



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES DE ACATLÁN

Del sistema presidencial al gobierno de gabinete:
diseño institucional y fundamento teórico

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
DOCTOR EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN
CIENCIA POLÍTICA

PRESENTA:
GONZALO BADILLO MORENO

Tutor principal

Dr. René Millán Valenzuela, Instituto de Investigaciones Sociales

Miembros del Comité Tutor

Dra. Rosa María Mirón Lince, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Dr. Diego Valadés Ríos, Instituto de Investigaciones Jurídicas

Dr. Ricardo Pozas Horcasitas, Instituto de Investigaciones Sociales

Dr. Héctor Felipe Fix-Fierro, Instituto de Investigaciones Jurídicas



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Contenido

Introducción.....	5
Capítulo primero. El sistema presidencial: fundamentos y perspectivas de análisis	
Introducción.....	13
1.1 El umbral del sistema presidencial y sus componentes.....	14
1.2 Enfoques y aportaciones teóricas al conocimiento del sistema presidencial.....	22
1.3 Un enfoque alternativo y neoinstitucional desde el diseño y el <i>Rational Choice</i>	29
1.4 Ejes analíticos del nuevo enfoque: la <i>prevención y remediación del daño</i> y la <i>promoción del bien o beneficio</i>	36
Consideración final.....	43
Capítulo segundo. La obra del sistema presidencial mexicano y las debilidades de su diseño institucional	
Introducción.....	47
2.1 La trama de un sistema político en construcción.....	48
2.2 El umbral del sistema presidencial en México y las extenuaciones en su diseño institucional.....	53
2.3 Caída y rearticulación del sistema presidencial: las nuevas reglas del juego.....	61
a) Caída del sistema presidencial.....	62
b) Involución del sistema presidencial.....	64
c) Rearticulación del sistema presidencial.....	70
Consideración final.....	71

Capítulo tercero. Del imperio autoritario del presidente a la descomposición del sistema presidencial	
Introducción.....	73
3.1 Las exuberancias del poder: el ejercicio autoritario bajo el auspicio del sistema presidencial.....	74
3.2 La supremacía de las instituciones informales, un incentivo para la incertidumbre y la inestabilidad.....	82
3.3 El nuevo diseño: la rigidez del poder unipersonal del presidente, una debilidad de origen.....	94
3.4 Surgimiento y auge del <i>presidencialismo mexicano</i> como deterioro del sistema presidencial.....	102
Consideración final.....	108
Capítulo cuarto. Las nuevas circunstancias y exigencias democráticas: el desenlace participativo y las vías del control presidencial, 1977-2017	
Introducción.....	111
4.1 Los detonadores de la <i>liberalización</i> política, un incentivo para la refuncionalización del sistema presidencial.....	112
4.2 Un diseño institucional de participación política como base de las nuevas vías del control presidencial.....	120
4.3 El surgimiento de nuevas vías para el control de la conducta presidencial en el contexto de la <i>democratización</i>	127
4.4 Las vías de control <i>positivo</i> y <i>negativo</i> en los contenidos del nuevo diseño institucional.....	133
Consideración final.....	160
Excursus final sobre el sistema presidencial mexicano	
Un preámbulo conclusivo.....	163
Hacia la innovación del poder presidencial.....	165
La prospectiva, para 2018.....	169
¿Hacia un gobierno de gabinete, para México?.....	175
Bibliografía	183

Introducción

La presente disertación intitulada: *Del sistema presidencial al gobierno de gabinete: diseño institucional y fundamento teórico*, pretende contestar: a) si es mejorable el sistema presidencial mexicano e institucionalmente posible esa mejora; b) si se puede considerar el gobierno de gabinete una alternativa en términos teóricos, en el sentido de que hay en el diseño institucional imperante, elementos que permitirían su constitución con cierta continuidad; y c) si el gobierno de gabinete es una alternativa teórica y mantiene cierta continuidad con el diseño institucional imperante, a qué retos se enfrenta. Éstas son las tres interrogantes fundamentales que guían el presente estudio, con las que se pretende realizar un ejercicio coherente y sistemático, que no pierda de vista la diversa gama de propuestas, si no que se concentre en la perspectiva del diseño institucional. Son cuestionamientos que orientan al análisis de una vasta variedad de elementos del sistema presidencial mexicano, que nos permiten examinar un panorama amplio tanto del supuesto teórico y empírico de la investigación como del desarrollo y de sus conclusiones.

A efecto, de esos cuestionamientos, se plantean las siguientes presunciones, conjeturas o suposiciones fundamentales.

- I. Es viable la alternativa del gobierno de gabinete en México en el contexto del cambio político, e institucionalmente mejorable frente a la corriente interpretativa del sistema presidencial.
- II. Es teóricamente posible el gobierno de gabinete, en virtud de que actualmente existen elementos conceptuales y mecanismos instaurados que lo permiten.
- III. Están en juego, diversas reglas no escritas que implantan resistencias tanto al mejoramiento del sistema presidencial como a la instauración de un gobierno de gabinete (sistema presidencial renovado).

El argumento central de la investigación, asociado con los objetivos, coincide en analizar, comprobar y proponer el perfeccionamiento del sistema presidencial mexicano y la viabilidad de instaurar un gobierno de gabinete en México. Para desarrollarlo, la investigación se apoya en categorías y premisas de la teoría del diseño institucional y el *Rational Choice*, en adelante, la elección racional, en el marco de la corriente interpretativa del neoinstitucionalismo. Se considera, además, para el diseño del sistema presidencial renovado: a) la creación de instrumentos de control del poder político, b) la garantía de derechos fundamentales y c) la distribución de funciones entre los poderes del Estado. Estos tres elementos, son propios del modelo de la democracia constitucional y de la corriente interpretativa del neoconstitucionalismo.

El modelo analítico parte de premisas, para el diseño institucional del politólogo y filósofo irlandés Philip Pettit, denominadas: a) *la prevención del daño*, y b) *la promoción del beneficio*; ambas orientadas operativamente, en la presente investigación como: a) *la prevención y remediación del daño*, y b) *la promoción del bien y beneficio*. De éstas se desprenden dos estrategias: la primera centrada en la desviación y la segunda en el cumplimiento.

El modelo consiste, principalmente, en relacionar el diseño con el cumplimiento, regidos por el bien o el daño, es decir, se establece como teorema fundamental, que entre mejor diseño exista del sistema presidencial mexicano, mayor cumplimiento se obtendrá en sus funciones, y, en reverso, en la medida en que haya menos cumplimiento se deberá a que existe peor diseño. El ejercicio es plausible, por lo que se pretende articular un sistema de incentivos y motivadores para obtener un mejor diseño. Un modelo con el que se disminuya la incertidumbre y se instauren estructuras estables, que permitan, a su vez, el ejercicio democrático, sin que se limite la capacidad decisional. Se trata, de un diseño institucional bajo las premisas del control del poder, con la finalidad de utilizar la conducta del presidente para producir resultados socialmente convenientes. Esto, sin perder de vista, que los límites al presidencialismo se encuentran en el gobierno de gabinete como un modelo que racionaliza la toma de decisiones, incentiva arbitrios abiertos, estimula a la pluralidad política, previene o remedia el daño y reconstituye el sentido de confianza.

Lo anterior, en el entendido de que el sistema presidencial está a cargo de un individuo que toma decisiones basadas en el egoísmo individual. Medidas,

que, al ser maximizadas, impactan en la colectividad, creando un comportamiento disfuncional. Es importante aclarar, que dicho egoísmo, es un instrumento o presupuesto para el diseño. De igual manera, la prevención o remediación del daño, la promoción del beneficio o del bien; los incentivos positivos, negativos o perversos, representan un nivel de control de las decisiones públicas, en el que el diseño se centra en el daño. Cabe señalar, que cuando se analiza el contexto de las decisiones del presidente y se hace referencia a él, como lidiar con el canalla, como una persona egoísta o egocéntrica, se está hablando de categorías analíticas propias de diseño institucional y no de adjetivos calificativos.

En otras palabras, se trata, como se ha mencionado, de pensar en un diseño institucional en el que participen otros agentes sin el riesgo de que disminuya la capacidad decisional y sin que el sistema presidencial trunque su funcionamiento; razón, por la que se procura analizar con detenimiento, cualquier cambio para identificar oportunamente las resistencias y el ciclo de incentivos negativos o perversos, que existen en el diseño actual. La finalidad consiste en motivar hacia la prevención o remediación del daño, la restitución del sentido de confianza, y la promoción del bien o beneficio, con la implantación de incentivos positivos que conduzcan al cumplimiento del servicio público. El reto no es menor, porque se busca identificar las reglas no escritas –definidas por las costumbres, los hábitos e incluso manías comportamentales– y su alcance institucional, para ajustarlas a las instituciones formales. Esto, en un escenario – que se considera óptimo–, en el que las reglas informales no deben adquirir supremacía frente a las instituciones formales. En otros términos, se considera que no podrá imperar el arreglo político por encima o sin las soluciones normativas. Con esas orientaciones, se pretende construir un fundamento teórico que fortalezca al sistema presidencial renovado, en perspectiva de la aplicación de un gobierno de gabinete en México. Un modelo que limite los excesos o arbitrariedades en el ejercicio del poder del presidente en un escenario democrático. Construir un patrón que permita la eficacia del control del poder político, la garantía de los derechos fundamentales y la distribución de funciones, tres ejes básicos de la democracia constitucional.

En resumen, el estudio se desarrolla bajo un modelo analítico que finca un criterio de evaluación del control político: la prevención o remediación del daño

y la promoción del bien o beneficio. La primera se centra en la desviación y la segunda en el cumplimiento. Para tal efecto, el modelo consiste principalmente en relacionar el diseño con el cumplimiento, regidos por los criterios del bien o beneficio y no daño, con lo que se intenta, como se ha dicho, un mejor diseño que prevenga o remedie el daño y la reconstituya el sentido de confianza, basado en el cumplimiento. En ese sentido, se entiende que la relación entre diseño institucional, incentivos y conductas dentro de un sistema como el presidencial, es multicausal y complejo.

El modelo analítico, con el que razonamos el presente estudio, contiene una *relación causal multivariada*, es decir, una *relación causal indirecta* y una *relación causal moderada*, la primera porque una variable influye sobre otra de forma indirecta, por medio de su impacto en una variable intermedia; y en el segundo caso, la relación causal entre dos variables que difiere dependiendo del valor de una tercera.

Variables	Descripción
Dependiente	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El gobierno de gabinete
Independiente	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diseño institucional
Intermediaria	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Límites al poder político
Moduladoras	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prevención y remediación del daño ▪ Promoción del bien y beneficio

El valor genuino de la presente investigación se finca, justamente en el estudio del sistema presidencial en el marco del diseño institucional y la conducta del presidente. Se valora la importancia de la conducta de las personas, la maximización de ésta en la promoción del bien y prevención o remediación del daño; se explora la creación, tanto de un ciclo de incentivos positivos como formas de control del presidente y el equilibrio entre los poderes del Estado; y se explica el deterioro de la institución presidencial. Así, atestiguamos las debilidades del diseño y ciclos de incentivos perversos. Todo esto con la finalidad de alcanzar el perfeccionamiento de la institución presidencial, con miras en la instauración del gobierno de gabinete en México. Se trata de un gobierno con el

que se proyecta prevenir y remediar el control del daño, limitar la conducta unipersonal del presidente, racionalizar las decisiones y mantener un mejor equilibrio institucional. Un gobierno en el que la estabilidad, no es un bien o beneficio, sino una condición de operación necesaria para el funcionamiento del sistema presidencial, es decir, una forma para prevenir o remediar el daño exclusivamente. Y una estabilidad con la que también se controla al poder y no a la sociedad, como una función renovadora. En ese sentido, un mejor diseño de la institución presidencial tiene como secuelas: 1) incentivar la disminución de efectos egoístas, centralizadores y unilaterales del actor principal, el presidente del gobierno; y 2) incentivar la estabilidad política y la estabilidad social, como formas de prevención o remediación del daño y promoción del beneficio o del bien, como se ha dicho.

En el capítulo primero intitulado: *El sistema presidencial: fundamentos y perspectivas de análisis*, se aspira responder y explicar: a) ¿qué es el sistema presidencial y cuáles son sus componentes básicos? b) ¿cómo se ha estudiado? y c) ¿cómo se aborda en el presente estudio? Se procura exponer con la mayor claridad posible el surgimiento, las fuentes principales de creación y los componentes básicos del sistema presidencial en general y en México; los enfoques primordiales existentes y aportaciones teóricas al conocimiento del tema. De igual manera, se expone el enfoque alternativo y el supuesto teórico, del presente estudio, desde la orientación neoinstitucional basada en el diseño de las instituciones a partir de la elección racional. Es decir, el enfoque bajo el cual es sometido el sistema presidencial mexicano para su análisis y perspectiva de cambio histórico, el cual se acompaña con nociones de la democracia constitucional fundadas en controles políticos del poder y el respeto a los derechos fundamentales. Se explica también, el modelo analítico razonado desde la prevención o remediación del daño hasta la promoción del bien o beneficio de los agentes públicos.

En el capítulo segundo intitulado: *La obra del sistema presidencial mexicano y las debilidades de su diseño institucional*, se intenta contestar y explicar: ¿cuáles son los mecanismos y procesos del sistema presidencial que atestiguan fallas en el diseño institucional, desde su nacimiento y evolución hasta mediados del siglo XIX? Se procura analizar, con la mayor claridad posible, las debilidades del sistema presidencial, sobre todo en la Constitución de 1824 y en el proceso

de cambios constitucionales hasta 1857. La orientación fundamental consiste en poner énfasis en el diseño y el ciclo de incentivos negativos o perversos que acompañan a dichas debilidades. Para lograrlo, se analiza en un primer momento el sistema político mexicano desde la perspectiva de su proceso evolutivo, a la vez que se consideran las aportaciones de algunos teóricos de la ciencia política en la materia, esto, con la finalidad de construir la orientación conceptual. Posteriormente, se conjugan las reglas formales establecidas en las constituciones, documentos fundacionales y reformas de 1824 a 1857 con los ciclos políticos en los que se desarrollaron cada uno de esos textos normativos. Entendidos estos ciclos políticos, como una zona de interacción donde se desarrollan las reglas formales y la superposición con las reglas informales marcadas por las conductas de los agentes.

En ese orden, y una vez que en el capítulo segundo se analiza la relación entre el sistema político mexicano y el sistema presidencial, se razona el nacimiento de éste último en 1824, su involución durante la época centralista de 1835 a 1846 y su rearticulación en 1857, y se refrenda, con algunos hechos históricos y normativos, las debilidades del diseño institucional, en el capítulo tercero, intitulado: *Del imperio autoritario del presidente a la descomposición del sistema presidencial*, se pretende responder y analizar: a) si persistieron las debilidades del diseño institucional del sistema presidencial de 1814, en las constituciones de 1857 y de 1917 y b) ¿cuáles fueron algunos de los agotamientos del sistema presidencial, durante el periodo de reformas constitucionales de 1921 a 1977? Para contestar esos nuevos cuestionamientos, se observan cuatro ciclos políticos fundamentales con sus respectivos estudios del marco jurídico constitucional. En el primero, una vez promulgada la Constitución de 1857, se estudian los eventos históricos más importantes hasta 1904, sobre todo las presidencias de Benito Juárez y de Sebastián Lerdo de Tejada, así como el inicio y auge del Porfiriato. El análisis se centra en la reelección presidencial y la supremacía de las instituciones informales como factores de daño a las instituciones del Estado. En el segundo ciclo, se observa el descenso del Porfiriato, a partir de 1904, y algunas causas del diseño que desencadenaron la Revolución mexicana de 1910; también se examina la etapa maderista, desde la lucha de facciones y el triunfo de Venustiano Carranza en contra de Victoriano Huerta, hasta antes de la promulgación de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917; se pone énfasis en la ausencia de un nuevo diseño institucional que se ajustara al cambio político y social de la Revolución mexicana y se reflexiona la pertinencia de un cambio de estrategia tanto en el sistema político mexicano como en el sistema presidencial que no se consolidó; se hace hincapié en la importancia de un nuevo diseño institucional basado en estrategias de cambio político y social, es decir, ajustar el diseño a las nuevas circunstancias del escenario nacional. Posteriormente, en el tercer ciclo se razonan el contexto histórico de la promulgación de la Constitución de 1917 y sus contenidos esenciales; se pone principal atención en nuevas debilidades del sistema presidencial, en cuanto a su diseño institucional; se aborda también la llegada de Álvaro Obregón a la presidencia de la República y las dos primeras reformas constitucionales, la de 1921 y la de 1923, con las que se intentó fortalecer las facultades del Congreso de la Unión. En el cuarto y último ciclo se observa el contexto histórico general desde la presidencia de Plutarco Elías Calles hasta la de José López Portillo; estudiamos algunas reformas y adiciones a la vigencia de la Constitución de 1917 a 1977; de igual manera, se exponen algunas modificaciones al diseño institucional y constitucional imperante que pervirtieron, degradaron, deformaron o degeneraron al sistema presidencial mexicano, en lo que se conoce como: el *presidencialismo mexicano*.

En el capítulo cuarto, intitulado: *Las nuevas circunstancias y exigencias democráticas: el desenlace participativo y las vías del control presidencial, 1977-2016*, se intenta responder y explicar: a) ¿cuáles son las nuevas circunstancias del sistema presidencial mexicano durante el periodo de 1977 a 2017? y b) ¿qué detonantes políticos y vías de control, orientan hacia un nuevo rumbo al presidencialismo en México? Las preguntas presuponen que existen razones suficientes para sostener que el sistema presidencial mexicano, después de finales los años setenta del siglo XX, entró en una nueva fase orientada a un presidencialismo renovado. Desde esa perspectiva, primeramente se explica la *liberalización* política y los detonadores sociales y políticos en México que incentivaron la decisión gubernamental para refuncionalizar el sistema presidencial; posteriormente, se observa y analiza la puesta en marcha de un nuevo diseño institucional, que desde la configuración del presente estudio, se desarrolla en las siguientes vías: 1) la vía de control político-electoral,

principalmente; 2) la vía de control económico; 3) la vía de control judicial; y 4) la vía de automatización de ámbitos. Para ello, se estudian algunas de las reformas constitucionales e institucionales, que, durante ese periodo, de 1977 a 2017 se convirtieron en formas de control positivo y negativo, estimularon cambios en diferentes sistemas del Estado e incrementaron tanto los mecanismos de control en las decisiones del presidente como la prevalencia de derechos fundamentales. Lo que incentivó, a su vez, la prevención y remediación del daño, así como la promoción del bien o beneficio. Esto, originado además por el incremento de la diferenciación y de la complejidad social.

En la parte de final del estudio se explica la orientación hacia un presidencialismo renovado como efecto de diversos cambios en los sistemas electorales, económicos, jurisdiccionales y de automatización de diferentes ámbitos. Se trata de nuevas orientaciones que no necesariamente fueron producto de una reforma dirigida a la institución presidencial, salvo los intentos reformadores del gobierno de coalición de 2014, para aplicarse en 2018. Así, se llega al bloque conclusivo; con un balance deficitario del control de daño, en el que se destacan las debilidades del sistema presidencial desde 1824 a 2017, se expone la novedosa figura del gobierno de coalición para México y, finalmente, se desarrolla la propuesta del gobierno de gabinete. Todo ello, en lo que se denomina: *Excursus final sobre el sistema presidencial mexicano*, bajo la siguiente ordenación: a) un preámbulo conclusivo, b) hacia la innovación del poder presidencial, c) la prospectiva para 2018, y d) ¿hacia un gobierno de gabinete para México?

Capítulo primero

El sistema presidencial: fundamentos y perspectivas de análisis

Introducción

En el presente capítulo se pretende contestar: ¿qué es el sistema presidencial y cuáles son sus componentes básicos?, ¿cómo se ha estudiado? y ¿cómo se aborda en la presente disertación? Así, se describe el origen y desarrollo del sistema presidencial como producto de un proceso evolutivo y continuo; se analizan sus elementos fundantes, las características principales y su concreción en la Constitución Política de los Estados Unidos de América. Esto cobra importancia en la medida en que las particularidades de dicho sistema son la base del diseño institucional actual y el pilar de las principales cualidades y funciones que le son atribuidas al Poder Ejecutivo.

Se desarrollan enfoques y aportaciones al conocimiento del sistema presidencial, basados principalmente en la dicotomía del sistema presidencial con el sistema parlamentario, lo que se considera pertinente para la forma en que planteamos la investigación. Sin embargo, dadas las innumerables aportaciones sobre el tema, se pone especial atención en los estudios sobre ciencia política y derecho, con la finalidad de establecer el enfoque de estudio. Dicho enfoque se rige por las perspectivas que han asumido la importancia del diseño institucional en el correcto funcionamiento de las instancias públicas. Como supuesto de razonamiento y análisis, esta perspectiva recupera, por un lado, las teorías neoinstitucionales, dado su vínculo con la importancia del diseño y, por otro, recoge supuestos centrales del enfoque la elección racional, lo que permite, introducir un criterio fuerte para el control y límites de acciones que pueden afectar a las sociedades y ciudadanías; se acompaña también de concepciones de la democracia constitucional, tales como el control del poder y

la vigencia de los derechos de las personas, en el marco de la teoría neoconstitucional.

Bajo esas teorías, se desarrollan los ejes analíticos del enfoque sobre el estudio del sistema presidencial, y se aportan elementos nuevos sobre la necesidad de diseñar un gobierno de gabinete. Los aspectos clave proponen introducir de forma analítica las nociones de prevención o remediación del daño, así como la promoción del bien o beneficio, en el marco de las ideas y la corriente interpretativa del politólogo Philip Pettit, relativas al diseño institucional. Esas nociones se conjugan con categorías del control del poder desarrolladas por el constitucionalista Karl Loewenstein, y se corresponden con la perspectiva del jurista Luigi Ferrajoli, sobre la importancia del estatuto constitucional de los derechos y su carácter limitativo a las decisiones públicas.

1.1 El umbral del sistema presidencial y sus componentes

El sistema presidencial es producto de un proceso evolutivo longevo de más de dos siglos de creación. Sus características han cambiado en función del contexto de las ideas políticas, del constitucionalismo mexicano y de los sucesos sociales más importantes en el país y en el ámbito internacional. Su concreción histórica se encuentra en la obra clásica intitulada: *El federalista* de Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, y en la Constitución Política de los Estados Unidos de América de 1787.

En ellas se describieron por primera vez tanto las características primordiales y las funciones del Poder Ejecutivo como los principios del departamento presidencial; también se originaron las facultades de veto, las potestades para hacer nombramientos e indultar y celebrar tratados; así como los mandos de las fuerzas navales y militares, con lo cual se amplió su esfera de poder hegemónico. Además de esas disposiciones, se establecieron: el modo de elección presidencial, las medidas para proveer su sostenimiento, la duración en las funciones del ejecutivo y el examen de la elegibilidad inmediata del presidente, entre otras.¹

¹ Ver: HAMILTON, Alexander, *et al*, *El federalista*, traducción de Gustavo R. Velasco, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 425-427.

En el umbral del sistema presidencial influyeron distintas fuentes, tanto históricas como formales, y juegos de poder reales. La mayoría de ellas originadas en el Continente Americano, particularmente en los Estados Unidos de América, donde se propiciaron los primeros sucesos fundantes del nuevo paradigma del sistema político, bajo los siguientes elementos:²

- a) El derecho público inglés, que dio origen a las premisas para limitar el sistema monárquico y sustituir a un jefe de Estado hereditario, por uno de elección popular.
- b) La Constitución de Nueva York de 1777 y la de Massachusetts de 1780, que configuraron ejecutivos independientes.
- c) Las ideas y el pensamiento inglés, cuyo fundamento siguió de cerca las obras de John Locke y William Blackstone.
- d) Las obras de Alexander Hamilton, especialmente las que apuntaron a definir los principios generales que originaron el régimen presidencial.
- e) La Constitución española de Cádiz y el Proyecto de Austin, sin desconocer el pensamiento francés, sobre todo las ideas de Jean-Jacques Rousseau, el barón de Montesquieu y Joseph Sieyès.³
- f) Los códigos fundamentales de 1791, 1793 y 1795 que se desarrollaron durante las diferentes etapas de la Revolución francesa de 1789 a 1799.⁴

Otros antecedentes fueron: la declaración de Independencia de las 13 colonias en 1776, los Artículos de la Confederación y la Unión Perpetua, así como la Asamblea de 1787 en Filadelfia.⁵ En esta última, se discutió una nueva constitución, con voces en contra de la monarquía británica, para fundar el diseño de un régimen político en el que el órgano ejecutivo fuera independiente y estuviera depositado en una persona llamada presidente.

² CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, Tercera edición, 1970, p. 15

³ CARPIZO, Jorge, "Sistema presidencial mexicano: dos siglos de evolución", en GARCÍA RAMÍREZ, Sergio (coordinador de la obra), *El derecho en México: dos siglos después*, y VALADÉS, Diego (coordinador), *Derecho Constitucional*, Tomo I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, 2010, p. 28.

⁴ *Ídem*

⁵ SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, *Sistema parlamentario y sistema presidencial*, México, Comité del Centro de Estudio e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados Congreso de la Unión, LX Legislatura, 2008, p. 27.

Los motivos del nacimiento y la consolidación del régimen presidencial en Estados Unidos de América se encuentran tanto en las razones y horizontes independentistas como en los anhelos de gobernar sin la imposición inglesa. Durante ese proceso originario, no se inculcó la práctica del sistema parlamentario ni la figura del rey como en la Gran Bretaña; por el contrario, el diseño del sistema jurídico fue disidente a la forma de dominación británica.

En la génesis del pensamiento que motivó la construcción del sistema presidencial de la época, también se estableció una visión histórica que buscó, encontró y creó la figura de un gobernante diferente a la del rey. Se cimentó, así, su antítesis del monarca, en la que se reflejaron las aspiraciones de una nación soberana y libre que buscó alejarse de las formas de gobierno europeo y de la dominación a Norte América, desde 1607 y durante el establecimiento de las colonias anglosajonas.

La nueva visión de la Asamblea de Filadelfia convocó a que el presidente fuera elegido por cuatro años y reelegido con base en la voluntad popular, no de manera hereditaria como el monarca de Gran Bretaña. Así, el presidente podría ser acusado y procesado de modo contrario a la figura del rey que era sagrada e inviolable; tendría el veto limitado por las dos cámaras a diferencia del voto absoluto del rey soberano que fungía como el gran legislador. De igual manera, el presidente ostentaría la capacidad para suspender las sesiones de la legislatura, contrario a la potestad del monarca facultado para prorrogar las sesiones y aun para disolverlas, y nombraría a embajadores y otros ministros con aprobación del Senado, a diferencia del rey que nombraba y creaba toda clase de empleos.⁶

En ese afán presidencialista se instauraron algunas de las principales características fundantes del sistema presidencial, que luego se consolidaron y maduraron con el paso del tiempo. Por ejemplo, frente a la clara “debilidad” del poder del ejecutivo ante las atribuciones del rey, se protegieron las condiciones para gobernar, a partir de las ideas de “energía y fortaleza del ejecutivo”, lo que se implantó como una de las *cualidades* que acompañaron por siempre a la figura presidencial. Encarnó así, el carácter y fortaleza del presidente como uno de sus componentes principales, que sus funciones debían preservar. El

⁶ Cfr. HAMILTON, Alexander, et al, *El federalista*, Op. Cit., pp. 291-297.

fundamento fue la necesidad de garantizar un buen gobierno y salvaguardar los intereses nacionales ante los anhelos conquistadores de los países más fuertes; pero, sobre todo, frente a las debilidades de la seguridad de los pobladores y sus territorios. Al respecto, durante la época originaria del sistema presidencial, se razonó de la siguiente manera:

Al definir a un buen gobierno, uno de los elementos salientes debe ser la energía por parte del Ejecutivo. Es esencial para proteger la comunidad contra los ataques del exterior; [...] para la firme administración de las leyes; para la protección de la propiedad [...] para la seguridad de la libertad en contra de las empresas y los ataques de la ambición del espíritu faccioso y de la anarquía. [...] Un ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno. Una ejecución débil no es sino otra manera de designar una ejecución mala; y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en teoría en la práctica tiene que resultar un mal gobierno.⁷

La idea de un presidente con *energía y fuerte* se desarrolló durante varios siglos en América y en el resto de países que adoptaron este sistema. Esa característica de fortaleza derivó, sobre todo en Latinoamérica, en excesos y arbitrariedades del Poder Ejecutivo, frente a los demás poderes del Estado y la sociedad. Véanse los casos de Chile, Brasil, Argentina y México, principalmente, durante el siglo XX; situación que se incentivó en contextos derivados del autoritarismo, el centralismo y de las dictaduras militares.

Otro de los componentes fundamentales que se desarrolló en el sistema presidencial bajo la idea de la *fortaleza* del presidente fue la división de poderes rígida, fundada en la lógica de que la construcción de la figura del titular del Poder Ejecutivo tuviera, desde su origen, los instrumentos de autoridad suficientes ante los demás poderes del Estado, para hacer patentes las virtudes presidenciales frente al sistema de gobierno británico y el rey. En el mismo tenor, se definió otro componente más, el de la *unidad*, como un principio rector de la conducta del ejecutivo. En ese sentido se consideró que: “[...] la unidad tiende a la energía como regla general, los actos de un sólo hombre se caracterizan por su decisión, actividad, reserva y diligencia, en un grado mucho más notable que los actos de

⁷ *Ibídem*, p. 297.

cualquier número mayor; y dichas cualidades disminuirían en la misma proporción en que el número aumente.”⁸

La conducta *enérgica*, asociada con la *unidad* y la permanencia del mandato presidencial, buscaron sobre todo robustecer los mecanismos institucionales para que el presidente desarrollara las aptitudes suficientes en el ejercicio del poder unipersonal. De ahí que el diseño de sus atribuciones le otorgó al presidente seguridad en su gestión y dominio en su gabinete, así como reconocimiento y respeto de los gobernados para fortalecer su legitimidad y estabilidad durante su ejercicio.

Desde los orígenes del sistema presidencial se desarrollaron ideas en contra de la *pluralidad* del ejecutivo que, en su mayoría, estuvieron fundadas en argumentos que aseguraban que los efectos de la pluralidad pondrían en riesgo la *unidad* en torno al presidente. Es decir, que el poder presidencial estaría en riesgo si éste se fraccionara, dividiera o multiplicara, “ya sea atribuyendo el poder a dos o más magistrados con igual dignidad o autoridad”, o encomendándolo de manera ostensible a un hombre, pero sujeto de total, o parcialmente, al dominio o cooperación de otros que tendrían el carácter de consejeros.⁹

A la luz de lo expuesto, es posible afirmar que, desde la creación del sistema presidencial, persiste la tendencia a fortalecer las facultades del presidente con las premisas de *fortaleza*, *unidad* y *energía*, con la finalidad de consolidar el poder presidencial unipersonal. Y, a partir de ello, se elaboró un diseño institucional novedoso, en el que permanece, hasta nuestros días, la creencia de que el presidente, como única persona, es capaz de tomar decisiones y de enfrentar los retos políticos internos y externos del Estado.

El sistema presidencial se extendió tanto en países de Europa como en Francia en la Constitución de 1958, que en su reforma de 1962 introdujo en Europa Occidental un sistema semipresidencial en el que se decide la elección del presidente de la República por medio del sufragio universal, combinado con otras características del sistema parlamentario, como por ejemplo, la integración del gabinete.¹⁰

⁸ *Ibidem*, p. 298.

⁹ *Ídem*.

¹⁰ DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, España, Colección Demos, Ediciones Ariel, Quinta edición, 1970, p. 210.

Vale la pena mencionar que, en la evolución del sistema presidencial, y del sistema parlamentario, se han desarrollado varias modalidades denominadas semipresidenciales y semiparlamentarias, en las que se combinan elementos de ambos sistemas, con las necesidades que cada país considera para el funcionamiento de su estructura gubernamental. Un ejemplo de ello fue el practicado en la “Alemania de Weimar y la Austria” durante los años cuarenta del siglo XX, en los que se realizó un tipo original de relaciones “parlamento-gobierno” y se desarrollaron más las facultades del sistema parlamentario que del presidencialismo.¹¹

Dichos sistemas también se denominan mixtos, y en algunos de ellos el presidente es jefe de Estado, constituye un poder unipersonal y es elegido por el sufragio universal –como en el régimen presidencial–. Sin embargo, persiste el control del parlamento en la integración y la responsabilidad política de los integrantes del Poder Ejecutivo, o jefe de gabinete, entre otros, según sea el caso. En la actualidad el sistema presidencial puro y con variantes, prevalece en los cinco continentes, principalmente en América, África, Asia, y en menor medida en Europa y Oceanía.

En el caso de México, el sistema presidencial estadounidense tuvo sus primeros impactos treinta y seis años después de su nacimiento, y se dio precisamente en el constitucionalismo mexicano de 1823 y 1824. En éste último año se estableció el presidencialismo como un sistema de gobierno en la primera Carta Magna, con vigencia nacional del México independiente. Se trató de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, en la que se instauró la *Primera República Federal*.¹² Constitución que, a la fecha, ha sido objeto de múltiples disertaciones por parte de la comunidad científica.

Muchos estudiosos iniciaron sus reflexiones en torno a ese nacimiento histórico del sistema presidencial en México. Tal es el caso de Antonio Martínez Báez, Daniel Moreno y Jorge Sayeg, así como de Jesús Reyes Heróles, José María Luis Mora y José C. Valadés, entre muchos otros.¹³ Estos tres últimos, aseguraron que la supremacía en la Constitución de 1824 se le había dado al

¹¹ *Ibidem*, p. 214.

¹² VÁSQUEZ, Josefina Zoraida, “Los primeros tropiezos”, “La Constitución de 1824 y la primera república federal”, en VARIOS AUTORES, *Historia General de México*, México, Colegio de México, 2000, pp. 532-533.

¹³ Ver CARPIZO, Jorge, “Sistema presidencial mexicano: dos siglos de evolución”, ... *Op. Cit.*, p. 26.

Congreso y no al presidente de la República. Otros más, como Daniel Cosío Villegas¹⁴ y Arnaldo Córdova¹⁵ se manifestaron siempre en la posición de que, en dicha Carta Fundamental, se le había otorgado demasiadas facultades al presidente de la República frente a los demás poderes del Estado. Después, el jurista Jorge Carpizo apuntó la misma posición y agregó que su implantación en la Constitución de 1824 no era producto de la tradición, sino de un experimento político que tuvo influencia fundamentalmente de la Constitución norteamericana de 1787 y de la Constitución española de 1812.¹⁶ Así, según él, el sistema presidencial mexicano evolucionó sobre la base constitucional de 1824, que “asentó un sistema presidencial de gobierno sin tintes parlamentarios”, con “una inclinación a fortalecer al Poder Legislativo, pero se creó un Ejecutivo fuerte”.¹⁷ En ese sentido, el mismo constitucionalista desarrolla sus características fundamentales del sistema presidencial.¹⁸

Los contenidos principales de la evolución del sistema presidencial mexicano se encuentran en las cartas fundacionales de 1824, 1857 y 1917, las cuales tienen un hilo conductor y en común que las distingue, son consecuencia de las crisis políticas y sociales que las antecedieron: “Las tres fueron precedidas por una revolución; la Constitución de 1824 por la revolución de independencia; la del 57, por la Revolución de Ayutla y la del 17, por la Revolución [mexicana] en sus dos fases, la de 1910 con Madero y la de 1913 con Carranza”.¹⁹ Dichas constituciones también se integraron por postulados y principios semejantes, con los que se perfeccionó la parte orgánica del Estado y sus instituciones. En ellas, se instauró y evolucionó el federalismo, la soberanía, la división de poderes, los

¹⁴ COSÍO VILLEGAS, Daniel, *El sistema político mexicano, las posibilidades de cambio*, México, Editorial Joaquín Mortiz, Décimo segunda edición, 1979, p. 16.

¹⁵ CORDOVA, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, Ediciones Era, 1990, pp. 52-53.

¹⁶ CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo Veintiuno Editores, Décimo sexta edición actualizada, 2002, p. 32.

¹⁷ Ver CARPIZO, Jorge, “Sistema presidencial mexicano: dos siglos de evolución”, ... *Op. Cit.*, p. 37.

¹⁸ Características del sistema presidencial: a) El presidente era electo por las legislaturas locales y en ocasiones por el Congreso federal; b) el presidente era elegido por el Congreso no tenía responsabilidad política y no necesitaba su confianza; c) el presidente y los jefes de despacho no podían ser miembros del Congreso; d) los jefes de despacho eran designados y removidos por el presidente con responsabilidad política ante él y no ante el Congreso, sólo por delitos; e) el presidente no podía disolver al Congreso, lo que significaría un golpe de Estado y una ruptura a la Constitución; f) el presidente no tenía impedimento para refrendar o certificar los actos de sus secretarios; g) el presidente poseía la facultad de veto; h) frente a él, el presidente tenía un Congreso dividido en dos Cámaras; e i) la Ley fundamental le atribuía facultades amplias, entre otros aspectos. *Ibidem*, p. 37-38.

¹⁹ RABASA, Emilio O., “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824”. “Análisis jurídico”, en GALEANA, Patricia, *México y sus constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, Segunda edición, 2003, p. 93.

derechos humanos y sus garantías, entre otros. Vale la pena mencionar que dichas constituciones fueron textos en los que se plasmaron decisiones fundamentales y con las que el orden jurídico federal existente no ha dejado de perfeccionarse, en los doscientos años de vida independiente.²⁰

Así, el sistema presidencial mexicano se forjó desde un cúmulo de eventos endógenos y exógenos que sucedieron en las entrañas de las esferas política, social, económica y cultural de México; hechos con los que se dio contenido a los textos jurídicos fundamentales. Por lo que es importante subrayar que esas constituciones fueron definitorias en el cambio histórico, político e institucional mexicano; y es pertinente decir que, tanto en el proceso evolutivo como en el diseño del sistema presidencial, tomó fuerza la condición de un Poder Ejecutivo unipersonal y de un Congreso general que amplió sucesivamente las facultades del presidente del gobierno.

En ese devenir histórico se han identificado cinco etapas de formación del sistema presidencial en México, que “inician desde la lucha misma de independencia” y se expresan según el constitucionalista Diego Valadés, en: “a) caudillismo (representada por José María Morelos); b) despotismo (representada por Antonio López de Santa Anna); c) liderazgo republicano (representada por Benito Juárez); d) dictadura (representada por Porfirio Díaz, y e) presidencialismo constitucional (con representación múltiple, por su mayor nivel de complejidad)”.²¹

Finalmente, se puede afirmar que el sistema presidencial mexicano se originó en el orden jurídico durante “las discusiones efectuadas en el Congreso constituyente de 1823-1824”;²² evolucionó en el ámbito de la lucha por el poder político y social, sobre todo en las actuaciones de Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz, en las que se promovió la legitimación presidencial para restablecer el orden político, social y económico; y en la época de la posrevolución se desarrolló en un contexto de caudillismo revolucionario, para consolidarse posteriormente en un estilo genuino de gobernar, bautizado y mejor

²⁰ FIX-FIERRO, Héctor, “Prólogo”, en GALEANA, Patricia y BARCELÓ, Daniel, *Historia de las instituciones jurídicas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Senado de la República, 2010, p. XIV.

²¹ VALADÉS, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003, pp. 73-88.

²² Ver: CARPIZO, Jorge, “Sistema presidencial mexicano: dos siglos de evolución”, ... *Op. Cit.*, pp. 26-38.

conocido como el *presidencialismo mexicano*.²³ Posteriormente, a finales del siglo XX y principios del siglo XXI, llegaron aires democratizadores y de renovación institucional.

1.2 Enfoques y aportaciones teóricas al conocimiento del sistema presidencial

Durante su proceso evolutivo, es basta la manera en que se ha estudiado y conceptualizado teóricamente el sistema presidencial. El interés por el tema se expresa tanto en la literatura de la ciencia política y la sociología como en el derecho; también se ha estudiado desde varias perspectivas culturales, antropológicas, históricas e incluso desde varios géneros literarios y cinematográficos.

Algunos estudiosos del tema desarrollan su concepción exclusivamente desde la viabilidad del sistema parlamentario, su instauración y crítica del sistema presidencial. Otros autores lo explican desde el origen histórico, su complejidad sistemática del régimen jurídico y político o sistema de partidos, encaminado al perfeccionamiento funcional; y otros más, desde las distintas variables de la actividad del Estado. Esos trabajos tienen una tendencia orientada al análisis de las instituciones formales, del derecho comparado, de los mecanismos estructurales y técnicos que rigen actualmente el sistema presidencial, su funcionamiento, así como de los procesos de democratización, de cambios históricos y de gobernabilidad democrática o gobernanza.

La mayoría de los autores que abordan el sistema presidencial que lo han analizado desde las esferas de la ciencia política y del derecho, y que son de particular interés, para el presente estudio, desarrollaron sus enfoques desde la dicotomía entre el sistema presidencial y el sistema parlamentario. Así, algunas de las corrientes interpretativas que lo estudian coinciden en la necesidad de cotejarlo con los postulados y principios del sistema parlamentario, sobre la base de la dicotomía mencionada. La realización de esos enfoques se ha guiado,

²³ Ver: CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, ... Op. Cit.

principalmente, bajo los siguientes supuestos, en los que el presidente de la República:²⁴

- Sí puede pertenecer a un partido político distinto al de la mayoría del Congreso, a diferencia del sistema parlamentario donde el gabinete está integrado por los jefes de partido mayoritario o por los jefes de los partidos, que por coalición forman la mayoría parlamentaria.
- Es, a la vez, jefe de Estado y jefe de gobierno, en contraparte con el sistema parlamentario donde el Poder Ejecutivo es doble, es decir, existe un jefe de Estado que tiene la función principal de representación y protocolo y, un jefe de gobierno quien lleva la administración de éste.
- Es electo por el pueblo y no por el Poder Legislativo, lo que le da independencia frente al Congreso. Situación, que no se presenta en el sistema parlamentario, donde el presidente de la República, primer ministro o jefe de gabinete, según sea el caso, sí es electo por el parlamento.
- Nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado. Circunstancia que no se da en el sistema parlamentario, donde el gabinete es nombrado o sancionado por el Poder Legislativo, además de que el Congreso designa a una persona denominada primer ministro, con supremacía política y administrativa; y el gabinete, que es el responsable de la administración pública, se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento.
- No puede disolver al Congreso, pues de lo contrario estaría dando un golpe de Estado; es decir, si el Congreso diera un voto de censura al presidente, esto no lo obliga a renunciar. En contraste, en el sistema parlamentario sí es posible el voto de censura y existe un mutuo control entre el parlamento y el gobierno.
- Ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso, en contraste con el sistema

²⁴ Para el siguiente punteo y síntesis se tomaron en consideración dos obras clásicas sobre el sistema presidencial en general y mexicano. Cfr. CARPIZO, Jorge y Jorge Madrazo, *Derecho constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1991, p. 58. y CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, pp. 13 y 14.

parlamentario, donde el gabinete subsiste siempre y cuando cuente con el apoyo de las mayorías parlamentarias.

- Ni el presidente ni sus secretarios de Estado pueden ser al mismo tiempo miembros del Congreso. Condición que no existe en el sistema parlamentario, en el que integrantes del gabinete (gobierno, Poder Ejecutivo), son también integrantes del parlamento o Poder Legislativo.

Tal vez esa dicotomía con la que se han realizado diferentes enfoques que estudian el sistema presidencial se debe principalmente a que este sistema nace y se consolida en el proyecto histórico de la Constitución estadounidense de 1787, en la que el presidente, como se ha comentado, representó una antítesis del rey y del sistema parlamentario de Gran Bretaña. Así, el sistema presidencial, desde la representación clásica, se ha pensado como aquél donde el ejecutivo no está dividido en dos elementos separados como lo son jefe de Estado y de gobierno. Por el contrario, el presidente integra esas dos figuras y ejerce sus poderes apoyado por secretarios que no tienen autoridad política propia y son parte de la administración pública que dirige el presidente.²⁵

En el sistema presidencialista, las decisiones las toma únicamente una persona en su calidad de jefe único del Estado y del gobierno, en tanto que es elegido por toda la nación, por medio del sufragio universal y directo, lo que le concedió una gran autoridad y lo colocó “a la misma altura del parlamento, puesto que uno y otro emanan de la soberanía popular”.²⁶ Así se forjó la idea de que el presidente y el parlamento, asambleas legislativas o Congreso, son independientes uno del otro, lo que incentivó una separación de poderes “tajante” o “rígida” fundada en lo siguiente:

Los elementos esenciales de esta independencia son: 1º que el parlamento no puede derribar al Gobierno presidencial con un voto de desconfianza, como en el régimen parlamentario; 2º que el presidente no puede disolver el parlamento. Están condenados a vivir juntos sin poderse separar: es un matrimonio sin divorcio.²⁷

²⁵ DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, ... Op. Cit., p. 210.

²⁶ *Ibidem*, p. 211.

²⁷ *Ídem*.

En ese sentido se explica el presidencialismo, no sólo por una carga de funciones y atribuciones a una sola persona, sino también por la concentración del poder político, por lo que se presume pertinente la búsqueda de equilibrios en relación con los demás poderes del Estado.²⁸

El sistema presidencial también es concebido como una modalidad de la democracia representativa, que se distingue precisamente por dicha separación relativamente fuerte del parlamento en relación con el titular del Poder Ejecutivo;²⁹ con una estructura donde la legitimidad del presidente es presumiblemente semejante a la legitimidad del Congreso³⁰ y “es el jefe simbólico del Estado al que no se le puede destituir, excepto con un caso de juicio político”.³¹ Desde esa orientación, se ha considerado al Poder Ejecutivo como una institución democráticamente legitimada frente al Congreso; esto, en la medida de que el presidente es elegido por el pueblo o colegio electoral con importantes atribuciones en la Constitución, y con dominante control de la composición de su gobierno y la administración pública. Desde esa dualidad se observa lo siguiente:³²

- a) El presidente, que controla el ejecutivo y es elegido por el pueblo (o por un colegio electoral elegido por el pueblo para ese fin), como el legislativo elegido (de una de dos cámaras), tienen legitimidad democrática. Es un sistema de legitimidad democrática dual.
- b) El presidente como el Congreso son elegidos por un periodo fijo, el cargo del presidente es independiente del legislativo y la duración del legislativo es independiente del presidente. Lo que lleva a lo que se ha denominado rigidez del sistema presidencial.³³

²⁸ ECKHARD, Jesse y Dieter Nohlen, “Presidencialismo/sistema presidencial” en NOHLEN, Dieter, *Diccionario de Ciencia Política, teorías, método, conceptos, ... Op. Cit.*, p. 1114.

²⁹ NOHLEN, Dieter, *Diccionario de Ciencia Política, teorías, método, conceptos*, México, Editorial Porrúa, El Colegio de Veracruz, 2006, p. 114.

³⁰ El precursor de esta idea es Juan Linz, quien estudió el tema desde la óptica de la legitimidad y la cultura política de la sociedad, a través de las diferentes etapas de la democratización.

³¹ LINZ, Juan J., *La crisis del presidencialismo 1. Perspectivas comparativas*, España, Alianza Editorial, 1987, p. 32.

³² *Ídem.*

³³ Juan Linz conceptualiza la rigidez con base en la elección por un periodo fijo del presidente que bajo condiciones normales no se puede modificar y debido a disposiciones que impiden la reelección, algunas veces no puede prolongarse. El presidente, no puede ser sustituido, no puede ser reemplazado por otra

Desde esa perspectiva en estudios sobre ingeniería constitucional, se establecen tres criterios para conceptualizar al sistema presidencial: 1) el origen electoral del presidente, 2) la *rigidez* de su mandato, y 3) la ordenanza sobre los jefes de despacho. Al respecto, se considera que un sistema político es presidencial:

[...] si, y sólo si, el jefe de Estado (el presidente): a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su periodo preestablecido, y c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa. Cuando se cumplen estas tres condiciones conjuntamente, tenemos sin duda un sistema presidencial puro [...].³⁴

Así, en los enfoques y aportaciones teóricas al conocimiento del sistema presidencial, se reitera la importancia que tienen los periodos gubernamentales. En esas orientaciones, se aclara que “la cabeza del gobierno sea elegida popularmente para el cargo pero también por un tiempo fijo”,³⁵ como se ha dicho, se define al presidencialismo de acuerdo con las siguientes vertientes: “[...] una si el jefe del ejecutivo no es elegido por la legislatura; y dos, si el periodo en funciones para el cargo es fijo [...] Normalmente algunas otras disposiciones están asociadas a gobiernos parlamentarios o presidenciales, pero no deben de ser incluidas en una definición de presidencialismo.”³⁶

Otros estudiosos del sistema presidencial coinciden con los postulados anteriores,³⁷ a la vez que establecen relaciones de *dependencia e independencia*

persona que sea capaz de negociar compromisos con la oposición cuando la polarización ha alcanzado una intensidad que amenaza con la violencia y un golpe ilegal. La medida extrema, según el autor es el “impeachment”, el juicio político, que figura en los textos constitucionales que es difícil de utilizar comparado con el voto de censura.

³⁴ SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, Tercera edición, 2003, p. 99.

³⁵ MAINWARING, Scott, “Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la combinación difícil”, *Propuesta*, México, publicación semestral de la Fundación Rafael Preciado Hernández, Año 4, número 7, agosto de 1998, pp. 24-27.

³⁶ *Ídem*.

³⁷ Arend Lijphart considera como esencia del sistema presidencial los siguientes puntos a) El jefe de gobierno denominado presidente es elegido para un mandato fijo, prescrito con la Constitución, y en circunstancias normales no puede ser obligado a renunciar, aunque es posible mediante el juicio político, el cual es poco frecuente y excepcional; b) Los jefes de gobierno presidenciales son elegidos popularmente, bien directamente o por un colegio electoral, mientras que los primeros ministros en el sistema parlamentario, los seleccionan las legislaturas; y c) El presidente es un ejecutivo de una sola persona, en tanto que en el sistema parlamentario, el primer ministro y el gobierno forman un cuerpo ejecutivo

en ambos sistemas –presidencial y parlamentario–. Aseguran que el sistema parlamentario puro en una democracia es *un sistema de dependencia mutua*, en la que el poder del jefe del ejecutivo tiene que estar apoyado por una mayoría en la legislatura y puede caer, si recibe un voto de no confianza, y el Poder Ejecutivo (generalmente en colaboración con el jefe de Estado) tiene la capacidad de disolver la legislatura y convocar a elecciones.³⁸ No obstante, el régimen presidencial puro, en una democracia, es un *sistema de independencia mutua* en el que el Poder Legislativo tiene un mandato electoral fijo que es su propia fuente de legitimidad, y el poder del jefe del ejecutivo tiene un mandato electoral fijo que es también, su propia fuente de legitimidad.³⁹

En ese escenario, se ha ponderado por prestigiados constitucionalistas mexicanos que en “el régimen presidencial, el legislativo y el ejecutivo están condenados a vivir separados, pero también están obligados a marchar de acuerdo; el legislativo no puede echar abajo al gobierno, pero éste, a su vez, no puede disolver al legislativo”.⁴⁰ Al respecto se ha concluido que:

El ejecutivo y el legislativo tienen mandatos fijos. En cuanto el presidente permanece en el cargo durante todo el periodo para el que fue electo, independientemente de la voluntad de la asamblea, salvo los casos excepcionales de juicio político o *impeachment*; por su parte, las dos Cámaras, que tienen por lo regular mandatos diversos, pero también fijos, funcionan también durante el término que fueron electas.⁴¹

De acuerdo con lo anterior, se puede asegurar que en el estudio de la ciencia política y del derecho constitucional se coincide en la existencia de tres unidades fundacionales y elementos conceptuales del sistema presidencial. Tales unidades se encuadran en: 1) la elección popular directa, e indirecta en algunos casos, con la que obtiene el presidente su mandato; 2) el poder unipersonal que determina su forma y estilo de gobernar, así como las ordenanzas a sus

colectivo. Cfr. LIPHART, Arend, “Presidencialismo y democracia mayoritaria: observaciones teóricas”, en LINZ, Juan J., *La crisis del presidencialismo 1. perspectivas comparativas, ... Op. Cit.*, pp. 149 y 150.

³⁸ STEPHAN, Alfred y Cindy Skach, “Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada”, en Linz, Juan J., *La crisis del presidencialismo 1. perspectivas comparativas, ... Op. Cit.*, pp. 188.

³⁹ *Ídem*.

⁴⁰ FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Segunda edición, 2000, p. 261.

⁴¹ *Ibidem*, p. 262.

secretarios o ministros, y 3) un periodo de gobierno determinado e inflexible, salvo excepcionales casos de juicio político presidencial.

Dichas unidades fungen como principios que invocan la separación o la independencia del Poder Ejecutivo con el Legislativo. Lo que se denomina: división de poderes estricto, rígido o fuerte y coloca al sistema presidencial en el entramado formal que lo constituye y legitima. De esas directrices, en distintos estudios de la materia, se desarrollan variables y características genuinas con las que se explica la hegemonía, e incluso, en algunos casos, la supremacía del presidente frente a los demás poderes del Estado.

En los enfoques del sistema presidencial también se desarrollan corrientes interpretativas basadas en el marco de los sistemas de partidos. Al respecto, se considera que en un escenario multipartidista es más probable que se produzca una situación de inmovilidad entre los poderes ejecutivo y legislativo, a diferencia de los sistemas parlamentarios o presidencialistas en que sólo existe un modelo bipartidista. Estos razonamientos aseguran que: 1) los sistemas de dos partidos son más proclives a las democracias presidenciales, 2) la polarización ideológica es menor, lo que promueve la moderación política, y 3) “la ausencia de partidos extremistas y la naturaleza centrípeta de la competencia partidista favorece la estabilidad democrática”.⁴²

También se han realizado investigaciones en las que se examinan los tipos de presidencialismo y coaliciones políticas partidistas en América Latina, en el contexto de las transiciones a la democracia.⁴³ Dichos estudios surgen a partir de la salida de gobiernos autoritarios y la consolidación democrática.⁴⁴ Y, en ellos se analiza la variable del poder presidencial bajo esquemas de gobiernos coalicionales, que permitan la integración de las oposiciones partidistas e incentiven una cultura basada en la cooperación y reciprocidad de los agentes y políticos.

Igualmente, se desarrollan enfoques y aportaciones teóricas, desde un marco interpretativo de renovación denominado parlamentarización y racionalización de

⁴² MAINWARING, Scott, “Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la combinación difícil”,...*Op. Cit.*, pp. 19 y 20.

⁴³ Ver: RENU VILAMALA, Josep M., *Los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales de Latinoamérica*, Barcelona, CIDOB Ediciones, 2008.

⁴⁴ LANZARO, Jorge, (compilador), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Argentina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001, pp. 354.

los sistemas presidenciales, con el establecimiento de ajustes y controles.⁴⁵ Esa visión reconoce la necesidad de perfeccionar el presidencialismo con instrumentos propios del sistema parlamentario, y se desarrolla en el marco de los denominados sistemas mixtos, en los que se combinan instrumentos institucionales del presidencialismo y parlamentarismo. Eso, con la finalidad de refuncionalizar las estructuras orgánicas de las formas de gobierno, mediante cambios graduales, de acuerdo con cada contexto sistémico y a las necesidades de gobernabilidad de cada país.

Es importante subrayar que en el debate latinoamericano han destacado dos posiciones fundamentales sobre el estudio del sistema presidencial, una sustentada por Juan Linz “que ponía de relieve la superioridad del parlamentarismo [...] mientras que a esta aproximación se contraponía una de carácter histórico y empírico con Dieter Nohlen al frente, y cuya posición de partida es situar los desempeños institucionales en el contexto histórico concreto en que operan”.⁴⁶

Con esas tesis se germinaron novedosas ideas para refuncionalizar o perfeccionar los sistemas presidenciales con elementos propios de los sistemas parlamentarios, como se ha dicho. Los impulsores de ese enfoque son el propio politólogo Dieter Nohlen y el constitucionalista mexicano Diego Valadés, entre otros estudiosos de la ciencia política y el derecho constitucional de Europa y América Latina. Ambos autores han realizado diversos estudios sobre los sistemas presidenciales, y desarrollado, a su vez, tipologías con ideas genuinas hacia su racionalización y renovación.

1.3 Un enfoque alternativo y neoinstitucional desde el diseño y el *Rational Choice*

Es importante reconocer que los diferentes enfoques y aportaciones teóricas al conocimiento del sistema presidencial han contribuido al desarrollo y mejoramiento de los modelos de gobierno. Sin embargo, a pesar de que los

⁴⁵ VALADÉS, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, El Colegio Nacional, 2008, pp. 255.

⁴⁶ RENIU VILAMALA, Josep M., *Los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales de Latinoamérica, ... Op. Cit.*, p. 8.

planteamientos se han realizado en el marco de las instituciones y de que el presidente es el actor principal, no se ha profundizado lo suficiente en el tema de los diseños institucionales y, quizás, ni en los fundamentos teóricos de la posible conducta e interacción del presidente de la República con las diversas entidades gubernamentales y fuera del gobierno. Por lo tanto, dentro de la complejidad y variedad de disertaciones sobre el presidencialismo, se considera adecuado trabajar desde una perspectiva que mantenga la posible conducta y comportamiento del ejecutivo como clave del análisis, dado ciertos entramados institucionales. Dentro de ese entramado, y como parte de su comportamiento, es posible analizar su interacción con la sociedad, así como en el cumplimiento o incumplimiento de sus obligaciones en el marco de su-desempeño.

Mantener la posible conducta y comportamiento del ejecutivo como *quid* de los razonamientos permite estudiar lo que sucede en términos de correspondencia entre postulados y las finalidades originarias del sistema presidencial, así como su vigencia en el ejercicio del poder. De igual manera, concede tener conocimiento de los límites reales que el diseño institucional impone al quehacer gubernamental. En esa perspectiva, se analiza el sistema presidencial, desde el real ejercicio de poder del presidente; y se considera la pertinencia de realizar cambios en el diseño institucional, que contribuyan a moderar la conducta de las personas que gobiernan el Estado.

A raíz de esas premisas, se considera oportuno realizar el presente estudio del sistema presidencial y su viabilidad hacia un sistema presidencial renovado, denominado gobierno de gabinete en México; esto, en el contexto de las disertaciones sobre la parlamentarización de los sistemas presidenciales, a partir del marco interpretativo de las teorías del neoinstitucionalismo y del diseño institucional. Para ello, se adoptan algunos aspectos o supuestos de la teoría de la elección racional⁴⁷ y algunos patrones explicativos de la democracia constitucional, en el marco del neoconstitucionalismo.

En este enfoque, se concibe la factibilidad del sistema presidencial renovado como un problema de instituciones que regulan la conducta humana y que fijan costos de transacción, sobre todo, a partir de los incentivos que los propios diseños institucionales implican. Bajo ese entendimiento del problema, se tienen

⁴⁷ Es importante mencionar que en México el tema ha sido analizado principalmente desde la perspectiva de los estudiosos de la ciencia política, la historia, el derecho y la sociología.

en cuenta, como criterio de razonamiento, los límites que esas instituciones ponen para disminuir incertidumbre en el juego de los agentes; esto, en un contexto de democratización fundado en los estándares de control y límites del poder político, así como la vigencia de los derechos humanos.

Dada la importancia de la orientación con la que se realiza el presente estudio, es oportuno mencionar algunos apuntes teóricos e históricos sobre los postulados y las premisas fundamentales de la corriente interpretativa neoinstitucional, así como del diseño basado en supuestos de la elección racional. De igual manera, resulta conveniente referirse a conceptos y categorías de la democracia constitucional como factor de límite, de control del poder y de la importancia de los derechos de las personas.

Así, cuando se habla de *neoinstitucionalismo* o *nuevo institucionalismo*, se hace referencia a estudios que agrupan los diferentes marcos interpretativos sobre las instituciones, sus características, evolución y diseño. Aunque hay una diversidad de orientaciones, el punto fundamental que los unifica es la consideración de que las instituciones son el elemento central de la vida política⁴⁸ y que sus valores, normas, incentivos, o los patrones de interacción entre los individuos que las componen, explican en gran parte la forma en que se toman las decisiones del gobierno.

Los antecedentes más importantes del marco interpretativo del nuevo institucionalismo se encuentran en lo que se ha denominado el institucionalismo antiguo, el cual se desarrolló bajo diferentes enfoques analíticos como el legalismo fundado en la tradición de que la ley ocupa un papel central en la actividad gubernamental; el estructuralismo que creó la separación entre estructura y superestructura, donde la primera determina el comportamiento de las personas; el holismo basado en lo que se denominó comparatismo legal-formal; el historicismo fundado en el origen histórico de las instituciones; y en el análisis normativo en el que se priorizó el estudio de las normas y los valores para el entendimiento de la institución.⁴⁹

Otro de los momentos importantes del surgimiento del neoinstitucionalismo, se funda en la revolución conductista y en la revolución racional de 1950 a 1960,

⁴⁸ Ver: PETERS B., Guy, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa, 2003.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 21-27.

que transformó la disciplina de la ciencia política y de la sociología. Sus principales corrientes derivaron en el institucionalismo normativo, histórico, empírico, internacional, sociológico, de elección racional y de representación de grupos de interés.⁵⁰ Todas ellas muy valiosas, tanto que, pueden ser complementarias para el análisis y construcción de los conceptos operativos, propios para la plausibilidad de la investigación de la ciencia política, la economía y la sociología.

A la luz de esas premisas, se asume en el presente estudio, la concepción de las instituciones desde la perspectiva del neoinstitucionalismo, que se define a partir de las siguientes deducciones,⁵¹ las cuales, marcan la diferencia respecto al institucionalismo antiguo y con ellas se inaugura un nuevo rumbo en el quehacer científico de la ciencia política, la sociología y la historia, principalmente.

1. Se entiende a las instituciones como una creación humana de limitaciones y estímulos que las personas se imponen a sí mismas; como instancias que son alteradas o evolucionan por la acción de hombres concretos, por lo que la teoría tiene como unidad de referencia o análisis, al individuo.
2. Las instituciones definen las reglas de juego y dan forma a la interacción humana, en tanto que estructuran incentivos y restricciones en el intercambio humano, sea éste, político, social o económico.
3. Consisten en normas formales escritas, así como en códigos de conducta, generalmente no escritos, que subyacen y se conjugan con las reglas formales. Las instituciones pueden ser creadas, como lo son las constituciones políticas, o bien evolucionan a lo largo del tiempo como el derecho consuetudinario.
4. Su función esencial en la sociedad radica en reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable (aunque no necesariamente eficiente) de la interacción humana. No obstante, la estabilidad de las instituciones no contradice que estén en cambio permanente.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 218.

⁵¹ Véase: NORTH, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990, pp. 14-16.

En esa corriente interpretativa de las instituciones, también se analiza el cambio institucional y se reflexiona sobre el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo.⁵² Desde esa perspectiva, se entiende el cambio como parte de un proceso evolutivo, en el que suceden modificaciones de los aspectos formales y de las conductas o costumbres de las personas. Es decir, no se trata de un cúmulo de actos procedimentales racionales, sino de una compleja relación de factores representados, a su vez, en la compleja interacción humana y en la conducta de las personas con su propio entorno. Al respecto, es pertinente reflexionar sobre el siguiente postulado, para dar precisión de lo que consideramos, como reglas formales y las limitaciones informales, en el contexto del cambio referido.

Aunque las normas formales pueden cambiar de la noche a la mañana como resultado de decisiones políticas o judiciales, las limitaciones informales encajadas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta son mucho más resistentes o impenetrables a las políticas deliberadas. Estas limitaciones culturales no solamente conectan el pasado y el futuro, sino que nos proporcionan una clave para explicar la senda del cambio histórico.⁵³

Éste referente teórico facilita encauzar los alcances de las transformaciones normativas, o de las reglas informales, pero también posibilita observar la complejidad y diversidad en la que se puede ponderar una innovación a las reglas y armonizarla con un nuevo diseño institucional. En ese sentido, “aunque las instituciones son producto de largos procesos, esto no significa que los individuos no tengan capacidad, aunque limitada, para intervenir en el cambio deliberadamente, de acuerdo con objetivos específicos”.⁵⁴ Esta posición, se puede asumir como positiva, en virtud de que previene la creación de estímulos utópicos, cuyos cambios pueden ser causantes de efectos negativos.⁵⁵

La teoría del diseño de las instituciones se establece en el presente estudio, al igual que la teoría del cambio institucional, ambas relacionadas con las ideas

⁵² *Ibidem*, p. 13.

⁵³ *Ibidem*, p. 17.

⁵⁴ LAZCANO, Iván, “El cambio institucional. Antecedentes, problemas y aportaciones teóricas”, México, *Revista de Investigación Social RIS*, Año VI, número 9, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, invierno de 2009, p. 153.

⁵⁵ *Ídem*.

del institucionalismo clásico y nuevo. Esas teorías, se ocupan de la explicación del surgimiento y modificación de las instituciones bajo modelos de transformación social por accidente, evolución e intención en la que participan las personas. También consideran que las instituciones, aunque sean relativamente estables, no son eternas e inmutables, e intentan ubicar una variedad de explicaciones más amplias sobre los mismos diseños y el cambio institucional.⁵⁶

En ese orden de ideas, y como se ha comentado, el supuesto teórico fundamental del presente estudio se basa en la teoría del nuevo institucionalismo y en la perspectiva del diseño institucional, a partir de la asociación que ese último mantiene con la elección racional. En esos términos, la configuración tripartita del supuesto teórico de la investigación, combina una visión institucional que trasciende las reglas formales (neoinstitucionalismo), reconoce como premisa de razonamiento la complejidad del comportamiento humano, si bien subraya la orientación a la maximización propia (elección racional) y afirma la necesidad de diseñar instituciones que controlen mediante incentivos y sanciones esa conducta, y orienten al interés colectivo (diseño institucional).

En lo relativo a la elección racional, se infiere que en divergencia de otros enfoques del institucionalismo, esta escuela da por sentada la existencia de un elemento comportamental: la maximización individual; en la que esta maximización producirá algún comportamiento disfuncional, como la indisciplina, y la falta de cumplimiento de las obligaciones.⁵⁷ “Entonces esta tendencia diseña instituciones que utilizarán la conducta de esos individuos para producir resultados socialmente más convenientes.”⁵⁸

La capacidad de producir racionalidad colectiva, a partir de las acciones racionales individuales que, sin la presencia de reglas institucionales podrían no darse, es lo que constituye un rasgo fundamental del encuentro entre el diseño institucional y la elección racional. Esto, por la certeza y utilidad de esa ambivalencia, en el presente estudio de diseño y elección, se plantea la

⁵⁶ GOODIN, Robert E. (compilador), *Teoría del diseño institucional*, Barcelona, Editorial Gedisa, 2003, pp. 14-44.

⁵⁷ Cfr. PETERS B. Guy, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política...* Op. Cit., pp. 74.

⁵⁸ *Ídem*.

pertinencia de establecer las principales premisas de la elección racional en la perspectiva del neoinstitucionalismo que se describen a continuación:⁵⁹

- a) La elección racional para la conducta política se ha presentado con el nombre de teoría de la elección pública. Se propone, esa teoría, para el entendimiento de la interacción social y tiene como factor clave la necesidad de los intercambios.
- b) Mantiene de manera relativamente coherente, la idea de poner el método de las ciencias económicas al servicio de una explicación de la conducta económica y de aquella que no lo es, particularmente en la política.
- c) Se ocupa de personas reales dentro del mundo real y no de agentes idealmente racionales.
- d) Se propone explicar y predecir la conducta de las personas, y no impartir lecciones sobre qué resulta racionalmente normativo para ellas.
- e) La conducta de los individuos puede explicarse principalmente en función de dos intereses dominantes: el beneficio político y la aceptación social.
- f) Infiere un sentido racional de la conducta de las personas, lo hace al asumir la preferencia de un comportamiento basado en el interés egoísta; y el interés egoísta invocado puede orientarse o expresarse en el beneficio económico –en el beneficio político para nuestro caso, o en la aceptación social.
- g) La racionalidad se funda en que “la elección de un agente resulta racional siempre que promueva la satisfacción de sus deseos, mejor que cualquiera de las alternativas, según su manera de ver las cosas. Es decir, sólo en tanto que satisfaga sus deseos de acuerdo a sus creencias.”⁶⁰

Como se ha mencionado, la elección racional para la conducta política se presenta con el nombre de teoría de la elección pública; es una teoría que encuentra también aplicaciones en la corriente interpretativa del neoinstitucionalismo, ambas se complementan. En “estos enfoques teóricos las instituciones son interpretadas como conjunto de reglas e incentivos que

⁵⁹ PETTIT, Philip, “El diseño institucional y la elección racional,” en GOODIN Robert E. (compilador), *Teoría del diseño institucional, ...Op. Cit.*, pp. 84-85.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 85.

fijan las condiciones para la racionalidad restringida y establecen un ‘espacio político’ dentro del cual pueden funcionar muchos actores interdependientes.”⁶¹

Quienes han trabajado en estudios e investigaciones de este marco teórico de la elección racional, sostienen principalmente que: a) en vez de guiarse por normas y valores, los comportamientos son una función de reglas y de incentivos; b) las instituciones son sistemas de reglas y alicientes para el comportamiento, dentro de las cuales los individuos tratan de maximizar su beneficio; c) las variantes institucionales del enfoque concentran su atención en la importancia de las instituciones, como mecanismo para canalizar y constreñir la conducta individual; y, c) su argumento básico es que la maximización del beneficio seguirá siendo la principal motivación de los individuos.⁶²

1.4 Ejes analíticos del nuevo enfoque: la *prevención y remediación del daño y la promoción del bien o beneficio.*

Una vez explicado, el supuesto teórico fundamental basado en la corriente interpretativa del neoinstitucionalismo y la elección racional, como elección pública, es necesario precisar tanto el concepto del diseño institucional que se utilizará como el modelo analítico que se ha elaborado para ese efecto, así como los supuestos de análisis que han ayudado a definirlo.

El concepto diseño institucional que se asume, considera la definición más útil o general de los estudiosos Bobrow y Dryzek, quienes establecen que el diseño consiste principalmente, en “la creación de una forma de promover resultados valiosos en un contexto en particular que sirva de base para la acción”.⁶³ En el mismo sentido, se considera, que el diseño institucional “debería guiarse por el objetivo de establecer motivadores que logren que un número creciente de individuos potencialmente incumplidores se mantenga en la senda

⁶¹ *Ibidem*, p. 72.

⁶² *Ibidem*, pp. 38 y 72.

⁶³ Bobrow y Dryzk, citado por de Robert Goodin, en GOODIN, Robert E., (compilador), *Teoría del diseño institucional*,...*Op. Cit.*, p. 49.

deseada”.⁶⁴ Es decir, establecer un sistema de incentivos positivos, con la finalidad de que las personas se comporten, con base en el cumplimiento del servicio público. Un mejor diseño institucional llevará a ese objetivo de acatamientos y desempeño, acompañado de mecanismos de control del poder político que, en el caso del presente estudio, limiten la conducta egoísta y unipersonal del presidente del gobierno.

Vale la pena diferenciar que, a parte de la teoría del diseño institucional apoyada en la elección racional, base de la presente investigación, también existen como eje central del diseño otros enfoques como el de la responsabilidad institucional, la lógica informal, la moralidad política y el principio de publicidad; así mismo las teorías de la segunda mejor alternativa y la de las instituciones como reglas sociales y acciones estratégicas, basadas en recursos cognitivos y morales de la teoría crítica, entre otras. De igual manera, desde una perspectiva jurídica y constitucional, se hallan marcos interpretativos, que se asumen como una herramienta para sistematizar el cambio y para hacer compatibles a las instituciones en su diseño y con la realidad histórica. Es decir, el diseño institucional se utiliza como una herramienta, a fin de variar el modelo o corregir su funcionamiento, y es utilizada para su interpretación o redefinición: “para hacer compatibles las instituciones cuyo significado ha variado a partir de la complementación o superposición de los modelos existentes en una misma Constitución”.⁶⁵

En el marco del concepto de diseño institucional que se asume, se considera al objeto de estudio –el presidencialismo– en un entramado de motivadores orientados a una conducta de cumplimiento y a un proceso de instauración de incentivos positivos, todo ello hacia el camino deseado del bien o interés colectivo. En ese contexto se acogen tres supuestos, que se describen a continuación,⁶⁶ vinculados con el proyecto del diseño institucional.

⁶⁴ PETTIT, Philip, “El diseño institucional y la elección racional”, en GOODIN, Robert E., (compilador), *Teoría del diseño institucional...* Op. Cit., p. 96.

⁶⁵ HUERTA OCHOA, Carla, “Constitución y diseño constitucional”, en SERNA DE LA GARZA, José María y CABALLERO JUÁREZ, José Antonio, editores, *Estado de Derecho y transición jurídica en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002, p. 33.

⁶⁶ PETTIT, Philip, “El diseño institucional y la elección racional”, en GOODIN, Robert E., (compilador), *Teoría del diseño institucional...* Op. Cit., pp. 76-78.

- a) La conducta de los individuos dentro de la sociedad. Lo que se refiere a la postulación de algunos motores de la conducta humana –las oportunidades y los incentivos– que están asociados con el entorno social.
- b) Oportunidades e incentivos, asociados a determinada situación social, que *a menudo pueden ser modificados*. Lo que se refiere a motores de conducta individual identificados como palancas que pueden variar el comportamiento.
- c) Criterios de evaluación, de aceptación relativamente amplia. Los cuales sugieren qué es válido examinar, las posibilidades y los efectos de modificar, así como determinadas oportunidades e incentivos, es decir que el diseño institucional tenga sentido.

En el mismo sentido, se asumen, con algunos matices, que se exponen más adelante, las siguientes premisas de razonamiento y criterios analíticos que guían la presente investigación: a) la prevención del daño, y b) la promoción del beneficio. Estas según el politólogo Philip Pettit, tienen el objetivo de “control de los agentes normales individuales o corporativos –en particular los poderosos y los peligrosos– o de aquéllos que son depositarios de una cierta confianza social: los individuos y cuerpos colegiados que asumen determinados deberes públicos”.⁶⁷ Esas dos premisas analíticas, que son el eje del presente estudio, ameritan una explicación detallada. Por ello, se considera pertinente describirlas a continuación; primeramente, de modo textual, como las establece dicho autor; y después, hacer un breve comentario de cada una de ellas, en el que se expone su importancia y se justifican algunas modificaciones a su sentido original. Modificaciones de matiz que fortalecen su contenido, en virtud de que son aplicadas a la presente investigación del sistema presidencial.

a) Prevención del daño por parte de agentes públicos:

Es un lugar común afirmar que algunos de quienes detentan un cargo público (en particular, los políticos, los jueces y las fuerzas armadas y de seguridad) pueden ocasionar, en muchos casos, un gran daño al conjunto

⁶⁷ *Ibídem*, p. 81.

de la sociedad a cuyo servicio se encuentran. Su poder les da la oportunidad de favorecer diversos intereses privados, lo que muchas veces conlleva severos costos para la comunidad y los expone a una tentación y precisión considerables. Dentro del diseño institucional ideal, buscaremos medidas adecuadas –un patrón de filtros y sanciones– a fin de promover en tales autoridades una conducta correcta desde el punto de vista procedimental guiada por el espíritu del servicio público.⁶⁸

Como lo sugiere la cita, es preciso considerar un diseño institucional que implante un patrón de filtros y sanciones, ante la desviación de la conducta, que, para el caso de la presente investigación consiste en la instauración de mecanismos que controlen y limiten el comportamiento hacia a la senda deseada. Se trata de orientar al presidente del gobierno al cumplimiento del servicio público y de prevenir el daño; es decir, la instauración de filtros y límites a la conducta presidencial, en virtud de que el presidente es potencialmente un agente público, capaz de hacerle daño al país.

Se considera que, en la condición preventiva de dicha premisa, respecto a la desviación de la conducta, se encuentra implícita una acción remediadora. Es decir, el criterio analítico descrito no sólo supone un acto preventivo, sino también un efecto remediador, con el que el sistema se fortalece. Por lo tanto, al establecer un criterio de prevención del daño, se entenderá que, en él, se incluye un ámbito de remediación del daño, el cual es también reparador, corrector y enmendador que reconstituye el sentido de la confianza. Por lo tanto, este primer criterio analítico se denomina *prevención y remediación del daño*.

b) Promoción del beneficio por parte de los agentes públicos:

Todo mandato público tiene una tarea que cumplir, [...] Asimismo, uno de los axiomas del diseño es la creencia de que esto debe de hacerse correctamente, de que los políticos, los jueces, y las fuerzas militares y de seguridad deben de llevar a buen término sus funciones oficiales y que también los funcionarios menos poderosos deben de desempeñarse de una manera satisfactoria.[...] No obstante, debemos de tener en cuenta que

⁶⁸ *Ibidem*, p. 83.

también incluye a muchos de quienes detentan responsabilidades temporarias: los jurados, que sólo prestan servicios en un único juicio; los miembros de un comité investigador de una transgresión específica; en fin, aquéllos que prestan servicios en un comité al que se le ha asignado un mandato específico para una designación, promoción o resolución.⁶⁹

En esta segunda premisa, se destaca que entre mayor cumplimiento del presidente exista, mayores probabilidades habrá de promover el beneficio, lo que se extenderá en los diferentes órdenes y funciones. Así, entre mayor sea el grado de acatamiento del presidente del gobierno en el servicio público y mayor sea su desempeño, con base en su responsabilidad y obligaciones, el beneficio será superior y con mejor cobertura. Por lo tanto, un buen diseño institucional y una conducta presidencial que obedezca las reglas institucionales con eficacia, significarán un incremento y maximización del beneficio tanto en la sociedad como en los diversos poderes y ordenes gubernamentales principalmente. En esa perspectiva se establece, que implícitamente el beneficio incluye al interés colectivo o el bien común, ambos sustentados en el cumplimiento del servicio público y su maximización tanto en los órdenes gubernamentales y en la propia sociedad, como se ha dicho. Por lo tanto, el segundo criterio analítico se denomina *promoción del bien o beneficio*.

De acuerdo a expuesto se pondera que de esas dos premisas analíticas: 1) la prevención o remediación del daño, y 2) la promoción del bien o beneficio, se desprenden dos estrategias: la primera centrada en la desviación y la segunda en el cumplimiento; es decir:

- a) La primera (centrada en la desviación), se guía por la necesidad de lidiar con el *canalla*, con la persona más explícitamente egoísta que existe. La manera ideal de implementar esta estrategia, es identificando el motivador que se necesita para cada individuo. Se trata, de prevenir y remediar el daño.
- b) La segunda (centrada en el cumplimiento), se guía por la necesidad de tratar a alguien que delibera de una forma no egocéntrica en la mayoría de los contextos. La idea, es que el diseño institucional, obre a partir de la

⁶⁹ *Ídem*.

disposición positiva de este tipo de personas, y se considere cómo enfrentar a aquellas que son más explícitamente negativas. Se trata de promover el bien o beneficio.

El presente estudio también se realiza en el contexto de nuevas circunstancias democráticas para la subsistencia de los regímenes presidenciales, guiadas por el interés de la racionalización del ejercicio del poder; así como por la disminución y desaparición de las reglas no escritas, o un ajuste de estas últimas, frente a las reglas formales. De igual manera se realiza, en el contexto de nuevas circunstancias, orientadas por un diseño institucional basado en el gobierno de gabinete, con dispositivos de control parlamentario y límites al Poder Ejecutivo. Esto, para disminuir o erradicar actos arbitrarios del presidente y en favor de los derechos de las personas.

En ese sentido, se describe a continuación el contexto democrático en el que se asienta el presente estudio. Consiste en ponderar los alcances de los contenidos de la democracia en el marco del neoconstitucionalismo y con los que se acompaña el planteamiento de un nuevo diseño institucional. En esa tendencia democrática, se destaca lo que se ha denominado *democracia constitucional*, acuñada por Karl Loewenstein en el siglo XX, actualmente impulsada en Italia, en el contexto del neoconstitucionalismo⁷⁰ por el filósofo italiano Luigi Ferrajoli, entre otros. Todos ellos coinciden en controlar el poder y limitar el ejercicio arbitrario de los gobernantes. En ese sentido, se asume que un sistema político, en el marco democrático constitucional, se basa en la existencia de instituciones por medio de las cuales el ejercicio del poder político está distribuido entre los detentadores del poder, sometidos al control de los destinatarios del poder y constituidos en detentadores supremos del poder.⁷¹ Es decir, que la conformación del poder se establece como triangular: parlamento, gobierno y pueblo, y que el poder político está distribuido entre varios detentadores del poder, que por lo tanto están sometidos a un control.⁷² De igual

⁷⁰ Véase, COMANDUCCI, Paolo, AHUMADA, María Ángeles, GONZÁLEZ LAGIER, Daniel, *positivismo jurídico y neoconstitucionalismo*, España, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2009; BARROSO, Luis Roberto, *El neoconstitucionalismo y la constitucionalización del derecho, el triunfo tardío del derecho constitucional en Brasil*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2008.

⁷¹ LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, España, Editorial Ariel, Segunda edición, 1976, p. 149.

⁷² *Ibidem*, p. 91.

manera se ocupa el enfoque garantista del derecho, que funda su teoría de la democracia constitucional en los derechos de las personas ante el poder del Estado y de la economía que “reside precisamente en el conjunto de límites impuestos por constituciones a todo el poder, que postula en consecuencia una concepción de la democracia como sistema frágil y complejo de separación y equilibrio entre poderes, de límites de forma y sustancia a su ejercicio, de garantía de los derechos fundamentales”.⁷³

Vale la pena mencionar que esta concepción de la democracia ha sido debatida por el propio Ferrajoli, al cuestionar los trabajos clásicos de Norberto Bobbio, que la definen como “el conjunto de reglas (primarias o fundamentales)”.⁷⁴ Para Ferrajoli, esa concepción *procedimental* y *formal* de la “democracia” es “independiente” de los contenidos, en virtud de que “la democracia tendría que ver con el *quién* (el pueblo o sus representantes) y el *cómo* (la regla de la mayoría) de las decisiones, pero sería independiente de *qué* se decide, es decir, de los contenidos, aunque éstos fueran antiliberales, antisociales e incluso antidemocráticos”.⁷⁵ Así, enumera “cuatro razones”, ligadas a otras tantas aporías, que requieren que la definición de democracia comprenda la idea de límites y vínculos *sustanciales* o de *contenido* como son, típicamente, los derechos fundamentales.⁷⁶

De acuerdo a esas premisas, no puede haber democracia tal como la entendemos actualmente, sin la presencia de una constitución que divida de forma directa el poder y asegure al mismo tiempo y para todos, una serie de

⁷³ FERRAJOLI, Luigi, “La democracia constitucional”, en CURTIS, Christian, (compilador), *Desde otra mirada*, Argentina, Eudeba, 2001, p. 257, Véase también: FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías, la ley del más débil*, Cuarta edición, España, Editorial Trotta, 2004, p. 24.

⁷⁴ Cfr. BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 14. Véase: SALAZAR UGARTE, Pedro, “El constitucionalismo de Norberto Bobbio: un puente entre el poder y el derecho”, México, *Cuestiones constitucionales*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, número 14, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, enero-junio de 2006, p. 195 y ss.

⁷⁵ FERRAJOLI, Luigi, MORESO, José Juan y ATIENZA, Manuel, *La teoría del derecho en el paradigma constitucional*, España, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Segunda edición, 2009, p. 74 y 75.

⁷⁶ “La primera razón es la falta de alcance empírico, y, por consiguiente, de capacidad explicativa, de una definición de democracia limitada a sus connotaciones formales [...] La segunda razón consiste en la escasa consistencia teórica de un concepto de democracia solamente formal que pretenda ser consecuente consigo mismo. [...] La tercera razón consiste en el nexo indisoluble, que las concepciones puramente formales de la democracia ignoran, entre soberanía popular, democracia política y todos los derechos fundamentales que he llamado “sustanciales” [...] La cuarta razón de la insuficiencia de una noción de democracia puramente formal está vinculada a una aporía de carácter filosófico-político. [...]” FERRAJOLI, Luigi, MORESO, José Juan y ATIENZA, Manuel, *La teoría del derecho en el paradigma constitucional, ... Op. Cit.*, pp. 75-83.

derechos.⁷⁷ Desde esa perspectiva, se considera razonable, no sólo entender la democracia como un conjunto de reglas del juego político, si no priorizar un diseño institucional desde quién decide, con base en instrumentos para controlar y limitar el poder de la institución presidencial –el gobierno de gabinete–, y garantizar los derechos de las personas, con base en el cumplimiento de los deberes de los agentes públicos, la prevención y remediación del daño y la promoción del bien y del beneficio.

Por ello, visualizamos la interacción del presidente con la sociedad, los poderes, los órdenes de gobierno, los medios de comunicación, los partidos políticos, la prevalencia de las reglas formales e informales, el ciclo de incentivos y limitaciones existentes o necesarias, la reducción de incertidumbre, los costos de transacción y la estabilidad en el cambio institucional. El ejercicio consiste en identificar durante en el proceso evolutivo del sistema presidencial mexicano, desde su origen, el auge del autoritarismo, hasta la democratización o transición a la democracia, las conductas negativas, inconstitucionales e ilícitas, si es el caso, incentivadas por el diseño institucional

Mediante este análisis, se identifican las debilidades del sistema presidencial y se pondera la viabilidad de un sistema presidencial renovado para México. Así, la utilidad del diseño institucional, en el marco del estudio del sistema presidencial y sus posibilidades de renovación, tiene la virtud de ser una perspectiva, que permite atender la complejidad de los objetivos del estudio que se plantea. Desde ese camino teórico y analítico, la presente investigación no se limita al análisis de las estructuras jurídicas o reglas formales. Se articulan ciclos históricos, que permiten encontrar, desde la interacción humana, explicaciones al cambio histórico.

Consideración final

La actualidad del sistema presidencial deviene de un proceso evolutivo de varios siglos de creación, y sus raíces están ancladas en un diseño de la institución presidencial, que se basa en la antítesis de la figura del rey y del sistema parlamentario británico del siglo XVIII. Se le dio fortaleza y legitimidad a un solo

⁷⁷ CARBONELL, Miguel, *Constitucionalismo y democracia*, México, Editorial Porrúa, 2004, p. IX.

hombre, el presidente, como invocación de la unidad nacional y reducto de las instituciones del Poder Ejecutivo, ante los otros poderes del Estado. Sus características son propias de ese modelo y son precisamente las que consolidan la dicotomía entre los sistemas presidencial y parlamentario.

En la fortaleza del presidente, son preocupantes los estímulos hacia la concentración del poder y a la toma de decisiones unipersonales. Es decir, inquieta, ¿quién controla y limita la conducta del presidente? y ¿quién vigila su actuar? Esto, en el entendido de que la racionalidad está orientada hacia el beneficio y el bienestar personal. En ese sentido, ¿cómo se orienta la conducta del presidente hacia el bien colectivo y al cumplimiento de su tarea de gobierno? Es precisamente ahí donde se considera ponderable la tarea de un diseño institucional enfocado hacia los principios de un gobierno de gabinete, que controle y limite a la institución presidencial. Por lo tanto, se infiere la pertinencia de implementar mecanismos propios del sistema parlamentario, que refuncionalicen y fortalezcan el sistema presidencial; de impulsar un diseño institucional, que democratice las decisiones del presidente del gobierno, sin que esto implique la obstaculización de su función o capacidad decisional. Y que incentive, a su vez, el bien colectivo, la maximización de la conducta hacia cumplimiento del servicio público y el desempeño institucional.

En ese tenor, en la ordenación teórica del presente estudio, por una parte, se intenta armonizar una visión institucional, en la que prevalezcan las reglas formales desde la perspectiva del neoinstitucionalismo; y por la otra, se concibe como proposición de razonamiento la complejidad del comportamiento de las personas, en la que se subraya la orientación a la maximización propia –elección racional–, y se afirma la necesidad de diseñar instituciones que controlen, mediante incentivos y sanciones, la conducta unipersonal presidencial para orientarla al interés colectivo.

Es por ello, que la interpretación y estudio de la institución presidencial, desde la perspectiva de los principios del gobierno de gabinete, es precisamente entendida, en el presente estudio, como un conjunto de reglas e incentivos que establecen restricciones racionales y ponderan la conducta política del presidente de la República y su interacción con actores interdependientes en el espacio público y político. Es decir, se trata de un cambio gradual del sistema presidencial mexicano donde se prevenga y remedie el daño y promocióne el

bien común y el beneficio. Todo esto, con el predominio de cumplimientos de la acción gubernamental pública y colectiva, en la que participen otros actores, como el Congreso, ante las conductas egoístas que incentivan el daño. Estos elementos como presupuestos para el diseño y como un nivel de control de las decisiones.

Capítulo segundo

La obra del sistema presidencial mexicano y las debilidades de su diseño institucional

Introducción

El presente capítulo se centra en el desarrollo y análisis del supuesto empírico de la investigación: el sistema presidencial mexicano. Para lograrlo, se busca responder: ¿cuáles son los mecanismos y procesos del sistema presidencial que atestiguan debilidades en el diseño institucional, desde su nacimiento hasta mediados del siglo XIX? El eje de análisis se orienta en estudiar algunos componentes del sistema político mexicano que impactan en el diseño; y a definir el sistema presidencial mexicano, a la vez de conjugar las reglas formales establecidas en algunos documentos fundacionales de 1824 a 1857, con los ciclos políticos en los que se desarrollaron varios textos normativos. Entendidos estos ciclos políticos como una zona de interacción donde se desarrollan las reglas formales y la superposición con las reglas informales. Instituciones informales marcadas por las conductas de los agentes y basadas en acciones comportamentales que se definen por la costumbre, la tradición o las creencias. Con esas premisas, se analiza el diseño institucional del sistema presidencial, desde su nacimiento en el constitucionalismo de 1824, hasta su caída y rearticulación, por los cambios normativos posteriores, hasta la Constitución del 1857.

No se intenta agotar las disertaciones del sistema político mexicano, ni realizar un estudio histórico complejo o una cronología de hechos o eventos de cada una de las épocas, respecto del sistema presidencial. Simplemente se establece una concepción general del sistema político y su vínculo con el sistema presidencial, y se recrean algunos temas de importancia histórica y constitucional, en donde interacciona la conducta del presidente del gobierno con diversos actores políticos, sociales y económicos, en un escenario de

superposición de las reglas formales e informales que impactan en el diseño institucional.

2.1 La trama de un sistema político en construcción

Son muchos los autores que han estudiado el sistema político mexicano. Algunos de ellos nacieron con la Revolución mexicana, como Carlos Hilario Pereyra, Vicente Lombardo Toledano, Narciso Bassols, Alberto Bremauntz, Daniel Cossio Villegas, José C. Valadés, Jesús Silva Herzog y José Revueltas; otros, desarrollaron sus reflexiones a lo largo del siglo XX, como Pablo González Casanova, Adolfo Gilly, Enrique Semo, Arnaldo Córdova, Juan Felipe Leal, Carlos Pereyra, Manuel Aguilar Mora y José Luis Reyna. También, estudiosos como José Woldenberg, Lorenzo Meyer, Luis Medina Peña, Luis Fernando Aguilar Villanueva, Enrique Krauze y Eugenia Meyer, entre decenas de autores. Otros destacables son Donald Hodges, James Cockcroft, y Anatoly Shulgovsky. Y desde una perspectiva teórica, sobresalieron estudiosos como Guillermo O' Donnell, Robert Kaufman,⁷⁸ David Easton, Leonardo Morlino, Dieter Nohlen, Giovanni Sartori y Juan Linz.⁷⁹

En la mayoría de las interpretaciones del sistema político mexicano, se ponderó el interés, no sólo por describir los hechos históricos, políticos y sociales, sino, además, se analizaron vertientes y ópticas del inicio y desarrollo del Estado mexicano y sus instituciones. También se explicó, desde diversas escuelas de pensamiento y procesos histórico-políticos, sociológicos,⁸⁰ así como desde sus componentes fundamentales. No obstante, es importante señalar que, tanto la concepción del sistema político como sus elementos constitutivos, variaron en el tiempo, durante su proceso evolutivo.

Desde la perspectiva del presente estudio, se considera que el sistema político se constituye por un conjunto de instituciones formales e informales. En esa orientación, como se ha dicho, se entiende por instituciones, a un conjunto

⁷⁸ Algunos de los autores fueron retomados del ensayo de MOLINAR HORCASITAS, Juan, "Escuelas de interpretación del sistema político mexicano", en *Revista Mexicana de Sociología*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, volumen 55, número 2, abril-junio de 1993, pp. 3-56.

⁷⁹ Ver: MUÑOZ PATRACA, Víctor Manuel, "Marco teórico general. Premisas teóricas para el análisis del sistema político"... *Op. Cit.*, pp. -21.

⁸⁰ MOLINAR HORCASITAS, Juan, "Escuelas de interpretación del sistema político mexicano",...*Op. Cit.*, p. 3.

de limitaciones formales –normas que idean los humanos– e informales –acuerdos y códigos de conducta–, pensados por el hombre para dar forma a la interacción humana;⁸¹ es decir, “consisten en normas escritas formales, así como en códigos de conducta generalmente no escritos que subyacen y complementan a las reglas formales”;⁸² agrupan incentivos y reducen la incertidumbre, con estructuras estables no necesariamente eficientes. También se considera que el sistema político se compone por “las condiciones sociológicas y los cambios del entorno social, así como por las relaciones interactivas, de efectos recíprocos entre la estructura institucional y la sociedad.⁸³

En ese sentido, vale la pena mencionar que el politólogo Luis Medina Peña, sugirió, para la formulación del sistema político, una diferenciación entre reglas formales e informales. Para ese autor: “La forma de gobierno y las normas para su funcionamiento son el régimen político y, a su vez, el régimen político constituye la esencia de las reglas formales. Por otro lado, las reglas informales, [son] aquellas tácita o implícitamente acordadas entre los actores políticos, [e] integran lo que se ha conocido como sistema político”.⁸⁴ A pesar de esa valiosa aportación del autor, se considera en el presente estudio, que para el caso de México, tanto en el régimen jurídico como en el sistema político, hay reglas formales e informales, es decir, no son dos ámbitos distintos por el tipo de normas. Así, el sistema político es el conjunto de instituciones –formales e informales– con el que un Estado organiza y ejerce el poder y, es un sistema que implica instituciones, actores, comportamientos, formas de gobierno, etcétera. Es decir, el sistema político va más allá del Estado y la Constitución, porque es una categoría más abstracta, que está determinada, entre otras cosas, por las formas de dominación, los tipos de régimen y de sistemas de gobierno, así como de relaciones de poder y formas de representación social y política, fenómenos que están sometidos al cambio.⁸⁵

⁸¹ NORTH, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño institucional*,... *Op. Cit.*, pp.13-14.

⁸² *Ibidem*, pp.14-16.

⁸³ NOHLEN, Dieter, *¿Cómo estudiar Ciencia Política? Una introducción de trece lecciones*, España, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México), 2012, p. 130.

⁸⁴ MEDINA PEÑA, Luis, *Invencción del sistema político mexicano, forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica, Segunda edición, 2007, p. 18.

⁸⁵ NOHLEN, Dieter, *¿Cómo estudiar Ciencia Política? Una introducción de trece lecciones*,...*Op. Cit.*, pp. 129-130.

Con base en esa orientación y en los hechos históricos que se aluden en el presente estudio, se puede inferir que el sistema político, desde 1824 hasta 1977 –antes de los procesos de democratización política–, se convulsionó por diferentes eventos históricos, y se ha forjado en permanente construcción, con grados importantes de sujeción democrática y en constante cambio. Desde esa perspectiva, han variado las características del sistema político. Por poner un ejemplo, durante el gobierno de Santa Anna, se definió por la dictadura militar y en el Porfiriato por un autoritarismo exacerbado; pero, también prevalecieron en su evolución esfuerzos por un sistema democrático como en la época de Francisco I. Madero y Pino Suárez.

A la fecha de 2017, han transcurrido más de doscientos años de evolución del sistema político mexicano, que no son suficientes aún para su consolidación. Fue un largo proceso de cambios y conflictos políticos como los que ocasionaron la Revolución de Independencia de 1810, la Revolución de Ayutla en 1854 y aquellos que motivaron el inicio de la Revolución mexicana de 1910. Así como los que impactaron en el caudillismo revolucionario, la lucha de facciones, el autoritarismo y la institucionalización del Estado. No obstante, al paso del tiempo, el mejoramiento de las instituciones es indudable y se ha marcado su desarrollo, por un proceso de democratización intenso después de 1977, con la profundización e impacto de las reformas político-electorales.

En la evolución del sistema político mexicano, existieron al menos dieciséis documentos básicos del orden jurídico. Éstos, con carácter de ley fundamental y nacional, son el origen del diseño de las instituciones actuales. Entre esos documentos se encuentran diversos decretos y leyes constitucionales, estatutos y reglamentos provisionales, así como actas constitutivas.⁸⁶ Se trató de las bases históricas, normativas e institucionales, con contenido político, económico, cultural y social que dieron carácter y cimiento al Estado mexicano y a su sistema político. En ellos se originó y concretó el modelo estatal actual y federado de México. Modelo finalmente instituido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en la que se establecieron los asientos y directrices del sistema político de los siglos XX y XXI. En ese sentido, el presente estudio coincide en que el orden jurídico federal mexicano actual se elaboró en lo

⁸⁶ CARBONELL, Miguel, CRUZ BARNEY, Oscar y PÉREZ PORTILLA, Karla, *Constituciones históricas de México*, México, Editorial Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004, p. 555.

esencial, “a partir de las decisiones fundamentales expresadas en las constituciones federales de 1824, 1857, y 1917”.⁸⁷

Una de las características principales del sistema político es que sus estructuras de decisión establecidas en los procesos evolutivos del poder político en México no se ajustaron a las cartas fundacionales de cada época o etapa histórica del México independiente, posindependiente, revolucionario y posrevolucionario. Por una parte, persistió el deseo de gobernabilidad y, por otra, se dio un contexto de lucha por el poder, que carcomió la certidumbre y la estabilidad social. Mucho se debió a que la cultura del cumplimiento de las obligaciones constitucionales y normativas estuvo minada por las costumbres en el ejercicio del poder político. Prevalció un escenario donde los fallos de los poderes constituidos y constituyentes fueron tomados por unas cuantas personas, en las que recayeron las decisiones fundamentales del Estado. Esta situación, como se ha dicho, incentivó un marco de subordinación de las instituciones formales frente la supremacía de las reglas informales, lo que cambió gradualmente, durante las diferentes etapas históricas subsiguientes.

En general, en la mayoría de las ocasiones, durante el México pos independiente, revolucionario y posrevolucionario, los mandatos constitucionales se convulsionaron en la medida en que los grupos que detentaron el poder, ganaron o perdieron terreno político. El diseño institucional, durante finales del siglo XIX y la mayor parte del siglo XX, incentivó la supremacía del poder unilateral y en ocasiones autoritario, como se explicará y ejemplificará en los sucesivos apartados del presente estudio. Prevalcieron acuerdos políticos en los que la conducta personal pesó enormemente frente a las reglas formales. Y donde la maximización de las formas tradicionales de organización política centralizada, tuvo fuertes dimensiones costumbristas y poco institucionales. Así, proliferó el desajuste entre instituciones formales e informales. En ese contexto, el diseño institucional de entonces, y la hegemonía de los grupos o personas que detentaron el poder, suprimieron la posibilidad del consenso y del equilibrio.

El diseño de los marcos institucionales prominentes en 1824, 1857, 1917 hasta 1977 se desarrolló con base en instituciones que favorecieron conductas

⁸⁷ FIX-FIERRO, Héctor, “Prólogo”, en GALEANA, Patricia y BARCELÓ, Daniel, *Historia de las instituciones jurídicas,...* Op. Cit., p. XIV.

individuales o personales, con grados diferenciados de daño. Situación que provocó la carencia de estructuras estables, de monitoreo al gobierno y de capacidad decisional de los agentes públicos, en un marco de incertidumbre institucional. Los ejemplos de esto se encuentran en la propia historia, llena de convulsiones políticas durante casi doscientos años de vida independiente. Una historia que habla por sí misma, desde las diferentes interpretaciones que se quieran hacer de ella. Por ejemplo, el historiador Arnaldo Córdova señala, que desde el Porfiriato hasta el desarrollo posterior de la Revolución mexicana, se da una “coincidencia” entre ambos procesos históricos, que consiste en el “fortalecimiento del poder nacional mediante su transformación en poder personal y la sumisión, de grado o por la fuerza, de todos los elementos opuestos a éste régimen”.⁸⁸

En otras palabras y de acuerdo a las ponderaciones que se puedan hacer de cada época, el sistema político como “totalidad”⁸⁹ de las instituciones, procesos y decisiones políticas, con diferentes grados de complejidad, hasta finales del siglo XX, se situó en México en un contexto distinguido por el centralismo, autoritarismo, nepotismo, caudillismo, corporativismo y clientelismo político, muy lejos de una visión plural de instituciones incluyentes. Así, se concibe un sistema político en construcción, en un escenario contrastado por los vaivenes de la contingencia política, con grados reconocibles de estabilidad, pero con elevados costos de transacción, para la sociedad, los opositores al sistema y los promotores de las libertades democráticas.

Desde esa perspectiva, no se puede soslayar que el proceso evolutivo del sistema político preconfigura, a su vez, el proceso evolutivo del sistema presidencial mexicano, esto, sin menoscabo de diversas épocas marcadas por la supremacía del Poder Legislativo. De igual manera, pese al grado de complejidad histórica diferenciada en el siglo XIX y el XX, se da también la continuación de un sistema político unipersonal hasta su consolidación en 1917. Por ejemplo, en el siglo XX, con respecto al anterior, según el historiador Daniel Cosío Villegas, “las dos piezas principales y características del sistema político

⁸⁸ CORDOVA, Arnaldo, *La formación del poder político en México...* Op. Cit., p. 13.

⁸⁹ Dieter Nohlen considera al sistema político como una totalidad de las instituciones, procesos políticos y decisiones políticas. Ver NOHLEN, Dieter y Bernhard Thibaut, “Sistema político”, en NOHLEN, Dieter, *Diccionario de Ciencia Política, teorías, método, conceptos...* Op. Cit., p. 1251.

mexicano son un Poder Ejecutivo –o, más específicamente, una presidencia de la República– con facultades de una amplitud excepcional, y un partido político oficial predominante”.⁹⁰

Bajo este análisis del sistema político y su desempeño, se puede sugerir, que la trama de un sistema político en construcción, como se ha denominado el presente apartado, se caracterizó en lo esencial, por un sistema que ocasionó daño al Estado, sobre todo, por: a) la falta de consolidación institucional; b) la aparición y preeminencia de reglas informales, c) la constante lucha por el poder y la hegemonía de grupos y personas, que suprimió la posibilidad del consenso y equilibrio; d) el predominio de instituciones extractivas y excluyentes; e) la permanencia de grupos de poder fácticos, por encima de los procesos normativos o deliberativos emanados de la Constitución y las leyes; y f) por distintos grados de inestabilidad política y altos costos sociales, generadores tanto de pobreza y marginación como de exclusión social y política.

Una trama que se definió, por la falta de interacción recíproca entre autoridades y ciudadanos, y la preeminencia de relaciones de subordinación. En una dinámica política donde predominó la interdependencia asimétrica entre grupos de poder político y la ausencia de una institucionalidad legal suficientemente sólida. Así, en la estructura decisional prevalecieron, conductas impositivas e ilegítimas y una correlación de fuerzas que favoreció a los grupos de presión. En razón de ello, los mandatos constitucionales se convulsionaron y las relaciones políticas se deterioraron.

2.2 El umbral del sistema presidencial en México y las extenuaciones en su diseño institucional

Al igual que en el caso del sistema político, ahora se analiza el sistema presidencial, durante su primera manifestación en el texto constitucional mexicano, bajo el fundamento de una institución con reglas formales e informales. El estudio se ubica en la época denominada posindependiente, en la que se desarrolló el contexto general de su ciclo político, palpable éste, por sus principales eventos históricos fundantes en la segunda década del siglo XIX.

⁹⁰ COSÍO VILLEGAS, Daniel, *El sistema político mexicano, las posibilidades de cambio, ...Op. Cit.*, p. 21.

Desde sus orígenes, el diseño constitucional e institucional del sistema presidencial, se basó en el fortalecimiento de la figura unipersonal del presidente. Y su evolución se dio en un contexto complejo de diversos hechos sociales y políticos, marcados por las convulsiones políticas entre distintas facciones de poder.

La Carta constitucional de 1824, que le dio nacimiento al sistema presidencial, se sistematizó en VII títulos, XXVI secciones y 171 disposiciones jurídicas.⁹¹ Así, en 49 artículos –que representaron 28.65 por ciento del total del texto decretado–, se definió al “Supremo Poder Ejecutivo de la Federación”; sin considerar otros artículos, en los que también se mencionaron disposiciones presidenciales. En 39.18 por ciento del texto constitucional, equivalente a 67 artículos, fue para definir el “Poder Legislativo”. En 19.88 por ciento –34 artículos– fue para dejar explícita la esfera de competencias de “el Poder Judicial de la Federación”. Y sólo, en 3.50 por ciento del texto constitucional, fue para establecer los preceptos relativos a los “estados de la federación”, se trató de 6 artículos de un total de 171, en los que se definió el gobierno de los estados y sus obligaciones, así como las restricciones de los poderes de cada uno de ellos. Finalmente, en 15 artículos, que representó 8.77 por ciento del total del contenido, fue para definir los conceptos de la nación mexicana, su territorio, la religión, la forma de gobierno, la división del poder supremo, así como la observancia, interpretación y reforma de la Constitución y del acta constitutiva.⁹²

En la cuantificación constitucional descrita, por así decirlo, y una vez revisados sus contenidos, podemos decir, que en la Constitución de 1824 se le dio preponderancia a la definición, facultades y organización del Poder Legislativo, seguido del Poder Ejecutivo y posteriormente al judicial, y en menor medida a los estados y la federación. Con base en esto último, podemos observar, que no se precisaron las facultades y la diversidad de los estados y de la federación. Esto, sumado a las hostilidades políticas, incentivó variantes regionales con respecto al contenido federalista de la Constitución, por ejemplo:

- a) para los estados del centro –los más habitados– como México, Puebla,

⁹¹ Véase: Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, en TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1964,...* Op. Cit., pp. 403 y ss.

⁹² Acta Constitutiva de la Federación, México, Imprenta del Supremo Gobierno en Palacio, 31 de enero, 1824, pp. 1-12.

Querétaro, Guanajuato, Veracruz, Michoacán, el federalismo significaba una descentralización administrativa; b) para los de la periferia como Zacatecas, Coahuila, Durango, Chihuahua, Jalisco, San Luis Potosí y Nuevo León, se entendió como un confederalismo moderado; y c) para los “marginales” como Yucatán, Sonora, las californias y Tamaulipas se interpretaba como un *confederalismo radical*.⁹³ Esta situación se complicó con la fragmentación territorial que dispuso la Constitución de 1824. Es decir, las doce tenencias y tres gobiernos existentes en 1821 se convirtieron en el Acta Constitutiva en 17 estados y dos territorios; y en la Constitución de 1824, en 20 estados, 4 territorios y un Distrito Federal.⁹⁴ Así, el sistema federal, institucionalizó la fragmentación, consolidada por las reformas borbónicas, el liberalismo español y la independencia. Esta situación se agudizó por la desconfianza de los estados periféricos con la región central del país, principalmente por los problemas de comunicación, lo que debilitó gradualmente el anhelo del federalismo. Entre otras causas, la historiadora Josefina Zoraida Vásquez concluye que:

El compromiso federal salvó la integridad territorial, pero con un gobierno federal dependiente de los estados, fiscal y militarmente. [...] El cumplimiento del contingente en dinero y ‘en sangre’, sólo lo cumplirían algunos estados [...] La Constitución de 1824 y las constituciones estatales derivadas de ella, consagraron la supremacía del legislativo y consideraron a los otros poderes como sus agentes. Un ejecutivo y un gobierno federal débil dificultaron el funcionamiento del sistema y el ejecutivo sólo pudo gobernar con facultades extraordinarias. El presidente era elegido por las legislaturas estatales y en la mayoría de los casos, los gobernadores lo fueron por sus propias legislaturas. Sólo algunos estados crearon juntas electorales y Zacatecas lo encargó a sus ayuntamientos. [...] El federalismo mexicano, a diferencia del norteamericano que justificaba la existencia de un gobierno nacional, se interpretó como defensa de la soberanía de los estados.⁹⁵

Durante la aplicación de esa constitución federalista de 1824, se dio un desfase entre el texto jurídico y la realidad; el entorno nacional se minó por un ambiente

⁹³ VÁSQUEZ, Josefina Zoraida, “Los primeros tropiezos”, “La Constitución de 1824 y la primera república federal”, *Op. Cit.*, p. 533.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 532.

⁹⁵ *Ibidem*, pp. 532-533.

convulsionado en la lucha política, marcada por la crisis económica, así como por la heterogeneidad social y la permanente pugna por el poder, lo que obstaculizó el desarrollo de las instituciones estatales. Todo ello incentivado por un escenario, como se ha dicho, en el que prevalecía la exigencia de la soberanía de los estados y la supremacía política del Congreso, que adoptó funciones electorales, entre otras cosas. Esa situación generó la debilidad del presidente, ante escenas caóticas del entorno político, social y económico.

Paradójicamente, frente a las facultades presidenciales, para fortalecer el Poder Ejecutivo –sustraídas del constitucionalismo estadounidense–, el sistema presidencial mexicano vivió una intensa debilidad institucional. Sobre todo, por la nueva relación entre el gobierno de la República y los estados de la federación. Algunos indicadores negativos se definieron por la recuperación financiera limitada después de la independencia; por la “descentralización” fiscal que se venía dando de facto; por la división de los recursos públicos ordinarios en la segunda mitad de 1824, que dejó al Gobierno Federal con pocos ingresos y muchos gastos; y por la transferencia hacia los estados de los impuestos a la minería, las contribuciones directas y los recursos a las aduanas, entre otras.⁹⁶ Esa situación, combinada con los aspectos políticos de la época, y el lento avance del diseño de las instituciones públicas, generó incertidumbre e inestabilidad.

La problemática ocasionada por las debilidades en el diseño institucional de 1824, tuvo efectos negativos por algunas facultades del Congreso federal y de los congresos estatales, como es el caso de las funciones electorales. Así, se incentivó la lucha de intereses grupales entre liberales, conservadores y facciones de las logias masónicas. La inestabilidad floreció con la falta de controles, equilibrios políticos, la falta de ponderación constitucional entre poderes y las atribuciones de los estados. Esto se sumó a la interpretación regional de que el federalismo consistía en la defensa de la soberanía de los estados a ultranza, frente al Gobierno Federal, como se ha comentado.

⁹⁶ JÁUREGUI, Luis, “La economía de la guerra de independencia y la fiscalidad de las primeras décadas del México independiente” “El erario mexicano en la Primera República federal (1824-1835)”, en KUNTZ FICKER, Sandra, *Historia económica general de México de la Colonia a nuestros días*, México, Colegio de México, Secretaría de Economía, 2010, pp. 261-262.

Otras de las debilidades en el diseño, que se han detectado a lo largo de ese ciclo político, fue: “el sistema de elección del presidente y vicepresidente, ya que el presidente era el que lograba reunir la mayoría absoluta de votos de las legislaturas y el vicepresidente sería quien le siguiera en sufragios. El hecho de que el vicepresidente fuera el adversario derrotado políticamente trajo consigo divisiones ideológicas y políticas constantes, lo que desprestigiaba y debilitaba al sistema federal además de que preparaba el camino al régimen centralista”.⁹⁷ Ante esta situación, sucedieron “pronunciamientos y desórdenes que desencadenaron luchas fratricidas, en forma tal que durante los primeros diez años de independencia hubiera ocho presidentes”.⁹⁸ Éste modelo, para algunos estudiosos en el tema “resultó funesto en México porque el vicepresidente se dedicó a conseguir la presidencia”.⁹⁹ Cabe señalar que dicho modelo fue inculcado y copiado de la Constitución estadounidense de 1787 “pero cuando la Constitución mexicana se inspiró en la norteamericana, en Estados Unidos ya no subsistía ese sistema, porque fue modificado en 1804 a través de la enmienda 12”.¹⁰⁰

El diseño del sistema presidencial, sobre la base de un presidente y un vicepresidente, que incentivó la hostilidad política, se sumó a las circunstancias y contingencias de la época y reveló sus primeros fracasos. El primer presidente, Guadalupe Victoria, fue atacado por el vicepresidente Nicolás Bravo, este último desterrado por el segundo presidente, Vicente Guerrero, que también fue sublevado por el vicepresidente Anastasio Bustamante, quien sí logró la presidencia. No obstante, de ese desfase entre el diseño normativo e institucional y la realidad política, el sistema presidencial mexicano encontró en 1824 un primer afianzamiento constitucional, sobre todo, en las facultades diferenciadas por las del Congreso y la división rígida entre estos dos poderes del Estado.

Otro escenario difícil para el nacimiento del sistema presidencial mexicano, en el constitucionalismo de la Primera República Federal, fue el impacto negativo que ocasionó la ausencia en el diseño institucional sobre los derechos

⁹⁷ CRUZ BARNEY, Oscar, *Historia del derecho en México*, México, Oxford, Segunda edición, 2004, p.648.

⁹⁸ RABASA, Emilio O., *Historia de las constituciones mexicanas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 34.

⁹⁹ CARPIZO, Jorge, “Sistema presidencial mexicano: dos siglos de evolución”,... *Op. Cit.*, p. 32.

¹⁰⁰ *Ídem.*

fundamentales. Sólo en algunas disposiciones de la Constitución de 1824, se mencionaron ciertos derechos de manera general y difusa, como por ejemplo, en la fracción IV del artículo 161 correspondiente a la sección segunda *De las obligaciones de los estados*, se dispuso: proteger a los habitantes en el uso de la libertad “de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación;” en el marco de las leyes generales de la materia.¹⁰¹ Salvo otros contenidos, no se proyectó un apartado que sistematizara los derechos y libertades de las personas ante los excesos de la autoridad. Ni si quiera se introdujo una sección o articulado como en la Constitución de Apatzingán de 1814, en la que se estableció: el *Capítulo V. De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos*.¹⁰² Dicha omisión se dio también, a pesar de que el modelo constitucional estadounidense de 1787, en el que se basaron los constituyentes mexicanos de 1824, como se ha mencionado, ya se establecían los derechos civiles y políticos, así como los de seguridad jurídica, la libertad de expresión, de asamblea y de petición; la no discriminación, la prohibición de la esclavitud y la libertad religiosa, entre otros. Principios, que además fueron fortalecidos en las enmiendas del 15 de diciembre de 1791, en lo que se conoció como la Carta de Derechos de 1791.¹⁰³ Esta carta, vale la pena subrayarlo, elaborada por James Madison en 1789, uno de los autores de *El federalista*, obra reconocida, como una de las fuentes esenciales de la Constitución estadounidense de 1787, y en la que justamente, se origina el sistema presidencial.

Dicha ausencia de los derechos de las personas en la Constitución de 1824, se dio también a pesar de la existencia de la Declaración de los Derechos Humanos del Hombre y del Ciudadano de 1789; de la presencia de la Declaración de Virginia de 1776 elaborada por George Mason; de la Carta de Derechos inglesa de 1689, y del pensamiento ilustrado de 1812 sobre los derechos naturales y de otros documentos fundacionales. La inadvertencia, fue

¹⁰¹ Ver: Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, México, 4 de octubre de 1824, en TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1964*, México, Porrúa, 1964.

¹⁰² Ver: Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 2 de octubre de 1814, en *Las constituciones de México*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Comité de Asuntos Editoriales, Segunda edición, 1989, pp. 47-48.

¹⁰³ Ver: Constitución de los Estados Unidos de América, en *Las constituciones de México, ... Op. Cit.*, pp. 503-531.

sustancial porque demostró que el diseño de las instituciones se basó exclusivamente en la organización del Estado y en la estructura orgánica del poder político. Al respecto, han sido varios estudiosos mexicanos quienes marcaron la ausencia de estos derechos, por ejemplo, el constitucionalista Emilio O. Rabasa concluye que:

La Constitución de Apatzingán tenía dos notables aciertos, se establecían de manera ordenada y clara las garantías individuales, lo que se llaman las libertades o los derechos del hombre [...] El otro avance era la soberanía popular. [...] En la ley máxima de 1824, por un lado, son escasas y están diseminadas las garantías –que no hubiere leyes retroactivas–, que se protegería a los individuos, pero todo esto dicho de una manera confusa, no obstante que ya existía la gran tradición francesa, española y americana de las libertades individuales y, por el otro en un plano de retroceso notable, los autores señalaron la soberanía de la nación, no la del pueblo.¹⁰⁴

No obstante, lo anterior, es imperioso reconocer que diversos estados de la federación mexicana sí consideraron en sus constituciones locales los derechos fundamentales. Sin embargo, se puede inferir que la debilidad del diseño institucional de los derechos humanos en la Constitución de 1824, impactó negativamente en los mecanismos de control de la autoridad federal y no se previeron límites al presidente del gobierno. En ese sentido, se puede atestiguar que el texto jurídico de 1824 no incluyó en sus preceptos constitucionales elementos que pudieran contrarrestar y limitar desde la esfera jurídica de las personas, el ejercicio de la función pública del presidente del gobierno, los secretarios y demás autoridades gubernamentales. En otras palabras, se omitieron en el diseño institucional las prerrogativas de las personas, a pesar de que fueron éstas la base social y el aliento de la Revolución de Independencia, hasta su consolidación.

Cabe destacar también, que la Constitución de 1824 no consideró la instauración de los poderes de emergencia para el Poder Ejecutivo, lo que dejó al presidente del gobierno sin la posibilidad de afrontar con certidumbre las

¹⁰⁴ RABASA, Emilio O., “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824”. “Análisis jurídico”, en GALEANA, Patricia, *México y sus constituciones, ...Op. Cit.*, p. 91.

situaciones de alta conflictividad y crisis política. Fue el Congreso el único que tuvo la posibilidad de hacerlo, lo que limitó el equilibrio de pesos y contrapesos entre ambos poderes –el Ejecutivo y el Congreso–. Incluso, al “dejar al arbitrio del Congreso la concesión de cualquier facultad extraordinaria indefinidamente, podría tener como consecuencia que el Ejecutivo impusiera la pena capital sin forma de juicio o reunir los tres poderes en uno”.¹⁰⁵ Así, una vez que entró en vigor la Constitución de 1824, y justo antes de que el Congreso Constituyente cerrara sus sesiones, se promulgó la Ley de Poderes Especiales, que era, en realidad, una ley de “facultades extraordinarias”.¹⁰⁶ “Esto tuvo como resultado un desfase entre la estructura institucional y la realidad política, con el consecuente debilitamiento de la legitimidad constitucional”.¹⁰⁷

Se puede enfatizar que los elementos del diseño institucional que provocaron el daño, radicaron en una ambigua e insuficiente regulación de varios ámbitos del ejercicio de poder y gobierno, de manera que se incrementó la incertidumbre entre los componentes del diseño, el sistema político y el gobierno. Esa situación se afectó, además, por la complejidad y contingencias de una realidad convulsionada por los procesos de lucha social. Dichas debilidades se pueden sintetizar de la siguiente manera:

- a) Falta de precisión constitucional y desarrollo del marco jurídico de las normas que regularon la relación entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados.
- b) Vaguedad en el concepto constitucional de federalismo y desfase con la realidad política. Se asumió como “descentralización administrativa”, como: “confederalismo moderado” y como “confederalismo radical”.
- c) El Congreso federal y los congresos de los estados se establecieron con funciones electorales. La realidad política sostuvo una lucha de grupos que convulsionó la función legislativa.

¹⁰⁵ AGUILAR RIVERA, José Antonio, *En pos de la quimera. Reflexiones sobre el experimento Constitucional atlántico*, México, CIDE y Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 81, citado por CRUZ BARNEY, Oscar, *Historia del derecho en México, ...Op. Cit.*, p.648.

¹⁰⁶ CRUZ BARNEY, Oscar, *Historia del derecho en México, ...Op. Cit.*, p.649.

¹⁰⁷ *Ídem.*

- d) La instauración de un presidente y un vicepresidente. El segundo era el adversario derrotado por el candidato ganador de la silla presidencial. Lo que incrementó la pugna dentro del ejecutivo.
- e) Ausencia de un catálogo de derechos humanos. Esto, a pesar de la participación de las personas en la lucha armada y de tradición norteamericana y europea, en esta materia.
- f) Un diseño constitucional federalista inoperante. Prevalecía un escenario de conflicto por el poder, defensa de la soberanía de los estados y conflicto con los poderes regionales.
- g) Falta de visión para facultar tanto al Poder Ejecutivo como al legislativo con poderes de emergencia, ante situaciones de crisis.

En ese orden de ideas, el ejercicio de conjugar algunas de las reglas formales dispuestas en la Constitución de 1824, con los denominados ciclos políticos en los que se desarrolló dicho texto normativo, permite establecer criterios de análisis del proceso evolutivo del diseño institucional. Con esos mismos elementos se analizarán a continuación, algunos cambios en las cartas fundacionales en México de 1824 hasta la Constitución de 1857.

2.3 Caída y rearticulación del sistema presidencial: las nuevas reglas del juego

Una vez que nació el sistema presidencial en México, en la Constitución de 1824, se logró su debut y llegó su despedida. Las razones de su adiós fueron muchas, pero entre las dos fundamentales se encuentran: 1) las debilidades del diseño institucional, y 2) la lucha de intereses diferenciados en la conquista del poder político del Estado, tanto en el orden nacional como local. En ese sentido, la Constitución de 1824 “no fue capaz de acomodar el juego de los diversos actores”.¹⁰⁸ Así, el balance deficitario del modelo presidencialista cobró fuerza en las extenuaciones de un diseño que incentivó la lucha por el poder. Desde esa perspectiva, se analiza ahora la caída del sistema presidencial, su involución

¹⁰⁸ MEDINA PEÑA, Luis, *Invencción del sistema político mexicano, forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX, ...Op. Cit.*, pp. 190-191.

y su rearticulación, hasta la Constitución de 1857, y el ciclo político en el que se desarrollaron esos hechos que lo marcaron de por vida.

a) Caída del sistema presidencial

Posteriores a los años de 1823 y 1824, en que nació el sistema presidencial en México, se vivieron crisis políticas con las que se complejizó la realidad mexicana. Se dieron cambios genuinos en la estructura normativa, orientados a la desaparición del régimen presidencial mexicano. Los detonadores de esta caída son diversos y generaron grados importantes de ingobernabilidad frente a la lucha política del momento. Por ejemplo, para el estudioso del sistema político mexicano Luis Medina Peña, el sistema presidencial quedó “diseñado de tal forma que sólo iba a satisfacer a una parte del espectro político de la época”¹⁰⁹ –a los federalistas–. El derrumbe duró casi siete lustros y se redimió hasta 1857. Durante esa época: “De 1835 a 1856 México vivió una grave inestabilidad política y una tragedia de dimensiones cósmicas, la pérdida de la mitad de su territorio”.¹¹⁰ Desde esa perspectiva, los conflictos se avivaron en un contexto en el que prevalecieron las instituciones informales. Y los ordenamientos jurídicos anteriores a 1846 –año en que se reinstauró la vigencia de la Constitución de 1824–, se han considerado ilegítimos. Fue un periodo sin precedentes. Sobrevinieron intervenciones extranjeras como las de Estados Unidos y países de Europa, así como una variedad de conflictos internos. Con respecto a dicho periodo, en coincidencia con otros autores, se apunta lo siguiente:¹¹¹

- a) En 1835, el Congreso federal realizó un golpe de Estado, desconoció la vigencia de la Constitución de 1824 y creó las bases para una nueva constitución.
- b) En 1836, el Congreso estableció las Siete Leyes Constitucionales y estructuró un sistema central de gobierno con tintes aristocráticos. Se requería la cantidad exorbitante de cuatro mil pesos para ser presidente.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 191.

¹¹⁰ CARPIZO, Jorge, “Sistema presidencial mexicano: dos siglos de evolución”,...*Op. Cit.*, pp. 38.

¹¹¹ *Ibidem*, pp. 38-39. Ver también: TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1964*, México, Porrúa, 1964, pp. 403 y ss., y CARBONELL, Miguel, CRUZ BARNEY, Oscar y PÉREZ PORTILLA, Karla, *Constituciones históricas de México*,...*Op. Cit.* pp. 343-451.

- c) En 1841, concluyó la vigencia de las Siete Leyes Constitucionales y se convocó a un nuevo Congreso Constituyente, el cual fue disuelto en 1842.
- d) En 1843, se expidieron las Bases de Organización Política de la República mexicana, realizadas por ochenta notables designados por Nicolás Bravo, entonces presidente del gobierno.
- e) En 1846, se desconocieron las Bases de Organización Política de la República mexicana, se reestableció la vigencia de la Constitución de 1824 y se convocó a un Congreso Constituyente.
- f) En 1847, se promulgó el Acta de Reformas Constitucionales y se estableció como constitución de México, la de 1824 conjuntamente con dicha Acta, en lo que se ha denominado la Segunda República Federal.
- g) En 1852, terminó la vigencia de la Acta de Reformas Constitucionales y el restablecimiento de la Constitución de 1824, por el alzamiento de octubre de 1852 con el Plan del Hospicio.
- h) En 1853, se establecieron las Bases para la Administración de la República, se promulgó una nueva constitución y posteriormente se promulgó el Plan de Ayutla en 1854.
- i) En 1855, triunfó la rebelión del Plan de Ayutla, se convocó a un Congreso Constituyente. Un año después se publicó el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana y en 1857 se promulgó una nueva constitución.

En virtud de esos acontecimientos, se puede afirmar que la caída del sistema presidencial se dio en una etapa genuina de conflictos políticos y sociales, marcados por las disputas entre federalistas y conservadores, éstos últimos propiciaron la supresión del naciente modelo presidencialista. Hasta 1853, año en que se establecieron las Bases para la Administración de la República, no se concibieron nuevos elementos del sistema presidencial. Esa premisa concuerda con la mirada del constitucionalista Jorge Carpizo, quién considera, que muchas de las raíces del sistema presidencial se encuentran en la Constitución de 1824 y “Nada original permanece hasta nuestros días de las normas de 1836, 1843 y 1853”, e incluso, ni del Estatuto Orgánico de 1856.¹¹²

¹¹² CARPIZO, Jorge, “Sistema presidencial mexicano: dos siglos de evolución”,...*Op. Cit.*, pp. 39.

b) Involución del sistema presidencial

El cambio de las reglas del juego después de 1824 se dio con el avance político de los grupos conservadores y centralistas en contra de los federalistas y liberales. Las ideas centralistas se justificaron en las debilidades del régimen federal y en la incertidumbre que sucumbía a las instituciones mexicanas. Para éstos, “se había vivido en la anarquía durante el régimen federal”, [por lo que] “construyeron un sistema político partiendo de que las diferencias sociales económicas y culturales eran naturales en la sociedad” [con una visión de que las constituciones debían] “ser producto de la costumbre, del proceso histórico y no obra teórica del momento”.¹¹³

El pensamiento conservador se basó en un orden superior de la moral y de la religión. Con ese enfoque y ante la compleja situación de inestabilidad, avanzaron con su proyecto de centralismo político. Impusieron su modelo bajo el desconocimiento de la Constitución de 1824. Tal es el caso de la instauración de las bases constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835 y publicadas el 23 de octubre del mismo año, las cuales fueron el asiento de las Leyes constitucionales publicadas el 30 de diciembre de 1836.

El diseño de dichas Leyes constitucionales se realizó en 217 artículos, distribuidos en siete leyes: la primera integró los derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República; la segunda ley estableció las disposiciones relativas a la organización de un supremo poder conservador; la tercera, lo relativo al Poder Legislativo, de sus integrantes y la formación de las leyes; la cuarta, dispuso la organización del supremo Poder Ejecutivo; la quinta, estableció lo relativo al Poder Judicial; la sexta, la división del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos; y la séptima, instituyó las variaciones a las leyes constitucionales. Sus contenidos fueron diversos y polémicos tanto en la organización del poder como en los principios fundamentales. Por lo que es importante subrayar, a continuación, sólo algunos contenidos de las reglas formales del centralismo conservador de 1836, que

¹¹³ SORDO CEDEÑO, Reynaldo, “El grupo centralista y las Constitución de las Siete Leyes, 1835-1837”, en GALEANA, Patricia, *México y sus constituciones, ... Op. Cit.*, pp. 105-106.

demuestran la inexistencia de un diseño institucional, en favor del sistema presidencial, y con lo que se marca su involución.

1. Se condicionó la ciudadanía a una renta anual, por lo menos a cien pesos procedentes de capital fijo. Se dispuso la suspensión de los derechos ciudadanos por ser sirviente doméstico, por no saber leer ni escribir, desde el año 1846 en adelante, y por ser vago, mal entretenido, no tener industria o modo honesto de vivir. También se establecieron algunos derechos a la seguridad jurídica, el debido proceso, la libertad de imprimir y tránsito, así como la irretroactividad de la ley;¹¹⁴
2. Se estableció un Supremo Poder Conservador integrado por 5 personas, mediante un sorteo en el Senado. Para ser considerado en él, se requirió haber sido presidente, vicepresidente, secretario de despacho, senador, diputado o magistrado de la corte, y tener un capital físico o moral que produjera por lo menos tres mil pesos de renta anual. Sus facultades se dieron por encima de los tres poderes tradicionales del Estado; y sus integrantes sólo eran responsables ante dios y la opinión pública, sin poder ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones; sin embargo, si uno de ellos cometía un delito la acusación se haría ante el Congreso General.¹¹⁵
3. Se instituyó que el presidente durara en su encargo ocho años, con posibilidad de reelección. Éste, se elegía a partir de ternas que se acordaban en un consejo de gobierno, una junta de ministros, el Senado y la alta corte. Las ternas se enviaban a la Cámara de Diputados en donde se acordaba sólo una terna final que se enviaba a las juntas departamentales para su elección. Después, ambas cámaras se reunían para crear una comisión de 5 personas, quienes revisaban las actas y el conteo de todas las juntas departamentales, a fin de que el Congreso General declarase presidente a quien hubiese obtenido la mayoría de votos.¹¹⁶ Para ser presidente, entre otras cosas, se requería tener un

¹¹⁴ Véase: artículos 7, 10 y 11 de la Primera Ley, en Leyes Constitucionales, México, Primera Secretaría de Estado, Departamento del Interior, Palacio del Gobierno nacional en México, á 30 de diciembre de 1836.

¹¹⁵ *Ibidem*, artículos 1, 2, 11, 12 y 17 de la Segunda Ley.

¹¹⁶ *Ibidem*, artículo 1 y 2 de la Cuarta Ley.

capital físico o moral que produjera anualmente cuatro mil pesos de renta y haber desempeñado cargos superiores civiles o militares.¹¹⁷

4. En lo relacionado a la división del territorio de la República y el gobierno interior de sus pueblos, desapareció la figura de los estados por departamentos y de los congresos locales por juntas departamentales. Los departamentos se dividieron en distritos y éstos en partidos. Los gobernadores de los departamentos, eran nombrados por el gobierno general a propuesta de las juntas departamentales y estas se elegían con base en la población. Entre otros postulados, también se orientó, a través de las Siete Leyes, hacia el centralismo político, económico y administrativo del Estado.

Vale la pena mencionar que el estudioso Emilio Rabasa, a principios del siglo XIX calificó de “ilegítima y extravagante” esa Constitución la de 1836 “sin interés para nuestro derecho constitucional ‘ni por sus teorías ni por su aplicación’”.¹¹⁸ Para otros, en lo relativo al Supremo Poder Conservador, significó un “primer tribunal creado exprofeso para juzgar exclusivamente los actos de autoridad emanados de los tres poderes generales”,¹¹⁹ y “tomó algunas decisiones muy drásticas y de alguna manera violentó su misma Constitución”.¹²⁰ No obstante, sin intentar polemizar sobre las aportaciones o no, de dicho ordenamiento al constitucionalismo mexicano, el diseño institucional de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 tuvo debilidades tanto en la organización del Estado como en los dogmas y principios fundamentales. Por poner un ejemplo, limitó los derechos políticos y el ejercicio de la ciudadanía, incluso al grado de discriminar a las personas por su condición social o económica. Y, a pesar de reconocer algunos derechos, como la seguridad jurídica, el debido proceso, la libertad de imprenta y de tránsito, careció de un catálogo de derechos fundamentales. También creó un complejo y dificultoso sistema de elección presidencial

¹¹⁷ *Ibidem*, artículo 14 de la Cuarta Ley.

¹¹⁸ RABASA, Emilio, *El juicio constitucional. Orígenes, teoría y extensión*, México, Librería de la Vda. de Ch. Bouret, 1919, p. 159. Citado por CRUZ BARNEY, Oscar, *Historia del Derecho en México*, México, ... *Op. Cit.*, p. 656.

¹¹⁹ SANTILLÁN, Mateos, “El Supremo Poder Conservador”, primer tribunal de constitucionalidad mexicano en 1836” en *Revista Jurídica Jalisciense*, México, año 5, número 2, mayo-agosto, 1995, p. 268. Citado por CRUZ BARNEY, Oscar, *Historia del Derecho en México*, México, ... *Op. Cit.*, p. 651.

¹²⁰ BARRAGÁN BARRAGÁN, José, “Breves comentarios sobre la Constitución de 1836”, en GALEANA, Patricia, *México y sus constituciones*, ... *Op. Cit.*, p. 120.

centralizada. De igual manera, hizo depender administrativa, económica y políticamente a los departamentos del gobierno general. Por último, no se aportaron nuevos elementos al sistema presidencial mexicano. “El Ejecutivo mantuvo su debilidad, sujeto al Legislativo, al Conservador y a las iniciativas del Consejo de Gobierno”.¹²¹ Sólo se incrementó el periodo presidencial a 8 años y se estableció la inmediata reelección presidencial.¹²²

Los efectos en contra de las Siete Leyes no se hicieron esperar, los federalistas y liberales de la época evidenciaron, en su contenido, la preminencia de los intereses de la iglesia y de los agentes pudientes de la sociedad. La nueva república centralizada gradualmente, “perdió el apoyo de gran parte de grupos políticos nacionales y regionales”.¹²³ En 1937, “estalló el movimiento ‘Federación o muerte’ en San Luis Potosí. Así, el centralismo fracasó por las mismas razones que el federalismo: la falta de recursos y de coordinación territorial, incapacidad para defender y controlar un extenso territorio casi deshabitado, expuesto al contrabando y al expansionismo, y la resistencia de las élites regionales.”¹²⁴

Durante la vigencia de las Siete Leyes Constitucionales se incrementó la incertidumbre institucional, se incentivaron estructuras inestables y se evidenció su visión excluyente. En el mismo sentido, si se considera la naturaleza y nacimiento de dicho orden normativo, concluimos que fue ilegítimo porque durante su proceso de creación se desconoció la Constitución de 1824. De igual manera, prevalecieron en su elaboración las reglas informales sobre dicha norma de los años veinte.

En la creación de las Siete Leyes Constitucionales, no se respetó el procedimiento legítimo de realización; fueron impuestas sin que mediara un proceso constitutivo que permitiera la instauración de un nuevo orden jurídico constitucional. Al respecto el constitucionalista Héctor Fix-Zamudio nos sugiere la siguiente premisa.

¹²¹ SERRANO ORTEGA, José Antonio, y VÁZQUEZ, Josefina Zoraida, “El nuevo orden, 1821-1848”, en VARIOS AUTORES, *Nueva historia general de México*, México, Colegio de México, 2010, p. 425.

¹²² Véase: Artículos 1 y 5 de la Cuarta Ley, en *Leyes Constitucionales, ...Op. Cit.*, s/n de página.

¹²³ BARRAGÁN BARRAGÁN, José, “Breves comentarios sobre la Constitución de 1836”, en GALEANA, Patricia, *México y sus constituciones, ...Op. Cit.*, p. 120.

¹²⁴ SERRANO ORTEGA, José Antonio, y VÁZQUEZ, Josefina Zoraida, “El nuevo orden, 1821-1848”,...*Op. Cit.*, p. 425.

La citada Constitución de 1824 estuvo formalmente en vigor hasta la promulgación de las llamadas Siete Leyes Constitucionales, entre diciembre de 1835 y abril de 1836, que de manera ilegítima fueron aprobadas por el Congreso federal, que indebidamente se declaró constituyente y expidió el documento llamado Bases Constitucionales, que instauró el régimen centralista o unitario, todo ello violando del artículo 171 de la citada carta federal, según el cual: ‘Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y del Acta Constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la Federación y de los Estados’.¹²⁵

Una vez concluida la vigencia de las Siete Leyes Constitucionales en 1841, se convocó a un nuevo Congreso Constituyente, el cual fue creado en una ley que lo facultó a reconstruir al país; no obstante, dicho Congreso fue disuelto en 1842 por el presidente Antonio López de Santa Anna, quien decidió integrar ilegítimamente una Junta de Notables compuesta por 80 personas de todos los ámbitos militares, políticos, económicos y sociales, para diseñar estructuras orgánicas y dogmas, y reconstruir al país.¹²⁶ Dichas juntas sesionaron durante seis meses y crearon las Bases Orgánicas de la República Mexicana publicadas el 12 de junio de 1843. Estas Bases sustituyeron a las Siete Leyes Constitucionales. Sus contenidos no se diferenciaban de su antecesora. El centralismo quedó intocado. Se liquidó al Supremo Poder Conservador y se definieron los tres poderes tradicionales, razón por la que el Poder Ejecutivo se modificó. Éste asumió, a su vez, la facultad, con la anuencia del Congreso, de rechazar la lista de candidatos a gobernadores. Para ser presidente se debía pertenecer al estado secular, duraría en el encargo cinco años y, por primera y única vez, elegiría a un tercio de los senadores.¹²⁷ Se condicionaba la ciudadanía a la edad, al estado civil, al ingreso de una renta anual de doscientos pesos; así

¹²⁵ FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Acta Constitutiva y de Reformas, 1847”, “Marco jurídico”, en GALEANA, Patricia, *México y sus constituciones, ...Op. Cit.*, p. 198.

¹²⁶ MAYAGOITIA, Alejandro, “Bases Orgánicas de la República Mexicana, 1843”, “Apuntes sobre las Bases Orgánicas”, en GALEANA, Patricia, *México y sus constituciones, ...Op. Cit.*, pp. 154-155.

¹²⁷ Véase: Artículos 38 y 84 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana sancionadas por el Supremo Gobierno provisional con arreglo a los decretos del 12 de junio de 1843, México, Imprenta de J. M., calle de la Palma número 4, 1843, s/n de páginas.

como a saber leer y escribir; también al estado religioso de las personas y al estado de sirviente doméstico.¹²⁸

En las Bases Orgánicas tampoco se estableció un catálogo de derechos fundamentales, sólo persistieron los derechos de seguridad jurídica, debido proceso y libertad de imprenta, entre otros. Se dispuso también que la Cámara de Diputados se eligiera por los departamentos¹²⁹ y los gobernadores de estos departamentos fueran nombrados, a su vez, por el propio presidente de la República a propuesta de las asambleas departamentales.¹³⁰ También se dispuso que dos tercios del Senado se eligieran por las asambleas departamentales y un tercio por la Cámara de Diputados en la que sufragara el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia.¹³¹

Efectivamente, los cambios en las Bases Orgánicas respecto al polémico texto de las Siete Leyes Constitucionales fueron exiguas y se enfocaron al arreglo de los grupos de poder. Se simuló un cambio de fondo por el simple hecho de la supresión del Supremo Poder Conservador y persistieron mecanismos que beneficiaron el control de una sola persona por encima de las demás instituciones del Estado, el del presidente.

El diseño institucional de las Bases Orgánicas tuvo debilidades semejantes a las de las Siete Leyes Constitucionales; los cambios que se realizaron no fueron suficientes para prevenir y remediar el daño. Se incentivó la falta de control y de estructuras estables con altos costos de transacción por el complejo y dificultoso modelo electoral. Se dispuso un centralismo exacerbado en el gobierno, lo que generó incertidumbre e inconformidad en los ámbitos gubernamentales locales, a la vez que se promovió la construcción de instituciones extractivas y excluyentes. Sumado a esas debilidades, las Bases Orgánicas también carecieron de legitimidad, e incluso se puede afirmar que fueron inconstitucionales por la designación autoritaria de la Junta de Notables, que elaboró dichas Bases, en un escenario caótico de disolución del Congreso Constituyente de 1842 por el presidente Antonio López de Santa Anna.

¹²⁸ *Ibidem*, artículos 18, 21 y 22.

¹²⁹ *Ibidem*, artículo 26.

¹³⁰ *Ibidem*, artículo 136.

¹³¹ *Ibidem*, artículos 32 y 36.

c) Rearticulación del sistema presidencial

En 1846 se desconocieron las Bases de Organización Política de la República Mexicana, se reestableció la vigencia de la Constitución de 1824 que se consideraba como la única legítima y se convocó a un Congreso Constituyente. En 1847, se promulgó el Acta de Reformas Constitucionales y se estableció como orden jurídico la Constitución de 1824 conjuntamente con el Acta de Reformas Constitucionales citada, en lo que se denominó como la Segunda República Federal. Dicha acta consideró reformas a la Constitución de 1824. Con esto se buscó resarcir las debilidades del constitucionalismo federalista de los años veinte.

Los nuevos contenidos de las reformas se atribuyeron al legislador jalisciense Mariano Otero, que desde 1842, antes de la disolución del Congreso Constituyente de ese año, las había presentado por medio de un “voto particular”. En 1847, su voto particular tuvo éxito, convenció al nuevo Congreso Constituyente que abolió “la vicepresidencia, proclamó ‘los derechos del hombre’ y estableció el amparo para evitar los abusos del gobierno “[...] limitó la autonomía de los estados al darle al Congreso nacional autoridad para anular toda ley estatal que violará las Constitución y las Leyes de la federación [...] suspendió facultades extraordinarias al presidente por el estado de guerra [...] lo inhabilitó para firmar la paz, lo que debilitó su autoridad”.¹³² Después, en 1852, concluyó la vigencia de la Acta de Reformas Constitucionales.

En 1853 se establecieron las Bases para la Administración de la República y en 1854 se promulgó el Plan de Ayutla con el que se desconoció la dictadura de Santa Anna. Para 1855 triunfó la rebelión de Ayutla, por lo que se convocó a un Congreso Constituyente, y en 1856 se publicó el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana. Así, en 1857, se promulgó una nueva constitución con la que el sistema presidencial tomó nuevos bríos: se fortaleció, y volvió a la escena pública nacional. Con los nuevos cambios, evolucionó el constitucionalismo federalista de 1823 a 1824 y se recuperaron sus principios, con nuevas decisiones fundamentales.

¹³² SERRANO ORTEGA, José Antonio y VÁSQUEZ, Josefina Zoraida, “El nuevo orden, 1821-1848”,... *Op. Cit.*, p. 409.

Consideración final

La conceptualización del sistema político mexicano permite señalar la falta de consolidación de éste y la forma en la que interacciona con el sistema presidencial. En ese hecho, un sistema impacta a su vez al otro; y en esas relaciones entre ambos, el diseño institucional que rige al presidente modula la calidad y estabilidad de las mismas. En ese orden, el diseño institucional es un factor que ayuda o entorpece, aceita o convulsiona, al sistema político y las interacciones entre sus instituciones centrales. Por esto, la *trama* del sistema político, es justamente explicar el juego que se da entre sus elementos y mediante instituciones formales e informales.

Las debilidades del diseño del sistema presidencial que desencadenaron el daño en el constitucionalismo de 1824 se establecieron en decisiones fundamentales, tal es el caso de la relación federal entre el gobierno y los estados donde proliferó la controversia sobre el federalismo y la soberanía. Esta situación incentivó la variación de interpretaciones: la administrativa, la moderada y la radical. No obstante, si bien el concepto de soberanía se estableció en el Acta Constitutiva de la Federación del 3 de febrero de 1824, no se hizo explícita en la Constitución del 4 de octubre del mismo año. En ese sentido, en el artículo 6 de dicha acta se dispuso, al referirse a la nación, que “Sus partes integrantes son Estados independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente toque a su gobierno y administración interior, según detalle esta carta y la Constitución general”.¹³³ Sin embargo, dicha regla no se corroboró en la Constitución de 1824.

Otras debilidades se ratificaron con la instauración de funciones electorales a los congresos local y federal. Lo que incrementó la disputa política entre grupos y facciones del poder local y en la fuerza federal no recaía en una conducción ordenada, sino en una atomización decisional que generó incertidumbre y un caldo de cultivo para que la lucha por el poder no tuviese en cuenta el daño que infligía a la nación.

La relación entre diseño institucional y daño se reveló nítidamente en las extenuaciones del presidente que derivaban de ese diseño. La debilidad del

¹³³ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, México, Editorial Porrúa, Vigésimo cuarta edición actualizada, 2005, p. 154.

presidente se hizo patente con la institucionalización del vicepresidente que, en el contexto del agotamiento institucional, se afanaba en arrebatarse el poder de Estado al presidente. El daño que se generó por la disputa o la conflictividad entre ambos, fue notable. En otro ámbito de relación, el presidente careció de poderes de emergencia que el Congreso sí tenía, lo que incentivó el daño por una afectación esencial al equilibrio de poderes. Otro problema fundamental fue el perjuicio ocasionado por la ausencia y sistematización de los derechos fundamentales. Se trata de la omisión de las prerrogativas y las garantías ciudadanas con las que las personas pueden intervenir o controlar el poder del presidente. Sin control, los abusos de poder del presidente eran recurrentes o, en todo caso, siempre posibles.

Durante la caída del sistema presidencial mexicano se quebrantó el orden institucional por el liderazgo de los grupos conservadores y por lo que se ha denominado la dictadura de Antonio López de Santa Anna. Prevalció una época de ilegalidad y supremacía de conductas arbitrarias, como la disolución del Congreso que incrementó el daño. Se vivió un escenario que marcó la historia de México con invasiones extranjeras, crisis políticas, económicas y sociales, la pérdida de más de cincuenta por ciento del territorio mexicano. Posteriormente, el sistema presidencial tomó nuevas orientaciones en el ejercicio del poder, una vez instaurada la Constitución de 1857 y en las reformas consecuentes, eventos históricos y reformas normativas de un nuevo ciclo político, que es materia del siguiente capítulo.

En términos generales, se puede decir que el diseño reñía con las condiciones efectivas de la lucha entre los estados y grupos políticos, de manera que él mismo ayudaba a generar el desorden que pretendía atender. El diseño era parte del problema y no la solución. Eso se expresó, de un lado, como un claro desajuste entre normas informales y formales. Y, del otro, como la promoción de factores que no permitieron la prevención del daño.

Capítulo tercero

Del imperio autoritario del presidente a la descomposición del sistema presidencial

Introducción

Una vez analizado la relación entre el sistema político y el sistema presidencial mexicano, razonado el diseño originario de éste último en 1824; estudiado su caída e involución durante la época centralista de 1835 a 1846, hasta su rearticulación en 1857; y observado algunos sucesos que atestiguaron las debilidades en su diseño; en el presente capítulo se pretende responder las siguientes preguntas: ¿persistieron las debilidades del diseño institucional del sistema presidencial de 1824, en los ciclos políticos de 1857 y de 1917? y ¿cuáles fueron las debilidades del sistema presidencial durante el periodo de reformas constitucionales de 1921 a 1977?

El eje de análisis, para responder esos cuestionamientos, se centra en la reelección inmediata del presidente, el poder unipersonal, la rigidez institucional del poder presidencial y la supremacía de las instituciones informales como factores de daño. Para lograrlo, se observa el diseño institucional en cuatro ciclos políticos fundamentales con sus respectivos estudios normativos. En el primero, se analizan algunos aspectos institucionales y hechos históricos desde la promulgación de la Constitución de 1857 hasta 1904, con el decaimiento del Porfiriato. En el segundo ciclo, se estudia tanto algunas causas del diseño que desencadenaron la Revolución mexicana de 1910 como las nuevas circunstancias democratizadoras de la etapa maderista y se pone énfasis en la ausencia de un nuevo diseño institucional acorde al cambio político y social. En el tercero, se razona el diseño y contenido de la constitución de 1917; y las dos primeras reformas, la de 1921 y la de 1923, con las que se intentó fortalecer las facultades del Congreso de la Unión. En el cuarto y último ciclo político, se

estudian diversas reformas y adiciones a la vigencia de la Constitución, del periodo que va de 1917 a 1977.

3.1 Las exuberancias del poder: el ejercicio autoritario bajo el auspicio del sistema presidencial

Después de mediados del siglo XIX, el surgimiento de los nuevos dispositivos constitucionales relativos al sistema presidencial fueron el complemento de las disposiciones originarias de la Constitución de 1824. El nuevo diseño institucional de 1857 estableció el poder del presidente en un solo individuo, por lo que se suprimió la figura del vicepresidente de 1824, y se dispuso la elección del presidente de manera “indirecta en primer grado y en escrutinio secreto”.¹³⁴ Su periodo gubernamental se estableció de cuatro años, sin prohibición a ser reelecto,¹³⁵ y sus principales facultades se establecieron en el artículo 85,¹³⁶ en las que se destacó: la promulgación y ejecución de las leyes, nombrar y remover a los secretarios de despacho y a los demás empleados en el marco de las leyes y la Constitución. De igual manera, se dispuso la facultad de remover a los agentes diplomáticos y empelados superiores de hacienda, así como nombrar, con la aprobación del Congreso o diputación permanente, a los agentes diplomáticos y cónsules generales. Y, sólo con la aprobación del Congreso, nombrar a los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército y la Armada Nacional. Otra facultad que compartió con el Congreso, fue la de celebrar tratados con potencias extranjeras.

Entre otras facultades más, que le dieron fortaleza al presidente, fueron: disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y exterior de la federación, así como de la Guardia Nacional para los mismos efectos, con arreglo a las leyes y la propia constitución. Y la de declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos. No obstante a estas facultades, el constitucionalista Jorge Carpizo destacó, que en la Constitución de 1857, el “centro del poder reside en el Congreso constituido en cámara única [,

¹³⁴ Véase: Artículos 75 y 76 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 5 de febrero de 1857, en CARBONELL, Miguel, CRUZ BARNEY, Oscar y PÉREZ PORTILLA, Karla, *Constituciones históricas de México, ...Op. Cit.*, pp. 467 y ss.

¹³⁵ *Ibidem*, artículo 78.

¹³⁶ *Ver*: la fracción I a la XV del artículo 85, *Ibidem*.

que al] ‘presidente no se le atribuye facultad de veto’ [y que el] presidente y los altos funcionarios son susceptibles de ser sometidos a juicio de responsabilidad política, pero no son sujetos a voto de censura por parte del Congreso, ni el presidente puede disolver aquél”.¹³⁷

El ciclo político en el que se insertó el nuevo diseño del sistema presidencial mexicano de 1857 se marcó por la reelección presidencial inmediata y por el incremento de la capacidad unipersonal del presidente del gobierno. Así, la evolución normativa en México fue producto de los nuevos componentes del Poder Ejecutivo y del conjunto de elementos del sistema constitucional federal.¹³⁸ Posteriormente, en 1874 se transformaron 21 artículos de la Constitución de 1857 y se reestructuró el sistema de gobierno con dispositivos que persistieron hasta el constitucionalismo de 1917.¹³⁹ “Fue una cirugía mayor y a corazón abierto a la ley fundamental. Casi todas las ideas que Juárez había propuesto en el refrendo de 1867 se alcanzaron en 1874, y muchas más, aunque respecto al veto se quedó a medio camino.”¹⁴⁰ No obstante, a pesar de esa gran reforma, la elección presidencial inmediata e ilimitada quedó intocada y el poder unipersonal del presidente del gobierno también. Esa modalidad de elección presidencial persistió a pesar del daño causado a las instituciones con Antonio López de Santa Anna, durante la época del centralismo y la dictadura.

Al respecto, consideramos que Benito Juárez razonó que la elección presidencial inmediata significaba, para la estabilidad del país, una luz al final del túnel y que le permitiría a él, al lado de sus seguidores, consolidar las instituciones y seguir con su obra gubernamental. Por eso, no dudó en reelegirse en dos ocasiones, pues la Constitución se lo permitía; sin embargo, se le atravesó la muerte y sus aspiraciones reeleccionistas sucumbieron junto con él.

¹³⁷ Los hechos históricos más importantes van desde el inicio de la presidencia de Ignacio Comonfort hasta la promulgación de la leyes de reforma, CARPIZO, Jorge, “Sistema presidencial mexicano: dos siglos de evolución”,...*Op. Cit.*, p. 40.

¹³⁸ Ver: LIRA, Andrés y Staples Anne, “Del desastre a la reconstrucción republicana 1848-1876”, “1858-1867” “1867-1876”, en VARIOS AUTORES, *Nueva historia general de México*,...*Op. Cit.*, pp. 464-486, y CARPIZO, Jorge, “Sistema presidencial mexicano: dos siglos de evolución”,...*Op. Cit.*, pp. 46-48.

¹³⁹ CARPIZO, Jorge, “Sistema presidencial mexicano: dos siglos de evolución”,... *Op. Cit.*, 2010, p. 48.

¹⁴⁰ Entre la reformas destaca lo siguiente: a) la restauración y lección del Senado y su renovación por mitad cada dos años; b) la calificación de las elecciones de los legisladores por cada una de las cámaras; c) se precisa el procedimiento de formación de leyes y decretos; d) las observaciones del presidente a las leyes podían ser superadas por la mayoría de los legisladores presentes; e) el Congreso sólo podía ocuparse en las sesiones extraordinarias de los asuntos contenidos en las convocatorias; f) nuevas facultades a cada una de las cámaras relativo a la desaparición de los poderes legislativo y ejecutivo de una entidad federativa, y g) facultades para convocar al Congreso o sesiones extraordinarias. *Ídem*.

Posteriormente, Sebastián Lerdo de Tejada, uno de los hombres de más confianza de Juárez, también intentó la reelección y lo logró. Pero una vez que tomó protesta del cargo, fue derrotado por Porfirio Díaz con una de las paradojas más grandes de la historia: con la bandera de la no reelección. De ahí, hasta 1911 –año en que fue derrotado por Pascual Orozco–, Porfirio Díaz, no sólo sabía que la reelección le daría estabilidad al país, sino que el poder unipersonal podía ser imperecedero. En su conquista del poder del Estado, fue conciliador con los diferentes actores, y cauteloso en no violar la Constitución. Por ejemplo: “En atención al principio de no reelección contenido en el Plan de Tuxtepec e incorporado en 1878 a la Constitución, al terminar su primer periodo presidencial en diciembre de 1880, Porfirio Díaz transmitió pacíficamente el poder [a su fiel amigo] al general Manuel González”.¹⁴¹ Acto que probó su conducta egoísta en virtud de que una vez pasados los cuatro años de ese mandato, se reeligió por primera vez en el marco de la vigencia y del respeto a la Constitución. En ese hecho, sin olvidar el Plan de Tuxtepec que le dio la victoria con la bandera antireeleccionista, frente Sebastián Lerdo de Tejada, Porfirio demostró sus intenciones reeleccionistas. “A partir de entonces, el poder que Porfirio Díaz había alcanzado por la vía de las armas se consolidaría por el camino de la política”.¹⁴² Así, en 1884 regresó a la presidencia del gobierno para quedarse en ella.

Ante esos hechos, que atestiguan debilidades en el diseño institucional, es significativo tener en cuenta, la siguiente premisa que nos sugiere el constitucionalista Jorge Carpizo:

Cuando Díaz llegó a la presidencia se reformó la Constitución en mayo de 1878 y el nuevo artículo 78 indicó que ‘el presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él cuatro años, no pudiendo ser reelecto para el periodo inmediato, ni ocupar la presidencia por ningún motivo, sino hasta pasados cuatro años de haber cesado en el ejercicio de sus funciones.’ [...] En octubre de 1887 se volvió a reformar el artículo 78 para permitir al presidente que sí pudiera ser reelecto para el periodo inmediato, prohibiéndose la reelección para un tercer periodo, si antes no hubiesen transcurrido cuatro años, contados desde el día en

¹⁴¹ KUNTZ FICKER, Sandra, SPECKMAN GUERRA, Elisa, “El Porfiriato”, en Varios Autores, *Nueva historia general de México, ...Op. Cit.*, p. 490.

¹⁴² *Ibidem.*, p. 491.

que hubiera terminado sus funciones como presidente. [...] En diciembre de 1890, de nueva cuenta, se modificó ese artículo para regresar a la disposición original de la Constitución: admisión para la reelección indefinida. Madero pudo cumplir con la promesa política de su Plan de San Luis y el 28 de noviembre de 1911 promulgó una reforma a la ley fundamental de 1857: el presidente y el vicepresidente nunca podrían ser reelectos.¹⁴³

En ese escenario histórico, es ponderable razonar que, durante el Porfiriato, el asunto de la reelección presidencial inmediata se combinó con el de la estabilidad política, económica y social. Hecho que se incentivó por la permisibilidad constitucional para reelegirse, lo que a su vez, se pervirtió por la conducta egoísta del presidente del gobierno, y tomó finalmente la forma de una estabilidad autoritaria o denominada por algunos historiadores como “paz forzosa”.¹⁴⁴ Una estabilidad y paz que ha sido también considerada como una *Pax Porfiriana* o “imperfecta que se basaba tanto en la represión recurrente como en el consenso popular”.¹⁴⁵

El contexto donde surgió dicha estabilidad autoritaria, se debió a que el país necesitaba de una estabilidad y paz, pero no arbitrarias, sobre todo después de un sinnúmero de eventos violentos que llegaron a tocar fondo y que lastimaron al país enormemente. Como los hechos de inestabilidad e incertidumbre de la dictadura de Santa Anna, los cuales fueron descomunales, la represión militar, la violación de la constitución, las invasiones extranjeras, la pérdida del territorio mexicano, las crisis políticas, económicas y sociales, así como el conflicto permanente, desde los años veinte, entre conservadores y liberales, hasta la muerte de Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada.

La necesidad de estabilidad y paz de la sociedad en su conjunto fue bien entendida por Porfirio Díaz, quien fue capaz de lograrla con su actitud arbitraria. Así, Porfirio conquistó e institucionalizó el poder a su manera, manipuló, compró voluntades y se impuso ante los atrevimientos de la oposición. No obstante, a ello, el historiador François-Xavier Guerra asegura que: “El Porfiriato, [fue el]

¹⁴³ Ver: CARPIZO, Jorge, “Sistema presidencial mexicano: dos siglos de evolución”,...*Op. Cit.*, pp. 41-42.

¹⁴⁴ Ver: KUNTZ FICKER, Sandra, SPECKMAN GUERRA, Elisa, “El Porfiriato”, en VARIOS AUTORES, *Nueva historia general de México*, ...*Op. Cit.*, pp. 491.

¹⁴⁵ KNIGHT, Alan, *La Revolución mexicana, del Porfiriato al nuevo régimen constitucional*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 41.

primer régimen liberal estable de México, [y] es el periodo clave para la instalación del nuevo Estado. Ciertamente no es él el que creó la nueva burocracia, pero le da con la obra legislativa [...] campos cada vez más amplios de acción, y con la prosperidad de los medios financieros para su crecimiento”.¹⁴⁶ Por lo tanto, según el mismo historiador, “El gran logro de Porfirio Díaz es haber unificado en torno a su persona la multiplicidad de cadenas de fidelidades ya existentes y haber hecho de ellas el armazón de todo sistema político. Las fidelidades y las influencias locales o regionales se convirtieron en un factor de integración política, en vez de ser un factor del debilitamiento de la cohesión social”.¹⁴⁷

Por su parte, el estudioso Luis Medina Peña, asegura que la época denominada Porfiriato es un buen prototipo para analizar el desarrollo y auge de las reglas informales. Apoyado en Emilio Rabasa, considera que: “Díaz tuvo éxito en lo que fracasaron Juárez y Lerdo, es decir, en definir e imponer las reglas informales; en suma, en la confección de un sistema político”, y continúa Medina Peña: “en su libro *La Constitución y la dictadura* ya insinuaba Rabasa: ‘Díaz, para fortalecerse frente a las reglas constitucionales, había desarrollado reglas informales, lo cual le había dado estabilidad a su prolongado gobierno”.¹⁴⁸ En el mismo sentido, remata Medina Peña: “En el México que empieza a perfilarse a partir de 1884 con la segunda presidencia de Díaz, se produce una brecha entre lo formal y lo informal, acentuando con ello, el carácter personal del gobierno. Rabasa llamó a esta brecha la diferencia entre la Constitución y la dictadura –la cual él vislumbra en todos los gobiernos a partir de 1858– y correspondería a la brecha entre una constitución formal y una real”.¹⁴⁹

Con respecto a lo anterior, se considera, sin desconocer la profundidad y claridad de las aseveraciones de François-Xavier Guerra y Luis Medina Peña, que a Porfirio Díaz le favoreció la obra de Benito Juárez y de Sebastián Lerdo de Tejada porque el diseño institucional del Ejecutivo se basó en el poder unipersonal e limitado del presidente del gobierno. Lo que incentivó una

¹⁴⁶ GUERRA, François-Xavier, *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, Segunda edición, 1991, p. 313.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 236.

¹⁴⁸ MEDINA PEÑA, Luis, *Invencción del sistema político mexicano*, forma de gobierno y gobernabilidad en México, ... *Op. Cit.*, p. 280.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 286.

estabilidad con altos costos sociales. En el mismo sentido, se razona que esas reglas informales y fidelidades, que mencionan Luis Medina y François-Xavier, se desarrollaron de tal manera que generaron un ciclo de incentivos perversos, la ausencia de mecanismos de control del poder político del Ejecutivo federal, y fomentaron la conducta egoísta y arbitraria del presidente del gobierno. Situación que se tradujo en un deterioro institucional sin precedentes, que causó daño a las diferentes esferas del Estado. Sobre todo, porque en el ejercicio del poder estatal, no es ponderable sustituir el cumplimiento de las leyes del servicio público por las fidelidades o probidades personales, y sustituir a las instituciones formales por las limitaciones informales.

Ante esto se puede afirmar que, si bien el actuar de Porfirio Díaz se orientó hacia un grado positivo de acatamiento de la Constitución y a buscar la estabilidad que diseñaron Juárez y Lerdo de Tejada –promotores del reeleccionismo–, se exacerbó el poder, en mayor grado, por el abuso de las reglas informales. Lo que finalmente estimuló, como se ha dicho, el carácter egoísta y arbitrario del titular del Ejecutivo federal, e incentivó la perpetuidad del presidente del gobierno en el poder. Hechos que incrementaron, como se ha intentado demostrar, la proliferación del daño tanto en la esfera jurídica de las personas como en las estructuras institucionales local y federal. En ese orden de ideas se coincide con el siguiente postulado:

Díaz [...] estableció una serie de reglas informales de trato político lo suficientemente amplias y generosas para que cupieran todas las ambiciones y todas las corrientes de opinión política”¹⁵⁰ [...] “lo que culminaría en el diseño de un sistema político basado en el establecimiento y aceptación de reglas informales que permitirían la gobernabilidad al superar los enfrentamientos y conflictos en relación entre el ejecutivo y el legislativo, entre el gobierno federal y los estados y, en general, entre el gobierno y los diversos actores políticos.”¹⁵¹

¹⁵⁰ MEDINA PEÑA, Luis, *Invencción del sistema político mexicano, forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*,...*Op. Cit.*, p. 284.

¹⁵¹ Luis Medina Peña afirma que existe un continuismo entre Juárez, Lerdo y Díaz y pone como ejemplo que durante la convocatoria a elecciones de 1867, Juárez intentó sacar varias reformas constitucionales mediante un plebiscito sin seguir el procedimiento constitucional. Se trataba de lograr: 1) la restauración del Senado; 2) la facultad de veto a las medidas del legislativo para el presidente de la república; 3) que las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo fueran por escrito y no mediante comparecencia; 4) restricciones a la diputación permanente para citar a sesiones al Congreso en los recesos de éste, y 5) determinar formas para sustituir al presidente de la república cuando faltase a la vez el presidente de la suprema corte. Intento que fracasó “porque fue cerrada la oposición de la opinión pública. Lo que marcó un hito, según el autor,

En ese juego, como se afirma en el presente estudio, las reglas informales tuvieron supremacía en las relaciones políticas de Porfirio Díaz, sobre todo con los gobernados, legisladores, presidentes municipales y los magistrados, entre otros actores.

Los impactos negativos ante el desajuste entre reglas formales e informales no se dejaron esperar. El daño se incrementó en los distintos ámbitos de la vida política y económica, como social y cultural del Estado. Las relaciones sociales en el servicio público se cosificaron por el intercambio de regalías y privilegios, que se obtenían a partir de la relación directa con el presidente del gobierno. Para ilustrar lo anterior, se considera importante ponderar las siguientes premisas sobre el Porfiriato de las historiadoras Sandra Kuntz y Elisa Speckman:¹⁵² Esto, con el interés de resaltar algunas conductas egoístas, sin intentar generalizar lo sucedido durante el largo periodo presidencial de Porfirio Díaz, pero si para demostrar la maximización de dicha conducta en el orden local y nacional, así como el daño institucional, que ocasionaron.

- a) Se colocó a los antiguos aliados porfiristas en las gubernaturas de los estados. Durante la primera década del régimen, tres cuartas partes de los gobernadores pertenecieron a los militares. Se trató de contar con aliados leales que dieran alcance a las políticas federales.
- b) Después de la reforma constitucional que permitió la elección consecutiva, bajo la premisa de lealtad al presidente, muchos gobernadores se reeligieron: en Tlaxcala, Próspero Cahuantzi duró 26 años; en Puebla, Mucio Martínez, 18 años y en Nuevo León Bernardo Reyes, 20 años, entre otros.
- c) Los gobernadores aseguraron la estabilidad política con el manejo de las élites locales y la posibilidad de controlar la elección de diputados y de

porque lo que estaba a debate “no era la forma de gobierno, sino los medios para fortalecer al poder ejecutivo dentro de la forma federal, representativa y popular. Lo que “convenció a Juárez y Díaz de que cualquier intento de fortalecer al ejecutivo no podría realizarse mediante una reforma sistemática de la Constitución de 1857”. Es por ello, que el autor asegura, que esa situación “culminaría en el diseño de un sistema político basado en establecimiento y aceptación de reglas informales [...]”. Cfr. MEDINA PEÑA, Luis, *Invencción del sistema político mexicano, forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX, ...Op. Cit.*, p. 282.

¹⁵² KUNTZ FICKER, Sandra, SPECKMAN GUERRA, Elisa, “El Porfiriato”, “La dimensión política”, en VARIOS AUTORES, *Nueva historia general de México, ...Op. Cit.*, pp. 487-505.

senadores. El presidente elaboraba una planilla en la que sólo incluía a quienes debían ser elegidos y dejaba en blanco las suplencias, para que las inscribieran los gobernadores. Se erosionó la independencia del Poder Legislativo, sin violar la Constitución.

- d) El Gobierno federal influyó y controló la integración política en los estados. En el ámbito decisional, el presidente orientó a los gobernadores en la elección de los candidatos para ocupar puestos en el gobierno estatal, desde la magistratura hasta las jefaturas políticas y el Congreso local.
- e) Los jefes políticos al final del Porfiriato sumaron trescientos aproximadamente, en todo el país y actuaron como agentes del Ejecutivo federal en municipios, rancherías y otras localidades. Los “enlaces del gobernador” eran intermediarios en la realización de programas públicos, solución de conflictos, canalización de peticiones y litigios, así como de prevención y sofocamiento del descontento social.
- f) Los diputados que ocuparon el curul 10 veces, pasaron al Senado y viceversa. Los magistrados de la Suprema Corte fueron elegidos por voto popular indirecto o por el propio Díaz. Y con sus facultades extraordinarias, el presidente otorgó concesiones ferroviarias y de todo tipo; estableció también las reglas para el ingreso al Ejército, para la política internacional y para la firma de tratados con otros países.
- g) El Tribunal Superior de Justicia trató con simpatía a los hombres del régimen (policías, militares, diputados), sin incurrir en prácticas ilegales y con apego a los mecanismos procesales. En el caso de los redactores y directores de algunos medios, padecieron con frecuencia cárcel y persecución.

En el periodo del Porfiriato sobresalió la conducta autocrática del presidente. Se trató de un régimen que: a) enmarcó a las instituciones en actos autoritarios, con un ejército que le brindaba total acatamiento; b) asentó sus funciones en la lealtad personal más que en la responsabilidad pública; c) concentró el poder en una pequeña camarilla en torno a una oligarquía nacional, paralela a las oligarquías estatales; d) colmó a la política de fraudes, malversación de fondos y de la “mordida” como parte de los negocios económicos; e) instituyó el nepotismo como fuente de poder reforzado con el uso de la fuerza; f) sesgó sus

acciones hacía la centralización como forma de operación política, y g) subvirtió las libertades locales.¹⁵³

Así, “el régimen porfirista mantuvo una cerrada política caciquista que incurrió constantemente en la represión”¹⁵⁴ que incentivó el centralismo gubernamental, “federalizó el comercio y las instituciones bancarias, la minería, las vías de comunicación, la salubridad, las patentes y marcas, entre otras cuestiones [...] condujo a que el modelo federal fuera recuperando el carácter centralista de la administración pública y de la justicia superior, [...] a pesar de la restauración del Senado en 1874.”¹⁵⁵ La conducta unipersonal del presidente, la ausencia de equilibrios, la falta de control y límites al poder presidencial evidenciaron la conducta egoísta del presidente del gobierno. Todo ello incentivado por un diseño institucional débil, que permitió la elección presidencial continua e ilimitada, con una amplia gama de facultades constitucionales y legales al Poder Ejecutivo y su titular.

3.2 La supremacía de las limitaciones informales, un incentivo para la incertidumbre y la inestabilidad

A pesar de los logros obtenidos durante el inicio y mediados del Porfiriato, tanto la “estabilidad forzosa”, la reactivación, el crecimiento y modernización económica como el auge exportador e industrialización, no se resolvieron problemas ancestrales. Se incentivó el daño con la severa concentración de la propiedad agraria, la riqueza y el ingreso en unos cuantos. “Si bien las políticas [...] provocaron un crecimiento económico impresionante, no desarrollaron en una planta productiva equilibrada que lanzara a México a la competencia en los mercados internacionales de manufacturas”.¹⁵⁶ La economía no fue seguida por activación de mecanismos distributivos. Sucedieron crisis con cierta regularidad en los años de 1885, 1892, 1901 y 1907. La segunda y la última fueron las más

¹⁵³ KNIGHT, Alan, *La Revolución Mexicana, del Porfiriato al nuevo régimen constitucional, ... Op. Cit.*, pp. 45-59.

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 64.

¹⁵⁵ GONZÁLEZ, María del Refugio, “Transiciones jurídicas en México del siglo XIX a la Revolución” en GONZÁLEZ, María del Refugio y LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, (editores), *Transiciones y diseños institucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1999, p. 104.

¹⁵⁶ PORTILLA, Santiago, *Una sociedad en armas, insurrección antirreeleccionista en México 1910-1911*, México, Colegio de México, 1995, p. 30.

fuertes.¹⁵⁷ Así, en los últimos años del Porfiriato los salarios empeoraron ante el incremento de la inflación, “cuyo nivel real disminuyó de 1880 a 1910 en más de 100%”¹⁵⁸.

El escenario de crisis fue motivado por la persistencia en las debilidades del diseño institucional y el predominio del ciclo de incentivos negativos. Situación que se maximizó en todos los ámbitos de la vida del Estado y se orientó hacia una crisis mayor, la Revolución de 1910. El escenario de crisis se acompañó también de diversos señalamientos de la opinión pública que acusaban a Porfirio Díaz de inconstitucionalidad, por sus conductas que favorecían a los grupos conservadores, eclesiásticos, empresariales, científicos y militares. Por ejemplo, se escucharon voces que se manifestaron en su contra porque “no cumplía con la Carta Magna puesto que permitía actos religiosos extraiglesia” [y] “los obispos hacían gala de los disimulos del gobierno”.¹⁵⁹ Este cuestionamiento impactó en los espíritas que representaban alicientos progresistas y quienes, “contrariaban al régimen de don Porfirio por su personalismo absoluto y por su centralismo contrario a la Constitución”.¹⁶⁰

El descontento social también estaba arraigado en la creación de diversas legislaciones como las “leyes de Colonización y de Baldíos” que “influyeron de modo decisivo en la tremenda centralización territorial de fines del siglo XIX y principios del XX”,¹⁶¹ lo que significó la persistencia de agotamientos en el diseño de las instituciones. Al respecto, vale la pena señalar, por ejemplo, que en la *Ley sobre terrenos baldíos de 1883* se dispuso la facultad del presidente para mandar a deslindar, medir, fraccionar y valorar los terrenos baldíos o de propiedad nacional que hubiere en el país –hasta de 2 mil quinientas hectáreas, así como de nombrar comisiones de ingenieros y determinar el sistema de operaciones que hubiere de seguirse.¹⁶² Todo ello, sin ningún mecanismo o procedimientos

¹⁵⁷ KUNTZ FICKER, Sandra, SPECKMAN GUERRA, Elisa, “El Porfiriato”, “La dimensión política” en VARIOS ATORES, *Nueva historia general de México*,...*Op. Cit.*, pp. 514-516.

¹⁵⁸ PORTILLA, Santiago, *Una sociedad en armas, insurrección antirreeleccionista en México 1910-1911*,...*Op. Cit.*, p. 30.

¹⁵⁹ VALADÉS, José C., *Breve historia de la Revolución mexicana, (1900-1940)*, México, Editorial Cambio XXI, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C., Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1993, p. 27.

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 35.

¹⁶¹ SILVA HERZOG, Jesús, *Breve historia de la Revolución Mexicana, los antecedentes y la etapa maderista*, México, Secretaría de la Defensa Nacional, Segunda edición, 1972. p. 41.

¹⁶² Véase: Artículo 1 y 2 de la Ley sobre Terrenos Baldíos o Decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadoras del 15 de diciembre de 1883, en GONZÁLEZ, Manuel, “Decreto del Ejecutivo sobre

que controlara los actos discrecionales de presidente. En la misma legislación también se instituyó que los terrenos deslindados, medidos, fraccionados y valuados, serían cedidos a los inmigrantes extranjeros y a los habitantes del país que desearan establecerse en ellos como colonos.¹⁶³

De igual manera, se dieron facultades a compañías privadas mexicanas y extranjeras para denunciar las extensiones de tierra no regularizadas, lo que incrementó a la clase terrateniente a la que le fue cedida casi la mitad de México: “en la misma proporción se despojó a los poseedores tradicionales de los mejores terrenos agrícolas, en un lapso de 25 a 30 años, desde que Díaz llegó al poder”.¹⁶⁴ Esta situación propició el acaparamiento de las tierras en unos cuantos y la exclusión de miles de pequeños propietarios que se vieron en la necesidad de ofertar su fuerza de trabajo como peones y jornaleros agrícolas. También se estimuló el bandolerismo y descontento social surgido desde 1824. Ante esa realidad, se sumó: “La mezcla de malos tratos con jornadas verdaderamente explotadoras y salarios de hambre [que] obligaban a que el peón de una hacienda o el trabajador de una fábrica optará por vivir fuera de la ley. Pancho Villa [por ejemplo,] experimentó estas difíciles condiciones de vida que enfilaron la trayectoria de muchos campesinos y empleados rurales hacia el bandidaje, la vagancia o la mendicidad”.¹⁶⁵

La persistencia de las debilidades en el diseño institucional proliferó también en el ámbito de las libertades políticas y en lo que denominó Luis Medina Peña como: “La estrechez de las reglas sucesorias”.¹⁶⁶ Se trató del frágil diseño electoral sobre participación política que tuvo impacto negativo en los inicios del siglo XX, cuando se presentó el último escenario sucesorio de la Presidencia del

colonización y compañías deslindadoras”, México, UNAM. [En línea: <http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1883/12/15-diciembre-1883-Decreto-del-Ejecutivo-Federal.pdf> (fecha de consulta: 27 de noviembre de 2016)].

¹⁶³ *Ibidem*, Artículo 3. Véase también: Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de los Estados Unidos Mexicanos, México, 26 de marzo de 1894, en DUBLÁN, Manuel y LOZANO, José María, Legislación Mexicana, tomo XXIV, Imprenta de Eduardo Dublán, 1898, pp. 35 y ss., en IJ-UNAM. [En línea: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/940/39.pdf> (fecha de consulta: 27 de noviembre de 2016)].

¹⁶⁴ PORTILLA, Santiago, *Una sociedad en armas, insurrección antirreeleccionista en México 1910-1911,...* *Op. Cit.*, p. 27.

¹⁶⁵ BELLOTA, Luis Ángel, *Bandolerismo y descontento social en Guerrero, 1890*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LXII Legislatura, 2014, p. 112.

¹⁶⁶ MEDINA PEÑA, Luis, *Invenición del sistema político mexicano, forma de gobierno y gobernabilidad en México,...* *Op. Cit.*, p. 333.

gobierno. Porfirio Díaz, a pesar de su flaqueza en el poder, no permitió ningún grado de alternancia, a tal grado que se tensionaron las fuerzas de las élites políticas en pugna por la silla presidencial. Se hizo necesario liberalizar el sistema de participación política, pero el control político de Díaz no permitió el surgimiento o proliferación de otros actores en la contienda electoral, como fue el caso de los partidos políticos.

En 1904 se hizo evidente una fisura en el sistema político que se acentuó en los años subsiguientes hasta convertirse en un conflicto fundamental en 1909.¹⁶⁷ Así, el “sistema político porfirista se quebró, a fin de cuentas, por su carácter personalista, rasgo al cual la propaganda revolucionaria llamó autocracia” [y] “al ingresar a su tercera década, esa centralidad personal se fue convirtiendo en su creciente debilidad ante el hecho fatal de la desaparición física de Porfirio Díaz”.¹⁶⁸ El contexto de presión política por la falta de distensión y de participación de otros sectores en el proceso sucesorio incrementó el daño a las instituciones, por el ímpetu egoísta y reeleccionista del presidente del gobierno.

Esa atmósfera incentivó al presidente a promover reformas a la Constitución de 1857, particularmente a los artículos 80 y 81, para instaurar la figura de la vicepresidencia. Esto, a pesar de que se suprimió medio siglo antes en el Acta de Reformas de 1847¹⁶⁹ porque generó conflictos entre el presidente y vicepresidente, como se ha comentado. Así, el 6 de mayo de 1904 se instituyó en la Constitución, la vicepresidencia, conjuntamente con la ampliación del periodo presidencial, de cuatro a seis años. En relación con ese hecho histórico: “La reforma constitucional que creó la vicepresidencia y la selección de candidato para el nuevo cargo le costaron a la clase política 16 meses de rudas y prolongadas negociaciones acompañadas de importantes amenazas a la estabilidad política”.¹⁷⁰ La nueva estrategia porfirista se dio en un escenario de hostilidades para contener las presiones políticas de la élite gobernante y buscar

¹⁶⁷ PORTILLA, Santiago, *Una sociedad en armas, insurrección antirreeleccionista en México 1910-1911*,... *Op. Cit.*, p. 31.

¹⁶⁸ MEDINA PEÑA, Luis, *Invencción del sistema político mexicano, forma de gobierno y gobernabilidad en México*,... *Op. Cit.*, pp. 333-334.

¹⁶⁹ GAMBOA, MONTEJANO, Claudia, *Suplencia presidencial, estudio de los artículos 84 y 85 constitucionales y la propuesta de modificación*, México, Cámara de Diputados, LXI Legislatura del Congreso de Unión, Dirección de Investigación y Análisis; 2010, p. 18.

¹⁷⁰ SALMERÓN, Alicia, “Las elecciones federales de 1904 y los límites de un régimen electoral”, en AGUILERA RIVERA, José Antonio (coordinador), *Las elecciones y el gobierno representativo en México (1810-1910)*, México, Fondo de Cultura Económica, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Federal Electoral, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2010. p. 309.

la que sería la última reelección. En ese sentido, es ponderable la siguiente premisa que permite reflexionar sobre algunos problemas y fragilidades del diseño institucional presidencial, ante esa realidad política sucesoria.

El problema residió en que la creación de la vicepresidencia no se le acompañó de cauces organizacionales, es decir, partidos políticos, por medio de los cuales conducir y regular el enfrentamiento faccional que iba a producir la lucha por la vicepresidencia. Es más, la vicepresidencia fue la solución alternativa para evitar la creación de partidos políticos. En consecuencia, el sistema político siguió siendo el mismo, igual de personalista y empírico. [...] este sistema político dependía en gran medida para su funcionamiento de una serie de precarios equilibrios que cotidianamente calibraba y ajustaba Porfirio Díaz. Su política de equilibrios habría de entrar en crisis cuando el campo político nacional se dividió entre los dos aspirantes a la vicepresidencia, el del general Bernardo Reyes y la solución continuista de Ramón Corral. Cuando Díaz decidió apoyar la opción de los científicos [...]171

La persistencia en las debilidades del diseño de la institución por el predominio unipersonal del presidente y la rigidez en el ejercicio del poder, también generaron la exclusión de grupos sociales y políticos, que, a su vez, fue uno de los detonantes de una crisis mayor. Se iniciaron levantamientos agrarios y proliferaron sindicatos obreros de oposición, entre otros grupos. Y ante la represión oficial estallaron diversas manifestaciones que fortalecieron la agitación social. Esta crisis fue generalizada e impactó profundamente los diferentes ámbitos del Estado. Como efecto de este escenario, se promovieron ideas y movimientos opositores, entre los que se destacan los siguientes hechos:

En 1903 se publicó el Manifiesto del Club Liberal Ponciano Arriaga contra la dictadura de Porfirio Díaz. Un año después los hermanos Flores Magón se exiliaron a Estados Unidos para seguir publicando el periódico anarquista *Regeneración*. En 1906, estallaron varias huelgas mineras bajo influencia anarquista y se formó el Partido Liberal Mexicano con un grupo intelectual que elaboró una plataforma teórica y organizó insurrecciones antiporfirianas. En 1908

171 MEDINA PEÑA, Luis, *Invenición del sistema político mexicano*, forma de gobierno y gobernabilidad en México, ... *Op. Cit.*, p. 334.

Francisco I. Madero publica su libro *La sucesión presidencial*. Un año después se fundó el Partido Antireeleccionista de México cuyo lema es “Sufragio efectivo. No reelección” y que inicia su campaña lanzando como candidato a la Presidencia al mismo Francisco I. Madero.¹⁷²

Esos eventos germinaron progresivamente en la Revolución mexicana de 1910. Se trató de un hecho histórico fundamental que puso en tela de juicio el progreso del Porfiriato, en un escenario internacional marcado por la Segunda Revolución Industrial de Europa occidental, Estados Unidos y Japón. El levantamiento social y armado de 1910, confrontó los intereses económicos y políticos de unos cuantos, tanto por la falta de prevención del daño, del control político como por la inequitativa distribución de la riqueza durante el Porfiriato. Las víctimas más afectadas de esa arbitrariedad presidencial y de la crisis integral del Estado, entre otros, fueron precisamente los agentes sociales de la empresa estatal, quienes también fueron actores fundamentales del conflicto. En ese sentido, algunos historiados consideran, lo siguiente, respecto a la Revolución mexicana.

[...] fue un amplio y complejo movimiento sociopolítico que se desencadenó por causas de largo, mediano y corto plazo y que luego fue determinante en la evolución de país durante todo el siglo XX. Su estallido se debió, entre otras razones, al agotamiento del modelo porfirista de gobierno, a su incapacidad para lograr la renovación política pacífica durante la coyuntura de la sucesión presidencial de 1910 y a la ineficacia del sistema para satisfacer las aspiraciones de las clases medias y de los sectores populares. La crisis económica de 1907 había golpeado amplias capas de la población y el entorno internacional se había vuelto desfavorable debido a la rivalidad entre las grandes potencias por el recién descubierto petróleo mexicano.¹⁷³

Así, en los momentos más álgidos de la crisis del Porfiriato, estalló la revolución el 20 de noviembre de 1910. La revuelta “comenzó con un movimiento democrático moderno acompañado de una añeja petición de tierras. [...] Los principales centros de insurrección fueron los estados de Chihuahua y Morelos.

¹⁷² SEMO, Enrique, *México: del Antiguo Régimen a la modernidad, Reforma y Revolución*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 2012. pp. 451-452.

¹⁷³ GARCÍADIEGO, Javier y KUNTZ FICKER, Sandra, “La Revolución mexicana”, en VARIOS AUTORES, *Nueva historia general de México*,... *Op. Cit.*, p. 537.

Francisco I. Madero dirigió en persona las operaciones en Chihuahua, auxiliado por hombres que se volverían legendarios como Pascual Orozco y Francisco Villa. Los campesinos que siguieron a Emiliano Zapata combatieron en Morelos”.¹⁷⁴ No existía una alianza política y militar entre estos caudillos, solamente los unió la convicción antireeleccionista. Orozco y Villa ocuparon Ciudad Juárez y provocaron la renuncia de Porfirio Díaz el 25 de mayo de 1911. De esa fecha, al 6 de noviembre del mismo año, Francisco León de la Barra fungió como presidente interino. Sus “principales responsabilidades fueron el licenciamiento de las fuerzas revolucionarias y la organización de las nuevas elecciones presidenciales antes de seis meses”.¹⁷⁵

El mismo 6 de noviembre de 1911, Francisco I. Madero fue electo presidente y, como vicepresidente, José María Pino Suárez. “Desde el primer día de su presidencia, Madero se propuso demostrar que México y sus nacionales estaban capacitados para vivir en un régimen democrático; y la democracia que preconizaba don Francisco no entrañaba un mero teatro político [...] el Estado dio el ejemplo de democratización”.¹⁷⁶ El cambio impactó en la integración política de los poderes, en la relación con los medios de comunicación y las decisiones nacionales se complementaron con las consideraciones del Congreso. Se incentivó así, el debate público y las instituciones se orientaron a un proceso de inclusión política.

En resumen, con Madero se conformó un aparato gubernamental, social e ideológicamente distinto, pero peligrosamente inexperto. [...] llegaron también nuevas prácticas políticas. [...] hubo elecciones competidas y libertad de prensa, y desaparecieron la concentración del poder en el Ejecutivo [...] Con todo, puede decirse que durante la breve presidencia de Madero fueron más los problemas políticos que los cambios”.¹⁷⁷

¹⁷⁴ KRAUZE, Enrique, *Biografía del poder, caudillos de la Revolución (1910-1940)*, México, Maxi Tusquets editores, 2012, p. 15.

¹⁷⁵ GARCÍADIEGO, Javier y KUNTZ FICKER, Sandra, “La Revolución mexicana”, en VARIOS AUTORES, *Nueva historia general de México, ...Op. Cit.*, p. 541.

¹⁷⁶ VALADÉS, José C., *Breve historia de la Revolución Mexicana (1900-1940), ...Op. Cit.* p. 47.

¹⁷⁷ GARCÍADIEGO, Javier y KUNTZ FICKER, Sandra, “La Revolución mexicana”, en VARIOS AUTORES, *Nueva historia general de México, ...Op. Cit.*, p. 542.

Frente a esos escenarios, Francisco I. Madero consiguió corregir el precepto constitucional de elección consecutiva gracias al apoyo del levantamiento armado de gran anchura y de ser electo constitucionalmente presidente de México. Se incentivaron conductas incluyentes del nuevo presidente; sin embargo, el arraigo de los intereses del pasado autoritario de Porfirio Díaz fue en casos inamovible. Y, no obstante que la supremacía de las instituciones informales fue un detonador de la crisis en el Porfiriato, persistieron grupos conservadores que intentaron regresar al autoritarismo. Situación que hizo propicia la necesidad de un nuevo diseño integral de las instituciones, acorde al proceso democrático, que no fue concluido.

A pesar de los intentos maderistas por consolidar los cambios en el sistema político y en el Estado en su conjunto, los obreros y campesinos se vieron insatisfechos en sus expectativas. Esto, según Javier Garcíadiego y Sandra Kuntz: “por lo tibio de las propuestas maderistas, que consideraban un pago insuficiente a su participación en la lucha contra Díaz. [Las] inconformidades se expresaron de diversas maneras: desde la crítica periodística y la oposición parlamentaria hasta la rebelión armada”.¹⁷⁸ Otro detonante de animadversión en contra de Madero fue su negativa a emprender cualquier purga de la burocracia y el Ejército de federales, con lo que se apartó de sus seguidores, no obstante que tampoco logró la confianza de los elementos porfirianos.¹⁷⁹ Los protagonistas del antirreeleccionismo que lograron la caída de Porfirio Díaz – Orozco y Zapata– no se sintieron integrados al gobierno de Francisco I. Madero.

Los levantamientos armados no se hicieron esperar. Los de menos importancia fueron la rebelión reyista de 1911 y la encabezada por Félix Díaz (sobrino de Porfirio Díaz) en 1912. Los de mayor amplitud fueron los de Emiliano Zapata y Pascual Orozco. Este último fue vencido por Victoriano Huerta –militar porfirista y aliado de Madero– y en el caso de Emiliano Zapata fue combatido en una guerra de baja intensidad. La situación de hostilidades contra el presidente Madero llegó a tocar fondo por la traición de Victoriano Huerta. Cuando éste, en una acción conspiradora, le arrebató el poder con un golpe militar el 18 de febrero

¹⁷⁸ *Ibidem* p. 542-543.

¹⁷⁹ BRADING, David Anthony, *Caudillos y campesinos en la Revolución Mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 20.

de 1813, y lo mandó a asesinar junto con el vicepresidente José María Pino Suárez.

Las hipótesis sobre la caída de la gestión maderista fueron diversas, por ejemplo, el historiador José C. Valadés aseguró que ésta se sustentó en la existencia de una contrarrevolución, la cual, según él, “no fue originada por el Presidente Madero, ni por la Democracia, ni por la Constitucionalidad en que vivió el país. La contrarrevolución fue un fenómeno político inherente al reformismo social o político”.¹⁸⁰ Otros historiadores consideran que hubo errores en las políticas y estrategias de Madero. Tal es el caso Javier Garciadiego y Sandra Kuntz quienes aseguraron que: “Madero fracasó porque fue incapaz de crear un gobierno nuevo que pudiera alcanzar la estabilidad mediante un proyecto adecuado para el país: su propuesta política –la democratización– y su proyecto socioeconómico –liberal– resultaron prematuros”.¹⁸¹ En el mismo sentido, David A. Brading consideró que: “La incapacidad de Madero para comprender la naturaleza de las fuerzas que había desatado produjo posteriormente la desintegración del Estado mexicano”.¹⁸² Por otra parte, el constitucionalista Felipe Tena Ramírez remata con la siguiente aseveración:

De candidato primero y de presidente después, Madero trató inútilmente de mantener dentro de la cortesía democrática a las fuerzas divergentes que la libertad política había desatado. Su programa de moderado, si bien había sido eficaz para unificar a los opositores durante la etapa de la lucha, resultaba insuficiente para satisfacerlos después de la victoria. Así fue como los primeros adversarios que le salieron al paso fueron los radicales de la revolución.¹⁸³

Respecto a las inferencias anteriores, sobre la capacidad política o no, de Francisco I. Madero, para lograr la unidad de los revolucionarios, el control del daño, la certidumbre, las estructuras estables y construir la estabilidad en México, consideramos que se careció de tiempo suficiente para realizar un nuevo diseño institucional, lo que impidió neutralizar el gran bagaje e inercia de

¹⁸⁰ VALADÉS, José C., *Breve historia de la Revolución mexicana (1900-1940)*,...*Op. Cit.* p. 48.

¹⁸¹ GARCIADIEGO, Javier y KUNTZ FICKER, Sandra, “La Revolución mexicana”, en VARIOS AUTORES, *Nueva historia general de México*, ...*Op. Cit.*, p. 546.

¹⁸² BRADING, David Anthony, *Caudillos y campesinos en la Revolución mexicana*,... *Op. Cit.*, p. 20.

¹⁸³ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-2005*,...*Op. Cit.*, p.804.

limitaciones informales del pasado frente a la democratización. En otras palabras, la nueva contingencia política desde la caída de Porfirio Díaz hasta la muerte de Madero y Pino Suárez, entorpeció los instrumentos para disminuir y erradicar la centralización, la corrupción, la cosificación de la política, el tráfico de influencias, el corporativismo y el amiguísimo.

El nuevo diseño institucional estuvo presente en distintas expresiones de la época. Por ejemplo, en la del periodista y político Luis Cabrera Lobato que se publicó en el *Diario la Opinión* de Veracruz el 18 y 19 de abril de 1911. En ese documento, el pensador mexicano se manifestó por un cambio de sistema y el establecimiento efectivo de diferentes leyes. En primer lugar, se refirió a un cambio de personas como bandera de la revolución maderista; en segundo, a un cambio de métodos, y en tercero, a la expedición de algunas leyes encaminadas a consolidar el cambio de sistema.¹⁸⁴ Su propuesta de un nuevo diseño institucional se basó en lo siguiente:

Las únicas reformas legislativas urgentes son aquellas que tiendan a consolidar el cambio de sistemas de Gobierno, evitando que los hombres nuevos continúen la rutina y los métodos antiguos. Por eso las leyes que se necesitan son aquellas que tienen por objeto restringir el probable abuso de las autoridades, dar a los gobernados un medio de controlar la aplicación de las leyes y defenderse contra las tendencias absorbentes de las autoridades, encerrándolas dentro de sus facultades legales.

Las cuestiones de más urgencia que tienen que resolverse por medio de reformas legislativas, son las siguientes: No reelección. Efectividad del sufragio. Rehabilitación del poder municipal. Supresión de las jefaturas políticas. Supresión del contingente como medio de reclutamiento militar. Defensa de la Pequeña propiedad agraria. [Y] Revisión de las leyes de enjuiciamiento civil y penal.¹⁸⁵

Aunado a esa preocupación, propuso el restablecimiento de la independencia de los poderes y el cambio de personas en los distintos ámbitos y órdenes de gobierno. Planteó soluciones desde los diversos aspectos de la vida institucional. Manifestó perfeccionar las reglas formales a la vez de suprimir las informales y

¹⁸⁴ CABRERA, Luis, *Causas de la Revolución mexicana*, México, Partido Revolucionario Institucional, Serie de textos revolucionarios, 1985, p. 15.

¹⁸⁵ *Ídem*.

cambiar la conducta gubernamental con la sustitución de funcionarios. Exhortó a dar efectividad a los principios constitucionales con garantías, libertades e igualdad en la aplicación de las leyes. Se trató, según él, “de una cuestión de cumplimiento de la ley”.¹⁸⁶ También consideró como un error “creer que los remedios deben de dirigirse exclusivamente al Poder Ejecutivo, y no sobre los otros poderes complacientes”.¹⁸⁷ Muchas de sus propuestas fueron consideradas hasta 1915; por ejemplo, en materia agraria se adoptaron por Carranza y en su mayoría fueron incluidas en la Constitución de 1917.

Otro de los documentos importantes en el que se planteó un nuevo rumbo para las instituciones, fue el Programa del Partido Liberal Mexicano¹⁸⁸ realizado desde 1906 por los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón, así como por Juan y Manuel Sarabia, Antonio I. Villareal, Librado Rivera y Rosalío Bustamante. En él se manifestaron diversas reformas a la Constitución de 1857. Modificaciones que incluían tanto el mejoramiento y fomento de la instrucción pública como prescripciones y prohibiciones para los extranjeros. También limitaciones a los abusos del clero católico; a las nuevas relaciones entre el capital y el trabajo; impuestos y políticas sobre la propiedad, entre varias más. Otras propuestas hacia una nueva institucionalidad se encuentran en el Plan de San Luis Potosí, del 5 de octubre de 1910, y en el Plan de Ayala, del 28 de octubre de 1911.¹⁸⁹

No obstante, a la falta de tiempo para la realización de un nuevo diseño acorde al proceso histórico que inició después de la Revolución de 1910, es importante subrayar que Madero se esforzó por lograr algunas de las premisas de cambio institucional. Sin embargo, la desesperanza por el cambio integral no llegado ante la inmediatez de las circunstancias y las necesidades políticas, no lo perdonó. Sin embargo, “Madero era un demócrata convencido y simpatizaba con el sistema parlamentario. En su corto gobierno (1911-1913) impulsó la modernización del sistema electoral, el estatus legal de los partidos políticos y la

¹⁸⁶ *Ibidem*, p. 14 y 15.

¹⁸⁷ *Ibidem*, p. 21.

¹⁸⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-2005*,... *Op. Cit.*, p. 728.

¹⁸⁹ GONZÁLEZ, María del Refugio, “Transiciones jurídicas en México del siglo XIX a la Revolución”, en GONZÁLEZ, María del Refugio y LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, (editores) *Transiciones y diseños institucionales*,...*Op. Cit.*, 128.

libertad irrestricta del Congreso”.¹⁹⁰ También sembró varias enseñanzas; como las que destaca el historiador Arnaldo Córdova:

La primera enseñanza que dejaba el experimento democrático de Madero era que no se podía construir un nuevo organismo político si no se destruía de raíz el aparato administrativo y militar de la dictadura; la segunda enseñanza, la más importante por el momento, era que para gobernar efectivamente no había más que constituir un gobierno fuerte.¹⁹¹

De acuerdo con lo anterior, se puede afirmar que el origen de la crisis que desencadenó la Revolución mexicana de 1910, se situó en la persistencia de debilidades en el diseño institucional; así como en el permanente desajuste de las limitaciones informales con las instituciones formales. En este escenario destacan los mecanismos institucionales que incentivaron: a) el cuestionamiento a la constitucionalidad por parte de grupos antirreligiosos; b) la exacerbada concentración de tierras, y b) la ausencia de libertades políticas en la última sucesión presidencial del Porfiriato. Situaciones que promovieron la hegemonía de conductas egoístas y la prevalencia de instituciones extractivas; así como el acaparamiento de tierras y la nula de liberalización y participación política en los procesos de participación social. Se corroboró la falta de prevención y remediación del daño, marcada por la superioridad e intromisión arbitraria del presidente del gobierno en todos los ámbitos del Estado.

Se atestiguó uno de los momentos más importantes de la historia de las instituciones mexicanas. Se pudo vislumbrar el “país de un solo hombre”,¹⁹² quien promovió una crisis que desencadenó la Revolución mexicana. Durante la etapa maderista también se hizo presente la persistencia de la debilidad del diseño institucional, sobre todo por la falta de tiempo en su gestión y la inercia del autoritarismo.

¹⁹⁰ VALADÉS, Diego, “El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas”, México, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLIV, número 130, enero-abril de 2011, pp. 288.

¹⁹¹ CÓRDOVA, Arnaldo, *La ideología de la Revolución mexicana*, México, Ediciones Era, 2011. p. 22.

¹⁹² Aclaremos que la frase ha sido también utilizada para caracterizar la dictadura de Antonio López de Santa Anna en la obra de Enrique González Pedrero intitulada: *País de un solo hombre: el México de Santa Anna*, volúmenes I y II, México, Fondo de Cultura Económica, 1993. El Porfiriato se caracteriza por un autoritarismo de Estado.

3.3 El nuevo diseño: la rigidez del poder unipersonal del presidente, una debilidad de origen

En los albores del siglo XX, varios sucesos marcaron el nuevo rumbo y destino del país, así como de su diseño institucional y constitucional. El movimiento revolucionario en su primera fase consiguió el triunfo con Francisco I. Madero, y en una segunda fase triunfó contra Victoriano Huerta –conquista que se plasmó con los acuerdos de Teoloyucan-. Posteriormente, en un contexto de dificultades económicas y sociales internas, y en un escenario internacional marcado por la Primera Guerra Mundial, se dio una disputa entre las distintas facciones revolucionarias –convencionistas y constitucionalistas–, extremadamente divididas. El conflicto por el poder del Estado se situó entre fuerzas zapatistas, villistas y carrancistas o constitucionalistas, en el que resultó vencedor Venustiano Carranza.¹⁹³

En ese escenario: “La principal expresión del triunfo de la facción constitucionalista fue la elaboración de una constitución, la que debía normar y orientar al nuevo Estado mexicano, producto de ese gran reencauzamiento del proceso histórico nacional que era la Revolución”.¹⁹⁴ Así, en 1917 entre un número incuantificable de complejos acontecimientos entre las facciones, se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁹⁵ Con ese documento fundacional inició una nueva fase histórica que fincó un nuevo diseño institucional. Se trató de una amplia reforma a la Constitución de 1857, que ciñó el proceso evolutivo del constitucionalismo mexicano y el desarrollo de las instituciones. Fue un importante suceso histórico en el que merecen alusión especial, los artículos: 3, 27, 28, 123 y 130,¹⁹⁶ con los que se marcó un profundo sentido social al nuevo texto jurídico institucional del Estado.

En lo relativo al sistema presidencial, los contenidos de los artículos 82 y 83 del título tercero, capítulo III, los cuales dispusieron que el Poder Ejecutivo se depositara en un individuo denominado presidente de los Estado Unidos

¹⁹³ KRAUZE, Enrique, *Biografía del Poder, caudillos de la Revolución (1910-1940)*,...*Op. Cit.*, p. 16.

¹⁹⁴ GARCIADIEGO, Javier y KUNTZ FICKER, Sandra, “La Revolución mexicana”, en VARIOS AUTORES, *Nueva historia general de México*,...*Op. Cit.*, p. 562.

¹⁹⁵ KRAUZE, Enrique, *Biografía del Poder, caudillos de la Revolución (1910-1940)*,...*Op. Cit.*, pp. 16-17.

¹⁹⁶ SILVA HERZOG, Jesús, *Breve historia de la Revolución Mexicana, la etapa constitucionalista y la lucha de facciones*, México, Fondo de Cultura Económica, Segunda edición, 1972, p. 338.

Mexicanos. Persona que se elegiría por el voto directo, no podría ser reelecto, duraría cuatro años en el encargo y que no debería pertenecer al Estado eclesiástico, ni tampoco estar en el servicio activo en el Ejército, entre otros contenidos.¹⁹⁷ En el artículo 89 subsiguiente se plasmaron las principales facultades y obligaciones del presidente.¹⁹⁸

En ese escenario: “La puesta en vigor de la Constitución y el inicio de la presidencia constitucional de Carranza, en mayo de 1917, fueron el arranque formal del Estado “posrevolucionario”.¹⁹⁹ Con esos aires renovadores, el sistema presidencial evolucionó hacia un nuevo diseño institucional que incluyó nuevas disposiciones normativas, dogmas y estructura orgánica del gobierno. Sin embargo, desde la discusión y promulgación de la Constitución, se configuraron nuevamente debilidades en el diseño institucional que incentivaron, a su vez, la rigidez del poder presidencial y la permanencia del carácter unipersonal del presidente en la toma de decisiones. Estas extenuaciones se originaron desde la propia justificación histórica en la que se sustentó el nuevo sistema presidencial. Uno de los documentos que lo demuestran, es precisamente el

¹⁹⁷ “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917”. *Diario Oficial, órgano del gobierno provisional de la República Mexicana*, México, tomo V, cuarta época, número 30, lunes 5 de febrero de 1917, p. 155.

¹⁹⁸ Ver artículo 89 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, al procurador general de la República, al gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los Territorios, al procurador general de justicia del Distrito Federal y Territorios, 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 determinada 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 y Armada Nacional y los empleados superiores de Hacienda; V.- Nombrar a los demás oficiales del Ejército y Armada Nacional, con arreglo a las leyes; VI.- Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra 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.- Conceder patentes de curso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso; X.- Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal; XI.- Convocar al Congreso o alguna de las Cámaras a sesiones extraordinarias, cada vez que lo estime conveniente; 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 y Territorios; 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 provisionalmente los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, a reserva de someterlos a la aprobación de dicha Cámara cuando esté reunida; entre otras. *Ibidem*, p.156.

¹⁹⁹ GARCIADIEGO, Javier y KUNTZ FICKER, Sandra, “La Revolución mexicana”, en VARIOS AUTORES, *Nueva historia general de México, ...Op. Cit.*, p. 563.

mensaje de Venustiano Carranza ante el constituyente, el 1 de diciembre de 1916, en el que aseguró:

El Poder Legislativo, que, por su naturaleza propia de sus funciones, tiende siempre a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos.

Encaminados en lograr ese fin, se proponen varias reformas de las que, la principal es quitar a la Cámara de Diputados el poder de juzgar al presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la federación, facultad que fue, sin duda, la que motivó que en las dictaduras pasadas se procurase siempre tener diputados serviles a quienes manejaban como autómatas.

[...]

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

¿En dónde estaría entonces la fuerza del Gobierno? En el Parlamento. Y como éste, en su calidad de deliberante, es de ordinario inepto para la administración, el Gobierno caminaría siempre a tientas, temeroso a cada instante de ser censurado.²⁰⁰

Al respecto el constitucionalista Diego Valadés, previene con la siguiente conjetura:

Al instalarse el Constituyente, en diciembre de 1916, el nuevo dirigente revolucionario Venustiano Carranza, se pronunció en contra del sistema parlamentario y abogó por un sistema presidencial *fuerte*. De una manera simplista se atribuyó la caída de Madero no a la madeja de intereses que conspiraron en su contra, sino a su supuesta *debilidad*, originada en su vocación

²⁰⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-2005*,... *Op. Cit.*, p. 758, 760-761.

democrática. En esas condiciones los constituyentes pusieron los cimientos jurídicos para el ejercicio autoritario del poder presidencial.

La Constitución de 1917 prescindió de algunas facultades que la norma precedente confería al Congreso, como enjuiciar al presidente, por ejemplo, y amplió de manera considerable las facultades del jefe del Estado y del Gobierno. La administración jurídica y política de las reivindicaciones sociales fue puesta en las manos del presidente.²⁰¹

No sólo se fundaron las nuevas debilidades originarias del diseño institucional en la justificación expositiva y conceptual del nuevo texto normativo de 1917, sino también en la ingeniería constitucional y el diseño institucional adoptado. En ese sentido, es importante observar: que, a diferencia de 1857: “Los artífices de la Constitución de 1917 concibieron un diseño institucional de división de poderes que concedió primacía a la autoridad presidencial [...] el nuevo diseño desplazó el sistema de pesos y contrapesos favorablemente a la rama ejecutiva”.²⁰² “En términos políticos dio mayores facultades al ejecutivo que al legislativo y predominio al gobierno federal sobre los poderes estatales y locales. Es decir, “resultó una constitución presidencialista y centralista”,²⁰³ en la que aparentemente se fortaleció el proyecto presidencial nacido en los textos fundamentales de 1823-1824, pero que condujo a su *deformación*. “La Constitución de 1917 dio una innegable primacía al Poder Ejecutivo sobre los otros dos, justamente como una forma de adecuar el marco legal a la añeja tradición mexicana de centralizar el poder”.²⁰⁴ En otras palabras, se trató de una supuesta fortificación lograda con nuevos resquicios institucionales que, en el futuro inmediato, incentivó arbitrariedades de la conducta presidencial por la rigidez del poder unipersonal, así como por la maximización de instituciones

²⁰¹ VALADÉS, Diego, “El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas”, ...*Op. Cit.*, pp. 289. Vale la pena mencionar que los constitucionalistas Miguel Carbonell y Pedro Salazar consideran que las ideas de Venustiano Carranza estuvieron influidas por Emilio Rabasa y Andrés Molina Enríquez. Ver: CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006, p. 127-128. En el mismo sentido, véase también: Córdova Arnaldo, *La formación del poder político en México*, ...*Op. Cit.*, pp.17-19.

²⁰² LÓPEZ LARA, Álvaro F., “Los ciclos del presidencialismo mexicano” en SOTO REYES GARMENDIA, Ernesto (coordinador), *Pensar el futuro de México, La democracia y el sistema político en México*, México, Universidad Autónoma de México, 2010, p. 162.

²⁰³ GARCÍADIEGO, Javier y KUNTZ FICKER, Sandra, “La Revolución mexicana”, en VARIOS AUTORES, *Nueva historia general de México*, ...*Op. Cit.*, p. 563.

²⁰⁴ MEYER, Lorenzo, *La segunda muerte de la Revolución mexicana*, México, Ediciones Cal y Arena, 2010, p. 17.

informales que provocaron, en el futuro inmediato, un nuevo daño autoritario al Estado mexicano y sus instituciones.

Para algunos estudiosos como María del Refugio González y José Antonio Caballero: “dicha Constitución contiene elementos de su antecesora, la de 1857, de corte liberal y origen del modelo ‘fundador’ de igual manera, recoge elementos de un modelo de tipo autoritario, que llamamos ‘central’, por la forma en que se ejerció el poder entre 1873 y 1912, en el proceso de adaptar el modelo liberal a la realidad social mexicana”.²⁰⁵ En ese sentido, el modelo central conservó el corte presidencial del modelo precedente y posteriormente, se fortalecieron los poderes federales en menoscabo de los poderes locales.²⁰⁶ Esto, no obstante, que el proyecto de Carranza durante los debates del constituyente se enriqueció con elementos sociales, tanto de textos de la Revolución mexicana y de la doctrina social de la iglesia.²⁰⁷

En el mismo sentido, la constitucionalista Susana Thalía Pedroza de la Llave, confirmó la tendencia hacia la preeminencia excesiva del Poder Ejecutivo, desde las reformas de 1874 hasta la Constitución de 1857, y aseguró que: “la Constitución de 1917 desde su origen determinó ciertos elementos que favorecen no al sistema presidencial, sino el predominio en exceso, del ejecutivo sobre el legislativo (presidencialismo)”.²⁰⁸ Al respecto, previene sobre los siguientes contenidos constitucionales:²⁰⁹

- Se facultó al Congreso para realizar una sesión ordinaria de cuatro meses al año (del 1o. de septiembre, al 31 de diciembre). Lo que debilitó su presencia en el escenario gubernamental, debido a que durante ocho meses no se encontraba congregado para realizar sus funciones, entre ellas, la de control sobre los funcionarios del gobierno.

²⁰⁵ GONZÁLEZ, María del Refugio, CABALLERO JUÁREZ, José Antonio, “Notas para el estudio del proceso de formación del Estado de derecho en México. Los modelos de la Constitución de 1917”, CARBONELL, Miguel, CRUZ BARNEY, Oscar y PÉREZ PORTILLA, Karla, *Constituciones históricas de México, ...Op. Cit.*, pp. 5 y 6.

²⁰⁶ *Ibidem*, p.18.

²⁰⁷ *Ibidem*, p. 11.

²⁰⁸ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, “Poderes legislativo y ejecutivo”, en GONZÁLEZ, María del Refugio y LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, (editores), *Transiciones y diseños institucionales, ...Op. Cit.*, pp. 140 y 147.

²⁰⁹ *Ídem*.

- La Constitución dispuso que el candidato a ocupar el cargo de presidente podía ser un colaborador de éste. En el texto original constitucional se exigió noventa días de haberse separado de la función si se trataba de un “secretario” o “subsecretario de Estado”.
- Se establecieron insuficientes causales por las que el Congreso podría exigir responsabilidad al presidente de la República, en la que únicamente procedía la responsabilidad penal, mas no una responsabilidad de tipo civil, administrativa o política.
- La Constitución instituyó también la facultad del presidente de la República de derecho a veto, y era éste quien nombraba al denominado gobernador del Distrito Federal, la región más importante del país; entre otras disposiciones.
- Se facultó al presidente de la República para convocar a sesiones extraordinarias, como el único facultado para hacerlo, salvo en el caso de delitos oficiales de determinados funcionarios, en donde le correspondería hacerlo a la Comisión Permanente.
- Se otorgó al titular del Poder Ejecutivo federal, la facultad de aprobar o desaprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación para cada año fiscal, sin establecer, a quien o quienes les correspondería la iniciativa de presentarlo y el procedimiento apropiado para su aprobación, entre otras facultades.

Con respecto a esas inferencias consideramos, primeramente, que el Poder Ejecutivo se favoreció en la medida en que la Sesión Ordinaria del Congreso duraba poco tiempo; lo que incentivó, a su vez, que la vigilancia sobre los actos administrativos del Ejecutivo fuera discontinua y que la comunicación entre ambos poderes fuera esporádica. En segundo lugar, al establecerse que el candidato a presidente podría ser uno de sus colaboradores, incentivó el amiguismo y el famoso “dedazo” presidencial; esto en virtud de que un posible sucesor, que a la vez hubiese sido colaborador del propio presidente, presuponía a un candidato políticamente subordinado, sin independencia y sin carácter propio. En tercer lugar, con respecto a la responsabilidad exclusivamente penal sobre los actos del presidente, se pervirtió la aplicación de la justicia tanto en los ramos civil y administrativo como en lo político.

En cuarto lugar, con relación al derecho de veto –sin límites–, se dispuso que la última palabra la tenía el presidente, por lo que la razón del veto se constituyó en uno de los poderes y no por la deliberación y el acuerdo entre ambos. En quinto lugar, al nombrar al jefe de gobierno del antiguo Departamento del Distrito Federal y convocar a sesiones extraordinarias del Congreso en algunos casos, se le dio al presidente fortaleza territorial para el beneficio unipersonal de la política en el caso del Distrito Federal, ahora Ciudad de México, y ponía al Congreso en desventaja, en el caso de la convocatoria a sesiones extraordinarias, lo que incentivó la supremacía política del presidente del gobierno frente a los demás poderes.

Una debilidad más del diseño institucional fue la disposición del artículo 74, fracción I, la cual instituyó a la Cámara de Diputados para erigirse en colegio electoral, en cuanto a la elección del presidente. Esto incentivó: a) pugnas políticas por la integración diversa de la Cámara; b) un control ilimitado negativo del presidente del gobierno, cuando la mayoría de los diputados empezaron a ser de su partido político, y c) abrió un blanco de hostilidades entre la naturaleza de hacer las leyes con la función electoral, lo que desembocó en un desequilibrio latente entre poderes y la pérdida de independencia de dicha cámara.

La gestión presidencial iniciada el 1 de mayo de 1917 e inaugurada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concluyó años más tarde con la muerte de Venustiano Carranza, el 21 de mayo de 1920 en Taxcaltongo, Puebla. Durante esa etapa de 1917 a 1920 no se registraron reformas a la Constitución, el diseño constitucional permaneció intacto. No obstante, se dieron diversos sucesos que marcaron la gestión carrancista; como lo fueron: el asesinato del general Emiliano Zapata y la proclama de Plan de Agua Prieta con el que se desconoce a Carranza como presidente del gobierno,²¹⁰ y se concede el poder a un nuevo grupo gobernante, el de los sonorenses.²¹¹

El nuevo grupo político en el poder, para varios estudiosos, representó a la “clase media revolucionaria” –Obregón, Plutarco Elías Calles y Adolfo de la Huerta, entre otros–, y fue quien unificó e incorporó a villistas, zapatistas y demás

²¹⁰ KRAUZE, Enrique, *Carranza y Obregón*, México, Instituto de Antropología e Historia, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, El Banco Nacional de México Bicentenario, 2010, p. 91.

²¹¹ GARCÍADIEGO, Javier y KUNTZ FICKER, Sandra, “La Revolución mexicana”, en VARIOS AUTORES, *Nueva historia general de México, ...Op. Cit.*, p. 566.

grupos exrevolucionarios al aparato gubernamental obregonista.²¹² Para los historiadores Javier Garcíadiego y Sandra Kuntz, con Álvaro Obregón en el poder, el nuevo Estado tuvo una “clara identidad nacionalista, autoritaria pero ampliamente legitimada y estable, ya que contó con grandes apoyos populares y con la conducción de un grupo político militar hábil y flexible procedente de la clase media”.²¹³ Por ejemplo: “A diferencia de Carranza que había entregado apenas 200 000 hectáreas de tierras ejidales, [...] Obregón repartió poco más de un millón. El gobierno de Plutarco Elías Calles (1924-1928) elevó la cifra a casi tres millones”.²¹⁴

En materia de cambios a la Constitución Política de 1917, se publicaron, de 1921 a 1923, los dos primeros decretos de reforma y adición a ocho artículos de la Carta Magna. Estas modificaciones, lejos de beneficiar al presidente fortalecieron al Congreso por la gran diversidad y complejidad de las relaciones políticas y los intereses de grupos locales y facciones nacionales. Al respecto, “hay evidencia de que los presidentes Carranza, Obregón y Calles ‘cogobernaron’ con un Congreso integrado con múltiples partidos, volátiles y poco disciplinados”.²¹⁵ La primera reforma constitucional fue a los artículos 73 y Decimocuarto Transitorio, publicada en el *Diario Oficial* el 30 de junio de 1921, en la que se facultó al Congreso:

[...] para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales, así como para legislar en todo lo relativo a dichas instituciones. Establece jurisdicción federal sobre los planteles educativos creados, sostenidos y organizados por la federación sin perjuicio de la libertad legislativa de los estados en el ramo”.²¹⁶

La segunda reforma fue publicada en el *Diario Oficial* el 24 de noviembre de 1923, en la que se modificaron y adicionaron los artículos 67, 69, 72, 79, 84 y

²¹² *Ídem.*

²¹³ *Ibidem*, p. 567.

²¹⁴ *Ibidem*, p. 601.

²¹⁵ LÓPEZ LARA, Álvaro F., “Los ciclos del presidencialismo mexicano”, en SOTO REYES GARMENDIA, Ernesto (coordinador), *Pensar el futuro de México, ...Op. Cit.*, p. 159.

²¹⁶ VARIOS AUTORES, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones XVII*, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura, Cámara de Senadores LIX Legislatura, Poder Judicial de la Federación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral y Miguel Ángel Porrúa, Segunda edición, 2006, p. 635.

89, para otorgar a la Comisión Permanente, la facultad de convocar a sesiones extraordinarias del Congreso.²¹⁷

De lo anterior se puede afirmar que el diseño institucional del sistema presidencial originado en la Constitución de 1917 nació con debilidades de origen que incrementaron gradualmente el daño institucional. En esas debilidades estuvo presente tanto la concepción antiparlamentaria de Carranza como la búsqueda de un presidencialismo fuerte. Situación que no permitió una relación de pesos y contrapesos en el diseño de la institución presidencial frente a los demás poderes. Por el contrario, privilegió la rigidez del Poder Ejecutivo y el poder unipersonal del presidente, lo que degeneró a finales de los años veinte en un nuevo autoritarismo presidencial.

No obstante a lo anterior, vale la pena subrayar que los dos primeros decretos de reformas mencionados, el de 1921 y 1923 buscaron fortalecer al Poder Legislativo. En virtud de ello, como se ha dicho, se facultó al Congreso para legislar en materia educativa desde el ámbito federal y a la Comisión Permanente para convocar a periodos extraordinarios. Con ésta última reforma, se resarcó la facultad presidencial para convocar a dicho periodo extraordinario y se reivindicó la independencia del Poder Legislativo federal.

3.4. Surgimiento y auge del presidencialismo mexicano como deterioro del sistema presidencial

De 1927 a 1977, la recién estrenada Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, tuvo al menos 84 decretos de modificación.²¹⁸ Lo que significó: 189 reformas o adiciones a diversos artículos. Fueron Se trató de diversos temas y dispositivos jurídicos que incluso, algunos de ellos, fueron modificados en más de una ocasión, por lo menos.²¹⁹ Tal es el caso del artículo

²¹⁷ DECRETO por el que se reforman los artículos 67, 69, 72, 79, 84 y 89, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial*, México, Secretaría de Gobernación, tomo XXV, número 70, 24 de noviembre de 1923, p. 1.

²¹⁸ Véase: SIN AUTOR, “Sumario de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano, por periodo presidencial”, México, Cámara de Diputados, LXII Legislatura del Congreso de la Unión, Secretaría General, Servicios Parlamentarios. [En línea: www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: 15 de junio de 2015)] pp. 1-3.

²¹⁹ Véase: SIN AUTOR, “Sumario de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano, por artículo”, México, Cámara de Diputados, LXII Legislatura del Congreso de la Unión, Secretaría General, Servicios Parlamentarios [En línea: www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: 15 de junio de 2015)] pp. 1-23.

73 que tuvo 28 cambios, sin considerar el de 1921, y que, a la fecha de 2017, suma más 70 modificaciones. Los contenidos de las 189 modificaciones hasta 1977, atendieron a varios temas constitucionales en contextos particulares y necesidades sexenales.

Durante el mismo periodo de 1927 a 1977, ascendieron al Poder Ejecutivo doce presidentes del gobierno, en escenarios políticos diferenciados en los que prevaleció un diseño que marcó la supremacía de la conducta presidencial frente a los demás poderes del Estado. El ímpetu renovador del legislador se dio en algunos casos para mejorar el texto constitucional y resolver demandas sociales, y en otras ocasiones para atender la demanda presidencial. Esto último, en virtud de que el Congreso se integró en diferentes grados por la influencia y el control del titular del Poder Ejecutivo federal, por medio de sus más cercanos allegados políticos en el Congreso.

En ese devenir histórico, en 1978 el constitucionalista Jorge Carpizo, publicó su obra: *El presidencialismo mexicano*, que se editó al menos en 19 ocasiones y es un referente fundamental para el estudio y análisis, tanto del sistema político como del sistema presidencial mexicano, e incluso para el derecho comparado en América Latina, que también inspiró disertaciones en el ámbito del derecho constitucional, sociológico y de la ciencia política. En ella, se detallaron las características y deformaciones del sistema presidencial mexicano desde 1929, con el surgimiento del Partido Revolucionario Institucional –PNR, PRM y PRI–. A la vez que se puntualizaron las facultades constitucionales, las denominadas metaconstitucionales y se explicó tanto el origen como la evolución del presidencialismo, así como las causas del predominio del presidente en el

sistema político mexicano.²²⁰ Predominio que se basó en la dominación exacerbada del binomio hegemónico: presidente-partido.²²¹

Con esos elementos, el constitucionalista concluyó: que “el presidencialismo es una deformación del sistema presidencial, en el cual el presidente de la República ejerce funciones constitucionales y metaconstitucionales –de facto– que lo convierten en un poder superior al Legislativo y al Judicial, [...], con la consecuencia de que el control del poder se encuentra debilitado y subordinado en algún grado al presidente de la República”.²²² Dicho de otra manera, el presidente se consolidó como jefe del Estado, del gobierno y del partido predominante; instauró redes de dominación sobre los sectores sociales, políticos y económicos. Se entrometió en todas las esferas del Estado y debilitó a los poderes Legislativo y Judicial. Exacerbó sus facultades y controló la economía del país, los medios masivos de comunicación, la política internacional, el rumbo del Distrito Federal, así como los destinos y utilidad del Ejército y la Marina. Lo que le permitió también decidir, tanto a su sucesor presidencial como a los gobernadores de las diferentes entidades federativas del país, así como a los senadores, a los diputados locales y federales e integrantes del Poder Judicial.

De esa manera se arraigó un poder presidencial fuera de todo control político. Se trató de una conducta egoísta del presidente que hegemonizó el poder del país en una sola persona, que sometió a los poderes del Estado, arrebató la

²²⁰ De acuerdo con el estudioso Jorge Carpizo, “las causas del predominio del presidente mexicano son: a) Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales. b) El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tiene son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política. c) La integración, en buena parte, de la suprema corte de justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado. d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica. e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él. f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios de comunicación. g) La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente el ejecutivo. h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas. i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado. j) El gobierno directo de la región más importante, con mucho del país, como lo es el Distrito Federal. k) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta al papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione. CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo Veintiuno editores, Décimo octava edición, 2002, pp. 25-26.

²²¹ Se trata del Partido Nacional Revolucionario, Partido de la Revolución Mexicana y Partido Revolucionario Institucional.

²²² Carpizo, Jorge, “Sistema presidencial mexicano dos siglos de evolución”, ...*Op. Cit.*, p. 82.

función legislativa y judicial e incentivó el caudillismo y la iniquidad política, con lo que laceró la posibilidad del surgimiento democrático. Una conducta que puso en peligro las libertades de las personas por la imposibilidad para controlar el actuar y la arbitrariedad del presidente, así como los abusos de las autoridades gubernamentales.

Así, a finales de los años veinte del siglo XX, inició una nueva era política bajo el amparo del sistema presidencial mexicano. Un escenario en el que se fortaleció el nuevo modelo autoritario y antidemocrático, sustentado en un diseño institucional y constitucional que estimuló la visión rígida y absolutista de la división de poderes. Lo que consolidó un poder presidencial centralizado en una élite política, sin visos de pluralismo, en un escenario en el que proliferó tanto el daño a las instituciones como a los derechos fundamentales de las personas. La concentración del poder y el autoritarismo se debió también a la proliferación de las instituciones informales.

A partir de 1926 y en los años subsecuentes, “se realizaron modificaciones constitucionales cualitativas que fortalecieron, directa o indirectamente, las facultades del Poder Ejecutivo; es decir, a lo largo de esos años se presentó un cambio de diseño institucional”.²²³ Por ejemplo, en los años veinte y treinta se establecieron nuevas facultades al presidente para nombrar ministros, magistrados y jueces del poder judicial federal; se eliminaron los procesos de elección para la integración de los ayuntamientos del Distrito Federal y se le dio supremacía al presidente de la República para designar a todas las autoridades. Al igual, se amplió el periodo presidencial de 4 a 6 años y disminuyó el tiempo de renuncia de los colaboradores del Ejecutivo para ser candidatos presidenciales, se incluyó a gobernadores y se suprimió la reelección legislativa.²²⁴ En el mismo escenario, la constitucionalista Susana Thalía Pedroza de la Llave, puso a consideración los siguientes ejemplos, con relación al periodo de 1940 a 1977.²²⁵

²²³ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, “Poderes legislativo y ejecutivo”, en GONZÁLEZ, María del Refugio y LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, (editores), *Transiciones y diseños institucionales, ...Op. Cit.*, p.137.

²²⁴ VARIOS AUTORES, *Los derechos del pueblo mexicano*. México a través de sus constituciones IV, ...*Op. Cit.* pp. 345-353.

²²⁵ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, “Poderes legislativo y ejecutivo”, en GONZÁLEZ, María del Refugio y LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, (editores), *Transiciones y diseños institucionales, ...Op. Cit.*, pp. 150-151.

- a) Se estableció, que, a petición del presidente, la Suprema Corte de Justicia designará a uno o varios comisionados especiales para que investigaran algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual o la violación del voto público.
- b) Se facultó al presidente para disponer de la totalidad de la fuerza armada, la marina de guerra y la fuerza aérea; intervenir en la suspensión de las garantías individuales; y crear, aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación.
- c) Se instauró la facultad del procurador general de la República, para intervenir en las controversias entre dos o más estados, un estado y la federación o entre los poderes de una misma entidad federativa, entre otros.

Algunas de esas modificaciones, según la misma autora, se acompañaron con ciertos “candados”. Es decir, se establecieron normas jurídicas para impedir la eficacia constitucional en materia de división del poder y la vigencia del sistema presidencial, con lo que se consolidó el presidencialismo.²²⁶ Por ejemplo: 1) se hizo coincidir los periodos presidenciales de seis años con los tres años de los diputados y los seis de los senadores, con la finalidad de que el partido del presidente del gobierno tuviera más posibilidades de lograr la mayoría parlamentaria, y con ello obtener el control de las funciones del Poder Legislativo –el periodo de seis años en el cargo también se aplicó a los ministros y magistrados de circuito–; 2) el Partido Nacional Revolucionario promovió la modificación constitucional para eliminar la reelección inmediata de legisladores, lo que contribuyó a la falta de experiencia de los parlamentarios, la cual era necesaria para desarrollar el trabajo legislativo, ejercer actos de control sobre el gobierno y atender al cuerpo electoral; 3) posteriormente se suprimió que los ministros, magistrados de circuito y los jueces de distrito durarían seis años en el cargo y se determinó que el presidente, antes de pedir la destitución de los mismos, los escucharía en privado; y 4) en los años sesenta, a pesar de que se realizó una reforma cuyo propósito fue fortalecer la presencia de diputados provenientes de partidos de oposición, se estableció que el partido que obtuviese

²²⁶ *Ibidem*, p. 137.

más de 2.5 por ciento de la votación total en el país, tendría derecho a que se le acreditaran cinco candidatos a diputados y uno más por cada 5 obtenido, hasta un límite de tan sólo 20 diputados.²²⁷

Durante la longeva época del surgimiento, auge y ascenso del presidencialismo mexicano, se vislumbraron diferentes hechos sobre la base de cambios normativos a la Constitución de 1917. Se fincaron nuevos preceptos que incentivaron nuevas debilidades para el sistema presidencial. Escenarios que promovieron un ciclo de incentivos negativos que se manifestó, como se ha señalado, en la arbitrariedad y el autoritarismo.

Así, el presidencialismo mexicano, fue una “variante”,²²⁸ una “aberración”²²⁹ o “degeneración”²³⁰ del sistema presidencial, “por debilitamiento de los poderes del parlamento e *hipertrofia* de los poderes del presidente”,²³¹ o simplemente fue la ignominia del sistema presidencial, que se sustentó, en: a) un partido político hegemónico –PNR, PRM, PRI– organizador y negociador con las diversas fuerzas políticas del país, que suplió la función política del Estado y que se arraigó como un poder fáctico con su jefe, que era a la vez el presidente de la República; b) la vigencia de una Constitución que se reformó y adicionó a modo del presidente del gobierno; y c) en instituciones formales e informales que produjeron el desarrollo de un Estado antidemocrático con instituciones extractivas, sin controles ni equilibrios, en distintos grados de afectación a las instituciones estatales y a los derechos fundamentales de las personas. Por ello, coincidimos en que se trata de una realidad en donde:

La constitución y las iniciativas presidenciales fueron construyendo [...] la densidad mítica del orden legal revolucionario [...] Esta creencia [...] fue deformando la función social del orden legal, distorsión que se asentó en la cultura civil como referente ideal negociado de las conductas particulares y colectivas posibles más que como regla que regula y sanciona las faltas a la ley.²³²

²²⁷ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, “Poderes legislativo y ejecutivo”, en GONZÁLEZ, María del Refugio y LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, (editores), *Transiciones y diseños institucionales*, ...*Op. Cit.*, 151-152.
²²⁸ *Ibidem*, p. 137.

²²⁹ DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derechos constitucional*, ...*Op. Cit.*, p. 213.

²³⁰ CARPIZO, Jorge, “México, ¿sistema presidencial o parlamentario?”, México, *Revista Latinoamericana de Derecho*, Año I, número 1, enero-junio de 2004, p. 35.

²³¹ DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derechos constitucional*, ...*Op. Cit.* p. 213.

²³² POZAS HORCASITAS, Ricardo, *Los límites del presidencialismo en las sociedades complejas. México en los años sesenta*, México, Coordinación de Humanidades, UNAM, Siglo Veintiuno Editores, 2014, p. 61.

En ese escenario, el híbrido partido-presidente instauró un ejercicio del poder donde se mezclaron las facultades constitucionales con las instituciones informales, se incentivó la supremacía de éstas últimas, y se deformó la función social del orden legal, como nos lo sugiere la cita. También se persiguió el objetivo de ejercer el poder autocrático y con ello, se incentivó, a la vez, una conducta parcial y facciosa del presidente del gobierno.

Consideración final

El sistema presidencial, en su proceso evolutivo del periodo analizado de 1857 a 1977, presenta debilidades en el diseño institucional. Durante 120 años, la supremacía de las instituciones informales y la conducta arbitraria del presidente, en diferentes grados de intensidad, fueron la constante de los ciclos observados. En ese camino, nos encontramos con la reelección inmediata e ilimitada, la idea rígida y absoluta de la división de poderes conjugada con la apología del poder unipersonal del presidente del gobierno. Elementos que consideramos, incentivaron una conducta egoísta del presidente con diferentes grados de daño en cada uno de los ciclos estudiados. Vale la pena destacar el esfuerzo revolucionario de 1910, que, debido a la inercia autoritaria, la contingencia política y la ausencia de tiempo ante la inmediatez del cambio esperado, no logro un diseño para la democratización.

Durante los años de los ciclos analizados, las debilidades del diseño institucional quedaron en el memorial de la historia como un daño irreversible y generalizado a las instituciones del Estado, y como la afectación principal en la esfera jurídica de las personas por el impacto negativo a los derechos fundamentales. Así, persistió el imperio del poder presidencial de manera ilimitada en el que se desarrolló un ciclo de incentivos que impuso un desbalance en el equilibrio del poder y un ensanchamiento del centralismo político y autoritario. Lo que promovió la proliferación de instituciones extractivas y antidemocráticas sin cabida al pluralismo. En ese sentido, se consolidó un modelo de Estado autocrático con extensas semejanzas entre el Porfiriato y el denominado “presidencialismo mexicano”. Con una gran diversidad de circunstancias políticas, sociales, económicas, culturales y diferentes grados de

daño, como se ha dicho. El origen de esto tiene fundamento en el supuesto de la fortaleza del presidente, donde la ignominia se apoderó del sistema presidencial, a la luz de la propia historia.

Capítulo cuarto

Las nuevas circunstancias y exigencias democráticas: el desenlace participativo y las vías del control presidencial, 1977-2016

Introducción

En los capítulos anteriores se analizó primeramente el sistema presidencial, sus componentes fundamentales, algunas corrientes interpretativas y se estableció el enfoque de estudio basado en el diseño institucional, la teoría de la elección racional y el neoinstitucionalismo, acompañados de algunos elementos funcionales de la democracia constitucional. En segundo lugar, se razonó el sistema político mexicano de 1917 a 1977, ahí se observaron desajustes entre las instituciones formales e informales y un sistema político en construcción. De igual manera, se estudió el sistema presidencial mexicano desde 1824 hasta 1857, tanto en su desarrollo constitucional en México como en los ciclos políticos en el que se desarrolló, basados en el diseño institucional imperante en cada contexto. Incluso, se abordó su ciclo de involución a partir de 1835. Posteriormente, en el tercer capítulo se observó al sistema presidencial durante el periodo que va de 1857 a 1977, tanto en su proceso evolutivo como en su desarrollo institucional.

Hay que destacar que en esos tres capítulos se atestiguaron varias debilidades del diseño constitucional e institucional. Consunciones, como la falta de control del daño y de límites a la conducta unilateral, unipersonal y autoritaria del presidente del gobierno. Es decir, hasta el momento en que se concluyó el tercer capítulo, en los albores de 1977, nos encontramos con un diseño institucional insuficiente y desarticulado para controlar la conducta del titular del Poder Ejecutivo federal. Es decir, se halló un sistema presidencial autocrático y deformado, que produjo diferentes grados de daño al Estado, en cada época o sexenio presidencial.

Ahora, en el capítulo cuarto, se intenta responder: ¿cuáles son las nuevas circunstancias del sistema presidencial mexicano durante el periodo de 1977 a 2016? y ¿qué detonantes políticos y vías de control orientan hacia un nuevo rumbo al presidencialismo en México? Desde luego en las preguntas se asume que existen razones suficientes para sostener que el sistema presidencial mexicano, después de finales los años setenta del siglo XX, entró en una nueva fase orientada a un presidencialismo renovado, atenuado o racionalizado. Así se susutenta en el presente capítulo, que hasta 1977 se empezó a dar un conjunto de reformas de muchos tipos y exaltaciones que permiten definir, en nuestro estudio, varias vías de control del daño, así como límites a la conducta y al poder presidencial.

Para contestar dichos cuestionamientos, se explica el contexto y algunos motivadores que hicieron posible la “liberalización” y la “democratización” políticas. De igual manera, se indaga sobre diferentes vías que presuponen cierto control –político-electoral, económico, judicial y de diferentes ámbitos específicos–, que impactan en la conducta del presidente del gobierno. Vías que, a su vez, expresan mayor complejidad social, conciencia sobre la necesidad de control del daño y, establecen mayores límites o demarcaciones al presidente, así como contrapesos entre los poderes públicos e incentivan la proliferación de instancias de decisión. Se trata de modificaciones sustantivas en materia política, electoral, económica, financiera, presupuestal y del Poder Judicial de la federación, así como la creación de organismos con grados diferenciados de autonomía y especialización. Hechos que se convierten en cierto control decisional del gobierno, a la vez que se reproducen en distintas entidades federativas de México.

4.1 Los detonadores de la *liberalización* política, un incentivo para la refuncionalización del sistema presidencial

A pesar de las modificaciones a la Constitución durante la vigencia del presidencialismo mexicano, o deformación del sistema presidencial, fueron escasos los esfuerzos para controlar la conducta del presidente y para instaurar reglas que permitieran democratizar las instituciones del Estado. Los esfuerzos por modificar esta situación iniciaron durante el sexenio de José López Portillo y

fueron motivados, sobre todo, por el riesgo latente de una crisis del sistema político. Se cambiaron algunos mecanismos normativos para refuncionalizar y destensar las relaciones políticas en el Estado. La demanda social de libertades democráticas, ante los excesos del autoritarismo y la represión de los años sesenta y setenta, jugaron un papel fundamental y se convirtieron en detonadores genuinos para iniciar lo que se conoció como la “liberalización” política. Ésta fue planeada e instrumentada por el secretario de Gobernación, de esa época, Jesús Reyes Heróles a partir de 1977. Se trató de una de las reformas político-electorales más importantes de México durante el siglo XX, con la que se inició un nuevo diseño institucional del sistema político y que impactó en el sistema presidencial. Esa reforma se sintetizó en la modificación de 18 artículos constitucionales.²³³

No obstante, al significativo avance que ese hecho atestiguó, en lo que se entiende por liberalización y que a continuación se explica, tuvieron que pasar al menos dos décadas más para que se iniciara la instauración de instituciones democráticas en México.

Para Guillermo O’Donnell y Philippe C. Schmitter, la liberalización es el proceso que define y amplía los derechos. Es un indicador del comienzo de la transición que determina eventualmente los alcances y extensión de dicho proceso. Se trata, por lo tanto, según los autores, de un “proceso que envuelve efectivos ciertos derechos, que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado. En el plano individual estas garantías incluyen los elementos clásicos de la tradición liberal [...]. En el plano de grupos, abarcan la libertad para expresar colectivamente su discrepancia respecto de la política oficial, sin sufrir castigo por ello”²³⁴. No obstante, para algunos estudiosos mexicanos la liberalización es:

[...] un proceso de apertura gradual y controlada de un régimen autoritario puesto en marcha por la propia élite en el poder como respuesta institucional a la emergencia que ha puesto en riesgo la estabilidad o la propia continuidad del

²³³ Ver: DECRETO que reforma y adiciona los artículos 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CCCXLV, número 26, 6 de diciembre de 1977, pp. 2-6.

²³⁴ Ver. O’DONNELL, Guillermo y SCHMITTER, Philippe C., *Transiciones desde un gobierno autoritario, conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, V. 4, España, Ediciones Paidós, 1994, p. 20.

sistema. A través de este proceso, se flexibilizan, en una dirección supuestamente democrática, los límites tradicionales al pluralismo social y de partidos, y a la competencia política, pero sin extenderse ni reconocerse plenamente sus prerrogativas”.²³⁵

En otras palabras, la liberalización “es la fase de apertura y tolerancia; en ella, el régimen no democrático concede ciertos derechos tanto individuales como colectivos [...]. Una liberalización debe ir acompañada siempre, como un paso simultáneo o posterior, de una democratización, es decir de un proceso de devolución de soberanía al pueblo que se dirige al cambio de régimen”.²³⁶

De acuerdo con las premisas citadas, se entiende a la liberalización política en un contexto autoritario,²³⁷ como una concesión del gobierno para destensar la crisis política y social motivada por la arbitrariedad de los agentes públicos en el ejercicio del poder. Implica un nuevo diseño institucional y constitucional que impone límites a las instituciones extractivas y potencia el incremento de una capacidad decisional sobre la base de que se incentivan fallos colegiados. Con este instrumento, se pondera la falta de legitimidad, estabilidad e incluso de gobernabilidad estatal y la subsanación de éstas. Se trata de un cambio, con un diseño democrático gradual y progresivo para buscar el restablecimiento del orden social y político en un escenario de crisis en que surgen los primeros indicios de apertura de las instituciones antidemocráticas. No obstante, se trata también de un cambio que incluye grados diferenciados de control autoritario del presidente y de su élite gubernamental.

La liberalización, en el caso mexicano, desde la perspectiva del presente estudio, no se dio por una concesión espontánea y gratuita del gobierno autoritario, sino como resultado de múltiples variables de la participación y de la complejidad social y política. En esto se ponderó la importancia de las libertades

²³⁵ CANSINO, César, *Democratización y liberalización*, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de la Cultura Democrática, número. 14, Segunda edición, 2001, p. 45.

²³⁶ CÁRDENAS, GRACIA, Jaime, *Transición y reforma constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1996. p. 31.

²³⁷ Coincidimos con Karl Loewenstein en que “El concepto <<autoritario>> caracteriza una organización política en la cual un único detentador del poder –una sola persona o <<dictador>>, una asamblea, un comité, una junta o un partido– monopoliza el poder político sin que le sea posible a los destinatarios del poder una participación real en la formación de la voluntad estatal. El único detentador del poder impone a la comunidad su decisión política fundamental, esto es, la <<dicta>> a los destinatarios del poder. El término <<autoritario>> se refiere más a la estructura gubernamental que al orden social.

democráticas y los límites frente a los excesos del poder público. Se debió precisamente a diversos detonantes que hicieron posible redireccionar, desde la sociedad, la orientación política hacia el cambio en el ejercicio del poder del Estado y sus instituciones. En esta perspectiva, el cambio político se dio gracias a una sociedad más compleja y diferenciada, ante la construcción de un nuevo orden social que se estableció bajo una nueva estructura de límites, que por un lado orientaron a la coordinación e inclusión política y, por el otro, en diferentes grados, condujeron a la centralidad.²³⁸

En tal sentido, el cambio político en México –en cuanto su aportación al ordenamiento del sistema social– está configurado como una dinámica de diferenciaciones. Lo que la diferenciación realiza, en definitiva, es la constitución de subsistemas (electoral, de partidos) dentro del sistema político, los cuales poco a poco adquieren autonomía y capacidad de autorreferencia.²³⁹

Desde ese enfoque, el contexto inmediato que antecedió a la citada reforma político-electoral de 1977 estuvo protagonizado por una complejidad social diferenciada y manifiesta que buscó, por medio de la participación, el cambio político y el fortalecimiento tanto de la esfera jurídica de las personas como de las instituciones. Entre los primeros efectos de esa complejidad social destacaron diversos detonantes para la liberalización, tales como los movimientos obreros de la década de los cincuenta, y agrarios de los años sesenta, así como el Movimiento de Liberación Nacional de 1961, la reforma electoral de 1963, el movimiento de médicos en 1966, el movimiento estudiantil de 1968, la reforma política de 1973 y la “apertura democrática de 1971”,²⁴⁰ entre otros. En el caso de “las movilizaciones de los años sesenta [éstas] fueron un reflejo de la diferenciación social de intereses que había acarreado el cambio económico”.²⁴¹ También se distinguen los hechos de represión sin precedentes,

²³⁸ MILLÁN, René, *Complejidad social y nuevo orden en la sociedad mexicana*, México, Miguel Ángel Porrúa, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 2008, pp. 71, 72 y 104.

²³⁹ *Ibidem*, p. 123.

²⁴⁰ PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán, Puga Cisneros, Arnulfo y Díaz-Santana, Héctor, *Memoria histórica de la transición democrática en México, 1977-2007. Documentos básicos para entender el cambio político*, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados y Senado de la República LX Legislatura del Congreso de la Unión, 2009, p. 29.

²⁴¹ LOAEZA, Soledad, “Modernización autoritaria a la sombra de la superpotencia 1944-1968” en VARIOS AUTORES, *Nueva historia general de México, ...Op. Cit.*, p. 684.

tanto los hallados en la denominada “guerra sucia” contra opositores al sistema político como eventos caracterizados por la violencia gubernamental.

En esos hechos, subrayamos el asesinato de estudiantes en la Plaza de las Tres Culturas de Tlatelolco en 1968 y en el conocido “Halconzazo” de 1971, que, entre muchos otros asesinatos, quedaron impunes, y que a la fecha siguen sin ser aclarados. Así, el periodo tanto de finales de los cincuenta y la década de los años sesenta como en los años setenta y principios de los ochenta, estuvo marcado por la represión estatal, con la que se quebrantó el orden jurídico nacional e internacional. Ejemplo de esto, además de los hechos anteriores, fue: “El asesinato del líder agrario Rubén Jaramillo y su familia, [así como] la represión al movimiento ferrocarrilero de 1958, [que] muestran la barbarie con que se condujo el combate a la oposición”.²⁴²

Frente a esos escenarios del poder absoluto del presidente de la República que nos sugieren los hechos históricos citados, se puede reflexionar sobre la similitud de ese periodo autoritario del presidencialismo mexicano con la época autoritaria del Porfiriato, como lo hemos dicho, o con la reflexión que nos sugiere el escritor Enrique Krauze, que a la letra dice: en “1910, Porfirio Díaz se sentaba por octava vez en la silla presidencial [y] no solo tenía el poder absoluto sino vitalicio. [Y] En 1940 los presidentes seguían ejerciendo un poder absoluto, pero ya no era vitalicio”.²⁴³ Esa tendencia absolutista sucesiva e inmediata, en grados diferenciados, prevaleció, como se ha marcado, hasta finales de los años setenta a pesar de algunos cambios constitucionales.

A dicha reforma política y electoral de 1977, en el ámbito legislativo, le antecedieron tres decretos en la misma materia. Modificaciones importantes de considerar, en virtud de que incentivaron, sin éxito, la inclusión, en el sistema electoral mexicano de nuevos institutos políticos, distintos al “Partido de la

²⁴² SIN AUTOR, *Delitos del pasado. Esclarecimiento y sanción del pasado durante el sexenio 2000-2006. Compromisos quebrantados y justicia aplazada*, México, Comité 68 Pro Libertades Democráticas, Sin fecha, pp. 8-9. De algunos sucesos que marcaron la época de represión en México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos integró: “532 expedientes de queja sobre desapariciones forzadas de personas durante las décadas de los 70 y principios de los años 80 del siglo XX,” de centenares de casos que no fueron documentados, ni denunciados durante los años anteriores. Ver: SIN AUTOR, “Informe Especial y Recomendación de la CNDH sobre la quejas en materia de desapariciones forzadas ocurridas en la década de los 70 y principios de los 80”, “Recomendación 26/2001”, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Gaceta número 36, noviembre de 2001, p. 26.

²⁴³ KRAUZE, Enrique, *La presidencia imperial. De Manuel Ávila Camacho a Carlos Salinas de Gortari*, Tusquets editores, México, Primer edición en Biblioteca Histórica Enrique Krauze, 2014, p. 21.

Revolución Institucionalizada”,²⁴⁴ PRI. Nuevos partidos que durante varios trienios comenzaron a figurar en la Cámara de Diputados sin ninguna relevancia política. Tales modificaciones fueron las siguientes.²⁴⁵

- a) Reformas y adiciones publicadas el 22 de junio de 1963, con las que se estableció la figura de diputados de partido y se instituyeron las reglas de representación proporcional para la asignación de los mismos.²⁴⁶
- b) Reformas y adiciones publicadas el 6 de julio de 1971, con las que se confirió a la cámara de diputados la facultad de erigirse en Colegio Electoral para calificar las elecciones de los ayuntamientos de los territorios.²⁴⁷
- c) Adiciones publicadas el 14 de febrero de 1972, con las que se asentó una nueva distribución de los distritos electorales para la elección de diputados. Se redujo a 21 años la edad mínima para ser diputado, a 30 años para ser senador y a 1.5 por ciento de la votación total, el porcentaje inicial para que los partidos minoritarios pudieran acreditar 5 diputados de partido. De igual manera, se perfeccionó la forma en que estos diputados fueron acreditados después de cada elección.²⁴⁸

Así, entre los impactos de las reformas de 1971, se estimuló la intromisión de la Cámara de Diputados –controlada por el presidente del gobierno– en los ayuntamientos de los territorios para la calificación de las elecciones. En el caso de las modificaciones de 1963 y 1972, se incentivó el surgimiento de nuevos

²⁴⁴ Este término es utilizado por el estudioso Luis Javier Garrido para caracterizar al Partido Revolucionario Institucional (PRI) Ver: GARRIDO, Luis Javier, *EL partido de la revolución institucionalizada, la formación del nuevo estado en México (1928-1945)*, México, Siglo Veintiuno Editores, Quinta edición, 1989.

²⁴⁵ Véase: SIN AUTOR, “Sumario de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por orden cronológico”, México, Cámara de Diputados, LXII Legislatura del Congreso de la Unión, Secretaría General, Servicios Parlamentarios [En línea: www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: 15 de junio de 2015)], pp. 23 y 24.

²⁴⁶ DECRETO de Reformas y Adiciones a los artículos 54 y 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CCLVII, número 46, 22 de junio de 1963, pp. 1-2.

²⁴⁷ DECRETO por el que se reforma el artículo 74 y se adiciona el 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CCCVII, número 5, 6 de julio de 1971, p. 2.

²⁴⁸ REFORMAS y Adiciones a los artículos 52; 54 fracciones I, II y III; 55, fracción II; y 58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión declara que han sido aprobadas, México, *Diario Oficial*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CCCX, número 36, 14 de febrero de 1972, pp. 1-2.

institutos políticos. No obstante, este surgimiento fue controlado políticamente por el presidente de la República, tanto en los procesos de elección popular como en el desempeño de los legisladores opositores en la Cámara de Diputados.

Derivado de esas reformas en las elecciones de 1964, 1967 y 1970, la oposición obtuvo 35 diputados en cada proceso electoral, lo que representó 16 por ciento, contra 177 diputados del PRI que personificó 84 por ciento del total de curules. En el mismo sentido, en los procesos electorales de 1973 y 1976 la oposición logró 42 curules en cada jornada de votación, con lo que alcanzó 18 por ciento contra 82 por ciento del partido del presidente del gobierno.²⁴⁹ En el caso de la Cámara de Senadores, hasta 1976, se logró el triunfo del primer senador de la República de origen opositor. Se trató del secretario general del Partido Popular Socialista, Jorge Cruickshank, cuestionado por sus alianzas con el partido del presidente de la República.²⁵⁰ Es importante subrayar que “en 1958 el Partido Popular se convirtió en Partido Popular Socialista, pero siguió siendo considerado como adlátere del PRI, al igual que el PARM (Partido Auténtico de la Revolución Mexicana)”.²⁵¹

En esa época de los años sesenta y mediados de los setenta “los partidos de oposición eran considerados una fuerza cuya importancia era meramente ‘simbólica’ en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.²⁵² Hasta 1976, la posibilidad de influencia de estos en el Congreso federal fue irrealizable tanto por la mínima cantidad de diputados con los que contó la oposición, como por la cooptación por parte del PRI. En otras palabras, la posibilidad de una apertura democrática fue nula, así como la influencia de las minorías partidarias en la toma de decisiones político-legislativas. Persistió un diseño institucional que excluyó a las fuerzas que supuestamente fueron opositoras, que por más que se posicionaron en el espectro político nacional, estuvieron subordinadas o

²⁴⁹ DE REMES, Alain, Martínez, Jacqueline y Varela, Carlo, “Presencia de la oposición en los órganos de elección popular”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM [En línea: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2117/10.pdf> p. 102 (fecha de consulta: 4 de mayo de 2016)].

²⁵⁰ *Ídem.* Ver también, RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio, *La reforma política y los partidos políticos en México*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1991, p. 149. Referencia citada por los mismos autores.

²⁵¹ LOAEZA, Soledad, “Modernización autoritaria a la sombra de la superpotencia 1944-1968”, en VARIOS AUTORES, *Nueva historia general de México, ...Op. Cit.*, p. 681.

²⁵² Middlebrook, 1986, citado por Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández, *Véase ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos y NACIF HERNÁNDEZ, Benito, Lecturas sobre el cambio político en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 8.

controladas por el partido del presidente de la República, el PRI, con excepción del Partido Acción Nacional. En esa materia, algunos estudiosos consideran que:

La ausencia de un auténtico sistema de partidos y la inexistencia de elecciones competitivas fueron los dos pilares que sostuvieron la realidad monocolor del país. [...] en las elecciones federales de 1964, 1967, 1970, 1973 y 1976, además del PRI, sólo tres partidos contaban con registro: Acción Nacional (PAN), Popular Socialista (PPS) y Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM). Sin embargo, el PARM y el PPS actuaban como partidos satélites subordinados al PRI; muestra de ello fue que postularon al mismo candidato presidencial que el partido hegemónico en repetidas ocasiones.²⁵³

Hubo un precario o falso sistema de partidos. Se trató simplemente de una simulación competitiva entre el PRI y otros partidos “satélites” para la continuación de la supremacía del poder autoritario del presidente, de su gobierno y de su partido, quienes tuvieron el control absoluto del Estado y de las instituciones. Así, el presidente de la República fusionó en su imperio unipersonal, a los poderes del Estado y a los diferentes órdenes de gobierno en el ámbito local y nacional, entre otros organismos de carácter privado y gremial, como se ha señalado.

En ese contexto llegó el cambio constitucional de 1977 con un diseño institucional que estimuló nuevas orientaciones hacia la participación política e inauguró el proceso de liberalización política en México. En ese cambio se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Constitución mexicana publicados el 6 de diciembre de ese año.²⁵⁴ Fue una nueva orientación del sistema electoral mexicano que impactó en el sistema presidencial y, a su vez, en el sistema político mexicano. Las nuevas expectativas se centraron en la implementación de mecanismos que permitieron el juego de varios actores en la arena política y electoral tanto en el ámbito federal como local.

²⁵³ GARCÍA REYES, Christian Uziel y VALDEZ CASTRO, Reyna Guadalupe, *Gobernabilidad, partidos y elecciones en México (1977-2010). Propuesta en torno a la reforma política*, México, Instituto Electoral del Estado de México, Serie Breviarios de Cultura Política Democrática No. 10, 2010, p. 7.

²⁵⁴ DECRETO que reforma y adiciona los artículos 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial*, ...*Op. Cit.*, pp. 2-6.

4.2 Un diseño institucional de participación política como base de las nuevas vías del control presidencial

El nuevo diseño institucional de la reforma de 1977 vigorizó la inclusión y la participación política. Incentivó mecanismos para fortalecer la discusión en el Congreso federal y los congresos estatales. Estimuló para el futuro mediano el desarrollo de distintas vías de control para la toma de decisiones tanto en lo político, económico y jurisdiccional como en la proliferación de nuevos organismos con cierta autonomía de los poderes del Estado.

Entre otros componentes, el nuevo marco constitucional integró el derecho a la información, reconoció a los partidos políticos como entidades de interés público, fundó el recurso de reclamación ante la suprema corte de justicia por resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, e instauró el referéndum e iniciativa popular para la expedición de algunas leyes del Distrito Federal.²⁵⁵ En el ámbito legislativo, autorizó al Congreso para expedir su ley orgánica, instituyó la composición de la Cámara de Diputados en 400 legisladores: 300 de mayoría y 100 de representación proporcional; dispuso la exclusividad de esa cámara para aprobar el Presupuesto de Egresos y revisar la cuenta pública y del Senado para analizar la política exterior; implantó la figura de comisiones de investigación para entidades paraestatales y generalizó el principio de representación proporcional para las legislaturas locales y los ayuntamientos.²⁵⁶

La reforma permitió, por un lado, la distensión política de la crisis social al abrir nuevos horizontes hacia las libertades democráticas, y por el otro, prometió indicios de pluralidad al permitir, en un futuro mediano y de largo plazo, democratizar algunas decisiones económicas, financieras y judiciales. En otras palabras, “[...] se incrementó la legitimidad del gobierno, ya que fue una apertura promovida desde el Poder Ejecutivo; y [...] el autoritarismo comenzó a debilitarse, ya que las demandas de participación política se incrementaron, los

²⁵⁵ SIN AUTOR, “Sumario de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por orden cronológico”, ...*Op. Cit.*, p.21.

²⁵⁶ *Ídem.*

partidos diferentes al PRI se volvieron más competitivos y la importancia del voto aumentó”.²⁵⁷

Como se ha dicho, uno de los efectos importantes de la reforma electoral fue precisamente la inclusión de nuevos actores en la competencia de la lucha por el poder, hecho que estimuló el desarrollo político-institucional de diversos grupos que lidiaban desde la clandestinidad tanto en la guerrilla urbana como en la rural, en varias zonas de la República mexicana. En ese sentido: “La reforma electoral de 1977 buscó [...] sobre todo, darle un cauce institucional a la lucha política [, esto en virtud de que] la izquierda mexicana se encontraba en las cárceles, en las guerrillas urbanas y rurales, en algunos sindicatos y en las universidades”.²⁵⁸ Así, se logró la legitimación de agrupaciones que se encontraban fuera del escenario institucional de la lucha por el poder, como fue el caso la Unidad de Izquierda Comunista que se hizo participe en los procesos de elección popular. De acuerdo a ello, vale la pena reflexionar la siguiente premisa, en virtud del énfasis que se pone en los actores partidistas de la arena política nacional, a finales de los años setenta.

En 1978 PRI, PAN, PARM y PPS, sin dificultad alguna, obtuvieron su registro definitivo. En los hechos, ese reconocimiento a partidos ya existentes no significó innovaciones importantes en el sistema. Por el contrario, el que ese mismo año el Partido Social Demócrata, el Socialista de los Trabajadores y el Comunista fueran reconocidos como partidos con registro condicionado tuvo una gran relevancia; y aún más, la inmediata coalición de la Unidad de Izquierda Comunista, del Partido Popular Mexicano y del Socialista Revolucionario con el Comunista, desató una enorme expectativa por el comportamiento electoral futuro.²⁵⁹

Cuantitativamente, las modificaciones al marco constitucional de la reforma de 1977 promovieron el avance opositor de los cargos de representación popular

²⁵⁷ BOLÍVAR MEZA, Rosendo, *Reforma del Estado, alternancia política y transición a la democracia en México*, México, Universidad Obrera de México, Instituto Politécnico Nacional, 2013, p. 33.

²⁵⁸ ORTEGA ORTIZ, Reynaldo Yunuen, “Las elecciones de 1988”, en Medina Peña, Luis (coordinador), *El Siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia*, México, Fondo de Cultura Económica, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Federal Electoral y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2010, p. 209.

²⁵⁹ PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán, Puga Cisneros, Arnulfo y Díaz-Santana, Héctor, *Memoria histórica de la transición democrática en México, 1977-2007. Documentos básicos para entender el cambio político, ... Op. Cit.*, p. 46.

en la Cámara de Diputados. Por ejemplo: de 400 curules en 1979, la oposición obtuvo 104, es decir, 26 por ciento del total diputados; el PRI obtuvo 296 legisladores correspondientes a 74 por ciento. Esto marcó la diferencia de los procesos electorales anteriores: de 1973 y 1976 en los que la oposición obtuvo 42 curules en ambos procesos, es decir, entre el 18.2 y 17.7 por ciento y el PRI entre 81.8 y 82.3 por ciento, respectivamente, por la variación del total de curules que correspondían a 231 legisladores en 1973 y 237 en 1976.²⁶⁰

No obstante, al hecho de que la reforma fue un indiscutible avance y un incentivo para la liberalización política, dio nuevamente continuidad a la supremacía del partido del presidente de la República – PRI –, tanto en los congresos y gubernaturas locales como en el mismo ámbito federal. Por ello, se realizaron en los lustros posteriores, nuevas reformas políticas para atenuar la fuerza coactiva del PRI. En ese mismo contexto de cambios graduales, también influyeron otros factores, como las crisis económicas de 1976 y 1982.²⁶¹

Posterior a dichos avances, en el escenario de la reforma electoral de 1977 se realizaron tres modificaciones más a la Constitución que son importantes de observar; cambios que impactaron en el proceso evolutivo del sistema electoral y en el sistema presidencial mexicano.²⁶² Fueron reformas publicadas el 22 de abril de 1981, el 15 de diciembre de 1986 y el 10 de agosto de 1987.

En la reforma de 1981²⁶³ se precisó la distribución de los 100 diputados que integraban al organismo calificador de la elección de la propia cámara de diputados, en la que se aseguró la mayoría absoluta del PRI. Con esta reforma, en relación a las elecciones de 1979, disminuyó la presencia de tres diputados federales de la oposición de 104 a 101 del total de los 400 curules; con ese resultado, la oposición obtuvo en ese año 25.5 por ciento del total de legisladores; no obstante, en 1985 se incrementó a 111 legisladores, lo que correspondió a 27.8 por ciento.²⁶⁴ El partido del presidente del gobierno PRI,

²⁶⁰ DE REMES, Alain, Martínez, Jacqueline y Varela, Carlo, “Presencia de la oposición en los órganos de elección popular”, ...*Op. Cit.*, p. 102.

²⁶¹ ORTEGA ORTIZ, Reynaldo Yunuen, “Las elecciones de 1988”, en Medina Peña, Luis (coordinador), *El Siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia*, ...*Op. Cit.*, p. 209.

²⁶² SIN AUTOR, “Sumario de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por orden cronológico”,...*Op. Cit.*, p. 17, 18 y 20.

²⁶³ DECRETO por el que se reforma el Primer Párrafo del Artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CCCLXV, número 38, 22 de abril de 1981, pp. 3-4.

²⁶⁴ DE REMES, Alain, MARTÍNEZ, Jacqueline y VARELA, Carlo, “Presencia de la oposición en los órganos de elección popular”, ...*Op. Cit.*, p. 102.

fluctuó durante 1982 y 1985 entre el 74 y 74.8 por ciento, cifra con la que mantuvo la mayoría absoluta e incluso calificada, sin posibilidad de influencia de la oposición.²⁶⁵

Con la reforma de 1986 se incrementó de 100 a 200 el número de diputados de representación proporcional con lo que aumentó la posibilidad de la presencia de los partidos opositores; también se estableció la renovación de la Cámara de Senadores “por mitad, cada tres años”, en lugar de en su totalidad cada seis años.²⁶⁶ Sin embargo, se incentivó mayor incertidumbre al eliminar el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Por otra parte, con la reforma de 1987,²⁶⁷ se creó la Asamblea Legislativa en el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, integrada por 66 representantes, – 40 de mayoría y 26 de representación proporcional; de igual manera, se establecieron las bases constitucionales para su elección, conformación y atribuciones.

En 1977, con la apertura partidista, también se estimuló la participación de candidatos a la elección presidencial. Por ejemplo: en 1976 el presidente José López Portillo no tuvo adversario, pero, dados los cambios al marco normativo de 1977 y 1981, en el año de 1982 el número de contrincantes no tuvo precedentes, los candidatos fueron siete: Pablo Emilio Madero del PAN; Miguel de la Madrid del PRI, PPS y PARM; Arnoldo Martínez Verdugo del PSUM; Ignacio González Golla del PDM, Cándido Díaz Cerecedo del PST; Rosario Ibarra de Piedra del PRT y Manuel Moreno Sánchez del PSD.²⁶⁸

En el ámbito de las entidades federativas, el PRI perdió en el estado de Chihuahua y ciudades importantes tanto en 1983 como en 1986, no obstante, logró conservar la gubernatura a pesar de “un fraude abierto y escandaloso”

²⁶⁵ *Ídem.*

²⁶⁶ DECRETO por el que se reforman los Artículos 52, 53, Segundo Párrafo 54, Primer Párrafo y Fracciones II, III y IV; 56, 60, 77 Fracción IV y Décimo Octavo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CCCXCIX, número 30, 15 de diciembre de 1986, pp. 2-3.

²⁶⁷ DECRETO por el que se reforman los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracciones II y XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127; y se deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDVII, número 6, 10 de agosto de 1987, pp. 5-9.

²⁶⁸ PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán, PUGA CISNEROS, Arnulfo y DÍAZ-SANTANA, Héctor, *Memoria histórica de la transición democrática en México, 1977-2007. Documentos básicos para entender el cambio político...* Op. Cit., p. P. 49.

respaldado “con la presencia de 10 mil cuerpos militares”; de igual manera, en Coahuila durante 1985 se desarrolló la violencia al grado de que el gobernador priísta José de las Fuentes Rodríguez “corrió peligro del ser linchado”.²⁶⁹

Como se puede atestiguar, los aires democratizadores de los cambios políticos del nuevo diseño institucional tuvieron impacto en el entramado de la contingencia política y de la lucha partidista, pero, además, se extendieron a la conformación y perspectiva de la clase política mexicana. En la élite del poder iniciaron innovaciones importantes sobre reconceptualización y la función de las instituciones. Se presentaron nuevas tendencias para orientar a la estructura del Estado hacia el neoliberalismo económico y el libre mercado.

Esta novedosa perspectiva tuvo su origen y desarrollo en la clase política priísta, que se fundó en el sexenio de Miguel de la Madrid con la integración del grupo de los tecnócratas durante los años ochenta, y fue liderado después por los presidentes Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León y continuado por Vicente Fox Quezada (de extracción panista), este último, durante la primera alternancia en el poder presidencial. Ese grupo de tecnócratas estimuló el paso de un régimen populista-estatista a uno tecnocrático-liberal,²⁷⁰ con lo que la contingencia política se incentivó también en la clase gobernante.

Esa situación, junto con otras derivadas de la lucha por el poder durante finales de los años ochenta, generó rupturas políticas en el partido del presidente del gobierno, el PRI. Y surgió así, en la élite política de dicho partido, la corriente democrática encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, quien no comulgó con la visión tecnócrata y tampoco con los mecanismos tradicionales autócratas para la designación del candidato del PRI a la presidencia de la República de 1988. En ese escenario, se formó el Frente Democrático Nacional, para buscar la presidencia de la República, acompañado de diferentes fuerzas opositoras. En resumen, podemos decir que:

Hasta 1985, la principal oposición electoral en México provino del PAN, sin embargo en 1986, el predominio en el seno de la cúpula gobernante de un grupo

²⁶⁹ MÁRQUEZ, Graciela y MEYER, Lorenzo, *Del autoritarismo agotado a la democracia frágil, 1985-2010*, en VARIOS AUTORES, *Nueva historia general de México, ...Op. Cit.*, p. 753-754.

²⁷⁰ RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio, “Metamorfosis del régimen político mexicano irreversible”, en Rodríguez Araujo, Octavio (coordinador), *México ¿Un nuevo régimen político?*, México, Siglo Veintiuno Editores, 2009, p. 254.

compacto de jóvenes tecnócratas que apoyaban una solución neoliberal –dar al mercado el papel de asignar los recursos y minimizar la acción del Estado– al problema económico de fondo, generó una reacción en contra dentro del PRI encarnada por el exgobernador de Michoacán Cuauhtémoc Cárdenas, y por el expresidente del PRI, Porfirio Muñoz Ledo, [...] mantuvieron su desafío y pronto dieron forma a una coalición de centro izquierda: el Frente Democrático Nacional.²⁷¹

Bajo esas circunstancias, el presidencialismo mexicano que comenzó a formarse en 1929, “recibió un duro golpe en las elecciones presidenciales de 1988”.²⁷² Ese hecho se dio, ante un escenario caótico, en el que Cuauhtémoc Cárdenas demandó haber ganado la elección presidencial con más de 40 por ciento de la votación nacional.²⁷³ No obstante los resultados oficiales, quince días después del día de la jornada electoral, le dieron el triunfo a Carlos Salinas de Gortari – candidato del PRI y del gobierno delamadrista–, con 50.4 por ciento de la votación total emitida.²⁷⁴

La demanda de fraude se sustentó en que los resultados electorales no se dieron en tiempo y forma a pesar de la costosa inversión de 17 millones de dólares para tener las cifras al minuto: en otras palabras, el sistema de monitoreo no funcionó.²⁷⁵ Todo se justificó por parte del gobierno, con “la increíble explicación de que el flamante sistema de captura y procesamiento de los datos de la votación se había ‘caído’, es decir, que por supuestos problemas técnicos no se habían podido recibir y procesar los datos enviados desde las casillas”.²⁷⁶

No obstante, con base en esos datos oficiales, podemos decir que, a partir de 1988, la elección presidencial en México estuvo marcada por la incertidumbre

²⁷¹ MÁRQUEZ, Graciela y MEYER, Lorenzo, “Modernización autoritaria a la sombra de la superpotencia 1944-1968”, en VARIOS AUTORES, *Nueva historia general del México*, ...*Op. Cit.*, p. 754.

²⁷² Según el constitucionalista Jorge Carpizo *el presidencialismo mexicano* tiene origen con el surgimiento del Partido Nacional Revolucionario PNR ahora PRI, “el cual permitió a un caudillo o jefe máximo ir acumulando en su manos el verdadero poder [...]”, Ver: CARPIZO, Jorge, “Sistema presidencial mexicano: dos siglos de evolución”, ...*Op. Cit.*, pp.82-83.

²⁷³ CÁRDENAS SOLÓRZANO, Cuauhtémoc, “6 de julio de 1988: el fraude ordenado por Miguel de la Madrid”, México, *La jornada*, 2 de abril de 2004. p. 6.

²⁷⁴ SIN AUTOR, “Episodios complicados de las elecciones en México, 1988 la caída del sistema”, México, *CNN*, documento en línea, dirección URL: <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/06/30/1988-la-caida-del-sistema> [consulta: 4 de febrero de 2016].

²⁷⁵ MÁRQUEZ, Graciela y MEYER, Lorenzo, “Modernización autoritaria a la sombra de la superpotencia 1944-1968”, en VARIOS AUTORES, *Nueva historia general del México*, ...*Op. Cit.*, p. 755.

²⁷⁶ *Ídem*.

y la falta de contundencia de la mayoría absoluta. Después de esa experiencia, y a la fecha, 50 por ciento más uno de cada votación sexenal presidencial dejó de ser una regla en la elección del titular del Poder Ejecutivo en México. Los resultados de triunfo para presidente del gobierno comenzaron a definirse, hasta nuestros días, por muy debajo del umbral de 50 por ciento de la votación nacional emitida.

Así, el proceso electoral del 1988 estuvo afectado por el fraude electoral. “Y ya como presidente, Carlos Salinas de Gortari, en acuerdo con los líderes del PAN en el Congreso, logró que se quemaran las boletas electorales a pesar de las protestas de la oposición de izquierda, con lo cual era imposible conocer los resultados”.²⁷⁷ Al respecto, el escritor y politólogo Héctor Aguilar Camín aseguró, que las elecciones de 1988:

[...] dejaron al PRI con sólo la mitad de los votos y exhibieron las miserias del sistema electoral, una obra de manipulación que servía al gobierno para legitimar en urnas controladas decisiones tomadas en la Presidencia de la República. [...], la obsesión del país fue transparentar sus elecciones, separándolas del control del gobierno. En las elecciones de julio de 1988 tuvimos noticias al menos, de un veredicto democrático de la nación, de un mandato ciudadano. Fue un mandato radical y refinado, dirigido a introducir un cambio de sistema político en México [...] reformaron de hecho al presidencialismo mexicano cortándole facultades y creando contrapesos. Le quitaron la facultad de emprender reformas constitucionales sin la anuencia de la oposición.²⁷⁸

Así, se desvaneció el mito autoritario de que era imposible ganarle al PRI y al presidente de la República. Esta nueva realidad impactó positivamente en el sistema de partidos en México. Incentivó un nuevo ambiente de pluralidad en las discusiones del Congreso nacional, tanto en la Cámara de Diputados con un grupo importante de legisladores, como en el Senado con un grupo minoritario de la oposición. La realidad ya no era la misma a la del pasado, porque las minorías opositoras comenzaron a tener importancia en los debates nacionales

²⁷⁷ ORTEGA ORTIZ, Reynaldo Yunuen, “Las elecciones de 1988”, en Medina Peña, Luis (coordinador), *El Siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia, ...Op. Cit.*, p. 208-209.

²⁷⁸ AGUILAR CAMÍN, Héctor, *La modernidad fugitiva. México 1988-2012*, México, Planeta 2012, pp. 339 y 354.

y ha fungir como mecanismos de control político desde las comisiones legislativas hasta en el debate del Pleno.

Esa nueva situación desencadenó, en el futuro inmediato, varias generaciones de reformas constitucionales y legales que fortalecieron el nuevo diseño constitucional e institucional de 1977. Escenario que permitió progresivamente cambios graduales en el sistema político mexicano e impactó al sistema presidencial. La realidad política nacional y local tomó nuevos horizontes de participación, así como la forma de tomar las decisiones en el Estado. Se asentaron, desde la perspectiva del presente estudio, nuevas vías para el control de la conducta presidencial, tanto en el desarrollo político, en la toma de decisiones de la economía e integración del poder judicial como en el surgimiento progresivo de organismos con cierta autonomía técnica y de gestión. La nueva realidad del país fue propia de la competencia política, pero también de la participación social de nuevos actores y cauces institucionales.

4.3 El surgimiento de nuevas vías para el control de la conducta presidencial en el contexto de la *democratización*

El proceso evolutivo de las reglas formales impactó al sistema presidencial en los años sesenta con el auge autoritario, en los setenta, con la liberalización y en los años ochenta, con el avance opositor. Después de las elecciones presidenciales de 1988, continuó la hechura de nuevos mecanismos o vías de control que impactaron en la conducta del presidente. En ese orden, a principios de los años noventa se dieron al menos 22 decretos de reforma constitucional tanto en materia política, económica, financiera, presupuestal, judicial y electoral como en la creación de organismos autónomos.

Algunas de esas vías de control se originaron en escenarios de negociación política, previos tanto a los procesos de elección intermediada –para diputados federales y por un tiempo para senadores de tres años– como en elecciones presidenciales y senatoriales cada seis años. Con esos cambios, en el futuro inmediato y mediano, se frenaron o limitaron algunas acciones unilaterales del presidente de la República, gracias a la intervención de las cámaras del Congreso general, del Poder Judicial y de organismos con cierta autonomía. También se dispusieron facultades para equilibrar la relación del poder nacional,

con el orden estatal, municipal y del anterior Distrito Federal. Se dieron cambios genuinos que, por una parte, vigorizaron la competencia política, la capacidad técnica para la toma de decisiones y el quehacer institucional y, por la otra, orientaron el avance de las instituciones extractivas hacia instituciones democráticas.

Después de la reforma de 1977, de los cambios y movimientos políticos de los años ochenta, de las bases y su mejora progresiva de las distintas vías de control, continuó el desarrollo de las reformas político-electorales de 1990, 1993, 1994, 1996, 2007, 2014 y 2016 que lograron pluralizar la vida política nacional y la capacidad decisional del Congreso frente al Poder Ejecutivo. Así, hasta 1996,²⁷⁹ se puede atestiguar un diseño que debilitó el control del presidente y de su partido político, el PRI, en el Estado y el gobierno. En este diseño, cabe subrayar el carácter “autónomo” que se le dio al órgano encargado de organizar las elecciones federales y la institucionalización de la figura de consejeros ciudadanos elegidos por mayoría calificada de la Cámara de Diputados.²⁸⁰

En suma, puede decirse que la característica más relevante de las reformas electorales aprobadas en el periodo 1990-1996 fue el gradual desmantelamiento del control del gobierno sobre las elecciones. Esto fue resultado de un proceso complejo, caracterizado por la tensión entre los intereses y propósitos opuestos de los diversos partidos. Reforma tras reforma, la estrategia del PRI y del gobierno buscaba mantener el control ejercido por décadas sobre la arena electoral. Por el contrario, la estrategia de la oposición se enfocaba a desmantelar el poder

²⁷⁹ Ver: DECRETO por el que se reforman y adicionan los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3a. y se derogan los artículos transitorios 17, 18 y 19, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDXXXIX, número 5, 6 de abril de 1990, pp. 2-5. Ver también: DECRETO por el que se reforman los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDLXXX, número 3, 3 de septiembre de 1993, pp. 2-5. Ver también: DECRETO mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se reforman y adicionan los artículos 35, 36, 41, 54, 56, 60, 73, 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116 y 122, así como el Artículo Tercero Transitorio del “Decreto por el que se reforman los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1993. México, *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DXV, número 16, 22 de agosto de 1996, pp. 2-13.

²⁸⁰ DECRETO por el que se reforman los párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y decimoctavo del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDLXXXVII número 13, 19 de abril de 1994, p. 2.

gubernamental sobre la competencia política. Lo cierto es que los cambios a las reglas de la competencia aprobadas durante el periodo 1990-1996, constituyeron parte sustantiva de lo que hizo posible la transición a la democracia mexicana.²⁸¹

Posterior a 1996, se realizaron tres reformas importantes más, dos esencialmente electorales y una principalmente política. La de 2007,²⁸² de tipo electoral, estableció mayor control sobre el presupuesto para los partidos políticos, las campañas, precampañas, la propaganda en medios masivos como la radio y la televisión, y estableció la renovación escalonada de los consejeros electorales. La de 2014,²⁸³ también electoral, estableció al Instituto Nacional Electoral, el gobierno de coalición, las candidaturas independientes y la reelección inmediata de legisladores, presidentes municipales, regidores y síndicos, entre otras. Y la reforma de 2016,²⁸⁴ de carácter político, creó la Ciudad de México, antes Distrito Federal, e instituyó la integración y realización de la Asamblea Constituyente que aprobó y expidió la nueva Constitución de la Ciudad en 2017.

Los cambios que incentivaron el control político y el fortalecimiento de un nuevo diseño institucional, no sólo se dieron en la arena política-electoral, también rindieron frutos en el ámbito judicial y legislativo, con modificaciones que estimularon nuevas vías de control del Poder Ejecutivo. Estas vías se dieron tanto en el contexto de la evolución de los derechos humanos y sus garantías

²⁸¹ MÉNDEZ DE HOYOS, Irma, *Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*, México, Fontamara, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2006, pp. 59.

²⁸² DECRETO que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DCL, número 9, 13 de noviembre de 2007, pp. 2-10.

²⁸³ DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 26, 28, 29, 35, 41, 54, 55, 59, 65, 69, 73, 74, 76, 78, 82, 83, 84, 89, 90, 93, 95, 99, 102, 105, 107, 110, 111, 115, 116, 119 y 122, México, *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DCCXXV, número 6, 10 de febrero de 2014, pp. 10-30.

²⁸⁴ DECRETO por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de los artículos 2o., 3o., 5o., 6o., 17, 18, 21, 26, 27, 28, 31, 36, 40, 41, 43, 44, 53, 55, 56, 62, 71, 73, 76, 79, 82, 89, 95, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 115, 117, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 127, 130, 131, 133, 134 y 135, México, *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DCCXLVIII, número 21, 29 de enero de 2016, pp. 2-32. *Ver también*: DECRETO por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDLXXXI, número 18, 25 de octubre de 1993, pp. 2-7.

como en diversas reformas al Poder Judicial. Por ejemplo, el 15 de enero de 1988 se confirieron a la Suprema Corte de Justicia competencias para asuntos exclusivamente constitucionales, lo que evolucionó en 1995, cuando “cambió de manera sustancial la integración y funcionamiento de Poder Judicial de la Federación, en particular de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.²⁸⁵ Esos hechos vigorizaron la independencia de ese órgano constitucional. Se establecieron nuevos dispositivos sobre requisitos, designación y duración de los ministros; se instauró el Consejo de la Judicatura Federal para administrar, vigilar y disciplinar la carrera judicial con excepción de la Suprema Corte y del Tribunal Electoral. De igual manera, se fortaleció la figura jurídica de la controversia constitucional; se creó la acción de inconstitucionalidad por contradicción entre una norma general y la propia constitución. En el mismo sentido, se robusteció el juicio de amparo, al Ministerio Público y el sistema de seguridad.²⁸⁶ Derivado del perfeccionamiento jurisdiccional en materia electoral, en 1987 se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral, que en 1990 se instituyó como Tribunal Federal Electoral y, en 1996, con mayores facultades, se transformó en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que se fortalece progresivamente hasta la fecha, tanto en sus mecanismos de calificación, justicia electoral y defensa de los derechos políticos como en su independencia y autonomía institucional.²⁸⁷

En el ámbito no jurisdiccional de los derechos humanos, los organismos autónomos constitucionales también formaron parte del proceso evolutivo que permitió limitar los actos del presidente del gobierno y demás autoridades del Poder Ejecutivo. Tal es el caso de los organismos de derechos humanos que surgieron como efecto de las nuevas facultades del Congreso federal y de las legislaturas de los estados, instituidas éstas el 28 de enero de 1992.²⁸⁸ El sistema

²⁸⁵ FIX-ZAMUDIO, Héctor, FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, “Las garantías constitucionales en México”, en GARCÍA RAMÍREZ, Sergio (coordinador de la obra), *El derecho en México dos siglos (1810-2010)* y VALADÉS, Diego (coordinador), *Derecho Constitucional, ...Op. Cit.*, p. 264.

²⁸⁶ CARPIZO, Jorge, “Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional, del 31 de diciembre de 1994”, México, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XXVIII, número 83, Mayo-Agosto de 1995, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 807 y ss.

²⁸⁷ Ver, SIN AUTOR, “Historia del Tribunal Electoral”, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, documento en línea, dirección URL: <http://www.trife.gob.mx/acercate/historia-del-tribunal-electoral> [consulta: 8 de agosto de 2016].

²⁸⁸ DECRETO por el que se reforma el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDLX, número.19, 28 de enero de 1992, pp. 6.

de protección y defensa no jurisdiccional de los derechos humanos se mejoró en 1999,²⁸⁹ cuando se atribuyó constitucionalmente el carácter autónomo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y se instituyeron los mecanismos para la elección de su consejo consultivo y de su presidente, por parte del Senado.

Se volvió a vigorizar este sistema no jurisdiccional en 2006,²⁹⁰ con la nueva atribución de la CNDH y de los organismos de las entidades federativas para que, en el ámbito de sus competencias, promovieran acciones de inconstitucionalidad cuando leyes o tratados vulneren los derechos humanos. Posteriormente, con la reforma constitucional de junio de 2011²⁹¹ se fortaleció el ámbito de los derechos de las personas, tanto en el sistema jurisdiccional como no jurisdiccional. Esto, una vez que se establecieron en la Constitución, los derechos humanos, sus garantías, y los estándares internacionales para su defensa y protección; en ese mismo año, también se fortaleció la institución del amparo. Con esos hechos se consolidaron nuevas vías de control que impactaron al Ejecutivo y fortalecieron paulatinamente la esfera jurídica de las personas.

Otro de los motivadores para el control de la conducta presidencial se estableció en las reformas publicadas el 20 de agosto de 1993²⁹² en las que se otorgó autonomía constitucional al banco central –Banco de México– y se implantaron las bases para su conformación y atribuciones. Con los nuevos mandatos de la reforma, el titular del banco central se designó por el presidente de la República con aprobación del Senado o de la Comisión Permanente del Congreso, de acuerdo a los tiempos de cada caso. En este sentido, las

²⁸⁹ DECRETO por el que se reforma y adiciona el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DLII, número 9, 13 de septiembre de 1999, pp. 2-3.

²⁹⁰ DECRETO por el que se adiciona el inciso g) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DCXXXVI, número 10, 14 de septiembre de 2006, p. 2.

²⁹¹ DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se reforman y adicionan los artículos 1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105, México, *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DCXCIII, número 8, 10 de junio de 2011, pp. 2-5.

²⁹² DECRETO por el que se reforman los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDLXXIX, número 15, 20 de agosto de 1993, pp. 2-3.

decisiones sobre política monetaria se tomaron también por un grupo técnico especializado, sin una supuesta intromisión gubernamental o política del presidente, lo que permitió constitucionalmente, mayor control de las decisiones presidenciales respecto de la política económica y financiera basadas en razonamientos especializados. Con esto, se pretendió incrementar la capacidad decisional con la participación de otros actores y no sólo del presidente del gobierno.

En julio de 1999 se creó “la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, como órgano de la Cámara de Diputados, con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, sustituyendo a la Contaduría Mayor de Hacienda”.²⁹³ Se trató de un órgano técnico fiscalizador de los ingresos y egresos federales que se ejercen por el gobierno federal, los ayuntamientos y los estados de la República mexicana. De igual manera, revisa la cuenta pública y hace informes para la misma Cámara de Diputados. Ésta institución, fortaleció sus facultades mediante la reforma constitucional de mayo de 2008.²⁹⁴

En 2006²⁹⁵ y 2008 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, antes INEGI, encargado de la información e investigación estadística del país, alcanzó el carácter de órgano constitucional autónomo. Con este instituto, el peligro de un sesgo parcial sobre la información oficial, por parte del Poder Ejecutivo y del presidente del gobierno se le limitó y controló. En el mismo año de 2006,²⁹⁶ constitucionalmente se confirió a los tribunales de lo contencioso-administrativo la facultad para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa.

²⁹³ SIN AUTOR, “Sumario de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por orden cronológico”, ...*Op. Cit.*, pp. 11.

²⁹⁴ DECRETO por el que se reforman y adicionan los artículos 73, 74, 79, 116, 122 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DCLVI, número 3, 7 de mayo de 2008, pp. 2-6.

²⁹⁵ DECRETO por el que se declaran reformados los artículos 26 y 73 fracción XXIX-D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DCXXXI, número 5, 7 de abril de 2006, pp. 2-3.

²⁹⁶ DECRETO por el que se reforma el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DCXXXIX, número. 1, 4 de diciembre de 2006, p. 13.

En 2013,²⁹⁷ se instituyó la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones como órganos públicos autónomos. Para febrero de 2014, en materia de transparencia, se le concedió autonomía constitucional al organismo responsable de garantizar el derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales; y se ampliaron los sujetos obligados, así como las bases de transparencia para los estados de la República mexicana.²⁹⁸

En el mismo sentido, se dio una serie, muy ampliada, de otras reformas al marco constitucional con las que se apuntaló un nuevo diseño institucional que limitó la conducta del presidente de la República en diversas vías y áreas del ejercicio del poder público. El desarrollo de estas modificaciones evolucionó progresiva y gradualmente. Y con ellas, se incrementó e incentivaron las formas para prevenir y remediar el daño y promover el bien o el beneficio en el desarrollo de la actividad del poder público; de igual manera, se acrecentó el interés por el desempeño institucional.

4.4 Las vías de control *positivo* y *negativo* en los contenidos del nuevo diseño institucional

El desarrollo y proliferación de las vías, señaladas en el apartado anterior, que tienen fundamento en modificaciones constitucionales –reformas, adiciones y abrogaciones–, establecen nuevos contenidos que han estimulado formas de control “positivo” o “negativo”. En razón de ello, se asume el “control” como una función que se origina en la Constitución y que obedece al establecimiento de límites e incentivos al poder presidencial. Desde la perspectiva de esta investigación, se trata de controles que impactan en la conducta del presidente del gobierno e instauran de manera directa o indirecta, límites a su orientación unilateral, unipersonal o autoritaria, y en ocasiones intrusa, del mismo presidente

²⁹⁷ DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6, 7, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, México, *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DCCXVII, número 8, 11 de junio de 2013, pp. 2-14.

²⁹⁸ DECRETO por el que se reforman y adicionan los artículos 6, 73, 76, 89, 105, 108, 110, 111, 116 y 122, México, *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DCCXXV, número 5, 7 de febrero de 2014, pp. 2-8.

del gobierno, con respecto a otros poderes y órdenes gubernamentales. En otras palabras, estos controles pueden impactar en la diversa gama de actos del Poder Ejecutivo y de su titular, tanto desde los aspectos o vías políticas-electorales, presupuestales y administrativas como jurisdiccionales, económicas y financieras.

En ese orden, el control “positivo” incentiva la promoción del bien o del beneficio, la participación democrática, la pluralidad y el equilibrio de poderes; y el control “negativo” simplemente mantiene, sin prevención y remediación del daño, la hegemonía unipersonal o autoritaria del presidente del gobierno y obstaculiza el desarrollo democrático. Así, por ejemplo, durante el periodo de 1977 a 2017, en una serie de modificaciones constitucionales se pueden corroborar dichas premisas del control.

Con la finalidad de contar con mayores elementos de análisis, respecto a lo anterior, se presenta a continuación un balance de los cambios constitucionales, presentados: a) en el marco de los elementos más importantes de las reformas; b) en el sentido de su control; y c) en relación a los beneficios en cuanto al impacto del control en la conducta del presidente.

En ese intento de balance, no se pretende agotar las modificaciones normativas e institucionales durante dicho periodo, ni las vías de control que se han diseñado, para el presente estudio, sino solamente, se abordan algunas de las reformas en materia política-electoral con sus ciclos políticos. Y de manera complementaria, se razonan algunas otras modificaciones que corresponden al ámbito económico, financiero, presupuestal, judicial y no jurisdiccional, e incluso algunas relativas a los medios de comunicación y de competencia económica. Es importante aclarar que algunas de las reformas fueron mencionadas en los apartados anteriores, pero ahora se infieren con base en las dos formas de control que se han enunciado: el “positivo” y el “negativo”.

Modificaciones constitucionales	Contenidos esenciales de la modificación²⁹⁹	Vías de control positivo o negativo
<p>A los artículos 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115, publicadas en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 6 de diciembre de 1977</p>	<p><u>Creó:</u> a) el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia por resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados; b) las figuras de referéndum e iniciativa popular para algunas leyes del Distrito Federal; y d) la figura de comisiones de investigación para entidades paraestatales.</p> <p><u>Estableció:</u> a) el derecho a la información; b) la integración de la Cámara de Diputados en 400 diputados, 300 de mayoría y 100 de representación proporcional; y c) el principio de representación proporcional para las legislaturas locales y ayuntamientos.</p>	<p>Estos cambios los enmarcamos como vías de control judicial, electoral, político y económico-presupuestal, positivo. Incrementaron la independencia del Poder Legislativo frente al Poder Ejecutivo e incentivaron el equilibrio de poderes. Se fortaleció la democracia participativa con mecanismos de la democracia directa y de participación social, así como el derecho a la información, la justicia electoral. De igual manera, se estimuló la distribución de funciones entre el Poder Legislativo y Judicial en materia presupuestal, de contabilidad y política exterior-. Y se incentivó</p>

²⁹⁹ Para elaboración de este campo nos apoyamos en algunos casos en el estudio de: SIRVENT, Carlos, "Reformas y participación electoral en México, 1910-2003" en RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio y SIRVENT, Carlos, *Instituciones electorales y partidos políticos en México*, México, Jorale Editores, 2005, pp. 83-182. Asimismo en el estudio de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, tal es el caso del "Sumario de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por orden cronológico", ...*Op. Cit.*, pp. 1 a la 24, y en los respectivos decretos de reforma, adición y abrogación constitucional, publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Modificaciones constitucionales	Contenidos esenciales de la modificación²⁹⁹	Vías de control positivo o negativo
	<p><u>Facultó:</u> al Congreso para expedir su ley orgánica; a la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos y revisar la cuenta pública; y, al Senado para analizar la política exterior.</p> <p><u>Reconoció:</u> a los partidos políticos como entidades de interés público.</p>	<p>el pluripartidismo y el derecho de representación de las minorías políticas, en la integración de las cámaras de los diputados, tanto en el orden nacional como local y de los ayuntamientos.</p>
<p>Al artículo 3, publicada en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 9 de junio de 1980</p>	<p><u>Estableció:</u> el principio de autonomía y las bases para sus fines de funcionamiento y relaciones laborales para las universidades e instituciones de educación superior, así como la capacidad para gobernarse a sí mismas.</p>	<p>Esta modificación la encuadramos en las vías de control político y de autonomatización del ámbito universitario, positivo. Incentivaron la independencia de las instituciones y universidades, ante los poderes del Estado, sobre todo del Poder Ejecutivo. Estimularon el autogobierno universitario, la libertad de cátedra, la planeación de los contenidos educativos, así como libertad</p>

Modificaciones constitucionales	Contenidos esenciales de la modificación²⁹⁹	Vías de control positivo o negativo
		administrativa y de gestión de dichas instituciones.
A los artículos 29, 90 y 92, publicadas en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 21 de abril de 1981	<u>Suprimió:</u> la figura de Consejo de Ministros. <u>Estableció:</u> los términos de secretario de Estado y de jefe de Departamento Administrativo. De igual manera, que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal.	Estas reformas las enmarcamos en las vías de control político, negativo . Incentivaron la toma de decisiones unipersonal del presidente del gobierno, y disminuyeron dispositivos jurídicos relativos a la capacidad decisional en un escenario deseable de pluralidad democrática.
Al artículo 60, publicada en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 22 de abril de 1981	<u>Estableció:</u> la distribución de los 100 diputados de los partidos políticos que integran el Colegio Electoral para la calificación de la elección de la propia Cámara de Diputados.	Esta modificación la encuadramos en las vías de control político, negativo , en virtud de que los mismos diputados federales calificaban su propia elección. En ese contexto político prevaleció en el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados un solo partido, el PRI, a través del cual, el presidente

Modificaciones constitucionales	Contenidos esenciales de la modificación²⁹⁹	Vías de control positivo o negativo
		del gobierno mantenía su intrusión.
A los artículos 52, 53, 54, 56, 60, 77 y Décimo Octavo Transitorio, publicadas en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> del 15 de diciembre de 1986	<p><u>Estableció:</u> a) el aumento de 100 a 200 diputados por el principio de representación proporcional; y b) la renovación de la mitad del Senado por mitad, cada tres años, en lugar de su totalidad cada seis años.</p> <p><u>Suprimió:</u> el recurso de reclamación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)</p>	Estas modificaciones las enmarcamos en las vías de control político, negativo y positivo . Por un lado, se incrementó a 100 el número de diputados plurinominales, lo que incentivó la participación de la oposición y la pluralidad política, y, por otro, generó mayor incertidumbre al eliminar el recurso de reclamación ante la SCJN contra las resoluciones del colegio electoral de la Cámara de Diputados en el que tenía mayoría el partido del presidente, el PRI. Vale la pena mencionar que en ese escenario el presidente y su partido político contaban con el control absoluto del Congreso.
A los artículos 17, 46, 115, y 116, publicadas en el <i>Diario Oficial de la</i>	<u>Estableció:</u> las bases para la organización y funcionamiento de los	Estas modificaciones, las enmarcamos en las vías de control judicial,

Modificaciones constitucionales	Contenidos esenciales de la modificación²⁹⁹	Vías de control positivo o negativo
<i>Federación</i> el 17 de marzo de 1987	poderes judiciales de las entidades federativas; así como la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones con base en los ordenamientos jurídicos de los estados	positivo. Fortalecieron la independencia de los poderes judiciales de los estados de la República Mexicana y, a su vez Incentivaron el equilibrio y la separación de poderes.
A los artículos 73, 79, 89, 110 y 127; 74, publicadas en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 10 de agosto de 1987	<u>Estableció:</u> la instauración de la Asamblea del Distrito Federal como órgano de representación ciudadana, compuesta por 66 integrantes, 40 electos por mayoría relativa y 26 por el principio de representación proporcional. E implanta las bases constitucionales para su elección, conformación y atribuciones.	Estas modificaciones las enmarcamos en las vías de control político, positivo. Incentivaron la democracia representativa, la participación y la inclusión política, así como, grados importantes de independencia del entonces Distrito Federal, con respecto al presidente del gobierno. De igual manera, fortalecieron el equilibrio de los órdenes de gobierno –nacional, estatal y municipal– en pro del federalismo.
A los artículos 5, 35, 36, 41, 54, 60 y 73, y se	<u>Instituyó:</u> a) nuevas bases de la función	Estas modificaciones las enmarcamos en las vías

Modificaciones constitucionales	Contenidos esenciales de la modificación²⁹⁹	Vías de control positivo o negativo
<p>derogan los artículos transitorios 17, 18 y 19, publicadas en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 6 abril del 1990</p>	<p>electoral con la participación de los poderes Ejecutivo y Legislativo, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos; <i>b)</i> cambios en los requisitos para las coaliciones, en el sistema de representación del Poder Legislativo y en el financiamiento; y <i>c)</i> nuevas bases de lo contencioso electoral.</p> <p><u>Creó:</u> <i>a)</i> un órgano electoral con personalidad jurídica y patrimonio propios; y <i>b)</i> el Registro Nacional de Ciudadanos.</p> <p><u>Instauró:</u> los principios de la función electoral: certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.</p> <p><u>Conservó:</u> el sistema de autocalificación de las cámaras de diputados y de senadores.</p>	<p>de control político, positivo y negativo, y de automatización del ámbito electoral positivo. Por un lado, incentivaron la autonomía del proceso electoral respecto a la intromisión del Poder Ejecutivo, con la creación del Instituto Federal Electoral y la creación del Tribunal Federal Electoral y, por otro lado, se conservó el sistema de autocalificación de las cámaras de diputados y senadores por los colegios electorales de cada una de ellas, en las que prevalecía mayoría de un partido monocolor o el partido del presidente del gobierno.</p>

Modificaciones constitucionales	Contenidos esenciales de la modificación²⁹⁹	Vías de control positivo o negativo
<p>Al artículo 102, publicada en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 28 de enero de 1992</p>	<p><u>Instituyó</u>: los organismos de protección de los derechos humanos en el orden constitucional.</p> <p><u>Facultó</u>: al Congreso Federal y a las legislaturas de las entidades federativas para instituir a esos organismos de derechos.</p>	<p>Estas modificaciones las enmarcamos en las vías de control político y de autonomatización del ámbito no jurisdiccional de los derechos humanos, positivo. Incentivaron el fortalecimiento de la esfera jurídica de las personas ante los actos de autoridad y estimularon los derechos humanos y la convivencia democrática.</p>
<p>A los artículos 28, 73 y 123, publicadas en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 20 de agosto de 1993</p>	<p><u>Estableció</u>: a) la autonomía constitucional al banco central –Banco de México–; b) las bases para su conformación y atribuciones; c) la designación de su titular por el presidente del gobierno con la aprobación del Senado o de la Comisión Permanente.</p>	<p>Estas modificaciones las enmarcamos en las vías de control político, económico y de autonomatización del ámbito monetario y financiero, positivo. Incentivaron la capacidad decisional del Estado en materia de política monetaria y financiera. Esto, con base en mecanismos e instrumentos técnicos especializados y con</p>

Modificaciones constitucionales	Contenidos esenciales de la modificación²⁹⁹	Vías de control positivo o negativo
		<p>grados importantes de independencia respecto a los criterios del presidente del gobierno. De igual manera, se estimuló la procuración y el desarrollo progresivo de la economía nacional.</p>
<p>A los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100, publicadas en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 3 de septiembre de 1993</p>	<p><u>Instauró:</u> al Tribunal Federal Electoral como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia.</p> <p><u>Facultó:</u> al órgano electoral para declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores.</p> <p><u>Suprimió:</u> el sistema de autocalificación.</p> <p><u>No modificó:</u> la facultad de la Cámara de Diputados para erigirse en Colegio Electoral y calificar la elección de presidente de la República.</p> <p><u>Estableció:</u> las bases para la regulación financiera de los partidos</p>	<p>Estas modificaciones las enmarcamos en las vías de control político, judicial y de autonomatización del ámbito electoral, positivo. Incentivaron la justicia electoral, la imparcialidad en la calificación elección de diputados federales y senadores, la equidad financiera y la competencia política. Estimularon la independencia de los órganos electorales tanto en la organización como en la calificación electoral; así como la pluralidad política en el Congreso nacional y la inclusión política en el</p>

Modificaciones constitucionales	Contenidos esenciales de la modificación²⁹⁹	Vías de control positivo o negativo
	<p>políticos y sus campañas electorales.</p> <p><u>Modificó</u>: la fórmula de distribución de los 200 diputados de representación proporcional.</p> <p><u>Incrementó</u>: de 64 a 128 el número total de senadores, electos mediante fórmulas de mayoría relativa y de primera minoría, con renovación total del Senado cada 6 años.</p>	<p>Senado; todo ello, al incrementarse el número de sus integrantes. Se fortaleció al Poder Legislativo, a la vez que se les dio primacía a procedimientos jurisdiccionales para la solución de controversias electorales. No obstante, que quedó intocada la facultad de la Cámara de Diputados para erigirse como una Colegio Electoral para la elección presidencial. El avance de la reforma fue gradual y positivo.</p>
<p>A los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89, publicadas en el <i>Diario Oficial de la</i></p>	<p><u>Estableció</u>: a) las atribuciones de las cámaras de diputados y senadores, así como del presidente del gobierno respecto al Distrito Federal; y b) las facultades de la asamblea, del jefe de gobierno y del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF).</p>	<p>Estas modificaciones las encuadramos en las vías de control político y judicial, positivo. Incentivan el federalismo la división del poder. Fortalecieron la distribución de funciones de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial del Distrito Federal, así como la independencia y</p>

Modificaciones constitucionales	Contenidos esenciales de la modificación²⁹⁹	Vías de control positivo o negativo
Federación el 25 de octubre de 1993	<u>Instauró</u> : a) al Distrito Federal como sede de los Poderes de la Unión; y b) el marco jurídico para la coordinación del Distrito Federal con estados y municipios conurbanos.	autonomía de éste último, respecto del presidente del gobierno. De igual manera, orientó al Distrito Federal hacia su constitución como una entidad más de la República Mexicana.
Al artículo 4, publicada en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 19 de abril de 1994	<u>Estableció</u> : la autonomía del órgano responsable de organizar las elecciones federales y la independencia como principio de la función electoral. <u>Instauró</u> : la figura de consejeros ciudadanos, electos por mayoría calificada de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios de la misma cámara.	Estas modificaciones las encuadramos en las vías del control político y de automatización del ámbito electoral, positivo . Incentivaron certidumbre, estructuras estables y transparencia en la organización de las elecciones federales, lo que estimuló, a su vez, la imparcialidad y objetividad de los procesos electorales y fortaleció la participación política y ciudadana.
A los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123, publicadas en el <i>Diario</i>	<u>Estableció</u> : un número menor de ministros de la Suprema Corte y un nuevo mecanismo para su nombramiento. <u>Instituyó</u> : a) un Consejo de la Judicatura Federal;	Estas modificaciones las encuadramos en las vías del control político y judicial, positivo . Fortalecieron la distribución de funciones y el equilibrio de poderes

Modificaciones constitucionales	Contenidos esenciales de la modificación²⁹⁹	Vías de control positivo o negativo
<p><i>Oficial de la Federación</i> el 31 de diciembre de 1994</p>	<p>b) la ratificación, por parte del Senado, del nombramiento del procurador general; y c) las figuras de controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad.</p> <p><u>Facultó:</u> a) que las resoluciones sobre el no ejercicio de la acción penal del Ministerio Público Federal, puedan ser impugnadas; b) al Congreso para expedir leyes en materia de seguridad pública para la coordinación de los diferentes órdenes de gobierno.</p>	<p>con el procedimiento de designación de los ministros y la participación del presidente del gobierno y del Senado. De igual manera, se incentivó la eficacia de la actividad judicial con un menor número de ministros, y se incrementó, con la instauración el Consejo de la Judicatura Federal, la transparencia, vigilancia y seguimiento de los actos de la mayoría de los integrantes del poder judicial a reserva de los de la SCJN y el Trife. También se robusteció la esfera jurídica de los ciudadanos al permitirse impugnar resoluciones del ministerio público. De igual manera se mejoraron y ampliaron las facultades del Congreso, al sumarse a éstas, la expedición de leyes en materia de</p>

Modificaciones constitucionales	Contenidos esenciales de la modificación²⁹⁹	Vías de control positivo o negativo
		seguridad pública con base en la coordinación de los diferentes órdenes de gobierno – nacional, estatal y municipal–, con lo que, a su vez, se vigorizó el federalismo. También se incrementó la seguridad jurídica de los destinatarios de las leyes con la instauración de la controversia constitucional y de acción de inconstitucionalidad.
A los artículos 35, 36, 41, 54, 56, 60, 73, 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116 y 122, así como el Artículo Tercero Transitorio del “Decreto por el que se reforman los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 publicadas en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 3 de septiembre de 1993, publicadas en el <i>Diario</i>	<u>Estableció</u> : las bases para: a) el voto de los mexicanos en el extranjero; b) la afiliación libre e individual a los partidos políticos; c) excluir al Poder Ejecutivo de los de los órganos electorales e instituir las atribuciones e integración del Instituto Federal Electoral (IFE) con plena independencia y autonomía; d) integrar el	Estas modificaciones las encuadramos en las vías de control político, económico-financiero y autonomatización del ámbito electoral, positivo . Incentivaron la seguridad jurídica de las personas en materia participación política partidista; así como la certidumbre en los procesos electorales, en virtud de que se garantizó la autonomía

Modificaciones constitucionales	Contenidos esenciales de la modificación²⁹⁹	Vías de control positivo o negativo
<p><i>Oficial de la Federación</i> el 22 de agosto de 1996</p>	<p>Tribunal Electoral, al Poder Judicial de la Federación; e) designar por parte Senado a los magistrados propuestos por la Suprema Corte y no por el presidente; f) crear una ley en materia de medios de impugnación; g) instaurar el predominio y ponderación de los recursos públicos sobre los privados; h) precisar la equidad en los medios de comunicación y la objetividad de los mismos, en el manejo de la información partidista y respetar las libertades de manifestación y expresión; i) hacer extensivos los contenidos de la reforma electoral a las legislaciones electorales locales.</p> <p><u>Instituyó:</u> como autoridades del Distrito Federal a la Asamblea Legislativa, al jefe de</p>	<p>de los órganos electorales tanto en la organización y calificación del proceso electoral como en la elección de candidatos. De igual manera, estimularon el equilibrio de poderes al integrar al Poder Judicial al Tribunal Electoral y con la designación de los magistrados electorales por parte del Senado. También se vigorizó el sistema electoral con la creación de la ley de medios de impugnación y la ponderación de los recursos públicos por encima de los privados. De igual manera, se afianzaron grados importantes de pluralidad y derechos de los partidos minoritarios con la equidad partidaria en los medios de comunicación y las nuevas responsabilidades de los</p>

Modificaciones constitucionales	Contenidos esenciales de la modificación²⁹⁹	Vías de control positivo o negativo
	Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia.	medios sobre la propaganda o publicidad de los partidos políticos. En el orden nacional se hicieron extensivos a los estados los nuevos principios de la Constitución. Y con las nuevas autoridades del Distrito Federal se logró la independencia de éste frente al presidente del gobierno nacional y de su gabinete.
A los artículos 73, 74, 78 y 79, publicadas en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 30 junio de 1999	<u>Creó</u> : un órgano de fiscalización superior en la Cámara de Diputados Federal, conocido como Auditoría Superior de la Federación que cuenta con autonomía técnica y de gestión.	Estas modificaciones las encuadramos en las vías de control de autonomatización del ámbito de la contabilidad presupuestal, positivo . Se incrementó la transparencia y fiscalización sobre el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Federación. Con este órgano se trasladaron funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, hacia un nuevo órgano técnico

Modificaciones constitucionales	Contenidos esenciales de la modificación²⁹⁹	Vías de control positivo o negativo
		<p>fiscalizador con autonomía técnica y de gestión. Lo que vigorizó tanto la participación de la Cámara de Diputados en el análisis del ejercicio del presupuesto, de los ingresos y de los egresos de la federación y de la cuenta pública. Se fortaleció dicha actividad con la facultad del nuevo organismo, para promover responsabilidades de carácter civil, administrativo y de tipo penal tanto a los funcionarios y empleados públicos como las personas físicas o morales que participen en la comisión de delitos en contra de los recursos públicos. Se vigorizó la participación de la pluralidad política congresual para análisis del presupuesto y cuenta pública, en el que</p>

Modificaciones constitucionales	Contenidos esenciales de la modificación²⁹⁹	Vías de control positivo o negativo
		se incluye tanto al gobierno federal como a los gobiernos de los estados y municipios. Así, se incentivó la división de poderes la rendición de cuentas y la transparencia sobre el ejercicio presupuestal del Estado.
Al artículo 102, publicadas en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 13 de septiembre de 1999	<u>Instauró:</u> en el orden constitucional el carácter autónomo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las bases para el procedimiento de elección de su presidente y de su Consejo Consultivo.	Estas modificaciones las enmarcamos en las vías de control de automatización de ámbito no jurisdiccional de los derechos humanos, positivo . Incentivaron la protección de los derechos humanos frente a los actos de autoridad del Estado. Fortalecieron la esfera jurídica de las personas y promovieron una cultura a favor de los derechos y sus garantías.
A los artículos 26 y 73, publicadas en el <i>Diario</i>	<u>Instauró:</u> en el orden constitucional el carácter autónomo del Instituto	Estas modificaciones las encuadramos en las vías de control de

Modificaciones constitucionales	Contenidos esenciales de la modificación²⁹⁹	Vías de control positivo o negativo
<p><i>Oficial de la Federación</i> el 7 de abril de 2006</p>	<p>Nacional de Estadística Geografía e Informática, las bases del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.</p> <p><u>Facultó:</u> al Congreso para expedir leyes en materia de información estadística y geográfica.</p>	<p>autonomatización del ámbito estadístico e informativo, positivo. Incentivaron la transparencia sobre la información nacional y la capacidad decisional del Estado con base en instrumentos técnicos y de investigación científica. Así, en toda la gama de indicadores estadísticos tanto del gobierno nacional, estatal y municipal como de los demás poderes del Estado tuvieron como marco de referencia razonamientos basados en la investigación estadística-científica y no en información oficial parcializada. En ese sentido, se fortaleció, con cierto grado de independencia, la veracidad en la información oficial que estuvo controlada y centralizada por el</p>

Modificaciones constitucionales	Contenidos esenciales de la modificación²⁹⁹	Vías de control positivo o negativo
		gobierno federal y su presidente.
Al artículo 105, publicada en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 14 de septiembre de 2006	<u>Facultó</u> : a) a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover acciones de inconstitucionalidad en el caso de que las leyes o tratados infrinjan los derechos humanos; y b) a los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, respecto de las leyes locales	Estas modificaciones las enmarcamos en las vías de control de autonomatización del ámbito no jurisdiccional de los derechos humanos, positivo . Fortalecieron la esfera jurídica de las personas, así como la certeza y la seguridad jurídica de los destinatarios de las leyes en las distintas entidades federativas del país y robustecieron los sistemas no jurisdiccionales de los derechos humanos.
Al artículo 73, publicada en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 4 de diciembre de 2006	<u>Facultó</u> : a los tribunales de lo contencioso y administrativo para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa.	Esta modificación la enmarcamos en las vías de control político-administrativo, positivo . Incentivó el cumplimiento de quienes desempeñan actividades de carácter público.
Al artículo 99, publicada en el <i>Diario Oficial de la</i>	<u>Estableció</u> : el requisito de procedencia para	Estas modificaciones las enmarcamos en las vías

Modificaciones constitucionales	Contenidos esenciales de la modificación²⁹⁹	Vías de control positivo o negativo
<p><i>Federación</i> el 27 de septiembre de 2007</p>	<p>impugnar resoluciones definitivas electorales de las entidades federativas, ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el supuesto de que se haya contravenido algún dispositivo de la Constitución.</p>	<p>de control político y electoral, positivo. Incentivaron la justiciabilidad y protección de los derechos políticos electorales, la legalidad en las elecciones de las distintas entidades federativas y la certeza y la seguridad jurídicas de los ordenamientos electorales. De igual manera, se fortaleció la calidad democrática.</p>
<p>A los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97, publicadas en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 13 noviembre de 2007</p>	<p><u>Estableció</u>: a) la renovación escalonada de consejeros electorales; b) la reducción de los tiempos de campañas electorales y la regulación de precampañas; c) nuevos límites para el financiamiento privado; d) la disminución del financiamiento público para gasto en campañas; y f) limitaciones a los</p>	<p>Estas modificaciones las enmarcamos en las vías de control político y electoral, positivo. Incentivaron la rotación de los consejeros electorales, la competitividad partidaria para antes y durante el proceso electoral. De igual manera, se fortaleció la equidad de los partidos ante lo medios de comunicación y responsabilidad de estos institutos político</p>

Modificaciones constitucionales	Contenidos esenciales de la modificación²⁹⁹	Vías de control positivo o negativo
	partidos políticos para contratar propaganda en radio y televisión.	frente al financiamiento público y privado.
A los artículos 73, 74, 79, 116, 122 y 134, publicadas en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 7 de mayo de 2008	<u>Instituyó:</u> a) la facultad del Congreso para legislar en materia de contabilidad del gobierno aplicable a los tres niveles de gobierno; b) nuevos los plazos para la presentación y revisión de la cuenta pública; y c) robusteció las facultades de la Auditoría Superior de la Federación en la materia de contabilidad gubernamental.	Estas modificaciones las enmarcamos en las vías de control económico y de automatización del ámbito presupuestal y de la cuenta pública, positivo . Incentivaron la participación coordinada del Congreso frente a la contabilidad gubernamental. De igual manera, se fortalecieron las facultades de la Auditoría Superior de la Federación, lo que incentivó, a su vez, el equilibrio de poderes y la transparencia gubernamental.
A los artículos 35, 36, 71, 73, 74, 76, 78, 83, 84, 85, 87, 89; 116 y 122, publicadas en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 9 de agosto de 2012	<u>Facultó:</u> al presidente del gobierno para presentar iniciativas preferentes. <u>Estableció:</u> a) modificaciones en los supuestos para la designación de presidente del gobierno interino o sustituto, y del	Estas modificaciones las enumeramos en las vías de control político y electoral, positivo . Se ponderó el derecho de iniciativa presidencial en casos de urgencia, bajo un procedimiento específico. Se fortaleció

Modificaciones constitucionales	Contenidos esenciales de la modificación²⁹⁹	Vías de control positivo o negativo
	<p>titular provisional del Poder Ejecutivo, así como los casos para su protesta constitucional; y b) las bases para la regulación de las consultas populares y de las iniciativas ciudadanas.</p>	<p>también la seguridad jurídica y certidumbre en cuanto a la falta de presidente del gobierno. Y se promovió la participación de la sociedad en el marco del derecho de iniciativa. Así, por un parte se incentivó la división de poderes y, por la otra la participación social en el marco de la democracia directa como vía para fortalecer la democracia representativa.</p>
<p>A los artículos 6, 7, 27, 28, 73, 78, 94 y 105, publicadas en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 11 de junio de 2013</p>	<p><u>Instituyó:</u> a la Comisión Federal de Competencia Económica y al Instituto Federal de Telecomunicaciones como órganos públicos autónomos.</p>	<p>Estas modificaciones las enmarcamos en las vías de control político, económico y de autonomatización de los ámbitos de la competencia económica y de telecomunicaciones, positivo. Por una parte, incentivaron acciones de monitoreo y la vigilancia de los mercados para garantizar la libre competencia con cierta</p>

Modificaciones constitucionales	Contenidos esenciales de la modificación²⁹⁹	Vías de control positivo o negativo
		independencia del Poder Ejecutivo federal. Y, por otra, incentivaron el monitoreo, supervisión, aprovechamiento y explotación del espacio radioeléctrico, con grados importantes de independencia del Poder Ejecutivo.
A los artículos 116 y 122, publicadas en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> 27 de diciembre de 2013	<u>Estableció:</u> las bases para que los ordenamientos jurídicos locales garanticen a los ciudadanos, que lo deseen, en los procesos electorales, su registro como candidatos independientes a todos los cargos de elección popular.	Estas modificaciones las enmarcamos en las vías de control político y electoral, positivo . Incentivaron la participación social, fortalecieron la esfera jurídica de los derechos políticos de los ciudadanos y promovieron la competencia política.
A los artículos 6, 73, 76, 89, 105, 108, 110, 111, 116 y 122, publicadas en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 7 de febrero de 2014	<u>Instauró:</u> a) el carácter autónomo, en el orden constitucional, del organismo responsable de garantizar el derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos	Estas modificaciones las enmarcamos en las vías de control político y de automatización del ámbito de los derechos a la información pública y protección de datos personales, positivo .

Modificaciones constitucionales	Contenidos esenciales de la modificación²⁹⁹	Vías de control positivo o negativo
	personales; b) las bases para las entidades federativas en la misma materia; c) nuevos los sujetos obligados.	Ampliaron la esfera jurídica de las personas en materia de información pública y a la protección de datos. Incentivaron la transparencia y la rendición de cuentas. Y, fortalecieron la cobertura de obligaciones tanto para instituciones públicas como privadas, en la materia.
A los artículos 26, 28, 29, 35, 41, 54, 55, 59, 65, 69, 73, 74, 76, 78, 82, 83, 84, 89, 90, 93, 95, 99, 102, 105, 107, 110, 111, 115, 116, 119 y 122, publicadas en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 10 de febrero de 2014.	<p><u>Creó</u>: a) al Instituto Nacional Electoral, antes Instituto Federal Electoral; y b) la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo, antes Procuraduría General de la República.</p> <p><u>Instauró</u>: a) la figura de gobierno de coalición; b) la autonomía del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en el orden constitucional; c) la reelección</p>	<p>Estas modificaciones las enumeramos en las vías de control político y de autonomatización de los ámbitos electoral, de procuración de justicia y política social, positivo. Perfeccionaron el desarrollo institucional del organismo encargado de las elecciones.</p> <p>Fortalecieron la esfera jurídica de las personas, en materia de obligaciones estatales tanto de la procuración de justicia como política</p>

Modificaciones constitucionales	Contenidos esenciales de la modificación²⁹⁹	Vías de control positivo o negativo
	<p>inmediata de senadores, diputados federales y locales, presidentes municipales, regidores y síndicos; d) una nueva fecha de inicio del cargo del presidente del gobierno</p> <p><u>Facultó:</u> al Congreso para ratificar a determinados secretarios de Estado.</p>	<p>social. Esto, al independizar, del presidente del gobierno, esas funciones de procuración de justicia y evaluación de la política social. Se incentivó la división de poderes y el fortalecimiento del Congreso nacional al establecer nuevas responsabilidades sobre la ratificación de integrantes del gabinete presidencial. De igual manera, se abre la posibilidad de pluralizar al Poder Ejecutivo con la figura de gobierno de coalición. Y se busca orientar hacia el cumplimiento, el papel de gobernantes y legisladores que serán reelectos de manera consecutiva y limitada a varios periodos.</p>
<p>Al artículo 108, publicada en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 17 de junio de 2014</p>	<p><u>Establece:</u> responsabilidad a integrantes de los ayuntamientos por</p>	<p>Esta modificación la enumeramos en las vías de control político y económico-</p>

Modificaciones constitucionales	Contenidos esenciales de la modificación²⁹⁹	Vías de control positivo o negativo
	violación de la Constitución, las leyes federales y por el manejo y aplicación indebida de fondos y recursos federales.	presupuestal, positivo . Orientaron hacia el cumplimiento de la función pública e incentivaron acciones de responsabilidad en el ejercicio del cargo pública.
Al artículo 41, publicada en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 07 de julio de 2014	<u>Establece</u> : cambios para la compra o adquisición de cobertura informativa –tiempos en radio y televisión–, que se incluyen como supuestos de nulidad de las elecciones por violaciones graves, dolosas y determinantes.	Esta modificación la enmarcamos en las vías de control político y electoral, positivo . Incentiva la equidad en la competencia política y el cumplimiento de los partidos políticos a las reglas de juego.
A los artículos 2, 3, 5, 6, 17, 18, 21, 26, 27, 28, 31, 36, 40, 41, 43, 44, 53, 55, 56, 62, 71, 73, 76, 79, 82, 89, 95, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 115, 117, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 127, 130, 131, 133, 134 y 135, publicadas en el <i>Diario</i>	<u>Creó</u> : la Ciudad de México como una entidad federativa y sus poderes legislativo, judicial con autonomía de su régimen interior, organización política y administrativa; y sus órdenes de gobierno, las alcaldías y concejos. <u>Estableció</u> : un régimen transitorio para la	Estas modificaciones las enmarcamos en las vías de control político, positivo . Incrementan el federalismo y el equilibrio de poderes.

Modificaciones constitucionales	Contenidos esenciales de la modificación²⁹⁹	Vías de control positivo o negativo
<i>Oficial de la Federación</i> el 29 de enero de 2016	composición de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, encargada de aprobar y expedir la Constitución Política de la Ciudad de México.	

Consideración final

En el presente capítulo se asume que hasta la reforma política de 1977 no hubo un diseño institucional suficientemente articulado para controlar la arbitrariedad decisional del presidente. Fue hasta la reforma política de ese año cuando inició el proceso de liberalización política, motivada por la crisis del autoritarismo gubernamental y la expresión de libertades democráticas de la sociedad. Esos hechos, estimularon el desarrollo de varias generaciones de reformas constitucionales de muchos tipos y motivaciones, que establecieron, desde la perspectiva del presente estudio, diversas vías de control. Se trató de dispositivos normativos que le dieron una nueva orientación a los límites del ejercicio del Poder Ejecutivo y con las que se le quitó gradualmente al presidente, el control en la gobernabilidad del país.

Esas vías de control se dieron en distintos entornos como el político electoral, judicial, económico y en diversos grados de autonomía de diferentes organismos especializados. Desde esa perspectiva, se identificó como vías de control, las siguientes: 1) la vía de control político electoral; 2) la vía de control económico; 3) la vía de control judicial; y 4) la vía de automatización de ámbitos.

En ese escenario, ponderamos que la vía de control política-electoral fue la progenitora de las otras vías también de control. Ésta vigorizó y refuncionalizó a los poderes Legislativo y Judicial, y los convirtió en actores funcionales del Estado. Es decir, la vía política llevó consigo a la reforma electoral, que llevó consigo a la independización del Congreso y que llevó consigo, a la independización de la SCJN, respecto de la “hipertrofia” del Poder Ejecutivo, hacia

los demás poderes del Estado. Así, el desarrollo de la vía política-electoral impactó en la desconcentración del poder e incentivó la división del poder tanto de los poderes del Estado como los órdenes de gobierno nacional.

En otras palabras, a partir del desarrollo político y electoral de finales de los años setenta, el Congreso y la Suprema Corte de Justicia configuraron una visión de equilibrio de poderes que no existía, lo que se reprodujo también en los órdenes local, estatal y municipal. Con esa nueva realidad se fueron dando sistemas diferenciados en la toma de decisiones del Estado y en las instituciones que impactaron al poder y a la conducta del presidente del gobierno.

En ese escenario, el Congreso pasó a ser una instancia de decisión que no lo era; no obstante que su naturaleza es deliberativa con capacidad decisional autónoma, le fue atrofiada por la intervención del Poder Ejecutivo como una instancia más del presidente para decidir. De igual manera, el Poder Judicial incrementó el grado de independencia con respecto al Poder Ejecutivo, perfeccionó el uso del derecho y separó la parte jurídica de la parte política de la justicia. Se incentivó así, como se ha comentado, la separación, división y equilibrio de poderes de manera positiva y no de manera absolutista, tanto en el orden nacional como estatal y municipal. Dicho de otra manera, el presidente fundía al Congreso y a la Suprema Corte de Justicia, a todos los órganos del Estado que estaban a su servicio y se inicia un proceso de diferenciación que tiende a consolidar la división de poderes. De tal manera que la división de poderes se asume como un mecanismo de control de las decisiones del presidente, en las que, por ejemplo: a) la Suprema Corte de Justicia le pueda corregir cosas al presidente y al Congreso; b) los gobernadores ya no dependan del presidente y éste pierda el control sobre ellos; y c) en las que inician procesos de alternancia en los estados.

Desde esa perspectiva también se considera que a finales de los años setenta, se da en México una reforma de examen y de conciencia sobre la necesidad de control del daño del presidente respecto del Estado y de las instituciones. A partir de esto, se hace conscientemente un conjunto de medidas de voluntad política expresa, que orientan hacia un contexto de mayor complejidad social y política, donde una persona, el presidente, ya no puede controlar al Estado en su conjunto. Así, se desvanece el poder a otros actores y disminuye su concentración, debido justamente a la mayor complejidad social.

De tal manera que se hacen necesarios y posibilitan mayores controles al Poder Ejecutivo, con mayores contrapesos institucionales y con mayor distribución de instancias de decisiones y de participación de actores.

***Excursus* final**

sobre el sistema presidencial mexicano

Un preámbulo conclusivo

En el presente estudio se han atestiguado debilidades del diseño institucional del sistema presidencial mexicano, halladas desde 1824 hasta 1977. Esas debilidades incentivaron la creación de estructuras inestables, la falta de monitoreo e incertidumbre institucional. En el análisis se enfatizó su extenuación en un proceso evolutivo de casi dos siglos, según hemos sostenido. En el devenir histórico, el diseño del sistema presidencial en México fue atropellado por hechos políticos que desfiguraron sus principios y desarticularon su funcionamiento.

Los eventos que lo marcaron notablemente, fueron las pugnas entre liberales y conservadores. Pero no sólo eso lo marcó, también fue un diseño *ad hoc* que sostuvo dos fases o ciclos históricos de autoritarismo en México. En decir, dos épocas sucesivas e inmediatas de autoritarismo. La primera se identifica con el *Porfiriato* –entre finales y principio de los siglos XIX y XX– la segunda se comprende en lo que entendemos como el presidencialismo mexicano –entre los años veinte y finales de los setenta del siglo XX–. En ambos periodos, el poder unipersonal del presidente llegó al extremo de una autocracia insostenible que motivó dos crisis políticas y sociales que desencadenaron dos fenómenos de una magnitud semejante: la Revolución mexicana de 1910 y el proceso de liberalización política de 1977.

En otras palabras, se ha corroborado, al observar los ciclos que van de finales del siglo XIX hasta los años setenta del siglo XX, que el poder del Ejecutivo, bajo el auspicio del sistema presidencial, arrojó como saldos principales dos periodos longevos, inmediatos y sucesivos de arbitrariedad y autoritarismo, como se ha dicho. El primero, estimulado por la reelección presidencial continua y la supremacía absoluta del presidente –el *Porfiriato*– y el segundo, por un diseño

fundado en una concepción nula de la división de poderes y de conducta hegemónica y unilateral del presidente –presidencialismo mexicano–. Estamos hablando de 120 años en los que el débil diseño del sistema presidencial mexicano, afectó negativamente y en distinto grado al Estado y a sus instituciones.

La debilidad institucional se fincó también en un específico diseño institucional que favoreció la falta de controles y no contempló la posibilidad del daño por la conducta del presidente, dada la ausencia de límites. Bajo ese diseño, se incrementó la desviación y el incumplimiento del servicio público y se hizo evidente que, a menor control de la conducta del presidente, mayor el riesgo de decisiones atentatorias de los intereses de la nación y de los derechos de las personas.

A pesar de los enflaquecimientos del diseño del sistema presidencial hasta nuestros días, se modificó una compleja red de sistemas en el Estado mexicano, que impactó positivamente en el control y límites al poder presidencial. Esta nueva tendencia tuvo como base, un diseño institucional del sistema político en general, que diversificó las decisiones en varios medios institucionales y actores, lo que orientó al sistema presidencial mexicano, hacia su atenuación, renovación o racionalización.

Como se ha indicado, desde los años setentas del siglo pasado hasta lo que va del siglo XXI, en 2017, es posible documentar cambios graduales en el sistema político mexicano que confirmaron avances progresivos en materia de controles positivos al sistema presidencial mexicano. Los resultados más representativos son: a) las dos alternancias en el orden nacional, la de 2000 y 2012, y otras, en más de una docena de entidades federativas, así como la nueva pluralidad en el Congreso nacional y los congresos estatales; b) la independencia de los poderes judiciales federal y locales; c) la consolidación del sistema de organismos con autonomía constitucional; d) la creación de la Ciudad de México como una nueva entidad federativa, con su propia Constitución, originada en una Asamblea Constituyente; y e) algunas modalidades de organización política como por ejemplo, la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago). En esos resultados, también es importante considerar la entrada en vigencia del precepto constitucional de gobierno de coalición, próximo a estrenarse en las elecciones presidenciales del año 2018.

Si bien esas reformas no se realizaron en ámbitos decisionales propios de la institución presidencial, han acotado significativamente al presidente del gobierno; fueron cambios realizados a diversos sistemas, tales como : a) el sistema judicial, b) los sistema político, electoral y de partidos, c) los sistemas económico, presupuestal, financiero, monetario y bancario; d) los sistemas no jurisdiccional y jurisdiccional de los derechos humanos, e) los sistemas de información, transparencia y rendición de cuentas; f) los medios de comunicación; y g) otros de carácter social, sindical y gremial.

Frente a los progresos políticos, que para algunos estudiosos han consolidado la “transición democrática en México”,³⁰⁰ se puede concluir que el incremento de la diferenciación de instancias decisionales autónomas es la variable fundamental que impactó en la supremacía del poder presidencial de manera positiva. No obstante, es atendible indagar sobre la viabilidad de un nuevo diseño de la institución presidencial que fortalezca a todos los poderes del Estado, incluyendo el poder del presidente y los equilibrios entre ellos.

Hacia la innovación del poder presidencial

En el contexto del sistema presidencial actual, es importante señalar las reflexiones del jurista Diego Valadés que concluyen en la excesiva concentración del poder del presidente del gobierno, basado en la gran cantidad de funcionarios públicos que designa. Hecho que sucede, según él, sin la participación y aprobación del Congreso nacional o de una de sus cámaras, en un escenario institucional en el que se suprimió desde 1981 el Consejo de Ministros. Como efecto de esto, el colosal nombramiento presidencial sobre el gran número de funcionarios produce una alta concentración del poder a pesar de la existencia de organismos con autonomía constitucional, en los que ocasionalmente “se han implantado un *intercambio de influencias* que se traducen en negociaciones confidenciales entre el Gobierno y los dirigentes partidistas, de manera que los nombramientos recaen en personas que representan intereses relevantes para los agentes que los realizan”.³⁰¹

³⁰⁰ Ver: WOLDENBERG, José, *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2012, p. 13-16.

³⁰¹ VALADÉS, Diego, “El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas”, ...*Op. Cit.*, p. 292.

En el mismo orden de ideas el autor invita a reflexionar sobre las siguientes premisas relativas al gobierno y a la alta concentración del poder presidencial:³⁰²

- a) El sistema jurídico mexicano no contiene disposiciones que expliquen en qué consiste el gobierno como cuerpo de decisiones políticas, quiénes y por qué lo integran, cómo actúa en conjunto, qué funciones tienen asignadas, cuáles son sus responsabilidades, quién los evalúa y a qué controles se sujetan. No obstante, es claro que en un Estado constitucional las decisiones políticas deben corresponder a un gobierno responsable y controlable, no a un solo individuo y a sus colaboradores personales.
- b) Tan dominante es el personalismo presidencial que, a diferencia de casi todos los demás Estados constitucionales, en México no se ha considerado necesario que, además del presidente de la República, el país tenga gobierno. No existe una ley orgánica del Poder Ejecutivo federal –porque éste se deposita en un solo individuo–, pero sí existe una ley del Congreso y otra del Poder Judicial.
- c) La Constitución mexicana está alineada conforme al criterio de la mayor concentración posible del poder político como condición de eficacia, y no contempla todavía la presencia de un gobierno institucional. Esta concentración del poder ha sido una constante que no ha dejado espacio para instituir un gobierno funcional y responsable, capaz de superar los desafíos que todo Estado enfrenta.

Por efecto de esas premisas y realidades, el jurista mexicano considera que, en el sistema político mexicano “a veces se llega al extremo, como en la reciente reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, de un precepto que dispone: ‘...el Ejecutivo Federal elaborará las políticas de radiodifusión y telecomunicaciones del Gobierno Federal...’. Lo que en otras palabras equivale

³⁰² VALADÉS, Diego, ¿Hay gobierno? México, *Reforma*, 3 de marzo, 2015. [En línea: <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/editoriales/editorial.aspx?id=57515&md5=2d8925b03d1b45c7fcd204a1150dcf4&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe> (fecha de consulta: 20 de mayo de 2016)].

a decir: ‘el presidente elaborará las políticas del presidente’”,³⁰³ y en el mismo sentido concluye:

En México no hemos hecho una reforma profunda del poder, hemos adoptado algunos instrumentos, ciertamente valiosos, para hacer democrática la lucha por el poder. Nos falta, sin embargo, hacer otro tanto con el ejercicio del poder. La estructura del poder político no obedece a la racionalidad democrática; el sistema imperante desde 1917 corresponde a la prevalencia de un poder unipersonal, explicable históricamente como parte de un proceso revolucionario, pero no aceptable en una sociedad ya estabilizada y con una clara vocación democrática [...] La democratización del poder presidencial es una medida complementaria de la democratización de los sistemas electoral y representativo, que ya está dando frutos. No reformar el sistema presidencial es dejar la reforma democrática trunca y, peor todavía, exponerla a una regresión autoritaria.³⁰⁴

Para los politólogos y estudiosos del sistema presidencial, Alberto Escamilla Cadena y Enrique Cuna Pérez, fundados en el enfoque de los sistemas presidenciales de Diether Nohlen, establecen que hay tres elementos constitutivos que se han modificado en el presidencialismo mexicano: el primero es el constitucional, se refiere a la distribución de facultades constitucionales entre Ejecutivo y el Legislativo; el segundo, el político institucional, que tiene que ver con los partidos políticos, es decir, del paso del monopartidismo al pluripartidismo; y el tercero, el modelo de toma de decisiones, que en el régimen autoritario tenía lugar a partir de la formación de una mayoría congresional y, a partir de 1997, se da la negociación entre partidos y las decisiones pasaron a ser producto de un consenso.³⁰⁵ “Esto ha propiciado el paso de un *presidencialismo dominante* con amplias facultades constitucionales y con mayoría congresional a uno de tipo *atenuado* con poderes constitucionalmente equilibrados entre Ejecutivo y Legislativo y con un gobierno sin mayoría”.³⁰⁶ No obstante, los mismos autores, Alberto Escamilla y Enrique Cuna, aclaran que:

³⁰³ *Ídem.*

³⁰⁴ VALADÉS, Diego, “El gobierno de gabinete en el sistema presidencial mexicano”, México, *Este País*, número 164, noviembre de 2004, pp. 20 y 22.

³⁰⁵ ESCAMILLA CADENA, Alberto y CUNA PÉREZ Enrique, *El presidencialismo mexicano ¿Qué ha cambiado?* Universidad Autónoma Metropolitana, Miguel Ángel Porrúa 2014, pp. 20 y 162-163.

³⁰⁶ *Ibidem*, p. 163.

Desafortunadamente, el acotamiento de los poderes del presidente no ha conducido a una plena adecuación de sus funciones, si bien hay indicios de que ha comenzado una adaptación, este proceso todavía permanece incompleto. [...] El reto consiste en tener un Ejecutivo que interactúe y respete las reglas de una democracia, de un Estado de derecho, de una economía de mercado regulada y de una administración pública vigilada. [...] Un presidencialismo democrático exige que sus poderes constitucionales estén moderados, además de una mayor vigilancia sobre sus acciones, pero al mismo tiempo, requiere también de la cooperación del Poder Legislativo para alcanzar las mayorías necesarias que exige la gobernabilidad democrática. Éste es un dilema que por momentos no puede resolver eficazmente el actual diseño institucional.³⁰⁷

Respecto a las premisas que nos sugieren los estudiosos citados, se considera recomendable innovar y establecer dispositivos jurídicos dentro de los mecanismos del diseño institucional actual que permitan gradualmente el tránsito del carácter unipersonal tradicional del presidente, a la racionalización del poder presidencial, bajo la premisa de la colegiación de actores que influyan de manera directa en el ámbito decisorial del Poder Ejecutivo. Se trata de anular progresivamente el incentivo negativo de la racionalidad basada en el egoísmo personal y la búsqueda de la satisfacción del agente presidencial. Esos incentivos negativos se pueden corroborar en los hechos históricos que originaron el autoritarismo y que le dieron vigencia durante largos periodos de los siglos XIX y XX, que afectaron la evolución política de la sociedad mexicana.

Desde la perspectiva del presente estudio, no se trata de quitarle al presidente la legitimidad lograda en las urnas, sino de fortalecer sus decisiones políticas con base en principios democráticos y monitoreadas, por otros actores que incentiven la responsabilidad política, tanto de los creadores de los programas de gobierno como en los instrumentadores de decisiones gubernamentales y la solución de contingencias políticas.

El escenario de democratización presente en el país, ha creado condiciones propicias para el establecimiento de límites y controles a la conducta del presidente. Una línea progresiva de esa lógica podría encontrarse en la

³⁰⁷ *Ídem.*

innovación de mecanismos que diversifiquen la toma de decisión unipersonal en el Poder Ejecutivo, sin negar la importancia de su rol en el sistema político mexicano. En ese sentido, se considera viable proveer de fortaleza democrática el ámbito de decisiones del presidente, sin alterar sus funciones principales de sostenimiento y ejecución del gobierno, pero que limite la posibilidad del daño o conducta riesgosa del Ejecutivo. En otras palabras, razonamos practicable la democratización en el Poder Ejecutivo, o el establecimiento de un gobierno colegiado liderado por el presidente y orientado hacia el establecimiento de un diseño institucional que limite la propia conducta presidencial. Límites que incrementen la participación del Poder Legislativo. Esto, a efecto de establecer bases institucionalmente más sólidas para la promoción del bien colectivo o del beneficio social y el mejor cumplimiento del servicio público.

La prospectiva, para 2018

En materia de controles positivos desde 1977, es vasto el número de reformas institucionales que ha impactado en la conducta del presidente. Los beneficios en el diseño son extensos también, por lo que sería pretencioso en este momento establecer un balance sobre todas las innovaciones habidas. No obstante, una de las modificaciones más recientes en México, que intenta incidir directamente en la conducta unipersonal de presidente, se publicó en febrero 2014 y se pondrá en marcha en la elección presidencial de 2018. Se trata de la instauración de un gobierno de coalición propio de la longeva tradición de los sistemas parlamentarios. Modificación que se enmarca en lo que se ha denominado la democracia consociativa o consociacional y que se pondrá a prueba empírica, justamente durante la próxima elección presidencial.

Este esfuerzo por democratizar el actuar presidencial, indudablemente tiene su mérito político; sin embargo, pese a que otorga participación al Senado en la conformación del programa de gobierno y del gabinete presidencial, contiene elementos que, desde el punto de vista del presente estudio, marcan debilidades en su diseño institucional y crean incertidumbre política.

Los cuestionamientos fundamentales desde esta perspectiva, sobre las debilidades de los nuevos dispositivos, tienen origen en el artículo 89 constitucional reformado. Esto, en virtud de que en él se estableció el carácter

potestativo del presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que *en cualquier momento* opte por un gobierno de coalición. De igual manera, se considera falta de diseño y una debilidad, el mandato constitucional que se estableció en el mismo artículo, que la Cámara de Senadores apruebe *por la mayoría de los miembros presentes* el programa y convenio que regulará al gobierno de coalición.

En virtud de lo anterior, y con la finalidad de que resulten claras las observaciones a los dispositivos referidos, se citan textualmente sólo los dos párrafos de las diversas disposiciones reformadas de dicho artículo, dedicado a las facultades del presidente de la República, en materia del gobierno de coalición.

Artículo 89. ...

I. a XVI. ...

XVII. *En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.*

El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.

XVIII. a XX. ...

Fundados en esos dispositivos del texto constitucional, consideramos que se privilegia la conducta unipersonal del presidente al otorgarle a éste, como *opción* sin límite de tiempo, la puesta en marcha de un gobierno de coalición. Con esto, se incentiva el poder unipersonal del titular del Poder Ejecutivo, como se ha dicho, así como su visión individualista, que pudiera, además, estar sesgada por el interés partidista o un interés político de éste, y también personal sobre la gobernación y la estabilidad del país, que puede ser equívoca.

En la misma facultad presidencial de optar por un gobierno de coalición no se establecen supuestos jurídicos que otorguen certeza sobre la puesta en marcha de esta modalidad de organización gubernamental. En otras palabras, el

presidente podrá, si el mismo lo desea, democratizar sus propias decisiones y si no lo desea podrá no hacerlo. No existe ningún mandato que lo imponga.

Vale la pena preguntarse si tiene sentido la figura del gobierno de coalición en el caso de que al presidente no le interese utilizarla o sea letra muerta en la Constitución, y bajo qué supuestos se controlaría la conducta del presidente para dar certeza y realización a un gobierno de coalición. En el primer caso, se considera que el gobierno de coalición no debe ser letra muerta, en virtud de la importancia de establecer límites a la conducta unipersonal del presidente, por lo que es importante incentivar la participación del Congreso en la ratificación del gabinete y crear condiciones propicias para la responsabilidad política del gabinete frente al Congreso. En el segundo caso, se considera que los supuestos constitucionales para la realización de un gobierno de coalición podrían orientarse, por ejemplo, en los porcentajes de la votación nacional. Ello, en consideración que desde 1988 en México, el presidente electo triunfa con menos de 50 por ciento de la votación nacional emitida; por poner un ejemplo, en 2006 su triunfo se dio con 32 por ciento y .05 por ciento de diferencia con su más cercano competidor. Además de que los niveles de abstencionismo han llegado a tocar el umbral de 60 por ciento del padrón electoral nacional.

En virtud de la debilidad del diseño constitucional e institucional que se ha señalado en la modificación al artículo 89 constitucional, derivada de la facultad potestativa del presidente para crear o no en cualquier momento un gobierno de coalición en México, se considera en el presente estudio que se incentivan varios escenarios negativos que se presentan a continuación, los cuales generan incertidumbre y estructuras institucionales inestables, respecto de la figura del gobierno coalicional.

- a) El presidente puede *optar* por un gobierno de coalición al final de su mandato y utilizar este mecanismo como un instrumento de impacto político hacia la elección presidencial siguiente.
- b) El presidente puede *optar* por un gobierno basado en una alianza gubernamental con los partidos *satélites* o *subordinados* que formaron la coalición electoral previa a su triunfo, y que ya tienen un programa político definido.

- c) El presidente puede optar por un gobierno de coalición con un partido minoritario subordinado al partido del presidente y crear un gobierno de coalición monocolor.
- d) El presidente puede *optar* por un gobierno de coalición para resolver cualquier contingencia política coyuntural que él considere que justifique su creación, pese la visión nacional de la pluralidad política.
- e) Finalmente, el presidente puede *optar* simuladamente por un gobierno de coalición para conformar una coalición electoral o parlamentaria y sacar adelante sus intereses partidarios o políticos personales inmediatos. Así mismo, puede disolverlo en el momento que lo juzgue conveniente.

Las debilidades en el diseño institucional del gobierno de coalición también las observamos en el artículo 76 constitucional, relativo a las facultades del Senado. Particularmente, se encuentran en la fracción II de dicho artículo que se cita a continuación, para su mayor claridad. En esa fracción, se disponen tanto la facultad de ratificación por parte del Senado de los nombramientos de los integrantes del gabinete, como el carácter remisivo a una ley, para su realización.

Artículo 76. ...

I. ...

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

III. a XIV. ...

En primer lugar, con respecto a la ratificación de los secretarios, en el caso de que haya un gobierno de coalición, se puede observar que no se establece

principio alguno que oriente el proceso mediante el cual los secretarios serán ratificados. De igual manera, el carácter remisivo –“en los términos que la ley disponga”– que se encuentra al final dispositivo que comentamos, no se refuerza en el Régimen Transitorio del Decreto que crea al gobierno de coalición. Es decir, no se tiene certeza constitucional sobre el procedimiento de la ratificación, tampoco se tiene certeza en el tipo de ley reglamentaria o secundaria para que eso suceda y, peor aún, no se estableció el límite de tiempo para su aprobación e inicio de la vigencia.

Es importante subrayar, que en la tradición legislativa mexicana a pesar de que se establecen tiempos límite para la elaborar leyes que garanticen principios constitucionales, no se cumplen. Existen, por ejemplo, reformas constitucionales como la de junio de 2011, en materia de derechos humanos, que, a la fecha de 2017, no cuentan con todas las leyes –faltan las leyes relativas a los artículos constitucionales 29 y 33–, para garantizar los derechos tutelados, no obstante que el Régimen Transitorio de dicha modificación constitucional estableció un año –hasta 2012–, como límite para la realización de las leyes garantes. Esta observación tiene sentido hacerla, en virtud de considerar lo que puede pasar, si ni aun con límites de tiempos, el Congreso cumple algunos de los preceptos constitucionales.

En relación al mismo párrafo, fracción II del artículo 76 constitucional, existen otras debilidades. Por ejemplo, las facultades de ratificación para el Senado se ponen en marcha sólo para algunos secretarios de Estado, lo cual es un avance significativo; sin embargo, vale la pena comentar que en los ramos estratégicos de relaciones exteriores, la Marina y la Defensa Nacional, el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea continúan bajo en control unipersonal del presidente, así como los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica. También quedaron en el poder presidencial algunas decisiones fundamentales como la definición de: a) la fuerza del Estado; b) los medios de comunicación; c) la materia energética; e) la materia económica; f) la materia internacional; y f) una red enorme de subsecretarías y de organismos estatales más.

Más allá de la defectuosa técnica legislativa de la reforma, como haber incluido en el artículo 76 y no en el 89, la aprobación del convenio y programa – en virtud de que las facultades del presidente se establecen en el artículo 89 y

las del Senado en el artículo 76, es importante considerar que en el párrafo segundo de la fracción XIII del artículo 89—, se debió instaurar el carácter remisivo de dicho artículo a una ley en la materia. Es decir, una ley propia para el gobierno de coalición que establezca los lineamientos de la realización del convenio y el programa, las definiciones esenciales, los procedimientos de ratificación del gabinete y las causas de disolución de dicho gobierno de coalición, entre otras cosas. No obstante, es importante subrayar que ya se han presentado algunas propuestas, una de ellas es el “El anteproyecto de ley del gobierno de coalición”³⁰⁸ coordinado por los constitucionalistas Daniel Barceló y Diego Valadés del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

En ese sentido, consideramos que las facultades del Congreso instauradas en los artículos 74, 76 y 89 respecto al gabinete, sólo dejan claro que es al presidente del gobierno y no al Congreso a quien corresponde nombrarlos, y que, en el acto de ratificación del Senado, no existen mecanismos que infieran grados mínimos de responsabilidad política y control parlamentario. Además, el diseño es débil en virtud, como lo hemos dicho, de que incentiva, por una parte, la conducta unipersonal del presidente y, por la otra, la falta de certeza y de seguridad jurídica, así como incertidumbre institucional.

La reforma en referencia, desde nuestro punto de vista, no estimuló el control de la conducta presidencial, esto en virtud de que, por una parte, como lo hemos identificado, el programa y el convenio que regula a dicho gobierno no son realizados bajo ninguna disposición reglamentaria por el Senado, y por la otra, porque la misma reforma estableció que dicho programa y convenio será aprobado por una mayoría de los legisladores presentes y no una mayoría calificada. Lo que implica el riesgo de que el partido mayoritario del presidente del gobierno utilice a un “partido satélite” o subordinado de él, para instaurar un gobierno de coalición. Esta lógica variaría en un escenario, en el que ganara un partido de oposición que no necesariamente cuente con la mayoría en el Senado de la República.

³⁰⁸ Véase: BARCELÓ, Daniel y VALADÉS, Diego: *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición*, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2016.

De acuerdo con eso, podemos decir que la designación y ratificación de los funcionarios del gabinete o el procedimiento de ambos poderes respectivamente, tiene mayor sentido en la medida en que el diseño institucional y constitucional también se apoye en mecanismos de control del poder y responsabilidad política. Un ejemplo de esto es, justamente, el diseño que existe en el sistema parlamentario, como en el caso del sistema español, donde se combinan mecanismos como la investidura y el refrendo, que contribuyen al control y la responsabilidad por la confianza y censura del Congreso al presidente del gobierno y sus ministros.

En ese sentido, es recomendable poner énfasis tanto en el diseño de una ley reglamentaria como en el programa político y el compromiso social del gobierno de coalición con los gobernados, para incrementar los grados de responsabilidad y de límites a la conducta del presidente. Es decir, instituir dispositivos propios para el sistema presidencial, sin afectar la legitimidad de los poderes Ejecutivo y Legislativo, que incentiven el cumplimiento del servicio público y orienten el ejercicio del Poder Ejecutivo hacia la prevención y remediación del daño y la promoción del beneficio o del bien.

Los antecedentes históricos de la arbitrariedad del poder presidencial en México son una prueba suficiente de que no podemos actuar como si la buena voluntad del presidente estuviese garantizada o fuese suficiente para afrontar momentos de enorme contingencia. No se trata de una cuestión personal sino institucional. En ese escenario, se considera en el presente estudio la importancia de los límites tanto de las facultades del Congreso como en las propias del Poder Ejecutivo. Pues si bien el gobierno de coalición es generoso para la construcción democrática y para una nueva cultura política, no lo será con un diseño débil. Nuestra preocupación se orienta a dejar claro a los operadores de éste tipo de gobierno, lo que deben de hacer; y a los destinatarios de la Constitución, qué les depara, y que la figura del gobierno de coalición no decaiga en una simulación coalicional.

¿Hacia un gobierno de gabinete, para México?

Una de las formas de organización gubernamentales en las que se ha reflexionado el sistema presidencial mexicano es justamente el gobierno de

gabinete. Sus principios tienen origen en el sistema parlamentario inglés y se han intentado establecer en América Latina, particularmente en Argentina. El fundamento de esos gobiernos en el sistema presidencial, se da por la enjertación de elementos del sistema parlamentario, lo que se conoce como la parlamentarización de los sistemas presidenciales.

El principio vital y genuino de esa forma de organización gubernamental, en el escenario del presidencialismo, se encuentra en el establecimiento de un jefe de Estado y un jefe de gobierno, es decir de un presidente electo por el voto universal directo y un jefe de gabinete o de ministros que puede ser designado por el presidente del gobierno, pero con la participación del Congreso, en diferentes grados y modalidades. Dicha participación del Legislativo puede ser variada y se da a partir de diversas formas para tomar acuerdos. Sus ventajas parecen innovadoras pero su pertinencia empírica es imprescindible para medir su desempeño, gobernabilidad y gobernanza, así como la estabilidad del Estado y las instituciones.

En la realidad política del presidencialismo poco se ha experimentado este tipo de gobierno. No obstante, desde nuestro punto de vista, el gobierno de gabinete, en su tradición parlamentaria y aún más en el sistema presidencial, es un detonante para distribuir positivamente las decisiones unipersonales del poder presidencial del gobierno, sobre todo en el caso del sistema presidencial.

En nuestro entender, el gobierno de gabinete en el contexto del presidencialismo es un instrumento que incentiva capacidades decisionales diferenciadas en diversos grados de democratización, y atenúa el carácter unipersonal del titular del gobierno o del Poder Ejecutivo. En otras palabras, incita positivamente a la colegiación de decisiones del presidente y estimula la responsabilidad política con relación a los fallos del Ejecutivo frente al Poder Legislativo. Fortalece también, la distribución de funciones, por lo que de manera directa engrandece el principio de equilibrio de poderes y flexibiliza la relación entre las diferentes esferas del mando público. Es decir, promueve un contrarresto o balance de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo sin que se anule la naturaleza política y administrativa de cada uno de estos poderes del Estado.

En ese escenario de exaltación y de participación en la toma de decisiones, se permite y se provoca *que varias cabezas piensen mejor que una* –la del

presidente– y que el Congreso monitoreé el actuar del Poder Ejecutivo en su conjunto, con un instrumento más, que sería justamente el jefe de gobierno. De igual manera, en el caso de que el Congreso participe en la designación o ratificación del gabinete o algunos de sus integrantes, la relación entre poderes incentivaría la comunicación entre los funcionarios y los legisladores. Lo que además abonaría a la confianza y concordancia de las decisiones ejecutivas del presidente con las decisiones legislativas del Congreso.

Desde esa perspectiva, el jefe de gabinete y los integrantes del gabinete son un punto de encuentro entre el presidente y el Poder Legislativo. Esto, sin arrebatarse sus facultades al Poder Ejecutivo, como lo hemos apuntado, pero sí, disminuir el carácter de designación unipersonal y a veces excesiva o abusiva del presidente del gobierno. También se incrementaría la capacidad decisional del Poder Ejecutivo y la responsabilidad sobre sus actos de gobierno. En otras palabras, se democratizan las decisiones de política pública y se amplían los límites de la responsabilidad política, a la vez que se promueve la vigilancia de la conducta presidencial y se controlan las aspiraciones egoístas y autoritarias del sujeto principal, el presidente del gobierno. Por lo tanto, con esa perspectiva de gobierno de gabinete se puede orientar a crear estructuras comportamentales positivas para dar certidumbre al ámbito institucional de las medidas presidenciales.

En el gobierno de gabinete, el programa de gobierno del Ejecutivo se vigoriza e incentiva una fuente de responsabilidad política frente al cumplimiento e incumplimiento del servicio público. Esto en la medida en que se incrementa la comunicación y la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. De igual manera, la designación del responsable de la política gubernamental compartida con el Congreso, incentiva la confianza de la acción de gobierno.

En ese orden de ideas, la relación colaborada de designación/ratificación por parte de los poderes Ejecutivo y Legislativo, respectivamente, como supuesto del gobierno de gabinete, reviste de consenso al jefe de gabinete y en su caso al gabinete en su conjunto, con lo que se estimula la confianza de la función ejecutiva con respecto a la participación del Congreso, así como la responsabilidad política del Ejecutivo frente al Legislativo.

A todo lo anterior, vale la pena aclarar que esta forma originaria de organización gubernamental –gobierno de gabinete– del sistema parlamentario

es “‘dualista’, es decir, el Gobierno está sometido a la doble confianza; del rey y del Parlamento. Esta dualidad proviene del doble fundamento de la legitimidad de los gobiernos”,³⁰⁹ una, nacida del principio monárquico y otra de una Cámara representativa. Es una forma de gobierno “típicamente británico, y de manera tradicional ha sido considerado un sinónimo del modelo parlamentario de Westminster [que los tratadistas desde el siglo XIX] distinguían entre el ‘Ejecutivo parlamentario’ y el ‘Ejecutivo presidencial’. A grandes trazos las notas distintivas sustanciales residían en la naturaleza colegiada del primero y en la singular del segundo”.³¹⁰

Aclaremos también que, para el caso del gobierno de gabinete en el sistema presidencial, se trata de una adecuación funcional y sistemática a los mecanismos del ejercicio del poder, con la finalidad de hacer flexibles como lo hemos apuntado: a) las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, b) a la vez de generar cooperación entre ambos, c) disminuir el carácter unipersonal del Poder Ejecutivo e incentivar los consensos, así como, d) fortalecer la confianza y responsabilidad política entre ellos y, e) posibilitar niveles aceptables de gobernabilidad política entre el Congreso, el Ejecutivo y en el Estado en su conjunto.

En ese sentido, vale la pena señalar que la propia naturaleza de la separación de poderes del presidencialismo latinoamericano imposibilita importar el modelo del gobierno de gabinete tal cual del parlamentarismo inglés u otros del resto de mundo. Recordemos que los sistemas presidenciales se fundan en mandatos diferenciados y el gobierno no surge del parlamento, si no de la votación universal directa, secreta y popular, e incluso en ocasiones surge de procesos electorales de votación indirecta, como es el caso de Estados Unidos de América. No obstante, la evolución de este tipo de gobierno de gabinete en América Latina trae consigo ideas genuinas que buscan un nuevo diseño de la institución presidencial, lo que desde nuestro punto de vista es deseable porque incentiva el control de la conducta presidencial y estimula nuevas premisas y relaciones en el marco de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

³⁰⁹ FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Carmen y FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso, *Sistema electoral, partidos políticos y parlamento*, Madrid, Editorial COLEX, Segunda edición, 2008, pp. 197-198.

³¹⁰ VALADÉS, Diego: *El gobierno de gabinete,...* Op. Cit., p. 1.

Por lo anterior, consideramos que un diseño de la institución presidencial mexicana, bajo los principios del gobierno de gabinete, es teóricamente viable y empíricamente posible respecto al diseño institucional y constitucional presidencial actual, y aún más con la enjertación de la figura del gobierno de coalición, que entrará en vigencia para el año 2018. Incluso se puede afirmar que la evolución del gobierno de coalición en México incentiva un avance hacia la construcción de un gobierno de gabinete genuino. En el mismo sentido, corroboramos que el modelo presidencial actual si permite y soporta cambios graduales, sin brusquedades en su diseño originario. En otras palabras, el diseño del sistema presidencial presente, permite asentar las bases para la democratización y diluir hasta desaparecer el carácter y la conducta unipersonal del presidente del gobierno. Tal vez, de no lograrlo, ponderamos la existencia de un apuro autocrático en constituirse, fundados y a la vez advertidos, por el egoísmo presidencial que el devenir histórico ha demostrado en las dos fases continuas e inmediatas de autoritarismo mexicano. No se trata de nada personal en contra de la institución presidencial, como se ha dicho, simplemente es menester perfeccionar la institución del Poder Ejecutivo y controlar la conducta egoísta y arbitraria del presidente del gobierno con la participación del Congreso, pues en el presente estudio se coincide que “sin control parlamentario no existe democracia representativa”.³¹¹

En el mismo sentido se considera que el gobierno de gabinete tiene elementos básicos en su diseño para prevenir y remediar el daño y promover el beneficio o el bien en el Estado y sus instituciones. Esto posibilita el control positivo de la conducta del presidente del gobierno con la participación del Congreso, promueve la pluralidad política en el ejercicio del poder, e incentiva la prevalencia de los derechos de las personas. En otras palabras, la institución presidencial, desde la perspectiva de los principios del gobierno de gabinete, integra un conjunto de reglas e incentivos que establecen restricciones racionales y ponderan la conducta política del presidente de la República y su interacción de éste con actores interdependientes en el espacio público y político. Esto para México, reflejaría un cambio paulatino del sistema presidencial

³¹¹ GARCÍA ROCA, Javier: “La función parlamentaria de control a caballo de parlamentarismo y presidencialismo”, Ponencia del XII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Universidad de Externado, Bogotá, septiembre de 2015, p. 22.

mexicano para promover el beneficio en el Estado, con el incentivo de cumplimientos de la acción gubernamental y colectiva ante las conductas egoístas que incentivan perjuicios.

Desde esa perspectiva, queda también clara la tendencia en México hacia la construcción de un modelo institucional que pretende democratizar el poder presidencial y limitar la toma de decisiones unilateral y arbitraria del presidente del gobierno. Los primeros pasos ya se han dado desde finales de los años setenta y hasta nuestros días, se modificaron diversos sistemas y subsistemas del Estado y de sus instituciones, lo último de ello, es la constitucionalización del gobierno de coalición. En ese contexto, las dificultades para la instauración de un gobierno de gabinete en México han disminuido gradualmente y aún más con el establecimiento del gobierno de coalición. Sin embargo, un obstáculo para que eso suceda podría ser justamente el resquicio del anhelo autoritario en el ejercicio unipersonal del poder del presidente del gobierno. Esa posibilidad, es la razón fundamental para ajustar el diseño del sistema presidencial y prevenir cualquier rendija y conducta autocrática; es una razón de peso para readecuar la institución del Poder Ejecutivo, prevenir su desviación, promover el beneficio y maximizar sus resultados positivos.

La ruta del presente estudio nos ha dado la posibilidad de comprender el fundamento teórico del diseño institucional, construir algunas características del sistema político y presidencial en México, y conocer conceptualmente algunas corrientes interpretativas del sistema presidencial frente al sistema parlamentario. En el desarrollo del supuesto empírico, conocimos el diseño de la institución presidencial en la evolución del constitucionalismo mexicano, sobretudo en 1824, 1857, 1917 y a partir de 1977, así como en 1988, hasta la fecha. Esto, mediante ciclos en los que interaccionamos, el diseño institucional con la realidad política prevaleciente en cada época que acogimos. Se resaltaron los hechos que atestiguaron la historia de un poder presidencial unipersonal, que desembocó en el autoritarismo de Estado en dos momentos fundacionales de México, a finales de los siglos XIX y XX. Se conoció y describió a una realidad autoritaria hasta que iniciaron las modificaciones institucionales que incentivaron el camino hacia la racionalización y renovación del sistema presidencial, aún inconcluso, pero con una nueva prospectiva que tiene en sus manos la progresividad democrática.

El desarrollo de nuestro concepto operativo del diseño institucional, desde la perspectiva de la elección racional, en el contexto del neoinstitucionalismo y el control del poder, se orientó hacia la promoción del beneficio y la prevención y remediación del daño de la conducta del presidente. Así, nuestro formulismo de variables teóricas entre presidencialismo, control del poder, nuevo diseño institucional y gobierno de gabinete, nos permite ahora asegurar, que, entre mejor diseño institucional, mayor control de la conducta del presidente del gobierno; y entre menor diseño o un débil diseño de la institución presidencial, en materia de controles, se incrementa la conducta unipersonal, el daño al Estado y sus instituciones y se incentivan deseos autocráticos o autoritarios.

En el nuevo acontecer de la institución presidencial en México, florecen mecanismos institucionales que incentivan un diseño institucional basado en los ideales y principios democráticos. Se trata de componentes institucionales, que buscan la eficacia para limitar y controlar la conducta unipersonal. En ese escenario, el gobierno de gabinete en el sistema presidencial mexicano es un modelo que permite racionalizar el poder y renovar instrumentos funcionales entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, por lo que es ponderable instalarlo y perfeccionarlo con las necesidades y condiciones genuinas del contexto mexicano.

Bibliografía

Libros y artículos

- AGUILAR CAMÍN, Héctor, *La modernidad fugitiva. México 1988-2012*, México, Planeta 2012.
- AGUILAR RIVERA, José Antonio, *En pos de la quimera. Reflexiones sobre el experimento Constitucional atlántico*, México, CIDE y Fondo de Cultura Económica, 2000,
- BARCELÓ, Daniel y VALADÉS, Diego: *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición*, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2016.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José, “Breves comentarios sobre la Constitución de 1836”, en GALEANA, Patricia, *México y sus constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, Segunda edición, 2003.
- BARROSO, Luis Roberto, *El neoconstitucionalismo y la constitucionalización del derecho, el triunfo tardío del derecho constitucional en Brasil*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2008.
- BELLOTA, Luis Ángel, *Bandolerismo y descontento social en Guerrero, 1890*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LXII Legislatura, 2014.
- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- BOLÍVAR MEZA, Rosendo, *Reforma del Estado, alternancia política y transición a la democracia en México*, México, Universidad Obrera de México, Instituto Politécnico Nacional, 2013.
- BRADING, David Anthony, *Caudillos y campesinos en la Revolución Mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

- CABRERA, Luis, *Causas de la Revolución Mexicana*, México, Partido Revolucionario Institucional, Serie de textos revolucionarios, 1985.
- CANSINO César, *Democratización y liberalización*, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de la Cultura Democrática, Núm. 14, Segunda edición, 2001.
- CARBONELL, Miguel, *Constitucionalismo y democracia*, México, Editorial Porrúa, 2004, p. IX.
- _____ y SALAZAR, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006.
- _____ Oscar Cruz Barney y Pérez Portilla, Karla, *Constituciones históricas de México*, México, Editorial Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004.
- CÁRDENAS SOLÓRZANO, Cuauhtémoc, “6 de julio de 1988: el fraude ordenado por Miguel de la Madrid”, México, *La jornada* (2 de abril, 2004): 6.
- CÁRDENAS, GRACIA, Jaime, *Transición y reforma constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1996.
- CARPISO, Jorge y Jorge Madrazo, *Derecho constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1991.
- _____ “México, ¿sistema presidencial o parlamentario?”, México, *Revista Latinoamericana de Derecho*, Año I, número 1, (enero-junio, 2004): 1-37.
- _____ “Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional, del 31 de diciembre de 1994”, México, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XXVIII, número 83, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, (mayo-agosto, 1995): 807-842.
- _____ “Sistema presidencial mexicano: dos siglos de evolución”, en GARCÍA RAMÍREZ, Sergio (coordinador de la obra), *El derecho en México: dos siglos después*, y VALADÉS, Diego (coordinador), *Derecho Constitucional*, Tomo I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, 2010.
- _____ *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo Veintiuno Editores, Décimo octava edición, 2002.

- COMANDUCCI, Paolo, AHUMADA, María Ángeles, GONZÁLEZ LAGIER, Daniel, *positivismo jurídico y neoconstitucionalismo*, España, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2009.
- CÓRDOVA, Arnaldo, *La ideología de la Revolución Mexicana*, México, Ediciones Era, 2011.
- _____ *La formación del poder político en México*, Ediciones Era, 1990.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *El sistema político mexicano, las posibilidades de cambio*, México, Editorial Joaquín Mortiz, Décimo segunda edición, 1979.
- CRUZ BARNEY, Oscar, *Historia del derecho en México*, México, Oxford, Segunda edición, 2004.
- DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, España, Colección Demos, Ediciones Ariel, Quinta edición, 1970.
- ECKHARD Jesse y Dieter Nohlen, “Presidencialismo/sistema presidencial” en NOHLEN, Dieter, *Diccionario de Ciencia Política, teorías, método, conceptos*, México, Editorial Porrúa, El Colegio de Veracruz, 2006.
- ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos y NACIF HERNÁNDEZ, Benito, *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Fondo de Cultura Económica, 2002.
- ESCAMILLA CADENA, Alberto y CUNA PÉREZ Enrique, *El presidencialismo mexicano ¿Qué ha cambiado?* Universidad Autónoma Metropolitana, Miguel Ángel Porrúa 2014.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Carmen y FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso, *Sistema electoral, partidos políticos y parlamento*, Madrid, Editorial COLEX, Segunda edición, 2008.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías, la ley del más débil*, Cuarta edición, España, Editorial Trotta, 2004.
- _____ “La democracia constitucional”, en CURTIS, Christian, (compilador), *Desde otra mirada*, Argentina, Eudeba, 2001.
- _____ MORESO, José Juan y ATIENZA, Manuel, *La teoría del derecho en el paradigma constitucional*, España, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Segunda edición, 2009.

- FIX-FIERRO, Héctor, "Prólogo", en GALEANA, Patricia y BARCELÓ, Daniel, *Historia de las instituciones jurídicas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Senado de la República, 2010.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Segunda edición, 2000.
- _____ "Acta Constitutiva y de Reformas, 1847", "Marco jurídico", en GALEANA, Patricia, *México y sus constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, Segunda edición, 2003.
- _____ y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, "Las garantías constitucionales en México", en GARCÍA RAMÍREZ, Sergio (coordinador de la obra), *El derecho en México dos siglos (1810-2010)* y VALADÉS, Diego (coordinador), *Derecho Constitucional Tomo I*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, 2010.
- GAMBOA, MONTEJANO, Claudia, *Suplencia presidencial, estudio de los artículos 84 y 85 constitucionales y la propuesta de modificación*, México, Cámara de Diputados, LXI Legislatura del Congreso de Unión, Dirección de Investigación y Análisis; 2010.
- GARCÍA REYES, Christian Uziel y VALDEZ CASTRO, Reyna Guadalupe, *Gobernabilidad, partidos y elecciones en México (1977-2010). Propuesta en torno a la reforma política*, México, Instituto Electoral del Estado de México, Serie Breviarios de Cultura Política Democrática No. 10, 2010.
- GARCÍA ROCA, Javier: "La función parlamentaria de control a caballo de parlamentarismo y presidencialismo", Ponencia del XII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Universidad de Externado, Bogotá, (septiembre, 2015): 1-36.
- GARCÍADIEGO, Javier y KUNTZ FICKER, Sandra, "La Revolución mexicana", en VARIOS AUTORES, *Nueva historia general de México*, México, Colegio de México, 2010.
- GARRIDO, Luis Javier, *EL partido de la revolución institucionalizada, la formación del nuevo estado en México (1928-1945)*, México, Siglo Veintiuno Editores, Quinta edición, 1989.
- GONZÁLEZ PEDRERO, Enrique, *País de un solo hombre: el México de Santa Anna*, Volumen I y II. México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

GONZÁLEZ, María del Refugio, “Transiciones jurídicas en México del siglo XIX a la Revolución”, en GONZÁLEZ, María del Refugio y LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, (editores), *Transiciones y diseños institucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1999.

_____ y CABALLERO JUÁREZ, José Antonio, “Notas para el estudio del proceso de formación del Estado de derecho en México. Los modelos de la Constitución de 1917”, en CARBONELL, Miguel, CRUZ BARNEY, Oscar y PÉREZ PORTILLA, Karla, *Constituciones históricas de México*, México, Editorial Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004.

GOODIN, Robert E. (compilador), *Teoría del diseño institucional*, Barcelona, Editorial Gedisa, 2003.

GUERRA, François-Xavier, *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, Segunda edición, 1991.

HAMILTON, Alexander, et ál, *El federalista*, traducción de Gustavo R. Velasco México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

HUERTA OCHOA, Carla, “Constitución y diseño constitucional”, en SERNA DE LA GARZA, José María y CABALLERO JUÁREZ, José Antonio, editores, *Estado de Derecho y transición jurídica en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002.

JÁUREGUI, Luis, “La economía de la guerra de independencia y la fiscalidad de las primeras décadas del México independiente” “El erario mexicano en la Primera República Federal (1824-1835)”, en KUNTZ FICKER, Sandra, *Historia económica general de México de la Colonia a nuestros días*, México, Colegio de México, Secretaría de Economía, 2010.

KNIGHT, Alan, *La Revolución Mexicana, del Porfiriato al nuevo régimen constitucional*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.

KRAUZE, Enrique, *Biografía del poder, caudillos de la Revolución (1910-1940)*, México, Maxi Tusquets editores, 2012.

_____ *Carranza y Obregón*, México, Instituto de Antropología e Historia, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, El Banco Nacional de México Bicentenario, 2010.

- _____ *La presidencia imperial. De Manuel Ávila Camacho a Carlos Salinas de Gortari*, Tusquets editores, México, Primera edición en Biblioteca Histórica Enrique Krauze, 2014.
- KUNTZ FICKER, Sandra, SPECKMAN GUERRA, Elisa, “El Porfiriato”, en Varios Autores, *Nueva historia general de México*, México, Colegio de México, 2010.
- LANZARO, Jorge, (compilador), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Argentina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001.
- LAZCANO, Iván, “El cambio institucional. Antecedentes problemas y aportaciones teóricas”, México, *Revista de Investigación Social RIS*, Año VI, número 9, , Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, (invierno, 2009): 139-156.
- LIJPHART, Arend, “Presidencialismo y democracia mayoritaria: observaciones teóricas”, en LINZ, Juan J., *La crisis del presidencialismo 1. perspectivas comparativas*, España, Alianza Editorial, 1987.
- LINZ, Juan J., *La crisis del presidencialismo 1. perspectivas comparativas*, España, Alianza Editorial, 1987.
- LIRA, Andrés y Staples Anne, “Del Desastre a la reconstrucción republicana 1848-1876”, “1858-1867” “1867-1876”, en VARIOS AUTORES, *Nueva historia general de México*, México, Colegio de México, 2010.
- LOAEZA, Soledad, “Modernización autoritaria a la sombra de la superpotencia 1944-1968” en VARIOS AUTORES, *Nueva historia general de México*, México, Colegio de México, 2010.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la constitución*, España, Editorial Ariel, Segunda edición 1976.
- LÓPEZ LARA, Álvaro F., “Los ciclos del presidencialismo mexicano” en SOTO REYES GARMENDIA, Ernesto (coordinador), *Pensar el futuro de México, La democracia y el sistema político en México*, México, Universidad Autónoma de México, 2010.
- MAINWARING Scott, “Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la combinación difícil”, *Propuesta*, México, publicación semestral de la Fundación Rafael Preciado Hernández, Año 4, número 7, (agosto,1998): 18-46.

- MÁRQUEZ, Graciela y MEYER, Lorenzo, “Del autoritarismo agotado a la democracia frágil, 1985-2010”, en VARIOS AUTORES, *Nueva historia general de México*, México, Colegio de México, 2010.
- MAYAGOITIA, Alejandro, “Bases Orgánicas de la República Mexicana, 1843”, “Apuntes sobre las Bases Orgánicas”, en GALEANA, Patricia, *México y sus constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, Segunda edición, 2003.
- MEDINA PEÑA, Luis, *Invencción del sistema político mexicano, forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica, Segunda edición, 2007.
- MÉNDEZ DE HOYOS, Irma, *Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*, México, Fontamara, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2006.
- MEYER, Lorenzo, *La segunda muerte de la Revolución Mexicana*, México, Ediciones Cal y Arena, 2010.
- MILLÁN, René, *Complejidad social y nuevo orden en la sociedad mexicana*, México, Miguel Ángel Porrúa, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 2008.
- MOLINAR HORCASITAS, Juan, “Escuelas de interpretación del sistema político mexicano”, en *Revista Mexicana de Sociología*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, volumen 55, número 2, (abril-junio, 1993): 3-56.
- NOHLEN, Dieter y Bernhard Thibaut, “Sistema político”, en NOHLEN, Dieter, *Diccionario de Ciencia Política, teorías, método, conceptos*, México, Editorial Porrúa, El Colegio de Veracruz, 2006.
- _____ *¿Cómo estudiar Ciencia Política? Una introducción de trece lecciones*, España, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México), 2012.
- _____ *Diccionario de Ciencia Política, teorías, método, conceptos*, México, Editorial Porrúa, El Colegio de Veracruz, 2006.
- NORTH, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.

- O'DONELL, Guillermo y SCHMITTER, Philippe C. *Transiciones desde un gobierno autoritario, conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, V. 4, España, Ediciones Paidós, 1994.
- ORTEGA ORTIZ, Reynaldo Yunuen, "Las elecciones de 1988", en Medina Peña, Luis (coordinador), *El Siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia*, México, Fondo de Cultura Económica, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Federal Electoral y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2010.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalia, "Poderes legislativo y ejecutivo", en GONZÁLEZ, María del Refugio y LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, (editores), *Transiciones y diseños institucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1999.
- PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán, Puga Cisneros, Arnulfo y Díaz-Santana, Héctor, *Memoria histórica de la transición democrática en México, 1977-2007. Documentos básicos para entender el cambio político*, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados y Senado de la República, LX Legislatura del Congreso de la Unión, 2009.
- PETERS B. Guy, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa, 2003.
- PETTIT, Philip, "El diseño institucional y la elección racional," en GOODIN Robert E. (compilador), *Teoría del diseño institucional*, Barcelona, Editorial Gedisa, 2003.
- PORTILLA, Santiago, *Una sociedad en armas, insurrección antirreeleccionista en México 1910-1911*, México, Colegio de México, 1995.
- POZAS HORCASITAS, Ricardo, *Los límites del presidencialismo en las sociedades complejas. México en los años sesenta*, México, Coordinación de Humanidades, UNAM, Siglo Veintiuno Editores, 2014.
- RABASA, Emilio O., "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824". "Análisis jurídico", en GALEANA, Patricia, *México y sus constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, Segunda edición, 2003.
-
- _____ *Historia de las constituciones mexicanas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2000.

- RABASA, Emilio, *El juicio constitucional. Orígenes, teoría y extensión*, México, Librería de la Vda. de Ch. Bouret, 1919.
- RENIU VILAMALA, Josep M., *Los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales de Latinoamérica*, Barcelona, CIDOB Ediciones, 2008.
- RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio, "Metamorfosis del régimen político mexicano irreversible", en RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio (coordinador), *México ¿Un nuevo régimen político?*, México, Siglo Veintiuno Editores, 2009.
- _____ *La reforma política y los partidos políticos en México*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1991.
- _____ y SIRVENT, Carlos, *Instituciones electorales y partidos políticos en México*, México, Jorale Editores, 2005.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, "El constitucionalismo de Norberto Bobbio: un puente entre el poder y el derecho", México, *Cuestiones constitucionales*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, número 14, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, (enero-junio, 2006): 177-201.
- SALMERÓN, Alicia, "Las elecciones federales de 1904 y los límites de un régimen electoral", en AGUILERA RIVERA, José Antonio (coordinador), *Las elecciones y el gobierno representativo en México (1810-1910)*, México, Fondo de Cultura Económica, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Federal Electoral, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2010.
- SANTILLÁN, Mateos, "El Supremo Poder Conservador, primer tribunal de constitucionalidad mexicano en 1836", México, *Revista Jurídica Jalisciense*, año 5, número 2, Universidad de Guadalajara (mayo-agosto, 1995): 255-290.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, Tercera edición, 2003.
- SEMO, Enrique, *México: del Antiguo Régimen a la modernidad, Reforma y Revolución*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 2012.
- SERRANO ORTEGA, José Antonio, y ZORAIDA VÁZQUEZ, Josefina, "El nuevo orden, 1821-1848", en VARIOS AUTORES, *Nueva historia general de México*, México, Colegio de México, 2010.

SILVA HERZOG, Jesús, *Breve historia de la Revolución Mexicana, la etapa constitucionalista y la lucha de facciones*, México, Fondo de Cultura Económica, Segunda edición, 1972.

_____ *Breve historia de la Revolución Mexicana, los antecedentes y la etapa maderista*, México, Secretaría de la Defensa Nacional, Segunda edición, 1972.

SIRVENT, Carlos, "Reformas y participación electoral en México, 1910-2003" en RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio y SIRVENT, Carlos, *Instituciones electorales y partidos políticos en México*, México, Jorale Editores, 2005.

SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, *Sistema Parlamentario y sistema presidencial*, México, Comité del Centro de Estudio e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados Congreso de la Unión, LX Legislatura, 2008.

SORDO CEDEÑO, Reynaldo, "El grupo centralista y las Constitución de las Siete Leyes, 1835-1837", en GALEANA, Patricia, *México y sus constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, Segunda edición, 2003.

STEPHAN, Alfred y Cindy Skach, "Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada", en LINZ, Juan J., *La crisis del presidencialismo 1. perspectivas comparativas*, España, Alianza Editorial, 1987.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1964*, México, Porrúa, 1964.

_____ *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, México, Editorial Porrúa, Vigésimo cuarta edición actualizada, 2005.

VALADÉS, Diego, "El gobierno de gabinete en el sistema presidencial mexicano", México, *Este País*, número 164, (noviembre, 2004): 18-22.

_____ "El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas", México, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLIV, número 130, (enero-abril, 2011): 283-307.

_____ *El gobierno de gabinete*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003.

_____ *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, El Colegio Nacional, 2008.

VALADÉS, José C., *Breve historia de la Revolución Mexicana, (1900-1940)*, México, Editorial Cambio XXI, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y

Administración Pública A. C., Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1993.

VARIOS AUTORES, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones XVII*, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura, Cámara de Senadores LIX Legislatura, Poder Judicial de la Federación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral y Miguel Ángel Porrúa, Segunda edición, 2006.

VÁSQUEZ, Josefina Zoraida, “Los primeros tropiezos”, “La constitución de 1824 y la Primera República Federal”, en VARIOS AUTORES, *Historia General de México*, México, Colegio de México, 2000.

WOLDENBERG, José, *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2012.

Decretos

DECRETO de Reformas y Adiciones a los artículos 54 y 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CCLVII, número 46, (22 de junio, 1963): 1-2.

DECRETO mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se reforman y adicionan los artículos 35, 36, 41, 54, 56, 60, 73, 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116 y 122, así como el Artículo Tercero Transitorio del “Decreto por el que se reforman los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1993. México, *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DXV, número 16, (22 de agosto, 1996): 2-13.

DECRETO por el que se adiciona el inciso g) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los

Estados Unidos Mexicanos, Tomo DCXXXVI, número 10, (14 de septiembre, 2006): 2.

DECRETO por el que se declaran reformados los artículos 26 y 73 fracción XXIX-D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DCXXXI, número 5, (7 de abril, 2006): 2-3.

DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se reforman y adicionan los artículos 1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105, México, *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DCXCIII, número 8, (10 de junio, 2011): 2-5.

DECRETO por el que se reforma el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDLX, número.19, (28 de enero, 1992): 6.

DECRETO por el que se reforma el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DCXXXIX, número. 1, (4 de diciembre, 2006): 13.

DECRETO por el que se reforma el artículo 74 y se adiciona el 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CCCVII, número 5, (6 de julio, 1971): 2.

DECRETO por el que se reforma el Primer Párrafo del Artículo 60 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CCCLXV, número 38, (22 de abril, 1981): 3-4.

DECRETO por el que se reforma y adiciona el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los

Estados Unidos Mexicanos, Tomo DLII, número 9, (13 de septiembre, 1999): 2-3.

DECRETO por el que se reforman los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDLXXIX, número 15, (20 de agosto, 1993): 2-3.

DECRETO por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDLXXXI, número 18, (25 de octubre, 1993): 2-7.

DECRETO por el que se reforman los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDLXXX, número 3, (3 de septiembre, 1993): 2-5.

DECRETO por el que se reforman los Artículos 52, 53, Segundo Párrafo 54, Primer Párrafo y Fracciones II, III y IV; 56, 60, 77 Fracción IV y Décimo Octavo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CCCXCIX, número 30, (15 de diciembre, 1986): 2-3.

DECRETO por el que se reforman los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracciones II y XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127; y se deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDVII, número 6, (10 de agosto, 1987): 5-9.

DECRETO por el que se reforman los párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y decimoctavo del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del

Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDLXXXVII, número 13, (19 de abril, 1994): 2.

DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6, 7, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, México, *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DCCXVII, número 8, (11 de junio, 2013): 2-14.

DECRETO por el que se reforman y adicionan los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3a. y se derogan los artículos transitorios 17, 18 y 19, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDXXXIX, número 5, (6 de abril, 1990): 2-5.

DECRETO por el que se reforman y adicionan los artículos 6, 73, 76, 89, 105, 108, 110, 111, 116 y 122, México, *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DCCXXV, número 5, (7 de febrero, 2014): 2-8.

DECRETO por el que se reforman y adicionan los artículos 73, 74, 79, 116, 122 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DCLVI, número 3, (7 de mayo, 2008): 2-6.

DECRETO por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de los artículos 2o., 3o., 5o., 6o., 17, 18, 21, 26, 27, 28, 31, 36, 40, 41, 43, 44, 53, 55, 56, 62, 71, 73, 76, 79, 82, 89, 95, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 115, 117, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 127, 130, 131, 133, 134 y 135, México, *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DCCXLVIII, número 21, (29 de enero, 2016): 2-32.

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 26, 28, 29, 35, 41, 54, 55, 59, 65, 69, 73, 74, 76, 78, 82, 83, 84, 89, 90, 93, 95, 99, 102, 105, 107, 110, 111, 115, 116, 119 y 122, México, *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno

Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DCCXXV, número 6, (10 de febrero, 2014), 10-30.

DECRETO que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo DCL, número 9, (13 de noviembre de 2007): 2-10.

DECRETO que reforma y adiciona los artículos 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CCCXLV, número 26, (6 de diciembre, 1977): 2-6.

DECRETO, REFORMAS y Adiciones a los artículos 52; 54 fracciones I, II y III; 55, fracción II; y 58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión declara que han sido aprobadas, México, *Diario Oficial*, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CCCX, número 36, (14 de febrero, 1972): 1-2.

DECRETO por el que se reforman los artículos 67, 69, 72, 79, 84 y 89, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial*, México, Secretaría de Gobernación, tomo XXV, número 70, (24 de noviembre, 1923): 1.

Constituciones y leyes

Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, México, Imprenta del Supremo Gobierno en Palacio, 31 de enero, 1824. 1-12.

Bases Orgánicas de la República Mexicana, sancionadas por el Supremo Gobierno provisional con arreglo a los decretos del 12 de junio de 1843, México, Imprenta de J. M., calle de la Palma número 4, 1843.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, México, 4 de octubre de 1824, en TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1964*, México, Porrúa, 1964.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 5 de febrero de 1857, en CARBONELL, Miguel, CRUZ BARNEY, Oscar y PÉREZ PORTILLA, Karla, *Constituciones históricas de México*, México, Editorial Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002.

Constitución de los Estados Unidos de América, en *Las constituciones de México*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Comité de Asuntos Editoriales, Segunda edición, 1989.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. *Diario Oficial, órgano del gobierno provisional de la República Mexicana*, México, tomo V, cuarta época, número 30, lunes 5 de febrero de 1917.

Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 2 de octubre de 1814, en *Las constituciones de México*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Comité de Asuntos Editoriales, Segunda edición, 1989.

Decreto de ley sobre Colonización y Compañías Deslindadoras del 15 de diciembre de 1883, en HERNÁNDEZ, Octavio, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo IV, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, (septiembre, 1967): 616-620.

Leyes Constitucionales, México, Primera Secretaría de Estado, Departamento del Interior, Palacio del Gobierno nacional en México, á 30 de Diciembre de 1836.

Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de los Estados Unidos Mexicanos, 26 de marzo de 1894, en DUBLÁN, Manuel y LOZANO, José María, *Legislación Mexicana*, tomo XXIV, Imprenta de Eduardo Dublán, 1898, pp. 35 y ss.

Documentos en línea

DE REMES, Alain, Martínez, Jacqueline y Varela, Carlo, “Presencia de la oposición en los órganos de elección popular”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. [En línea:

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2117/10.pdf> (fecha de consulta, 4 de mayo de 2016)].

ESPINOZA TOLEDO, Ricardo, *Sistemas Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral. [En línea: http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/sistemas_parlamentario.htm#presentacion (fecha de consulta: 14 de marzo de 2015)].

GONZÁLEZ, Manuel, Decreto del Ejecutivo sobre colonización y compañías deslindadoras, México, UNAM. [En línea: <http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1883/12/15-diciembre-1883-Decreto-del-Ejecutivo-Federal.pdf> (fecha de consulta: 27 de noviembre de 2016)].

Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de los Estados Unidos Mexicanos, 26 de marzo de 1894, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. [En línea: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/940/39.pdf> (fecha de consulta: 27 de noviembre de 2016)].

SIN AUTOR, “Historia del Tribunal Electoral”, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [En línea: <http://www.trife.gob.mx/acercate/historia-del-tribunal-electoral> (fecha de consulta: 8 de agosto de 2016)].

SIN AUTOR, “Episodios complicados de las elecciones en México, 1988 la caída del sistema”, México, CNN. [En línea: <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/06/30/1988-la-caida-del-sistema> (fecha de consulta: 4 de febrero de 2016)].

SIN AUTOR, “Sumario de reformas a la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por periodo presidencial”, México, Cámara de Diputados, LXII Legislatura del Congreso de la Unión, Secretaría General, Servicios Parlamentarios. [En línea: www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: 15 de junio de 2015)].

SIN AUTOR, “Sumario de reformas a la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por artículo”, México, Cámara de Diputados, LXII Legislatura del Congreso de la Unión, Secretaría General, Servicios Parlamentarios.

[En línea: www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: 15 de junio de 2015)].

SIN AUTOR, “Sumario de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por orden cronológico”, México, Cámara de Diputados, LXII Legislatura del Congreso de la Unión, Secretaría General, Servicios Parlamentarios. [En línea: www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: 15 de junio de 2015)].

SIN AUTOR, “Antecedentes históricos y constituciones políticas de México”, México, Secretaría de Gobernación, Unidad de Asuntos Jurídicos [En línea: <http://ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/antecedentes.php> (fecha de consulta: 27 de noviembre de 2016)].

VALADÉS, Diego, ¿Hay gobierno? México, *Reforma*, 3 de marzo de 2015 [En línea:

<http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/editoriales/editorial.aspx?id=57515&md5=2d8925b03d1b45c7fcfd204a1150dcf4&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe> (fecha de consulta: 20 de mayo de 2016)].

Otros

SIN AUTOR, *Delitos del pasado. Esclarecimiento y sanción del pasado durante el sexenio 2000-2006. Compromisos quebrantados y justicia aplazada*, México, Comité 68 Pro Libertades Democráticas, Sin fecha.

SIN AUTOR, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Informe Especial y Recomendación de la CNDH sobre las quejas en materia de desapariciones forzadas ocurridas en la década de los 70 y principios de los 80”, “Recomendación 26/2001”, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Gaceta número 36, (noviembre, 2001): 25-68.