiene sobre algo; documento que garantiza este compromiso, así como en su acepción constitucional se le ubica como "derechos que la Constitución de un Estado reconoce a todos los ciudadanos".³⁵

Por su parte Martha Elba Izquierdo Muciño precisa que gran parte de los países del mundo aceptan los principios éticos de la cultura occidental, que se basan en el reconocimiento de los llamados derechos del hombre.

La Declaración Universal de Derechos del Hombre, determina que el concepto de derecho es el siguiente: "aquella condición de vida sin la cual en cualquier fase de la historia, los hombres no pueden dar de sí lo mejor que hay en ellos, como miembros activos de la comunidad, porque se ven privados de los medios para realizarse plenamente como seres humanos".

Según la Comisión Nacional de Derechos Humanos: "son inherentes al ser humano, sin los cuales no se puede vivir y, por tanto, el Estado los debe respetar, proteger y defender. En efecto, debido al surgimiento de Estados totalitarios, el sinnúmero de ultrajes que se cometieron en contra de la dignidad humana y a los constantes atentados contra los bienes más preciados de la cultura occidental, específicamente durante la Segunda Guerra Mundial, de nuevo se volvió la mirada hacia la importancia de los derechos naturales del hombre.

³⁵ CONTRERAS CASTELLANOS, Julio César. *Las garantías individuales en México*. Editorial Porrúa-UNAM. México 2006. Págs. 21 y 22.

Cuando se habla de derechos del hombre se hace un llamado al legislador para que, con base en principios ideales en el orden jurídico positivo, emita preceptos que satisfagan esas exigencias.

La devoción por los principios del derecho natural se hizo evidente en muchas constituciones que surgieron al término de la Segunda Guerra Mundial. Sus autores no titubearon al hablar de los derechos naturales del hombre, no obstante las críticas que existieron en el siglo XIX a esta idea.

Se habla de derechos naturales, inherentes al ser humano, anteriores y superiores al Estado. Éste sólo puede reconocerlos; no obstante, tales derechos requieren un aseguramiento o una garantía en el ordenamiento positivo, sobre todo en la Constitución, para su cabal cumplimiento y respeto.

Con estos conceptos se concibió la noble idea de proteger al ser humano en su calidad de persona, independientemente del Estado al que pertenezca.³⁶

En el Diccionario Jurídico Mexicano se apunta que en un estricto sentido técnico-jurídico, se entiende por garantía constitucional el conjunto de instrumentos procesales, establecidos por la norma fundamental, con objeto de restablecer el orden constitucional cuando el mismo sea transgredido por un órgano de autoridad política.³⁷

³⁶ Cfr IZQUIERDO MUCIÑO, Martha Elba. *Garantías Individuales*. 2ª. Edición. University Press. México 2007. Págs. 1 y 2.

³⁷ VOZ GARANTÍAS CONSTITUCIONALES. *Diccionario Jurídico Mexicano*. 9ª. Edición Tomo D-H. Editorial Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México. México 1996. Pág. 1512.

Según las palabras de H. Fix Zamudio su finalidad radica en eliminar los obstáculos que impiden el cumplimiento del orden constitucional y restaurarlo; son de naturaleza represiva. Integran la moderna rama del Derecho Procesal Constitucional, definida como: "La disciplina que se ocupa del estudio de las garantías de la Constitución, es decir, de los instrumentos normativos de carácter represivo y reparador que tienen por objeto remover los obstáculos existentes para el cumplimiento de las normas fundamentales, cuando las mismas han sido violadas, desconocidas o existe incertidumbre acerca de su alcance o de su contenido".³⁸

No obstante ello, al término garantía, referido al derecho constitucional, se le ha dado diversos significados.

El autor Luis Bazdresch, menciona que el Diccionario de la Real Academia Española define así el vocablo garantía: acción o efecto de afianzar lo estipulado.

En derecho público la noción de la garantía es totalmente diferente de las anteriores, y comprende básicamente una relación subjetiva, pero directa, entre la autoridad y la persona, no entre persona y persona.

Esa relación se origina, por un lado, en la facultad soberana de imponer el orden y regir la actividad social y, por el otro, en la necesidad de que las personas no sean atropelladas en sus derechos humanos por la actuación de la autoridad.³⁹

³⁸DEL PALACIO DÍAZ, Alejandro. *Lecciones de Teoría Constitucional. Claves Latinoamericanas*. México 1989. Págs. 339 y 340.

³⁹BAZDRESCH, Luis. *Garantías Individuales*. 6ª. Edición. Editorial Trillas. México 2008. Págs. 11 y 12.

El autor Saúl Lara Espinoza precisa que las garantías en un principio tenían como propósito fundamental la protección del individuo como persona humana, incluyéndose ahora también a las personas morales.⁴⁰

El Doctor Ignacio Burgoa Orihuela precisa que el concepto 'garantía' en el derecho público ha significado diversos tipos de seguridades o protecciones en favor de los gobernados dentro de un estado de derecho, es decir, dentro de una entidad política estructurada y organizada jurídicamente, en que la actividad del gobierno está sometida a normas preestablecidas que tienen como base de sustentación el orden constitucional.

Por ello los constituyentes se concretaron a instituir las 'garantías' que aseguraran el goce de esos derechos, de tal suerte que al consagrar las propias garantías, en el fondo se reconoció el derecho respectivamente protegido o asegurado por ellas, estableciéndose así la relación de que hemos hablado."⁴¹

Juventino V. Castro al aludir a este concepto precisa que las garantías constitucionales son derechos del hombre, derechos fundamentales, derechos públicos subjetivos o derechos del gobernado.⁴²

El hombre vive y actúa en un clima social y político, animado de la constante tendencia de lograr su subsistencia y la de

⁴⁰LARA ESPINOZA, Saúl. *Las garantías constitucionales en materia penal*. Editorial Porrúa. México 1999. Págs. 9 y 10.

⁴¹ *Diccionario de Derecho Constitucional y Amparo*. Editorial Porrúa. México 1999. Págs. 181 a 184.

⁴² CASTRO, Juventino V. *Garantías y Amparo*. Editorial Porrúa. México 2000. Pág. 3.

quienes dependen de él, así como de la de procurar el mejoramiento de su situación personal y familiar.

La misma naturaleza le ha dotado de las aptitudes corporales y mentales adecuadas para la realización de esas finalidades, por consiguiente, la mera existencia humana conduce a reconocer que los hombres tienen de por sí, de acuerdo con su organización físico psicológica, derecho a la vida, a la libertad, en sus múltiples aspectos, a la igualdad, a la propiedad, al trabajo, etc., mediante cuyo ejercicio alcanzan su progreso y su destino; y para el debido logro de esas finalidades, particularmente tienen especial derecho a que su dignidad personal, o sea, su existencia, su integridad mental y corporal, sus derechos adquiridos y su libertad de acción sean respetados por aplicación de las reglas que constituyen la seguridad jurídica, de la cual trataremos en su oportunidad.

El hombre se desenvuelve en el aspecto político del medio social, en el que sus actividades están sujetas a las normas instituidas por la respectiva soberanía, las autoridades deben tener la prohibición expresa de impedir ese ejercicio cuando se desarrolla con las restricciones indicadas.

Al conjunto de las facultades que el hombre tiene por su propia naturaleza para usar y disfrutar de los medios antes referidos, se designa con el nombre de derechos humanos o del hombre, que por las consideraciones expresadas derivan de su propia naturaleza, y las prevenciones que mandan respetar esos derechos son las garantías que la Constitución otorga.⁴³

⁴³ Cfr. BAZDRESCH, Luis. Págs. 12 y 13.

A esos derechos no sólo se les asignó un contenido civil y político, sino también económico y social. Esto trajo por consecuencia que de las diferentes nociones de garantía -que en su sentido gramatical significa "protección o aseguramiento"- se concibieran varios niveles de los derechos humanos:

.Garantía económica-social y cultural (igualdad de oportunidades; cultura de los derechos humanos)

.Garantía jurídico-política (declaraciones de derechos; división de poderes)

.Garantía procesal-institucional (tutela judicial, protección por medio de organismos especializados)⁴⁴

Nuestra Constitución no los crea, pero sí concede, u otorga las garantías adecuadas para su efectividad en el terreno de los hechos, y en su conjunto tales garantías son las instituciones de Derecho Público que forman el cuadro dentro del cual tenemos el Derecho positivo de desarrollar nuestra actividad en el medio social donde vivimos.

Por lo explicado no puede decirse que nuestra Constitución de 1917 establece garantías sociales, o sea, que la sociedad es titular de algunas garantías, como los individuos; no, la sociedad no tiene garantías, la sociedad no es un individuo, ni de hecho ni de derecho, la sociedad es el conjunto de todos los individuos; la sociedad como tal, en su condición de grupo organizado de seres humanos, no es titular de ningún derecho del hombre, y por tanto no puede tener ninguna de las garantías que otorga nuestra Constitución; sin embargo, sí

⁴⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Coordinada. Tomo I. 13ª. Edición. Editorial Porrúa- Universidad Nacional Autónoma de México. México 1999. Pág. 3.

podemos decir que tienen manifiestos y relevantes aspectos y fines sociales aquellas garantías que están constituidas y reglamentadas con miras a satisfacer evidentes intereses de la sociedad, por ejemplo, principalmente la educación, por la definición de sus propósitos; el régimen de la propiedad privada que, sin hablar de la expropiación por causa de utilidad pública, al autorizar que la Nación imponga a dicha propiedad las modalidades que dicte el interés público, aplica estricta, rigurosa y ampliamente un criterio de beneficio social, además, está específicamente sujeta a diversas modalidades que tienden al beneficio común, tales como la limitación de la superficie de los predios rústicos, el fraccionamiento de los latifundios y la contribución a las dotaciones de tierras a los núcleos de población que no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades; la reglamentación de las relaciones de los patrones con los obreros, que si bien tiende directamente al beneficio y a la protección de los obreros, y también protege en lo justo a los patrones, estas finalidades son las de realización específica e inmediata que la ley procura, pero asimismo su aplicación tiene un propósito general mucho más elevado, mucho más alto, que es la regularidad económica, la reglamentación de las actividades productivas, con miras a su desarrollo orgánico y pacífico, asentado en las bases laborales definidas y, sin interrupciones por discrepancias caprichosas entre los dos elementos que integran dichas actividades, sino que esos elementos estén refrenados y reglamentados con criterio adecuado para lograr que sus labores continúen indefinidamente en plan exitoso, por su enorme importancia como fuentes de vida de muy grandes sectores de la población.

El lenguaje de los autores y las expresiones de las resoluciones judiciales, por una figura de dicción, han asimilado las garantías que la Constitución otorga con los derechos humanos que la misma reconoce, y así se dice que nuestra Constitución otorga o consagra la garantía de la vida, de la libertad, de la propiedad, etc., cuando lo correcto sería decir que garantiza que las autoridades respeten el derecho a la vida, a la libertad, a la propiedad, etc., y las garantías efectivas de esos derechos están en las resoluciones concretas y específicas de los órganos constitucionales (Suprema Corte de Justicia, tribunales colegiados de circuito y juzgados de distrito) que detienen o regulan la acción de la autoridad que los desconoce o los viola.⁴⁵

Martha Elba Izquierdo Muciño precisa que más importante no es su proclamación, sino su vigencia real. Además, no son estrictamente "individuales" sino "sociales", lo que en nuestro ordenamiento jurídico corresponde a lo que conocemos como garantías individuales y garantías sociales. Orgullosamente, nuestro país en la Constitución de 1917 consagró ambas garantías, mucho tiempo antes de que se proclamaran en la Declaración Universal de diciembre de 1948.

Garantía, por tanto, equivale a afianzamiento o aseguramiento, protección o respaldo. Jurídicamente, el concepto y el vocablo garantía tuvieron su origen en el derecho privado.

En consecuencia, garantía es todo lo que se entrega o se promete para asegurar el cumplimiento de una oferta, que puede ser lisa o llana, supeditada a la satisfacción de algún requisito.

⁴⁵ Ibidem. Págs. 17 y 18.

De la misma forma se expresa también el carácter accesorio de la garantía respecto de un acto principal, e incluye los dos aspectos de la garantía: uno en interés de quien ofrece y otro en interés de quien acepte.⁴⁶

3.4 EXAMEN CRÍTICO

Rabasa -respecto al poder judicial- tuvo dos tesis sucesivas, que aunque no son contradictorias entre sí, sin embargo la segunda rectifica parcialmente a la primera. El autor opinó que el judicial no es un poder, porque limitado a aplicar la ley, expresión ya hecha de la voluntad del pueblo, no puede querer en nombre de éste; más tarde consideró que aunque en sentido científico de la palabra el departamento de justicia no es un poder, en la Constitución necesita tener ese título, y en sus funciones puede y debe ceñir a los poderes reales dentro de los mandamientos de la ley suprema que distribuyó las competencias, para que no haya jurisdicciones sin perímetro.

Según nuestro criterio, la discusión en torno de la naturaleza de la actividad judicial, para determinar si constituye o no un Poder, es una discusión de orden teórico, que no tiene interés ni siquiera para el legislador constituyente.

Este debe preocuparse, en efecto, por salvar la independencia del órgano judicial y por dotarlo de las atribuciones necesarias para que administre cumplidamente la justicia y mantenga en una organización del tipo de la nuestra, el equilibrio de los demás Poderes.

⁴⁶ IZQUIERDO MUCIÑO, Martha Elba. *Garantías Individuales y Sociales*. 2ª. Edición. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca estado de México 2000. Pág. 50.

Tales objetivos pueden alcanzarse sin decidirse teóricamente por ninguna tesis. Si nuestra Constitución da el nombre de Poder al judicial, es sin duda por la razón de conveniencia práctica que apuntaba Rabasa, pero suprimase de la ley suprema esa denominación y se advertirá que con ello nada pierde, ni en su naturaleza ni en sus funciones, el órgano judicial de la federación.

Si dilucidar el punto controvertido no es de importancia para el legislador, menos lo es para el intérprete, cuando éste tiene ya una solución positiva en la ley, en el sentido de considerar como Poder al judicial, al par de los otros dos.⁴⁷

⁴⁷ Autor citado por MORENO DÍAZ, Daniel. Op. Cit. Págs. 471 y 472.

CAPÍTULO CUARTO EL PODER EJECUTIVO

4.1 GENERALIDADES

En opinión de Miguel Ángel Garita Alonso, el Poder Ejecutivo tiene funciones administrativas, de aplicación material de la ley, de promoción del desarrollo del bienestar colectivo.

Por principio debe atender y dar solución a las necesidades e intereses sociales, la protección individual y familiar y el respeto y apoyo de aquellas manifestaciones que van en beneficio del hombre y de la colectividad.

En el fondo es difícil valorar la validez de su función cuando finalmente actúa dentro de estructuras dependientes impuestas internacionalmente, dentro de una estratificación con intolerables desigualdades y que hace poco o nada para evitarlas o cuando menos disminuirlas.

En esta labor la revisión de las atribuciones del Poder Ejecutivo debe estar dirigida a señalar las prescripciones que lleven a que efectivamente cumpla con su misión sustantiva, en beneficio del hombre y la colectividad y en consecuencia corregir sus abstenciones para prevenir y eliminar tensiones y conflictos.

Se habla reiteradamente de los derechos humanos y se olvidan los derechos sociales, aspectos sustantivos de la vida humana.

Un Poder Ejecutivo sin fundamento ni proyección social es autoritario y arbitrario, y la división de poderes tiene poca importancia en una realidad lacerante y notoria.

Una vez más subrayamos que una reforma del Estado que merezca ser histórica y trascendente, debe velar por las atribuciones basada en los principios y valores que reiteradamente hemos mencionado, para que la división de poderes atienda, ante todo, a la sustancia humana y social de las atribuciones de poder, más que a formalismos o puntualizaciones intrascendentes; o lo que es peor, a modificaciones que den cabida al privilegio y propicien la marginación.⁴⁸

El poder ejecutivo nacional está representado por un presidente, que tiene que ser mexicano de nacimiento e hijo de mexicanos; se elige de manera directa y popular para un periodo de 6 años y no puede ser reelegido. El presidente designa a los miembros de su gabinete, que tienen que ser confirmados por el Congreso.

4.2 BASE LEGAL

En el artículo 80 constitucional se dispone que el ejercicio del poder ejecutivo federal se deposite en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Consecuentemente el Presidente de la República Mexicana, es el encargado de uno de los tres poderes constituidos de carácter federal. La Constitución crea, organiza y le otorga su competencia al presidente de la República.

⁴⁸GARITA ALONSO, Miguel Ángel. *Op. Cit.* Págs. 12 y 13.

El poder ejecutivo federal en México es unitario, electo directamente por el pueblo para un periodo de seis años y no puede ser reelecto.

Los requisitos para ser presidente los establece el artículo 82 de la Constitución y son los siguientes:

A) SER CIUDADANO MEXICANO POR NACIMIENTO, EN PLENO GOCE DE SUS DERECHOS, E HIJO DE PADRES MEXICANOS POR NACIMIENTO. Lo primero que se exige es ser ciudadano mexicano, lo cual es muy natural ya que, conforme a la fracción II del artículo 35, es prerrogativa del ciudadano poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y para poder desempeñar ese cargo necesariamente tiene que estar en pleno goce de sus derechos. Además se pide ser ciudadano mexicano por nacimiento, pues se supone que así se es más adicto a la patria que los que son mexicanos por simple naturalización; se trata de evitar que se sigan intereses que no sean los de México, como podría acontecer si antes se ha tenido otra nacionalidad.

Pero además hay otro requerimiento: ser hijo de padres mexicanos por nacimiento.

B) TENER TREINTA Y CINCO AÑOS CUMPLIDOS AL TIEMPO DE LA ELECCIÓN. Se exige una edad en la cual la Constitución supone que la persona ha alcanzado la madurez de criterio. Sólo en este caso y en el de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se solicita esta edad que es la máxima que la Ley Fundamental llega a pedir. Por la redacción del artículo un partido político puede postular como candidato a una persona de 34 años, y se satisfará el requisito si cumple los 35 años incluso el día de la elección.

C) HABER RESIDIDO EN EL PAÍS DURANTE TODO EL AÑO ANTERIOR AL DÍA DE LA ELECCIÓN. Este requisito obedece primordialmente a que la persona que va a ocupar la presidencia debe tener un amplio conocimiento de la realidad y no estar desvinculado de los problemas nacionales. En México esta permanencia es corta, pues se reduce a un año. La Constitución norteamericana solicita catorce años de residencia previa en el país.

D) NO PERTENECER AL ESTADO ECLESIAÍSTICO NI SER MINISTRO DE ALGÚN CULTO. Esta disposición también se encuentra en el noveno párrafo del artículo 130 de la Constitución en el que claramente se ordena que los ministros de los cultos no tienen voto activo ni pasivo. La razón es clara: los sacerdotes dependen de un poder extraño al Estado mexicano, obedeciendo a un jefe de Estado extranjero. Baste recordar que en 1857, al promulgarse la Constitución el clero acató el mandato del Papa que declaró nula la Ley Fundamental mexicana.

E) NO ESTAR EN SERVICIO ACTIVO EN CASO DE PERTENECER AL EJERCITO, SEIS MESES ANTES DEL DÍA DE LA ELECCIÓN.

F) NO SER SECRETARIO O SUBSECRETARIO DE ESTADO, JEFE O SECRETARIO GENERAL DE DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO, PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA, NI GOBERNADOR DE ALGÚN ESTADO A MENOS DE QUE SE SEPARE DE SU PUESTO SEIS MESES ANTES DEL DÍA DE LA ELECCIÓN. Estas dos fracciones persiguen que las personas a quienes menciona se retiren de sus cargos, dentro del término que se indica, para que no vayan a aprovecharse de la influencia de sus cargos e inclinar

la elección a su favor. Es decir, se busca la imparcialidad en las elecciones.

G) NO ESTAR COMPRENDIDO EN ALGUNA DE LAS CAUSAS DE INCAPACIDAD ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 83. Lo que establece el artículo 83 de la Constitución es el principio de no reelección.

Asimismo, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se dispone en su artículo 89:

“Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

“I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

“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;

“III.- Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;

“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;

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

“VI.- Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;

“VII.- Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;

“VIII.- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;

“IX.- Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;

“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;

“XI.- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente:

“XII.- Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

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

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

“XV.- Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;

“XVI.- Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que

hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;

“XVII.- Derogada.

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

“XIX.- Derogada.

XX.- Las demás que le confiere expresamente esta Constitución”

Dado el sistema presidencialista por el que se pronunció la Constitución, este funcionario a la vez que es jefe de estado es jefe de gobierno; representa a la nación en lo exterior y en lo interior.

Daniel Cosío Villegas, uno de los más destacados politólogos mexicanos de finales del pasado siglo XX al aludir al presidencialismo en nuestro país; subraya la supeditación del poder legislativo al poder ejecutivo unipersonal y la abdicación fáctica voluntaria y consciente de los diputados y senadores para desempeñar las facultades de control que la Constitución les encomienda sobre la actuación de Presidente.

Teóricamente, dice, la subordinación del poder legislativo al Presidente es explicable, pues la mayoría parlamentaria está compuesta de miembros del partido oficial, cuyo jefe supremo es el presidente de la República, aun cuando formal y abiertamente no aparezca como tal.⁴⁹

⁴⁹ Autor citado por BURGOA ORIHUELA, Ignacio. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 13ª Edición. Editorial Porrúa. México 2000. Págs. 663 y 664.

Por nuestra parte, consideramos que las opiniones de tan famoso historiador y politólogo están impregnadas de innegable razón, pues se basan en la observación de la realidad política de México, la cual manifiesta la subordinación fáctica del Congreso de la Unión al Presidente en el ámbito federal, y la de las legislaturas locales a los gobernadores de los Estados.

Presidencialismo es el sistema de organización política en que el presidente de la república es también jefe del poder ejecutivo, es unipersonal, aunque se auxilia de organismos para cumplir sus diversas funciones, tanto en la administración pública como en la gobernabilidad.

4.3 EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

Antes de comenzar el examen de por qué en México contamos con un sistema presidencial puro, repasemos algunas opiniones que se han vertido sobre el presidencialismo mexicano:

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

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

Afirma que México es la única república del mundo gobernada por una monarquía sexenal absoluta. Y la circunstancia de que para ser presidente sea preciso pertenecer a la familia revolucionaria, ha llevado al comentarista chocarrero a afinar la definición anterior diciendo que se trata de una monarquía absoluta sexenal y hereditaria en línea transversal.

Según Jorge Montaña el presidente es el centro indisputable de la pirámide política, siendo no sólo el jefe del poder ejecutivo sino de todo el sistema y aceptándose que al ser el centro de la autoridad es también el punto necesario de equilibrio.

En opinión de Alberto G. Salceda el presidente es el centro y la clave de toda la estructura política ya que la magnitud de sus poderes de hecho lo coloca en posición tan eminente que sólo puede ser comparada a la de los más poderosos monarcas absolutos que ha conocido la historia. Su omnipotencia no conoce ninguna de esas limitaciones que forman el complicado sistema de frenos y contrapesos ideado por el federalismo, por el parlamentarismo, por la división de poderes y por el régimen de partidos.

En las manos del presidente están todos los bienes y todos los males de la nación, y por ello, el pueblo lo espera todo de él y todo lo puede temer de él. A él se le pide la solución de los grandes problemas nacionales y el remedio de los más pequeños defectos municipales, y a él se atribuyen el mérito de todos los éxitos y la culpa de todos los fracasos. De aquí la radical importancia del sistema que se establezca para la designación del presidente de la república, pues este sistema

tiene todo el valor de una ley de sucesión al trono en un estado monárquico.

Patricio E. Marcos, Jacqueline Peschard y Carmen Vázquez asientan que tanto en los juristas, los politólogos y sociólogos, parece dominar la idea de que el presidente es una especie de monarca absoluto, cuando no un dictador constitucional.⁵⁰

Por omnipotencia el mandatario en turno en México se convierte en el mandante principal llegándose al colmo de afirmar que el Presidente mexicano pregunta: ¿Qué hora son? Y de inmediato le contesta cualquier subordinado: las que usted ordene Señor.

4.4 CARACTERES

En México, sin lugar a ninguna duda, el presidente es la pieza clave del sistema político y tiene predominio sobre los otros elementos políticos que configuran al propio sistema.

Eliseo Mendoza Berrueto, al respecto se pregunta: ¿Cómo podríamos definir la actuación de cada presidente de la República de cara al presidencialismo?

Responder a semejante cuestión requeriría un estudio pormenorizado del periodo gubernamental de cada presidente, a fin de caracterizar con toda precisión su desempeño.

Definitivamente, ésa es una tarea para el futuro. Por ahora, sólo tocaremos ciertos aspectos de la administración de

⁵⁰ CARPIZO, Jorge. El presidencialismo mexicano. Editorial Siglo XXI. México 1978. Págs. 29 y 30.

algunos de los titulares del Poder Ejecutivo, a efecto de inferir, en algunos casos, la evolución del proceso que aquí hemos identificado como presidencialismo.⁵¹

4.5 ANÁLISIS INTEGRAL

Se debe en principio reiterar que el presidencialismo mexicano le permite al Presidente en turno sentirse tocado por Dios y en consecuencia puede realizar lo que se le ocurra sin que sea criticada dicha forma de ser.

David Manuel Vega Vera explica:

“Las etapas de Liderazgo político y del Burocratismo Político se fundan o toman como norma política el presidencialismo más destacado del siglo pasado. Con la diferencia de que en el período del Liderazgo político, los presidentes tuvieron la oportunidad de asumir una acción política armada y popular basada en el apoyo activo de los grupos sociales formados por campesinos, trabajadores y las llamadas clases medias. Esto les dio originalidad y experiencia propia como políticos, en el manejo de los problemas sociales.

“En la etapa del Liderazgo político había un presente: la Revolución, y una meta: cambiar la organización social y política del porfirismo. Había que modificar los vicios del presidencialismo porfirista y tomar la experiencia de aquellos presidentes del siglo pasado que habían tenido vivencias políticas, que trascendieron de la rutina de mando, que habían dirigido el poder con el tino necesario para conservarlo. Juárez fue el más recurrido por su amplia

⁵¹ MENDOZA BERRUETO, Eliseo. El presidencialismo mexicano. Fondo de Cultura Económica. México 1996. Pág. 61.

aportación en doctrina social y política; Guadalupe Victoria por su tesón, para conservar el Poder Ejecutivo; y otros, que por sus errores en la presidencia, son testimonio para conservar la vida presidencial.

Por el contrario, en la etapa actual, del Burocratismo Político, llamada del presidencialismo institucional, no hay una experiencia popular de los presidentes. El tortuguismo, llamado prudencia, de los presidentes en esta etapa, ha ocasionado una inactividad política trascendente en los órganos de la función pública y ha frenado la actividad de beneficio social hacia la masa. Para los presidentes de este período, el presente es la revolución en datos, difundidos en discursos confusos y demagógicos; y los objetivos, la pretensión de organización social también se quedan en el manejo de datos que no llegan a funcionar en la realidad. La gran mayoría de las decisiones se quedan en el papel, en el escritorio, pese a las grandes ceremonias o actos rituales en que se anuncian los beneficios para la colectividad”.⁵²

El autor sigue reseñando:

“En la historia de la actividad presidencial, éste es el mayor problema al que se enfrenta el presidencialismo mexicano.

“La actividad política se circunscribe a las oficinas, donde el teléfono y los acuerdos largos se sumergen en una serie de preparativos que inactivan cualquier decisión inmediata, por trascendente que sea.

⁵²VEGA VERA, David Manuel. El presidencialismo mexicano en la modernidad. Editorial Porrúa. México 1989. Págs. 46 y 47.

“Se cuida la forma y se gasta más tiempo en aclaraciones de la función pública que en acciones directas. Las "recámaras políticas", en el desayuno, comida o cena, continúan su discusión en la oficina y hacen caer al presidente en el abstraccionismo político.

”El Burocratismo se inicia prácticamente en los años cuarenta, en el período de Ávila Camacho; aunque el sexenio del Presidente Caballero haya sido de transición; porque todavía existía la fuerza y la influencia de revolucionarios con ideas sociales en lo interno; y en lo externo, estaba la presión de la Segunda Gran Guerra, que hacía conservar un nacionalismo claro. Sin embargo, también es cuando el presidencialismo empezó a frenar medidas sociales de fondo y a aislar a los grupos que no coincidían con la forma institucional del presidente. Este hecho en la etapa Burocrática, se vio acentuado con el dedazo, porque cada presidente tenía su "estilo personal de gobernar" y cada uno alejaba a los grupos que no aceptaban las reglas del presidente en turno, y así sucesivamente hasta haber creado importantes núcleos que se han separado y un cinturón callado de oposición, que se manifiesta en periodos de elecciones con el arma del abstencionismo. Aunque son grupos sociales que buscan cambios, siguiendo los mecanismos y reglas gubernamentales, el presidencialismo burocrático los considera enemigos de las instituciones de poder. Los olvida sin buscar una canalización política.”⁵³

Nos sigue precisando el politólogo:

“Aunque en el sexenio 76-82 se encauzó finalmente la vida de los partidos de oposición, al incorporarlos, mediante la

⁵³ Ibidem. Págs. 47 y 48.

reforma electoral, a los niveles de poder medios, existen grupos marginados políticamente que no están afiliados a ningún partido. Ellos son ese gigante "dormido" que no está organizado y del que no se ha preocupado el presidencialismo, pese a que representa auténticamente, la angustia de la mayoría explotada. Localizados fácilmente en las zonas urbanas de la capital y la provincia, constituyen el verdadero disenter del sistema.

"El Burocratismo Político, apoyado en el rito del "dedazo" aceleró el vicio al seleccionar como presidente, al individuo más disciplinado y apegado, al estilo del presidente, no al más disciplinado en los mecanismos generales del sistema. Esto generó -más todavía- que se designen presidentes sin experiencia política, teniendo que aprender no sólo a ser presidentes en los primeros años de sus gobiernos, sino que por carecer de experiencia política electoral, se vuelven insensibles al consenso de la sociedad.

"En la etapa del Burocratismo Político mexicano, los presidentes sólo han desarrollado una sensibilidad política hacia arriba, hacia los niveles del poder. Se preocupan sólo por mantener el equilibrio político entre las instituciones que sostienen el poder presidencial y no consideran la fuerza representada por los núcleos independientes, cada vez más fuertes y hasta el momento, sin un líder nacional que los guíe.

"Destaca en esta etapa la institucionalidad de las fuerzas armadas, único sostén real de poder; de equilibrio del sistema presidencial mexicano. Las demás instituciones, sostenidas por aquéllas, son "tigres" de papel que sirven para obstruir o defender, según el caso, la política presidencial que convenga.

“El burocratismo presidencial ha subsistido por el gran organizador político del sistema, Plutarco Elías Calles, que en la etapa del liderazgo Político, dejó los campos definidos para el Ejército y para la política oficial, desde que los formó y llamó instituciones.

“Este acierto de organización política para mantener el presidencialismo ha fracasado, sin embargo, como organización social.

“Con excepción del período de Cárdenas, los posteriores períodos presidenciales se divorciaron de los intereses generales y han fomentado la marginación de las auténticas fuerzas de opinión pública: campesinos, trabajadores y clases medias.

“Empero ha sido congruente la política exterior en este proceso. El presidencialismo de la etapa burocrática ha desarrollado una diplomacia efectiva, de respeto y solidaridad internacional. Su gran creador, Benito Juárez, hacedor del juarismo, sentó la doctrina política sobre la actividad exterior de los gobiernos mexicanos.

Con tropiezos -como en la defensa de los intereses económicos nacionales-, en general los presidentes del período burocrático han sabido adelantar en esta difícil tarea exterior”.⁵⁴

Concluye lo expresado por el autor:

“El error histórico del presidencialismo en la etapa actual es concebir a la política nacional, como una administración de

⁵⁴ Idem. Págs. 48 y 49.

instituciones solamente y no de instituciones para grupos sociales. Se confunde el poder de las instituciones en la compleja selva burocrática y no se ejercita como representativo de los grupos sociales. La representatividad de las instituciones -fuera del Ejército- llega hasta las oficinas y la política que se practica, ahí queda. No llega a los grupos sociales.

“El efecto administrativo oficial más importante que llega a la población -y es represor- lo forman los impuestos. Las demás medidas político-administrativas de apoyo social como la salud, alimentos, vivienda, educación, control de precios, se pierden en la inmensidad burocrática del sistema. En medio de la devaluación de la moneda.

“Lo más divorciado de la sociedad es la representatividad ciudadana en los puestos de elección; desgastada y manipulada de por sí la designación de los candidatos a presidentes municipales, diputados y senadores, entre otros, la representatividad ciudadana cae irremediabilmente en el fango administrativo. Los intereses burocráticos del gobierno aunados a los intereses de las fuerzas de poder económico de los particulares, neutralizan toda actividad democrática de los elegidos. Tocan y tocan puertas como gestores sin título, los representantes “populares” y sólo en los casos de influencia, llegan a tener éxito en sus gestiones en favor de sus representados.

“Las secretarías o ministerios civiles, cuya mayoría de titulares no tienen experiencia política y menos social, dejan caer sus acuerdos en la inercia de los intereses de la política burocrática. Y confunden así al propio presidente, a quien le presentan los proyectos como trascendentes para todo el

país, cuando el país para ellos llega hasta las oficinas, no hasta las fuerzas sociales.

“De esta forma, todo el aparato oficial, convertido en burocracia, se aísla y divorcia de la realidad mexicana. Y como el sistema depende de una voluntad política, la del Presidente, el mecanismo estatal se encierra en un círculo, en que solo cada seis años se puede presentar la coyuntura para rehacerlo.

El actual sistema presidencial llevado por los mecanismos de la Burocracia política, sólo se diferencia por los estilos presidenciales sexenales, con la grave consecuencia de un vacío social, en que la apatía o abstencionismo ciudadano ha coadyuvado para que el poder público crea que existe una paz real, cuando sólo es una paz ficticia.”⁵⁵

En este orden de ideas todos los Presidentes de la República Mexicana han abusado de su poder hasta límites inconcebibles. A continuación, cito a diversos mandatarios mexicanos, paradigmas del presidencialismo mexicano:

Antonio López de Santa Anna militar y político mexicano, presidente de la República (1833-1855, con interrupciones), que dominó la política mexicana durante un cuarto de siglo.

Santa Anna nació en Jalapa, el 21 de febrero de 1794, y sirvió en el Ejército realista hasta 1821, año en que se incorporó al Plan de Iguala, encabezado por Agustín de Iturbide.

⁵⁵VEGA VERA, David Manuel. Op. Cit. Págs. 50 y 51.

Antonio López de Santa Anna, por ejemplo, con su carácter veleidoso e impredecible, resultó ser un presidente nefasto para México.

Es indiscutible que tuvo la habilidad y la astucia suficientes para manejar al país y a los mexicanos por una buena temporada, como seguramente también contó el hecho de que había una gran ausencia de líderes en los diversos estratos de la sociedad.

El fenómeno insólito de Santa Anna aún está por estudiarse. Sus hechos y actitudes demuestran que jugó irresponsablemente con los destinos del país. Cuando hizo aprobar las enmiendas constitucionales que anularon el sistema federal e impusieron la República centralista -1836-, provocó un dislocamiento de la sociedad política mexicana, reabriendo aquel enfrentamiento entre liberales y conservadores, entre federalistas y centralistas, que tantas divisiones e inestabilidad le habían provocado a la nación.⁵⁶

La pérdida de la guerra ante los estadounidenses, la separación de Texas, la venta de la Mesilla y el casi mortal debilitamiento de la nación, fueron resultado de este impredecible presidente, quien homenajeó a su pierna derecha que le fue amputada y pidió que se le llamara **Alteza serenísima**.

Porfirio Díaz militar y político mexicano, presidente de la República (1876; 1877-1880; 1884-1911), su dilatado ejercicio del poder ha dado nombre a un periodo de la historia de México conocido como porfiriato.

⁵⁶ VOZ ANTONIO LÓPEZ DE SANTA ANNA. Enciclopedia Encarta. México 2005.

Díaz, que derrocó a Sebastián Lerdo de Tejada, continuó la reforma liberal y anticlerical de Benito Juárez, restauró el orden e implantó la paz interior, atrayendo a los personajes más importantes e influyentes y consolidando un sistema que se basaba en las relaciones personales y en la fuerza militar. No obstante, bajo su gobierno estallaron numerosos conflictos.

En 1908, Francisco Ignacio Madero, hijo de un rico industrial y latifundista, publicó un libro que pronto se hizo famoso, *La sucesión presidencial en 1910*, en el que condenaba el militarismo, rendía culto a la Constitución de 1857 y llamaba a la ciudadanía a organizarse de cara a las próximas elecciones políticas.

Madero organizó el Partido Antirreeleccionista, se entrevistó con Díaz y tras las elecciones, que volvió a ganar fraudulentamente el dictador, en julio de 1910 lanzó el llamado Plan de San Luis, en el que se reivindicaban, entre otras cosas, la devolución de las tierras a los campesinos y el "sufragio efectivo, no reelección", tan esgrimido por el propio Díaz en época anterior.

El 20 de noviembre de 1910, siguiendo la llamada de Madero, se iniciaba la Revolución Mexicana, que acabaría con el porfiriato, después de un breve pero intenso enfrentamiento político y militar.

El 25 de mayo de 1911 la Cámara de Diputados recibió la renuncia formal a la presidencia de la República del general Porfirio Díaz. Esa misma noche salía rumbo a Veracruz, donde se embarcó con destino a Europa.

Luis Aboites Aguilar en su ponencia **EL ÚLTIMO TRAMO, 1929-2000**, de la obra Nueva historia Mínima de México, relata que entre 1929 y 2000, la sociedad mexicana vivió grandes transformaciones, acaso tan profundas y radicales como las de los años que siguieron al arribo de los españoles en 1519. El más significativo fue sin duda el tránsito de una sociedad agraria a una sociedad urbana, fenómeno que tuvo lugar al tiempo que ocurría un extraordinario crecimiento de la población. Varios periodos de prosperidad económica hicieron que la industria y los servicios alcanzaran un peso cada vez mayor, relegando a las actividades agrarias y mineras. Otro cambio fue de índole política. **Los gobernantes lograron construir un arreglo político que hizo posible una estabilidad duradera. Un régimen autoritario, centrado en la figura del presidente de la república y en el partido oficial, recurrió a la negociación pero también a la represión para mantener su dominio.** Al final del siglo, sin embargo, el crecimiento económico y el régimen autoritario entraron en franco proceso de debilitamiento. La sociedad crecientemente urbana y la estabilidad política se mantuvieron.

En estos siete decenios, acontecimientos y fenómenos mundiales afectaron a la sociedad mexicana en mayor medida que en siglos anteriores.⁵⁷

Para el autor en examen un rasgo que vale la pena destacar es que el crecimiento económico se hizo en gran medida con recursos internos, es decir, sin recurrir a préstamos extranjeros. En 1959 la deuda pública externa era de apenas 649 millones de dólares. No obstante la estrechez de las

⁵⁷ ABOITES AGUILAR, Luis. EL ÚLTIMO TRAMO, 1929-2000. Nueva historia Mínima de México. 5ª. Reimpresión. El Colegio de México. México 2008. Págs. 262 y 263.

finanzas públicas, ese crecimiento fue posible en buena medida por las inversiones gubernamentales en infraestructura, energía y comunicaciones. La inversión privada aumentó sobre la base de una economía protegida de la competencia exterior.

A partir de 1958, y hasta 1970, la economía creció a altas tasas con estabilidad de precios o baja inflación. Es lo que se conoce como "desarrollo estabilizador".⁵⁸

PLUTARCO ELÍAS CALLES militar y político mexicano, presidente de la República (1924-1928), nacido en Guaymas (estado de Sonora). Calles abandonó su carrera de maestro para participar en 1914 en el levantamiento encabezado por Venustiano Carranza contra el presidente Victoriano Huerta, luchando a las órdenes de Álvaro Obregón.

Calles estaba decidido a imponer a un sucesor que no sólo le cuidara las espaldas, sino que le permitiera seguir siendo el factótum de la política nacional.

Había muchas razones para ello; entre otras, la latente amenaza que representaban los obregonistas, a quienes no se les podía quitar de la cabeza que Calles era el autor intelectual de la muerte de su jefe político.

Por razones similares, las otras facciones políticas estaban no sólo dispersas, sino divididas y contrapuestas entre sí: los carrancistas, sin olvidar Tlaxcalantongo, estaban profundamente resentidos con el de Sonora, y eran perseguidos o cuando menos estaban absolutamente

⁵⁸ Ibidem. Pág. 264.

marginados del poder político; los maderistas, que también sufrieron persecución por parte de Carranza, estaban también marginados; los villistas y los zapatistas, también descabezados, respiraban por heridas similares; los cristeros se habían alzado en una cruenta rebelión, y por si fuera poco, en medio de aquel torbellino político se dejaba sentir la presión estadounidense, azuzada por compañías petroleras.

Calles planeó la creación de un partido político que le permitiera unir, bajo su égida, a la "familia revolucionaria" y consolidar a los diversos grupos y facciones, y que al mismo tiempo le sirviera de plataforma para el lanzamiento del nuevo candidato presidencial.

Así nació el Partido Nacional Revolucionario (PNR), que posteriormente se convertiría en Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y luego en Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Gracias a Plutarco Elías Calles se dio origen al maximato, el cual fue un periodo histórico y político dentro del desarrollo de México que va de 1928 a 1934, Plutarco Elías Calles era conocido como *El jefe máximo de la Revolución*.

Luis Aboites apunta:

"Si bien el surgimiento del PNR guarda estrecha relación con el asesinato de Obregón, también debe verse como un episodio más del esfuerzo por formar un Estado fuerte. Como principal ingrediente, éste debía contar con un centro político

capaz de ejercer autoridad plena sobre los diversos grupos sociales dispersos a lo largo del territorio nacional”.⁵⁹

Con su relato el autor nos proporciona claramente la idea del surgimiento del Partido político que es la base de la partidocracia que en pleno siglo XXI padecemos en México.

Al respecto Luis Aboites Aguilar explica: “Ante ese escenario, el presidente Cárdenas y el partido oficial apoyaron al poblano Manuel Ávila Camacho como candidato a la presidencia. Éste era un general de pocas luces militares que distaba de compartir el radicalismo cardenista. En una jornada electoral sumamente disputada, en vista de la popularidad del candidato Almazán, **Ávila Camacho se impuso. A pesar de la violencia y las acusaciones de fraude electoral, Cárdenas logró entregar el cargo al candidato que había sido designado por el partido oficial, es decir, por la influencia directa del presidente de la república.** Se estableció así uno de los mecanismos básicos del arreglo político del país en el siglo XX: el presidente de la república, por medio del partido oficial, designaba a su sucesor. Ávila Camacho gobernó de diciembre de 1940 a noviembre de 1946.

“El nuevo presidente se apresuró a marcar distancia con su antecesor. Hizo un llamado a la reconciliación y a la unidad nacional. Ávila Camacho justificó esa actitud en vista del difícil entorno mundial. En septiembre de 1939 la invasión de las tropas alemanas a Polonia había desatado la segunda Guerra mundial. Al principio México se declaró neutral, pero esa Postura se complicó cuando Estados Unidos, después del

⁵⁹ Ibidem. Págs. 264 y 265.

ataque japonés a Pearl Harbor en diciembre de 1941, declaró la guerra a Alemania, Italia y Japón. En mayo de 1942, luego de sufrir la pérdida de dos buques petroleros por los ataques de submarinos alemanes, México entró al conflicto sumándose a los aliados (Gran Bretaña, Estados Unidos, Francia y la Unión Soviética). Fue entonces cuando se impuso el servicio militar obligatorio.

“A diferencia de los países que sufrieron en carne propia los efectos de la guerra, la Unión Soviética en primerísimo lugar, el impacto en México fue más bien favorable. Por un lado, la economía recibió un fuerte estímulo por los flujos de capital del exterior y por la posibilidad de emprender nuevos negocios. Los esfuerzos industrializadores de la década de 1930 se vieron fortalecidos por la alta demanda interna y externa. Se vivía una verdadera euforia entre algunos grupos privados. Si a causa de la guerra era difícil adquirir productos extranjeros, empresarios y autoridades gubernamentales unieron esfuerzos para fabricarlos en el país. Esa estrategia de industrialización, conocida como sustitución de importaciones, fue reforzada más adelante con aranceles o impuestos a la importación que protegían a los productores nacionales de la competencia internacional.

Por otro lado, la guerra mundial obligó al gobierno norteamericano a mejorar las relaciones con sus vecinos latinoamericanos. En ese contexto México y Estados Unidos alcanzaron varios acuerdos, al menos en materia de deuda, comercio, braceros, aguas, asistencia técnica y por supuesto en la cuestión petrolera derivada de la expropiación de 1938. Cabe destacar la resolución de la deuda: México logró un acuerdo que significó una reducción de 90% de los adeudos con Estados Unidos. Si al auge económico se suma la

moderación del rumbo gubernamental, por ejemplo la eliminación de la educación socialista y el acercamiento con Estados Unidos, podemos entender la manera como se limaron los antagonismos de los últimos años del gobierno de Cárdenas”.⁶⁰

LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ, intentó desarrollar una política progresista, planteó las bases de una apertura democrática y alentó la crítica informativa y de prensa.

Nacido en la ciudad de México, estudió derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), donde se licenció en 1945, año en el que inició su carrera política. De inmediato se convirtió en el secretario particular del presidente del Partido Nacional Revolucionario —la principal organización política mexicana que, en 1946, pasó a denominarse Partido Revolucionario Institucional (PRI), el general Rodolfo Sánchez Taboada. Secretario de Prensa del PRI, a partir de 1954 fue oficial mayor de la secretaría (Ministerio) de Educación. Desde noviembre de 1963 hasta noviembre del año siguiente, ocupó por vez primera el cargo de secretario de Gobernación, durante la presidencia de Adolfo López Mateos. Continuó desempeñando el cargo, entre diciembre de 1964 y noviembre de 1969, en el gabinete de Gustavo Díaz Ordaz, mandato bajo el cual tuvo lugar la matanza de la plaza de las Tres Culturas (sucesos de Tlatelolco), en octubre de 1968.

El 14 de diciembre de 1969 fue declarado candidato del PRI a la presidencia de la República, y logró el triunfo en las elecciones de julio de 1970. Durante su gobierno (1 de diciembre de 1970-30 de noviembre de 1976), llevó a la

⁶⁰ Idem. Págs. 269 y 270.

práctica una activa política exterior reforzando y ampliando la presencia de México en todos los organismos y foros internacionales.

Carlos Loret De Mola en su denominada *Los últimos 91 días*⁶¹, narra los días que transcurrieron entre el último informe de gobierno y el último día como Presidente de la República, los cuales fueron verdaderamente absurdos, actitudes que denotaban claramente la intención mesiánica de Don Luis Echeverría Álvarez, quien no conforme con engañarnos y hacernos creer que su delfín era el Lic. Mario Moya Palencia entonces Secretario de Gobernación para ser designado candidato a la Presidencia de la República, se inclinó por su amigo José López Portillo quien tuvo una fulgurante carrera política, pues de ser Abogado Litigante, llegó a ser Secretario de Estado y obtener la “bendición presidencial” para ser designado candidato a la Presidencia de la República por el Partido Revolucionario Institucional, empezando el Lic. Luis Echeverría Álvarez por colocar a su entonces nuera Rosa Luz Alegría, quien se posicionó en la mente del Lic. José López Portillo, convertirse en su dama de compañía, hasta llegar a ser Secretaria de Turismo y se afirma que estuvieron a punto de contraer nupcias en pleno régimen del Presidente José López Portillo, lo cual hubiera sido verdaderamente criticable.

Retomando lo relatado por Don Carlos Loret De Mola en su obra de referencia, Luis Echeverría Álvarez, el entonces Presidente saliente, hacía todo lo posible para que sus subordinados supieran quién **todavía** era el Señor Presidente y realizaba con Secretarios de Estado y Gobernadores sesiones inventadas y maratónicas de hasta dieciséis horas y él si podía salir del salón de sesiones, argumentando

⁶¹ Cfr. LORET DE MOLA, Carlos. *Los últimos 91 días*. Editorial Grijalbo. México 1978.

pretextos y satisfacía sus necesidades fisiológica entre otras, comía algo y a los demás **NO LES PERMITÍA SALIR PARA NADA, SIN EXISTIR NI SANITARIOS EN DICHS SALONES, NI CAFÉ, NI AGUA PARA NADIE, IGNORANDO SU CARÁCTER DE COLABORADORES DEL PRESIDENTE SALIENTE Y TAMBIÉN DE SERVIDORES PÚBLICOS.**⁶²

En relación a esta época Julio Scherer García relata:

“Gustavo Díaz Ordaz finalmente cayó vencido por la matanza del 2 de octubre de 1968. Embajador en España varios años más tarde, no resistió a los periodistas que lo interrogaron en Madrid y tocaron el punto de la tragedia. Díaz Ordaz huyó de la embajada, algún tiempo acéfala. Después fue huyendo de la vida.

A Luis Echeverría lo extravió su megalomanía. Pretendió, en complicidad con el presidente de los Estados Unidos, Richard Nixon, sustituir a Fidel Castro como vocero de América Latina. Documentos desclasificados de la Casa Blanca muestran sin retoque a un hombre hecho para la traición”.⁶³

JOSÉ LÓPEZ PORTILLO, nació en la Ciudad de México, en el seno de una familia de destacados políticos y juristas, y estudió derecho y ciencias políticas en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Escritor, profesor y abogado de éxito, entró en el servicio público en 1959 y desempeñó varios cargos. Como Secretario de Hacienda (1973-1975) del presidente Luis Echeverría Álvarez, reformó

⁶² Cfr. LORET DE MOLA, Carlos. Op. Cit.

⁶³ SCHERER GARCÍA, Julio. **Tal cual es...** REVISTA PROCESO. Número 1841. México Distrito Federal 2012. 12 de febrero. Pág. 9.

la estructura tributaria de México, incrementando sustancialmente los ingresos del gobierno.

Designado sucesor de Echeverría por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) de México, el día 22 de septiembre de 1975, fue elegido presidente de la República en 1976.

Su administración estuvo marcada por sus esfuerzos para aprovechar los inmensos recursos petroleros de México y por lograr una mayor independencia económica de Estados Unidos.

El presidencialismo en la época del tristemente célebre Presidente de la República se vio claramente en diversos detalles, entre ellos el abuso de la palabrería, de quien NO SUPO MANEJAR “LA ABUNDANCIA” y fue artífice de la docena trágica (1970-1982) que inició con el Lic. Luis Echeverría Álvarez.⁶⁴

Mauricio González De la Garza en su obra *última llamada* puntualiza:

“José López Portillo era un desconocido. No había en su pasado ninguna obra que justificara lo resplandeciente de su político futuro. José López Portillo no tenía ni un solo mérito nacional ni un solo eco revolucionario. Fue un paso más del cesarismo. Por vez primera, un Presidente escogió de sucesor, al mejor amigo, al más fiel, a aquel que habla tratado desde su Infancia. Don Pepe llega a la Presidencia por amistad. Cosa grave no por él, no por su persona, sino

⁶⁴ VOZ JOSÉ LÓPEZ PORTILLO. Enciclopedia Encarta. México 2005.

por un sistema que incrementa sus vicios e institucionaliza su deterioro”.⁶⁵

Estoy absolutamente de acuerdo con lo expresado por el autor.

Del Presidente de la República Don José López Portillo de destacan estas frases:

“LA SOLUCIÓN SOMOS TODOS”

“DEFENDERÉ AL PESO COMO UN PERRO”

“YA NO NOS VOLVERÁN A SAQUEAR”

La primera frase la emitió al iniciar su campaña presidencial y al parecer la transformó el ingenio del mexicano, quien señalaba: **“LA CORRUPCIÓN SOMOS TODOS”**

Respecto a la segunda, es claro que no defendió al peso mexicano, ni siquiera hizo intentos reales para evitar que nuestra moneda tuviera una estabilidad y lo que le generó al que de esa manera fuera denominado un predio que al Lic. José López Portillo le fue regalado por el Profesor Carlos Hank González, cuando él Presidente mismo había prohibido que los servidores públicos recibieran obsequios, por ello dicho inmueble fue conocido como **“LA COLINA DEL PERRO”** consecuentemente cuando era visto en lugares públicos al unísono le ladraba la gente al Lic. José López Portillo, obviamente una vez que había dejado de ser Primer Mandatario.

Julio Scherer García puntualiza:

⁶⁵ GONZÁLEZ DE LA GARZA, Mauricio. Última Llamada. Editores Asociados Mexicanos. México 1981. Págs. 319 y 320.

“El 30 de junio de 1982, Día de la Marina, José López Portillo hizo burla de su condición de presidente de la República y convertido en fauno, persiguió a Rosa Luz Alegría, toda de blanco atractiva en el sudor que la bañaba. López portillo, atleta consumado, trataba su cuerpo como asunto de gobierno, en la agenda cotidiana”.⁶⁶

MIGUEL DE LA MADRID HURTADO, nació en la ciudad de Colima y estudió la carrera de Licenciado en Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México, fue Abogado del Banco de México, Subdirector de Petróleos Mexicanos y se transformó en Secretario de Programación y Presupuesto, obteniendo la candidatura presidencial por parte del PRI y asumió el cargo entre expectativas por parte de la población mexicana, apoyándose desde que fue Secretario de Estado en el Lic. Carlos Salinas de Gortari, inició su cargo en la Presidencia de la República en 1982, designando al Lic. Carlos Salinas de Gortari como Secretario de Programación y Presupuesto, en agradecimiento por haberle manejado brillantemente –según De la Madrid- la campaña política, como Director del Instituto de Estudios Políticos Económicos y Sociales (IEPES), cuando en realidad quien coordinó dicha campaña y ejecutó la misma fue el malogrado Lic. José Francisco Ruiz Massieu.⁶⁷

Al Lic. Miguel De la Madrid Hurtado le atribuye la picaresca mexicana una frase lapidaria: **“SI NO FUNCIONO COMO PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, A LOS DOS AÑOS DEJO DE LLAMARME MIGUEL, SI CONTINUÓ SIN DAR RESULTADO COMO PRESIDENTE DE LA**

⁶⁶ SCHERER GARCÍA, Julio. **Tal cual es...** Op. Cit. Pág. 9.

⁶⁷ VOZ MIGUEL DE LA MADRID. Enciclopedia Encarta. México 2005.

***REPÚBLICA, A LOS CUATRO AÑOS, ME QUITO EL
DE LA MADRID, PERO LO HURTADO NADIE ME LO
QUITA***

Inició su sexenio de “Renovación Moral” encarcelando al Ingeniero Jorge Díaz Serrano, quien fue Director de Petróleos Mexicanos, quien cuando De la Madrid le pedía explicación sobre aspectos del Presupuesto de PEMEX, el Ingeniero Díaz Serrano le decía –con razón según Guillermo López Portillo Vernon- “Yo solo hablo con el Presidente de la República y no con un simple Secretario de Estado” desaires que De la Madrid le cobró en su momento a Díaz Serrano.

En realidad no se sabe con exactitud si el Lic. Miguel De la Madrid acumuló bienes en cantidad exagerada como producto de actos de corrupción durante su mandato, lo que resulta innegable es su ineficacia como Presidente de la República, para muestra un botón: tuvo la desgracia de padecer junto con todos los mexicanos **EL SISMO DE 1985, ABSTENIÉNDOSE DE PARTICIPAR DE INMEDIATO EN RESOLVER EN LO POSIBLE EL PROBLEMA JUNTO CON LOS SECRETARIOS DE ESTADO, ASPECTO QUE A LA POBLACIÓN MEXICANA, JAMÁS SE LE OLVIDÓ DICHA NEGLIGENCIA Y AL INAUGURAR EL MUNDIAL DE FUT BOL “MEXICO 86”, LA GENTE DE LOS PALCOS DEL ESTADIO AZTECA -CURIOSAMENTE LA ELITE DEL PAÍS-LE GRITABAN A SU CÓNYUGE “PALOMA CORDERO... TU ESPOSO ES UN #%&”** insultos que no obstante haber disminuido el sonido ambiente del estadio, se percibía la molestia de los aficionados por la presencia de ese gris Presidente de la República.

Rafael Loret De Mola en su obra *Alcobas de Palacio*⁶⁸, además de relatar que intentó De la Madrid entablar una relación amorosa con Rosa Luz Alegría, aprovechándose del cargo a lo cual la dama se negó, olvidándose de “la amistad” que lo unía al Lic. José López Portillo, señala que el Lic. Salinas de Gortari en contubernio con Emilio Gamboa Patrón se fue posicionando en la mente de Miguel De la Madrid, pues a la llegada del Presidente de la República a su despacho, Gamboa Patrón –su secretario particular- le preguntaba qué aspecto económico o social le inquietaba al primer mandatario, en cuanto –De la Madrid- le expresaba algo, acto seguido le llamaba por teléfono con Salinas de Gortari para ponerlo al tanto y con cualquier pretexto llegaba a verlo y en la plática le hacía una explicación profunda del aspecto expresado por el Señor Presidente horas antes, maravillándose Don Miguel porque: **“Carlos le adivinaba el pensamiento”**.

A principios de 1987, el país sufrió una inflación galopante gracias -según el pueblo a su entonces consentido Secretario de Estado el Lic. Carlos Salinas de Gortari- denominado **“Recortari”** de la cual, milagrosamente salió gracias a un pacto para apoyar económicamente a la población, disminuyendo considerablemente los precios –obviamente dicho pacto tenía tintes electoreros- porque se acercaba la designación del candidato a la Presidencia de la República para el Sexenio 1988-1994, inclinándose por su protegido desde casi doce años antes el Lic. Carlos Salinas de Gortari, después de una pasarela en la cual desfilaron Alfredo Del Mazo, Miguel González Avelar y el Doctor Sergio García Ramírez, entre otros, reitero pasarela amañada porque ya se sabía que el candidato del PRI a la Presidencia de la

⁶⁸ Cfr. LORET DE MOLA, Rafael. *Alcobas de Palacio*. Editorial Grijalbo. México 1999.

República Mexicana, sería Salinas de Gortari, destape ocurrido el 4 de octubre de 1987.

Para ratificar lo que relata Rafael Loret de Mola, en la Edición Especial número 30 la Revista Proceso se precisa:

“Luego de la llegada del PAN a la Presidencia de la República, Carlos Salinas de Gortari -repudiado en el sexenio de su sucesor (1994-2000)- regresó paulatinamente a la escena política y comenzó a operar para retomar lo que parece ser su viejo proyecto: uno donde el sector público esté subordinado a las empresas y él tenga la influencia decisoria.

“Para lograrlo se ha valido de dos instancias: El PRI -que nunca se atrevió a expulsarlo- y, sobre todo, el Congreso de la Unión y aunque Salinas de Gortari no manda en México, su influencia en ambas instancias le ha allanado el camino para lograr su pretensión de ser el gran controlador.

“Una anécdota contada por Porfirio Muñoz Ledo -actual diputado federal por el Partido del Trabajo y quien fuera uno de los primeros en oponerse a la candidatura presidencial de Salinas de Gortari- muestra que el ex presidente siempre ha influido en quienes tienen el poder:

"Un día de 1982 (...) me citó el presidente José López Portillo para hablar con él, a sabiendas de que al día siguiente me vería con el candidato Miguel de la Madrid. Ahí el presidente me mostró su enojo con el candidato y me dijo textualmente: 'A Miguel le ocuparon la voluntad el calvito y el francés'. ¿Qué me quiso decir entonces? Pues que habían fallado los vínculos de mediación entre el presidente que se va y el presidente que entra." El "calvito y el francés" eran Carlos

Salinas de Gortari y José Córdoba Montoya, que desde 1977 habían trabajado a las órdenes de Miguel de la Madrid, quien, para su periodo presidencial, "ya contaba con una enorme influencia de Salinas sobre él".

"Muñoz Ledo afirma que "a De la Madrid le fueron tomando las riendas del gobierno otros. Miguel no tenía operación política, la dejaba toda en manos de Emilio Gamboa (su secretario particular). Salinas estaba al frente del plano económico, pero también en lo político, porque operaba a través de Gamboa".

Salinas influyó en la elección de diputados y senadores en 2006. Se encargó de que Manlio Fabio Beltrones entrara al Senado y ocupara la presidencia en Xicoténcatl. En la Cámara de Diputados operó para incluir a su viejo colaborador y cómplice en "el manejo" de Miguel de la Madrid: Emilio Gamboa Patrón. Luego de 24 años de haberlo utilizado, el ex presidente volvió a recurrir a él: lo hizo coordinador de la bancada priista en la LX Legislatura (2006-2009), lo que le resultó bastante benéfico.⁶⁹

Son notorias las coincidencias entre lo explicado por Muñoz Ledo y Loret de Mola, respecto a la manipulación de Salinas de Gortari a Gamboa Patrón para escalar hasta la Presidencia de la República, con el apoyo innegable de Miguel De la Madrid.

En relación con este personaje, Julio Scherer García apunta:

"Miguel de la Madrid gobernó con la flojedad de un hombre sin pasiones. Fue como el agua que se evapora al sol Decía que,

⁶⁹ REVISTA PROCESO. Edición Especial número 30. Jesusa Cervantes. *El Diputado 501*. Septiembre de 2010. Págs. 20 y 21.

ya como ex presidente, querría asistir a los restaurantes como un sujeto bien visto, respetado”.⁷⁰

CARLOS SALINAS DE GORTARI, nacido en la ciudad de México, se licenció en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México, en 1969. Más tarde, estudió en la Universidad de Harvard (Estados Unidos), donde obtuvo un máster en Administración Pública (1973), otro en Economía Política (1978) y el Doctorado en Economía Política y Administración Pública (1978).

Cuando Salinas regresó a México, fue nombrado subdirector de Programación Económica del gobierno, como principal asesor del director, Miguel de la Madrid, que había sido uno de sus profesores en la universidad. Dimitió en 1981 para dirigir la campaña presidencial de Miguel de la Madrid y, una vez nombrado éste presidente, le sucedió en el cargo de secretario de Planificación y Programación Económica.

A Salinas se le atribuyó la revitalización de la Secretaría, porque se rodeó de un equipo muy joven. Pero, con la grave depresión económica que padecía México, el programa de austeridad que había diseñado provocó numerosos problemas políticos y sociales.

Designado candidato presidencial en 1987 por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), se hizo todo lo posible para la celebración de unas elecciones limpias y los partidos no gubernamentales tuvieron un gran despliegue. Salinas obtuvo algo más del 50% de los votos, ante las denuncias de la oposición, que hablaba de fraude por parte del PRI.

⁷⁰SCHERER GARCÍA, Julio. **Tal cual es...** Op. Cit. Pág. 9.

Salinas, que afirmaba ser centrista y progresista, prometió trabajar tanto con los grupos políticos de izquierdas, como con los de derechas.

Tres meses después del final de su mandato, Salinas abandonó México tras la detención de su hermano Raúl, el cual había sido acusado entre otros delitos por el asesinato de Colosio. Carlos Salinas prestó declaración, en noviembre de 1996 y en enero de 1997, en la Embajada mexicana en Dublín (Irlanda), con motivo de las investigaciones judiciales referidas al mencionado asesinato de Colosio. Antes de afincarse en Irlanda, Carlos Salinas había vivido en Canadá, Cuba y Estados Unidos.⁷¹

El presidencialismo del Lic. Salinas de Gortari, fue el sumum de falacias e hizo creer a los ilusos mexicanos que habían encontrado a su salvador, quien gracias a su facilidad para mentir, nos hizo creer que pertenecíamos al primer mundo, quedando sumidos en una grave crisis económica de la cual no salimos, ni saldremos fácilmente.

Según lo explicado por Julio Scherer García:

“A Carlos Salinas de Gortari lo perseguirán por siempre el asesinato de Luis Donaldo Colosio, a estas alturas enigma sin solución, y la faraónica fortuna de Raúl, su hermano mayor. Por la fuerza de los hechos no podrá decir que dejó la Presidencia con las manos limpias; tampoco olvidar que Colosio, efímero candidato a la sucesión, dijo en su último discurso que México tenía hambre y sed de justicia”.⁷²

⁷¹ VOZ CARLOS SALINAS DE GORTARI. Enciclopedia Encarta. México 2005.

⁷² SCHERER GARCÍA, Julio. **Tal cual es...** Op. Cit. Pág. 9.

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN, economista egresado del Instituto Politécnico Nacional, siempre fue gris como servidor público y alcanzó de casualidad –maldita casualidad- la nominación a la candidatura presidencial por el PRI, después de que se afirma Carlos Salinas de Gortari, se excedió en el correctivo que le impuso a su amigo Luis Donaldo Colosio Murrieta, cuando el 6 de marzo de 1994 lanzó un incendiario discurso, que se dice irritó al primer mandatario y el día 23 de marzo en Tijuana Baja California fue arteramente asesinado por un sujeto al que mataron en el acto y presentaron a otra persona como el autor material de dicho crimen, a la sazón Zedillo Ponce de León era el coordinador (¿?) de la campaña de Colosio, no obstante como premio (¿?) a su actividad como servidor público, previo show montado por Salinas de Gortari, fue sugerido por Manlio Fabio Beltrones, sonoreense como Colosio para ser designado Candidato, cargo que obtuvo sin problema alguno y tomó posesión como Presidente de la República y el 20 de Diciembre de 1994, ocurrió el denominado “error de diciembre” que fue promovido por Salinas de Gortari tras bambalinas, lo que generó que a la fecha hace casi veinte años, a pesar del cambio de partido en el poder créditos hipotecarios se volvieron imposibles de pagar, sin que ninguno de los dos Presidentes de la República del Partido Acción Nacional hayan resuelto dicha problemática.

Zedillo Ponce de León es considerado como el gran simulador, pues sin lugar a dudas la Presidencia de la República le quedó muy grande, empero sus panegiristas lo consideran un gran demócrata por “haber permitido” que el PAN ascendiera a la Presidencia de la República y al parecer aspiran a permanecer en el poder hasta 2030... aunque Ripley

no lo crea. De Ernesto Zedillo destaca su indiferencia por México.

VICENTE FOX QUESADA, con la llegada de este guanajuatense al cargo de Presidente de la República Mexicana, pensábamos los mexicanos que el presidencialismo, instituido por el entonces Partido en el Poder, había desaparecido, no obstante el presidencialismo ha reaparecido con fuerza inusitada, con lo que podemos afirmar que en definitiva los mexicanos estamos condenados a padecer por siempre dicho régimen político.

El término "**Foxilandia**" es usual en el discurso político popular mexicano, comúnmente utilizado por opositores al PAN y por simpatizantes de la izquierda mexicana, que hace referencia al país descrito por el ex Presidente Vicente Fox (PAN) cuando menciona, según sus críticos, los logros de su gobierno (2000-2006). El término surgió oficialmente por primera vez de entre los diputados de la oposición, en el recinto del H. Congreso de la Unión durante el IV Informe de Gobierno en el 2004, cuando la diputada Margarita Martínez del Partido Revolucionario Institucional (PRI) le increpó "*A ver cuando me invita a foxilandia para conocerla*", a lo que el Presidente respondió, en alusión al Congreso de la Unión: "*Foxilandia es aquí*".

El 27 de noviembre de 2006, se montó, en el Zócalo de la Ciudad de México, un *museo de Foxilandia*, promovido por un diputado local y apoyado por diversos grupos ciudadanos.

El término *Foxilandia* refiriéndose a la labor de Vicente Fox ha tenido frecuentemente fines claramente políticos, se ha usado para referirse críticamente a la labor del gobierno de

Fox. El término se adoptó como título de un documental político llamado "*Aventuras en Foxilandia*", dirigido por Carlos Mendoza, lo que le dio más popularidad.

El origen de la polémica sobre la realidad y hechos que llevaron a la acuñación del término "Foxilandia" está en ciertas declaraciones oficiales del presidente Fox, en las que se presenta la realidad de México bajo su mandato en términos inusualmente positivos:

.Terminó la guerra en Chiapas en 15 minutos. México vive en paz social.

.Ha disminuido la pobreza.

.El país es más democrático, existe libertad de prensa.

.El desempleo ha disminuido.

.La economía crece aceleradamente.

.Los salarios son mejores que antes.

.Se ha mejorada la ciencia y la educación pública.

.Estamos en guerra contra la corrupción.

.El gobierno Fox es un gobierno de Derechos Humanos.

.El ejército continúa realizando patrullajes ilegales en Chiapas.

.Represión oficial contra grupos sociales.

.La violencia está descontrolada y en aumento en todo el país.

.La tasa de desempleo es la mayor de los últimos años.

.La fuga de cerebros, por falta de empleo especializado y bien remunerado, es la más alta de la historia.

.El crecimiento económico de México está por debajo, siempre, de lo planeado (menos del 7%, como se prometió inicialmente).

.La inestabilidad laboral está al alza.

.La política externa de México no es soberana.

.La educación pública y la ciencia sufren continuos recortes presupuestales y un deterioro generalizado.

.La corrupción no ha sido abatida y miembros de la familia presidencial han sido acusados de practicarla continuamente.

.La corrupción continúa en las esferas del gobierno, ningún alto funcionario pisó la cárcel por ello.

.El nivel de compra de los mexicanos es tan bajo que es similar al de Botswana según el Banco Mundial.

.El nivel de Desarrollo Humano de México es notoriamente inferior al de numerosos países latinoamericanos, entre los cuales encontramos a Argentina, Uruguay, Chile, Costa Rica y Cuba.

.Pese a la propaganda oficial, la violación de derechos humanos bajo el gobierno Fox, fue una práctica común.

El termino Foxilandia también apareció puesto que dentro de su gobierno y el periodo posterior a este, Vicente Fox se ganó entre el pueblo mexicano el apodo común de "ese grandísimo idiota", utilizado, según estudios realizados entre personas comunes, por aproximadamente el 90% del pueblo mexicano,

Vicente Fox también se convirtió (después de Pepito) en el principal personaje de los chistes mexicanos, haciendo alarde

de las cualidades antes mencionadas y de las cuales se hace poseedor.

Estos reportes contrastan con hechos y acusaciones señaladas por la oposición política a Fox.

Julio Scherer García opina:

“Vicente Fox, corrupto e impune, carga con el peso en toneladas del Chapo Guzmán. Las puertas de la cárcel de Puente Grande le fueron abiertas al capo de par en par y sólo faltó que lo despidieran con la alfombra roja que se estila en circunstancias solemnes. Fox admitió el silencio cómplice de los miembros de su gabinete de seguridad. En relación con la salud física y mental de los predecesores de Felipe Calderón en el Poder Ejecutivo. Pareciera que de todos ellos no se haría uno”.⁷³

FELIPE CALDERÓN HINOJOSA, después de un triunfo electoral absolutamente discutible y con una carencia total de capacidad para manejar los destinos de un país como el nuestro, no ha resuelto problemas como la pobreza, el éxodo de mexicanos con o sin carrera profesional al extranjero, en la actualidad ha enfocado sus esfuerzos a “combatir” la inseguridad, lo **CUAL NO HA OCURRIDO EN REALIDAD**, sin embargo en su período coincidió el bicentenario y para demostrar su “poder político” organizando una fiesta que antes fue popular, como un festejo personal.

⁷³ SCHERER GARCÍA, Julio. **Tal cual es...** Op. Cit. Pág. 9.

Sin lugar a dudas y para no variar, -como dijera Guadalupe Loaeza de Ernesto Zedillo⁷⁴ Felipe Calderón reúne los caracteres de un autista porque a cinco años de sus promesas de campaña y cuatro de su mandato, **NO ES EL PRESIDENTE DEL EMPLEO, NO COMBATE A LA INSEGURIDAD, NO ELIMINÓ LA TENENCIA AUTOMOVILÍSTICA... Y ÉL A DIFERENCIA DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR NO ES UN PELIGRO PARA MÉXICO, FELIPE CALDERÓN HINOJOSA ES PERNICIOSO PARA MÉXICO Y PERMITIRÁ EL REGRESO DEL PRI A LOS PINOS, PORQUE HA AUMENTADO LA VIOLENCIA, EL DESEMPLEO, EL NARCOTRÁFICO Y HA DISMINUÍDO EL NIVEL ECONÓMICO DE LOS MEXICANOS.**

La sabiduría popular ya le endilgó al Lic. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa el “reconocimiento” de que efectivamente es el presidente del empleo, porque se afirma que alguien lo interrogó: **“Oye Felipe no te avergüenza haber mentido a la población, prometiéndole ser el presidente del empleo, a lo que nuestro Presidente de la República contesto: “claro que soy presidente del empleo, porque cada vez empleo a más militares para “combatir” al narcotráfico.**

Lo dicho este presidencialismo mexicano lo seguiremos padeciendo por siglos.

En la revista Proceso, en su portada, respecto al gobierno del Lic. Felipe Calderón Hinojosa se expresa: **Y AÚN FALTA UN AÑO...**

En la citada Revista Ricardo Ravelo detalla:

⁷⁴ DIARIO REFORMA. México Distrito Federal 8 de Septiembre de 1998. Pág. 15 A.

“A un año de que concluya el gobierno calderonista, la crisis de inseguridad en el país se agudizó y amenaza con escalar todavía más: las matanzas se incrementan, los Pactos entre cárteles se rompen y las bandas se multiplican, el narcotráfico en general aumenta sus controles territoriales y el Estado muestra cada vez mayor debilidad frente a los embates del crimen organizado.

“Ante el fracaso evidente de la política propios funcionarios del gabinete reconocen fallas de estrategia. En febrero pasado, en su comparecencia ante la Cámara de Diputados, el titular de la Secretaría Seguridad Pública (SSF), Genaro García Luna, admitió ante los legisladores que la administración calderonista no ha podido consolidar una política de Estado para combatir el crimen organizado.

“Pero García Luna -quien lleva dos sexenios en tareas de seguridad: durante el sexenio de Vicente Fox se desempeñó como director de la Agencia Federal de Investigación (AFI) y desde 2006 está al frente de la SSP- no es el único funcionario que admite el fracaso de la estrategia antidrogas.

“El pasado 23 de noviembre, Ramón Pequeño, jefe de la División Antidrogas del gobierno federal, declaró que la batalla contra los cárteles no ha rendido los frutos deseados, debido a la penetración del narco en la sociedad y a la falta de respuesta de los gobiernos locales. En una conferencia que impartió bajo el tema Lucha contra las drogas en México, organizada por El Colegio de México, el funcionario aclaró que lo que vino a dar "todo el cambio en la lógica de la racionalidad como venían funcionando los grupos fue la incursión de Los Zetas en el esquema de distribución de los territorios. ¿Por qué? Porque anteriormente había un lazo de

consanguinidad (...) dentro de los cárteles, que (era) la parte de la lealtad que se tenía al interior de las organizaciones criminales: Tú casado con mi hermana; yo casado con tu tía. Así se iba armando el tema".

"Si bien Pequeño negó que el territorio nacional esté bajo dominio de Los Zetas, explicó que cuando ellos "entran en escena tienen una idea de cuerpo completamente diferente y tienen una lógica de control territorial muy grande, como cualquier militar. Entonces ellos buscan el control territorial, lo detonó la violencia. Primero, por el combate entre las distintas facciones y por la participación de policías municipales en algunas bandas".

"Lo cierto es que en este contexto la guerra entre las bandas delincuenciales y el gobierno federal ha cobrado mayor intensidad, pues los grupos criminales son "verdaderos ejércitos paramilitares" y actúan con más saña. Afirma por su parte Carlos Antonio Flores Pérez, exfuncionario del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) entrevistado Por Proceso.

"Adscrito actualmente al Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, el especialista en temas de seguridad y crimen organizado va más allá: sostiene que en la recta final del sexenio calderonista "se espera mayor violencia, golpes a la clase política, a los grupos empresariales y probables atentados contra aviones comerciales y derribamiento de aeronaves oficiales, como ocurrió en Colombia en los tiempos más terribles que vivió ese País".

“Según Flores Pérez, es factible que el narcotráfico ejerza mayor violencia hacia los hombres del poder, incluso atentados a gobernadores, legisladores, alcaldes y empresarios connotados, pues la descomposición de México empieza y esta crisis aún no toca fondo. E insiste: En el peor momento colombiano comenzaron los estallidos de bombas. Ese momento parece acercarse para México en medio de su crisis de gobernabilidad. Asegura que no se esperan mejores condiciones de seguridad al finalizar el sexenio, pues el Estado ya no tiene capacidad de contención debido a que el crimen organizado está desbordado en sus planes de control territorial.

“Y en lo que atañe a la elección presidencial de 2012, afirma que no existe ningún elemento para dudar de que el crimen organizado participará activamente en ese proceso electoral, tal como ocurrió en Michoacán en noviembre último; ahí' dice, sin duda influyó con sus instrumentos de terror para inclinar el resultado hacia su conveniencia de mantener el control territorial a cualquier costo.

“La estrategia gubernamental para atacar al crimen organizado ha tenido muchas fallas. Desde su punto de vista, ¿puede ya ser juzgada como un rotundo fracaso? –se le inquiera.

“Es deplorable. Estamos inmersos en una espiral de violencia sin fin y veo que esta crisis aún no ha tocado fondo. Hay una lógica de fragmentación de los grupos del crimen organizado, pero paralelamente surge Sinaloa, con sus brazos armados, como los Antrax, y es muy claro en La Familia Michoacana. Esta evolución no la advirtió el gobierno federal a pesar de que desde 2006 ya había datos y muchos elementos de

cuidado que no se atendieron. Aun así, se optó por un combate plagado de improvisación".

"En relación con el viejo proyecto de que el país cuente con una policía eficaz para enfrentar a los cárteles, comenta: "No habrá policía eficaz si no hay gobierno eficaz; no habrá cuerpos policiacos sanos, si no hay una tarea de gobierno sana; no habrá grupos policiacos depurados si el poder no se depura a sí mismo".

"-Y el Ejército? ¿Acaso vamos a vivir con un país militarizado?

-No hay alternativa. El Ejército no puede salir de las calles en este momento. Es muy peligroso. La clase política está envuelta en el caos y el presidente ha perdido el rumbo. El gobierno de Calderón terminará apuntillado con los militares; sin ellos el país se precipitaría a un abismo aún peor".

En estos siete decenios México vivió un periodo de estabilidad política y social. Éste es un rasgo principalísimo del siglo XX mexicano que no debe menospreciarse, sobre todo si se le compara con las turbulencias del siglo XX. Asimismo es una etapa que contiene periodos de crecimiento económico que permitieron una notable expansión de las ciudades y de las clases medias urbanas. Sin embargo, esos rasgos no alcanzan a desmentir el alto costo que significó mantener en la pobreza o empobrecer a la mayor parte de la población del campo y de la ciudad y de agraviar a los inconformes y opositores al gobierno. La perseverante desigualdad social pareció reducirse entre 1960 y 1980 pero volvió a acentuarse desde ese último año. Las etapas de la economía mundial (la gran depresión, el auge de la posguerra

y la crisis iniciada en 1973) marcaron un parrón ineludible para la sociedad mexicana. El viraje de la economía hacia el mercado mundial y la economía norteamericana, y el abandono del modelo del Estado interventor a mediados de la década de 1980 alimentaron la crisis del arreglo político del país construido desde 1929. Si a principios de la década de 1930 México vivía sumido en una depresión económica mundial y en una grave inestabilidad interna, en el año 2000 reorganizaba su sistema político en paz y en un contexto de dificultades económicas quizá no tan graves como las de 1929 pero sí más prolongadas. Una de las ganancias más claras de la sociedad mexicana en este lapso es precisamente su fortalecimiento hacia el final de siglo, lo que explica el cambio político del año 2000. Pero es claro que a esa sociedad más activa y fuerte le queda aún mucho camino por andar para lograr un cambio más amplio y profundo.⁷⁵

Por su parte Miguel Carbonell y Pedro Salazar apuntan:

“Conviene iniciar con una evidencia: el presidencialismo en México es anterior a nuestra democracia y, durante décadas, se caracterizó por una serie de particularidades que lo hacían francamente incompatible con una democracia formal. Es verdad que la preeminencia del Poder Ejecutivo sobre los demás poderes y su posición como pieza central del sistema político mexicano se explican, en gran medida por los enormes poderes que le ha dado el texto constitucional al presidente de la República. Es decir, el presidente mexicano ha estado y está constitucionalizado; pero también es cierto que, junto con el diseño constitucional, el contexto político

⁷⁵ RAVELO, Ricardo. **EL FRACASO**. REVISTA PROCESO. Numero 1831. 4 de Diciembre de 2011. Págs. 8 a 10.

resulta determinante para que las facultades jurídicas y el poder político del presidente se hayan desplegado a plenitud.

“Para entender cómo se fue conformando el "presidencialismo a la mexicana" es conveniente reconstruir, aunque sea someramente el desarrollo histórico y las ideas que descansan detrás de esta figura en nuestro país. El régimen presidencial se adopta por primera vez en la Constitución de 1824, que se inspira, a su vez, en dos fuentes principales: la Constitución norteamericana de 1787 -en este como en tantos otros aspectos- y la Constitución gaditana de 1812. De la regulación de 1824 se conservan actualmente muchos de los rasgos importantes del sistema presidencial mexicano tales como el veto del presidente y la estructuración bicameral del Congreso.

En el Congreso Constituyente de Querétaro de 1916-1917 la discusión sobre el régimen presidencialista también se hizo presente. Cuando Venustiano Carranza presentó su proyecto de reformas a la constitución de 1857, en el discurso inaugural del Congreso constituyente, dibujó la opción entre parlamentarismo y presidencialismo. Carranza acabó inclinándose por éste último régimen y dotando, en consecuencia, al presidente de un gran cúmulo de facultades, mientras por otra parte limitaba deliberadamente al Poder Legislativo con el fin de que no pudiera –dijo entonces Carranza- “estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo”⁷⁶

Continúan los autores explicando:

⁷⁶ CARBONELL, Miguel y Pedro SALAZAR. Op. Cit. Págs. 125 y 126.

“Las ideas de Carranza sobre la necesidad de crear una presidencia fuerte con toda probabilidad estuvieron influidas por las páginas de Emilio Rabasa. En su libro *La Constitución y la dictadura*, Rabasa sostuvo desde 1912 que la dictadura del general Porfirio Díaz se había producido porque la Constitución de 1857 había dotado de poderes exorbitados al Poder Legislativo impidiendo que el Ejecutivo gobernara, de modo que la solución que el propio presidente había encontrado fue conducir al país al margen de los mandatos constitucionales para alcanzar lo que, según sus convicciones, era el interés general. En toda la obra de Rabasa se expresa una gran desconfianza hacia el Poder Legislativo y un exceso de fe (producto de una buena dosis de ingenuidad intelectual o de perversidad política), en la buena voluntad del Ejecutivo y, directamente, en la buena voluntad de la dictadura. Sirva la siguiente cita para ilustrar la posición de Rabasa sobre el Poder Legislativo:

El Congreso Nacional, cada vez que ha podido, ha mostrado su tendencia agresiva e invasora contra el Ejecutivo. Está en la naturaleza de la institución. El Ejecutivo, previendo la amenaza, ha absorbido al Poder Legislador y ha creado la dictadura. Las deficiencias de la Constitución (se refiere Rabasa a la de 1857) 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... 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.

“Como es conocido, lo que Rabasa se proponía era explicar la dictadura y las reelecciones de Díaz:

La dictadura ha sido una consecuencia de la organización constitucional, y la perpetuidad de los presidentes una consecuencia natural y propia de la dictadura... la acción constitucional, legalmente correcta del congreso, puede convertir al Ejecutivo en un juguete de los antojos de éste, y destruirlo nulificándolo... La dictadura se habría impuesto en el espíritu más moderado como una necesidad, o habría aparecido al fin como resultante de las fuerzas desencadenadas, después de todos los estragos propios del desorden y la anarquía.

La dictadura, desde 1857, sirvió para satisfacer las necesidades del desenvolvimiento nacional, que la constitución era incapaz de impulsar ni de proteger; y el pueblo, que con su instinto de las realidades sigue a quien le hace bien, desoyó la voz de los políticos mientras los dictadores lo servían, y en tanto la dictadura laboraba a diario el beneficio de la comunidad, la protegía.

Pero, como podemos suponer, Rabasa no era una voz aislada en su tiempo, La tendencia a fortalecer al titular del Ejecutivo en detrimento de las facultades de los órganos legislativos había echado raíces en los intelectuales y en los actores políticos mexicanos, como muestra conviene recuperar una cita de un autor contemporáneo a Rabasa, Andrés Molina Enríquez, que en 1909 se expresaba de la siguiente manera:

La forma de nuestro gobierno tiene que ser todavía por muchos años, la dictatorial, tal cual la han establecido nuestros estadistas. Desde el momento en que nuestra población está compuesta... de unidades, tribus, pueblos y grupos, que... presentan todos los estados evolutivos que la humanidad ha presentado en su desarrollo en el curso de todas las edades en que ha vivido, es imposible que todos ellos sean regidos por una sola ley y que sean gobernados por un magistrado civil, simple dispensador de justicia.⁷⁷

⁷⁷ Autor citado por CARBONELL, Miguel y Pedro SALAZAR. Op. Cit. Págs. 126 a 128.

Siguen relatando los autores:

“Es cierto que también existían voces disidentes y que, en sentido contrario a las intenciones de Carranza, algunos diputados constituyentes se dieron cuenta de que al dotar de múltiples poderes al presidente se corría el riesgo de que éste se excediera en sus atribuciones y no hubiera otro poder que lo controlara. Por ejemplo, el diputado Pastrana Jaimes señaló irónicamente desde la tribuna del Constituyente que "En España, señores, a pesar de que hay un rey, yo creo sinceramente que aquel rey había de querer ser presidente de la República Mexicana, porque aquí tiene más poder el presidente que un rey, que un emperador". Otro diputado, Manjarrez, llamó la atención sobre el hecho de que la revolución se había llevado a cabo contra el Poder Ejecutivo, no contra el legislativo, por lo que resultaba inconsecuente limitar a este último en favor del primero: "(estamos) poniendo –dijo entonces Manjarrez- al Legislativo en condiciones de que no pueda ser ni con mucho un peligro; en cambio, el Ejecutivo tiene toda clase de facultades; tenemos esta Constitución llena de facultades para el Ejecutivo, y esto ¿qué quiere decir? Que vamos a hacer legalmente al presidente de la República un dictador, y esto no debe ser".

Como sabemos, sin embargo, posturas como las que acabamos de citar fueron derrotadas y en la Constitución de 1917 quedaron establecidas amplias facultades para el Poder Ejecutivo, con la supuesta intención de que el presidente pudiera llevar a cabo ágilmente el programa social de la Revolución, que exigía muchos medios, no solamente jurídicos, y enormes capacidades de gobierno. Así lo había advertido algunos años antes el propio Molina Enríquez:

hay que dar a nuestros sistemas de gobierno, la única forma en que ellos pueden llenar su función concediéndoles a la vez las facultades plenamente legales que de ellas se desprenden (se refiere a las Constituciones) y las facultades discrecionales complementarias que son y serán por mucho tiempo, absolutamente indispensables. Nuestros gobernantes, pues, hasta en tanto no se constituya definitivamente nuestra patria, deberán tener facultades dictatoriales, con tanta mayor razón, cuanto que todos los trabajos de constituir a nuestra patria definitivamente, pueden producir trastornos interiores que será indispensable sofocar, y acaso también, peligros más o menos grandes para la seguridad común que habrá que conjurar o que afrontar.⁷⁸

En síntesis, -dicen los autores en estudio- los anhelos de ver realizada la utopía revolucionaria y las ideas de autores como Rabasa y Molina Enríquez fueron cultivando una convicción en los integrantes del Poder Constituyente de que el presidencialismo puro y duro, no sin claros tintes autoritarios, era la mejor opción para el México posrevolucionario. "Ni los porfiristas -escribe Arnaldo Córdova-, con la inveterada adicción al poder autoritario y dictatorial, fueron jamás capaces de imaginar siquiera una legitimación tan completa y contundente del poder presidencial con la fuerza y la autoridad con que queda diseñado en la Constitución de 1917. En ese momento, al aprobarse la Constitución, quedaron sentadas las bases normativas que encuadrarían el desarrollo del presidencialismo mexicano del siglo XX.

Otra fecha significativa para el presidencialismo mexicano, algún tiempo después del momento constituyente de 1916-1917, la representa el año de 1935, cuando se produce la expulsión del país del ex presidente Plutarco Elías Calles por el entonces presidente Lázaro Cárdenas. Tal expulsión

⁷⁸ Autor citado por CARBONELL, Miguel y Pedro SALAZAR. *Op. Cit.* Págs. 129 y 130.

supuso el cambio de un presidencialismo personalista (al estilo caudillista) a un presidencialismo institucionalizado porque, a partir de entonces, los cambios en el poder, las sucesiones en el liderazgo nacional, quedarían enmarcadas por un complejo entramado institucional construido alrededor del presidente y del partido oficial que estaba consolidándose. Además, con esa decisión, Cárdenas estableció una de las reglas fundamentales del sistema político mexicano: todo el poder sería para el presidente, pero sólo por seis años, sin posibilidad de extender su mandato fuera de ese periodo. Comenzaba a tomar forma la larga etapa del partido hegemónico caracterizado por un presidencialismo exacerbado pero institucionalizado en el marco de un partido político revolucionario.

No sin incurrir en simplificaciones y síntesis históricas apretadas, es posible sostener que un tercer momento de cambio sustantivo para el presidencialismo mexicano coincide con las elecciones presidenciales de 1988 cuando, como nunca antes desde su nacimiento, el partido oficial se vio seriamente amenazado en las urnas por los partidos de la oposición (concretamente por una coalición de partidos de 'izquierda', encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas) con lo que se aceleró el proceso de apertura democrática en el país.⁷⁹

Puntualizan Carbonell y Rosas:

"Ciertamente, en medio de las tres etapas que se han señalado -la del nacimiento en 1917, la de consolidación en 1935 y la del inicio de su debilitamiento en 1968- han habido otros muchos eventos que contribuyeron a definir el rostro del

⁷⁹ Cfr. CARBONELL, Miguel y Pedro SALAZAR. Op. Cit. Págs. 130 y 131.

sistema presidencial mexicano, como por ejemplo, los hechos sangrientos de 1968 o la importante reforma política de 1977 promovida, por el entonces secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles durante el gobierno de José López Portillo (quien, por cierto, había ganado unas elecciones en las que era el único competidor). La reforma de 1977 marcó el inicio de un lento pero constante proceso de transformación institucional en materia electoral que terminaría teniendo un impacto directo en la naturaleza del presidencialismo mexicano porque lo orientaría hacia un sistema compatible con la forma de gobierno democrática.

“De hecho, la mecánica de reformas electorales iniciada en 1977 es clave para encontrar un cuarto momento central en la evolución de esta institución político-jurídica: las elecciones de 2000. Ya desde 1997 pero, sobre todo en 2000 (cuando el Partido Revolucionario Institucional perdió las elecciones presidenciales ante el Partido Acción Nacional), el presidente de México enfrentaría escenarios político-institucionales en los que la pluralidad política generaría contrapesos efectivos a su poder. La limpieza electoral y la creciente pluralidad política en el país dieron como resultado que el poder se repartiera entre las diferentes opciones partidistas en todos los niveles de gobierno y, de esta manera, el presidente fue perdiendo muchas de las facultades "metaconstitucionales" (y algunas de las constitucionales) que caracterizaron su poderío durante décadas.

Las profundas transformaciones que en los últimos años afectado al sistema político mexicano han impactado directamente a la institución presidencial. Sabemos que, por mandato constitucional, en nuestro país contamos con un régimen presidencial que no ha sido objeto directo de

modificaciones institucionales mayores. Sin embargo, las que se conocían como facultades extralegales" o "metaconstitucionales" del presidente de la República han disminuido de manera considerable y, en muchos casos, definitiva. Nuestro sistema de gobierno sigue siendo un sistema presidencialista porque las instituciones jurídicas así lo establecen: el presidente es electo directamente por los ciudadanos, funge simultáneamente como jefe de Estado y como jefe de gobierno, los poderes Ejecutivo y Legislativo son independientes entre sí, etcétera. Pero, lo que hasta hace unos años podíamos llamar "el presidencialismo a la mexicana" y, que tiene poco que ver con la caracterización doctrinal de los regímenes presidenciales de gobierno, ha dado un giro de ciento ochenta grados".⁸⁰

Estoy parcialmente de acuerdo con lo precisado por los autores, pues a pesar de los avances políticos que experimenta nuestro país –quizá por inercia- el presidencialismo sigue vigente en nuestro país.

Prosiguen los autores precisando su postura al respecto:

“Desde inicios del siglo XX el presidencialismo mexicano se había caracterizado porque el presidente de la República gozaba además del catálogo de facultades que derivan del marco legal, de otro importante acervo de "atribuciones" extrajurídicas, fruto de nuestra realidad política. Más allá de las normas jurídicas, el presidente de México había acumulado una amplia gama de funciones que le permitieron invadir esferas de acción de otros poderes y controlar en la práctica toda la vida política de la nación. Esta situación, que

⁸⁰CARBONELL, Miguel y Pedro SALAZAR. Op. Cit. Págs. 132 y 133.

tiene su origen en la época posrevolucionaria y, como hemos subrayado, adquirió forma con el presidente Lázaro Cárdenas, ahora, a raíz de las transformaciones al sistema político que se han dado en el marco de la transición, tiende a desaparecer. El presidente aún mantiene gran parte de las facultades constitucionales legales de antaño, muchas de las cuales se encuentran recogidas en el artículo 89 de la Constitución, pero ha perdido la mayoría de las potestades metaconstitucionales que lo convertían en un personaje todopoderoso.

“Vale la pena detenernos brevemente en ese cúmulo de facultades que derivaban de la norma pero, sobre todo, de la realidad política nacional, porque sólo de esta manera es posible entender el contexto político-jurídico en el que se desarrolló el presidencialismo mexicano durante gran parte el siglo XX.

Diversos estudiosos han esbozado sus caracterizaciones del presidencialismo mexicano y han expuesto las razones que, a su juicio, explicaban el predominio del presidente de la República dentro del sistema político nacional durante las décadas que duró la hegemonía priista. Son múltiples los estudios históricos, políticos e, incluso, sociológicos sobre el tema. Entre ellos, Jorge Carpizo escribió hace algunos años una obra que se ha convertido en lectura obligada para los interesados. En ese volumen, que ya hemos citado, Carpizo presenta un listado de las razones que, a su entender, explicaban el predominio del presidente mexicano y que, por su claridad y precisión, nos permitimos utilizar como herramienta de análisis, como guía para subrayar las transformaciones. Simplemente hemos seleccionado algunas de esas premisas, las más significativas, para ubicarlas en el

contexto de la realidad política actual y de esta forma resaltar de qué manera la institución presidencial ha perdido muchos de los espacios de poder que la situaban en la cúspide del sistema político mexicano”.⁸¹

Concluyen los autores de mérito en este tenor:

“Tomamos prestadas siete de las tesis que, según Carpizo, explicaban el presidencialismo mexicano: a) "el presidente es el jefe del partido predominante", b) "la debilidad del Poder Legislativo, c) "la integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia", d) "la marcada influencia del presidente en la economía, e)" la fuerte influencia del presidente en la opinión pública a través de los controles que tiene respecto de los medios masivos de comunicación", f) "el gobierno (directo) de la región más importante, y con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal" y, g) "un elemento psicológico: ya que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestione”.

“La gran parte de estas tesis se refieren a las llamadas facultades metaconstitucionales de la presidencia, aunque cabe señalar que algunas de ellas suponían la existencia de atribuciones legales específicas que, al menos en teoría, estaban delegadas a otras instituciones del sistema político. Lo que conviene tener presente es que las atribuciones fuera del marco normativo, aquellas que hacían de nuestra presidencia una institución "nociva" para el desarrollo moderno del país y que impedían la implantación de un régimen democrático en México, se han ido quedando en el camino. Pero también que las modificaciones constitucionales

⁸¹ Autor citado por CARBONELL, Miguel y Pedro SALAZAR. *Op. Cit.* Págs. 133 a 135.

y legales en el ámbito de otros poderes e instituciones estatales han contribuido a desarticular la red de poderes que controlaba el presidente. Como en otros muchos temas, también en este caso la combinación realidad política-cambios institucionales dio vida a una mecánica de transformación profunda.

“Lo que ahora tenemos es a un presidente que no cuenta con el respaldo incondicional de un partido hegemónico (que antaño dominaba, literalmente, en todas las esferas de gobierno; un contexto de pluralidad reflejada en todos los órganos representativos y ejecutivos a todos los niveles; elecciones democráticas; un Poder Legislativo que adquiere paulatinamente mayor fuerza y cuya composición permite formar mayorías opositoras; un poder Judicial mucho más independiente que en el pasado y con mayores facultades; una opinión pública crítica y abierta, así como una capital de la República en las que los ciudadanos eligen democráticamente a sus gobernantes.

“De esta forma, la presidencia mexicana ha dejado de ser el eje de la vida pública nacional para convertirse, cada vez más, en un poder acotado. La realidad política del país en los primeros años del siglo XXI nos informa que el "presidencialismo a la mexicana", es un asunto del pasado y que la institución presidencial tiende a constreñir su actuación dentro del marco de nuestras instituciones jurídicas. De hecho los problemas que han venido con la transición ya no tienen que ver con los excesos de poder por parte del presidente sino con las dificultades que enfrenta el titular del Ejecutivo para impulsar (en un contexto de pluralidad política instalada en el Congreso Federal y en los

poderes, Ejecutivo y Legislativo, de las entidades federativas) su programa de gobierno.

Pero lo que no debemos perder de vista es que, no sin algunos cambios más o menos relevantes, el contenido sustantivo del artículo 89 constitucional que ahora comentamos ha perdurado en el tiempo. Lo mismo vale para muchas otras de las facultades constitucionales con las que cuenta el poder Ejecutivo desde 1917 (aunque algunas otras, propiamente jurídicas, como la potestad de nombrar al titular del poder Ejecutivo del Distrito Federal hayan sido suprimidas). Desde esta perspectiva tiene sentido afirmar que la constitución aun conserva una parte del entramado institucional originalmente inspirado por las tesis de autores como Rabasa o Molina Enriquez y, sin embargo, la realidad política ya no cuenta con las características autoritarias que singularizaron al régimen posrevolucionario durante muchos años. Es probable que este desfase entre lo previsto en el texto constitucional y la realidad política que se está viviendo a lo largo y ancho de todo el país obligue a una reforma integral y profunda de nuestro sistema de gobierno en un futuro no muy lejano”.⁸²

A pesar de tratarse de una obra escrita por un reconocido constitucionalista mexicano que cuenta con bases jurídico políticas vastas, reitero que estoy parcialmente de acuerdo, pues el Presidente de la República mexicana, parecido al Ave Fénix, resurge de sus cenizas... **Y SIEMPRE SE HACE LO QUE A ÉL SE LE OCURRA ASÍ SEA MÁS ABSURDO... COMO POR EJEMPLO TRAER AL PAPA BENEDICTO XVI A UN**

⁸² Autor citado por CARBONELL, Miguel y Pedro SALAZAR. *Op. Cit.* Págs. 135 a 137.

TERRITORIO EMINENTEMENTE PANISTA, CON FINES ELECTORALES, OLVIDÁNDOSE DE CUALQUIER OTRO OBJETIVO.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- El presidencialismo es un lastre que viene obstaculizando el desarrollo político de nuestro país y a todos nos corresponde como ciudadanos luchar porque desaparezca de nuestra vida, tarde o temprano y tengo muy claro que desaparecerá si continuamos combatiéndolo.

SEGUNDA.- En el año 2000 con el inicio del siglo XXI, se pensó que nuestros males políticos acabarían por fin para los mexicanos, sin embargo ello no ocurrió pues la “democracia a la mexicana” es un sistema que beneficia solamente a conocidos de la familia gobernante en turno y ello aconteció con el foxismo y calderonismo.

TERCERA.- El presidencialismo sigue campeando en nuestro país, porque el presidente de la república en turno considera que la democracia significa hablar palabras huecas, sin sentido ni sustento, pero -según el mandatario en turno- llenas de espíritu democrático, ***aunque no se resuelvan realmente los problemas económico sociales que afectan a la mayor parte de la población de nuestro país.***

CUARTA.- El presidencialismo mexicano consiste en obedecer a pie juntillas los designios del mandatario estadounidense en turno, copiándose formas de dirigirse a los gobernados, omitiendo resultados que beneficien a las mayorías.

QUINTA.- El presidente mexicano en turno se dedica a obedecer durante el sexenio lo que se le ordena en el país del norte, para beneficio de quienes nos han convertido en su isla disfrazada de país democrático.

SEXTA.- El presidente mexicano omite cumplir las promesas de campaña, a efecto de plegarse a los designios del

mandatario estadounidense en turno, de lo contrario peligraría la viabilidad integral de México.

SÉPTIMA.- A pesar que los norteamericanos nos tienen sometidos política y económicamente “permiten” a cada mandatario mexicano “imprimir su sello personal de gobernar”, sin salirse del guión que le escribieron desde el inicio del sexenio.

OCTAVA.- Obviamente, la supuesta “lucha” anticrimen desarrollada por el actual presidente mexicano, obedece a designios norteamericanos, para que nuestros vecinos nos inunden de armamento por ellos fabricado y de esa forma seguir consumiendo lo que a ellos ya no les sirve, como las armas con las cuales se han matado entre mexicanos.

NOVENA.- Respecto al presidencialismo mexicano; el titular del Poder Ejecutivo federal es tan extraordinariamente poderoso y constituye la columna vertebral de todo el sistema político mexicano.

DÉCIMA.- El presidencialismo mexicano, ha evitado el desarrollo integral de nuestra nación, que desde hace una considerable casi cien años se ubica entre los países en vías de desarrollo.

DÉCIMO PRIMERA.- Lo que genera el presidencialismo mexicano, cada seis años un grupo de nuevos ricos que terminan el régimen perteneciendo a la élite de nuestro México.

BIBLIOGRAFÍA.

ABOITES AGUILAR, Luis. EL ÚLTIMO TRAMO, 1929-2000. Nueva historia Mínima de México. 5ª. Reimpresión. El Colegio de México. México 2008.

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Derecho Constitucional. Oxford University Press. México 2008.

ANDREA SÁNCHEZ, Francisco J. La renovación política y el sistema electoral mexicano. Editorial Porrúa. México 1987.

BARQUÍN ALVAREZ, Manuel. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada. Tomo II. Editorial Porrúa. México 2000.

BAZDRESCH, Luis. Garantías Individuales. 6ª. Edición. Editorial Trillas. México 2008.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 13ª Edición. Editorial Porrúa. México 2000.

CARBONELL, Miguel y Pedro SALAZAR. División de Poderes y Régimen Presidencial en México. Editorial UNAM. México 2006.

CÁRDENAS GARCÍA, Jaime. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada. Tomo II. Editorial Porrúa. México 2000.

CARPIZO, Jorge. El presidencialismo mexicano. Editorial Siglo XXI. México 1978.

CASTRO, Juventino V. Garantías y Amparo. Editorial Porrúa. México 2000.

CONTRERAS CASTELLANOS, Julio César. Las garantías individuales en México. Editorial Porrúa-UNAM. México 2006.

DE LA HIDALGA, Luis. El equilibrio del Poder en México. Editorial UNAM. México 1986.

DEL PALACIO DÍAZ, Alejandro. Lecciones de Teoría Constitucional. Claves Latinoamericanas. México 1989.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 38ª. Edición. Editorial Porrúa. México 1998.

GAMAS TORRUCO, José. Derecho Constitucional Mexicano. UNAM. México 2001.

GARITA ALONSO, Miguel Ángel. Nuevo concepto de la División de Poderes. Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. México 2003.

GONZÁLEZ DE LA GARZA, Mauricio. Última Llamada. Editores Asociados Mexicanos. México 1981.

GUZMÁN, León. El sistema de dos cámaras y sus consecuencias. Anuario Jurídico. UNAM. México 1980.

HERRERA BELTRÁN, Fidel. La División de Poderes. Cámara de Diputados. México 2000.

IZQUIERDO MUCIÑO, Martha Elba. Garantías Individuales y Sociales. 2ª. Edición. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca estado de México 2000.

LABASTIDA, Horacio. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada. Tomo II. Editorial Porrúa. México 2000.

LARA ESPINOZA, Saúl. Las garantías constitucionales en materia penal. Editorial Porrúa. México 1999.

LORET DE MOLA, Carlos. Los últimos 91 días. Editorial Grijalbo. México 1978.

LORET DE MOLA, Rafael. Alcobas de Palacio. Editorial Grijalbo. México 1999.

MADRAZO CUÉLLAR, Jorge. Diccionario Jurídico Mexicano. 6ª Edición. Editorial Porrúa UNAM. Tomo A- CH. México 1996.

MENDOZA BERRUETO, Eliseo. El presidencialismo mexicano. Fondo de Cultura Económica. México 1996.

MORENO DÍAZ, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. 12ª. Edición. Editorial Porrúa. México 1993.

RABASA, Emilio O. Mexicano: Esta es tu Constitución. Editorial Manuel Porrúa. México 1996.

SERNA DE LA GARZA, José María. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada. Tomo II. Editorial Porrúa. México 2000.

VEGA VERA. David Manuel. El presidencialismo mexicano en la modernidad. Editorial Porrúa. México 1989.

LEGISLACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Sista. México 2011.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. Tomo I. 13ª. Edición. Editorial Porrúa- Universidad Nacional Autónoma de México. México 1999.

OTRAS FUENTES.

BURGOA ORIHOLA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. 6ª. Edición. Editorial Porrúa. México 2000.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Tomo A-CH, D-H, I-O y P-Z. 9ª. Edición. Editorial Porrúa UNAM. México 1996.

VOZ ANTONIO LÓPEZ DE SANTA ANNA. Enciclopedia Encarta. México 2005.

VOZ PLUTARCO ELÍAS CALLES. Enciclopedia Encarta. México 2005.

VOZ LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ. Enciclopedia Encarta. México 2005.

VOZ JOSÉ LÓPEZ PORTILLO. Enciclopedia Encarta. México 2005.

VOZ MIGUEL DE LA MADRID HURTADO. Enciclopedia Encarta. México 2005.

VOZ CARLOS SALINAS DE GORTARI. Enciclopedia Encarta. México 2005.

VOZ ERNESTO ZEDILLO. Enciclopedia Encarta. México 2005.

VOZ VICENTE FOX QUESADA. Enciclopedia Encarta. México 2005.