

223
2 es.

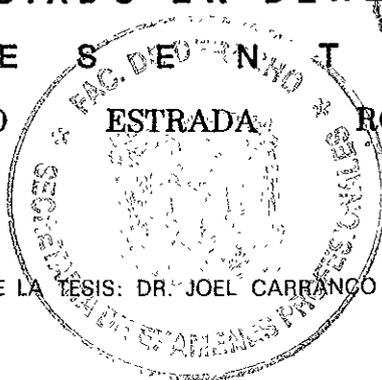


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

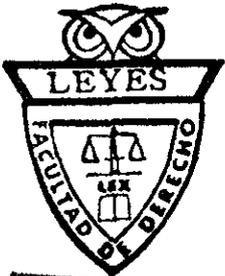
FACULTAD DE DERECHO

"ESTUDIO EN TORNO A LA VIABILIDAD DEL SISTEMA PARLAMENTARIO EN MEXICO UNA PROPUESTA DE CAMBIO ANTE EL DETERIORO DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MAXIMINO ESTRADA ROMERO



DIRECTOR DE LA TESIS: DR. JOEL CARRANCO ZUÑIGA



CIUDAD UNIVERSITARIA,

263722

1998.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA UNAM
P R E S E N T E

Muy distinguido Señor Director:

El compañero *ESTRADA ROMERO MAXIMINO* inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada *"ESTUDIO EN TORNO A LA VIABILIDAD DEL SISTEMA PARLAMENTARIO EN MEXICO. UNA PROPUESTA DE CAMBIO ANTE EL DETERIORO DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO "* bajo la dirección del Dr. Joel Carranco Zúñiga, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Dr. Carranco Zúñiga en oficio de fecha, 22 de mayo del presente año me manifiesta haber aprobado la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F. Mayo 26 de 1998.

Dr. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO

NOTA: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

*elsv.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO

Director del Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo
PRESENTE.

Estimado Doctor Venegas Trejo:

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "**ESTUDIO EN TORNO A LA VIABILIDAD DEL SISTEMA PARLAMENTARIO EN MEXICO. UNA PROPUESTA DE CAMBIO ANTE EL DETERIORO DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO**" elaborada por el compañero **ESTRADA ROMERO MAXIMINO**.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva y, en consecuencia, el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

ATENTAMENTE

"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"

Cd. Universitaria, D.F. Mayo 22 de 1998.

Dr. Joel Carranco Zúñiga
Profesor Adscrito al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo

**ESTUDIO EN TORNO A LA VIABILIDAD DEL SISTEMA
PARLAMENTARIO EN MÉXICO
UNA PROPUESTA DE CAMBIO ANTE EL DETERIORO DEL
PRESIDENCIALISMO MEXICANO**

INTRODUCCIÓN..... I

**CAPITULO PRIMERO
Marco Teórico Conceptual**

I. Expresiones del Poder Público del Estado.....	1
A) Formas de Estado	10
1. El Estado Federal.....	11
2. El Estado Unitario o Central.....	21
B) Formas de Gobierno	23
1. La Monarquía	25
2. La República ..	26
3. La Democracia	29
4. La Aristocracia ..	33
5. La Autocracia	34
C) Sistemas de Gobierno.....	35
1. De Asamblea.....	37
a) Concepto	37
b) Características..	37
c) Ventajas y desventajas.....	37
d) Justificación y vigencia.....	38
2. Parlamentario	38
a) Concepto	38
b) Características.....	39
c) Ventajas y desventajas ..	41
d) Justificación y vigencia..	47
e) El gobierno de gabinete	48
3. Presidencial.....	50
a) Concepto	52
b) Características.....	52
c) Ventajas y desventajas	53
d) Justificación y vigencia.....	57
4. Mixto o híbrido.....	59
5. Directorial.....	63

CAPITULO SEGUNDO

Génesis y evolución del sistema parlamentario

I. Consideraciones Generales	65
II. Breve historia del régimen parlamentario.....	67
A) Siglo XI.....	67
B) Siglos XII y XIII.....	67
C) Siglos XIV y XV.....	68
D) Siglo XVI. La época de los Tudor y el gobierno conciliar	70
E) Siglo XVII.....	71
F) Siglo XVIII.....	73
G) Siglo XIX. Epoca de reformas.....	77
H) Siglo XX. La consolidación del sistema	80
III. El Parlamentarismo en Europa.....	83
IV. El Parlamentarismo y su incursión en América.....	88

CAPITULO TERCERO

El presidencialismo como instrumento regulador de la vida política, social y económica de México

I. Bosquejo histórico del presidencialismo mexicano	92
A) Siglo XIX.....	95
B) Siglo XX.....	99
C) Perspectivas.....	101
II. Factores determinantes para el surgimiento de un presidencialismo en México	104
A) Factor Social	104
B) Factor Político	104
C) Factor Cultural	105
D) Conclusión	106
III. ¿Es necesaria la existencia de un presidencialismo para la gobernabilidad de nuestro país como condición de estabilidad y desarrollo?.....	107
A) Crítica a la implantación del sistema presidencial en México.....	108
B) Vigencia de este sistema de gobierno para la gobernabilidad del país.....	109
C) Posibles soluciones	114
IV. Las consecuencias del presidencialismo mexicano.....	117
A) Desarrollo de "ficciones políticas"	118
1. División de poderes.	119
2. Soberanía popular	120
3. Gobierno representativo.....	120
4. Sistema Federal.....	121
V. Los matices parlamentarios a la luz de la Constitución Mexicana.....	121
A) El referendo.....	121

B) La suspensión de garantías	123
C) Informes de los secretarios ante las Cámaras	123
D) Clausura del periodo ordinario de sesiones del Congreso...	124
E) Designación del presidente cuando ocurre la falta absoluta de su titular.....	124
VI El papel del Ejecutivo Federal frente al Congreso de la Unión y las repercusiones del equilibrio entre ambos poderes	125

CAPITULO CUARTO

Viabilidad del sistema parlamentario en México y su enfoque constitucional

I. Justificación de esta postura	127
A) Fomentar la unidad y solidaridad entre los mexicanos	138
B) Romper con el predominio del presidente de la República en la toma de decisiones	139
C) Apertura democrática	140
D) Objetividad en la toma de decisiones	141
E) Estabilidad y crecimiento sostenido	141
F) Participación ciudadana	142
G) Representación real de los intereses sociales	142
II. Objeciones de esta medida	143
A) Retraso en la ejecución de políticas gubernamentales.....	143
B) Dispersidad de la responsabilidad derivada de la toma de decisiones.....	143
C) Tradición política.....	144
III. Condiciones necesarias para la implantación de un sistema parlamentario en México	146
A) Disciplina de partidos	146
IV. Diseño Constitucional	148
A) Reformas a la Constitución	148
B) Fundamento del cambio	148
C) De la división de poderes y las facultades extraordinarias.....	148
D) Del poder Legislativo	149
E) De la elección e instalación del Congreso	149
F) La iniciativa y la formación de leyes.....	150
G) Del poder ejecutivo	151
H) De la responsabilidad de los servidores públicos.. ..	153
 CONCLUSIONES	 154
 BIBLIOGRAFÍA.....	 161

INTRODUCCIÓN

La presente tesis se erige como una propuesta de cambio, como una alternativa ante el deterioro de nuestro sistema presidencial. Consideramos que los factores imperantes en la actual política mexicana hacen propicio el establecimiento de un parlamentarismo que produzca mayor bienestar y conduzca al crecimiento sostenido de nuestra nación. Si bien reconocemos que en nuestro sistema de gobierno se están dando cambios muy importantes, por otra parte, también advertimos que ello se debe en gran medida al desgaste histórico, a situaciones inesperadas y a presiones tanto en lo político como en lo social, acontecimientos muy alejados de un consenso nacional, que sin duda producen malestar e inconformidad entre la población. El continuar con un presidencialismo como el nuestro implica correr demasiados riesgos.

La implantación del sistema presidencial en nuestro país que más tarde degeneró en el presidencialismo mexicano está impregnada de enormes vicios como el desconocimiento de nuestra idiosincrasia, de nuestras costumbres y valores, así como del grave error de no habersele imprimido las variantes necesarias para impedir que el caudillismo y el autoritarismo se hicieran presentes en el poder y nos gobernaran sometiéndonos a sus designios.

A partir de la Revolución Mexicana la tendencia siempre ha sido el fortalecimiento constante del Ejecutivo federal, incluso después de acabado el caudillaje, al triunfar Cárdenas sobre Calles, dicha tendencia fue remarcada con la atribución de facultades omnímodas, justificándose con la necesidad de hacer frente de manera oportuna a los problemas existentes; se consideraba que en caso de fortalecer al Legislativo lo único que se lograría sería entorpecer las actividades del primero.

Aún así, aceptando el hecho muy cuestionable de considerar al sistema presidencial como el medio justo para impulsar el desarrollo de un país que se encontraba en un estado de *anarquía*, creemos que en la actualidad dicha justificación ha dejado de tener vigencia. Los beneficios que todo gobierno debe buscar para la sociedad no se han dejado sentir entre nosotros y menos aún entre las clases marginadas: indígenas, campesinos y obreros que continúan hundidas en la miseria. Por lo anterior, es necesario *buscar nuevas alternativas* que en *realidad beneficien* a nuestra nación.

La transformación política que durante los últimos años se ha suscitado en nuestro país nos hace reflexionar sobre si ésta constituye la *oportunidad de optar por un cambio de gobierno*. Nosotros consideramos que sí, y por lo tanto, en la presente tesis analizamos la viabilidad del sistema parlamentario, la manera en que puede funcionar en una sociedad como la nuestra y los beneficios que obtendríamos de optar por dicha medida. Asimismo estamos conscientes de las múltiples y variadas *propuestas para modificar* nuestro sistema de gobierno, sin embargo, creemos que de continuar sobre la misma línea presidencialista corremos el riesgo de no evolucionar y de generar grandes conflictos internos. Nuestra sociedad está cansada y se está manifestando de manera alarmante contra el sistema; es cierto que está tomando conciencia y que es más *participativa*, pero su actitud no se debe a su firme convicción de ser participe activo de las asuntos públicos del país, sino que se debe a circunstancias muy diferentes, como la extrema pobreza, la creciente inseguridad, el desconocimiento de sus necesidades más indispensables, etc., *por lo cual urge un cambio radical*. No podemos continuar sobre la misma línea, pues la tradición de autoritarismo aún prevalece en nuestros gobernantes quienes pese a las diversas transformaciones del Estado mexicano podrían presentarse algunos que traten de erigirse de nueva cuenta con facultades omnímodas en *menoscabo del Legislativo* y en *perjuicio de la nación*.

En el primer capítulo abordamos todos los conceptos que nos sirven de base para comprender tanto el funcionamiento de un sistema presidencial como parlamentario, lo anterior con el propósito de ubicarnos en nuestra propia realidad y considerar nuevas alternativas.

En el capítulo segundo tratamos de manera general la evolución histórica del sistema parlamentario, desde sus inicios hasta convertirse en un sistema admirado y envidiado por muchas naciones, lo que propició que muchas de ellas lo implantaran dentro de su sistema político; asimismo analizamos su incursión en el continente americano.

En el capítulo tercero realizamos un bosquejo histórico del presidencialismo mexicano y analizamos las condiciones que imperaron en nuestro país al momento de su implantación. Ponemos en tela de juicio la justificación y vigencia de nuestro gobierno, así como las consecuencias y los riesgos del mismo. Y finalmente cuestionamos las recientes transformaciones sufridas en la política nacional, que nos llevan a considerar que en realidad podemos prescindir del sistema presidencial y optar por uno parlamentario para alcanzar un pleno desarrollo.

Por último, en nuestro capítulo cuarto justificamos nuestra postura por el cambio de régimen y las objeciones a dicha medida, culminando con la elaboración del diseño constitucional que para nosotros marcaría el comienzo de un sinnúmero de reformas a una multiplicidad de ordenamientos tanto en materia local como federal.

Finalmente, en esta breve introducción queremos insistir en el hecho de que la presente tesis es tan solo una propuesta y que por lo tanto no descarta la posibilidad de muchas otras que se pudieran dar sobre este tenor. Con la anterior afirmación no pretendemos salirnos por la tangente, nada de eso, la presente

tesis es el motivo de una gran inquietud por encontrar respuesta a cientos de preguntas. No queremos dejar agotado el tema con decir, "ésta es la panacea que tanto ha buscado el estado mexicano y por lo tanto no es aceptada ninguna otra propuesta", ¡claro que hay otras soluciones!, pero estas no deben *enfrascarse* en un sólo remedio sino que deben *dar cabida a muchas más*. El sistema parlamentario es eso *para nosotros* una seria propuesta, una posibilidad digna de tomarse en cuenta, pero no la única.

CAPITULO PRIMERO

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

SUMARIO: 1. EXPRESIONES DEL PODER PÚBLICO DEL ESTADO. A) FORMAS DE ESTADO. 1. EL ESTADO FEDERAL 2. EL ESTADO UNITARIO O CENTRAL. B) FORMAS DE GOBIERNO 1. LA MONARQUÍA. 2. LA REPÚBLICA. 3. LA DEMOCRACIA. 4. LA ARISTOCRACIA. 5. LA AUTOCRACIA. C) SISTEMAS DE GOBIERNO. 1. DE ASAMBLEA. a) CONCEPTO. b) CARACTERÍSTICAS. c) VENTAJAS Y DESVENTAJAS. d) JUSTIFICACIÓN Y VIGENCIA. 2. PARLAMENTARIO. a) CONCEPTO. b) CARACTERÍSTICAS. c) VENTAJAS Y DESVENTAJAS. d) JUSTIFICACIÓN Y VIGENCIA. e) EL GOBIERNO DE GABINETE. 3. PRESIDENCIAL. a) CONCEPTO. b) CARACTERÍSTICAS. c) VENTAJAS Y DESVENTAJAS. d) JUSTIFICACIÓN Y VIGENCIA. 4. MIXTO O HÍBRIDO. 5. DIRECTORIAL.

I. Expresiones del poder público del Estado

En el presente capítulo se resalta la importancia del poder público del Estado y la manera en que ha de manifestarse. ¿Qué es? ¿en quién se deposita? ¿sobre quién se ejerce? son tan sólo algunas de las interrogantes que intentaremos resolver.

El poder es un fenómeno que se encuentra íntimamente vinculado al hombre a lo largo de toda su historia, el cual, se ha manifestado de múltiples formas. Por ejemplo, en los principios de nuestra existencia el poder se justificaba cuando estaba en juego la supervivencia y se manifestaba a través de aquel individuo que contaba con cierta superioridad física, la cual ejercía sobre aquel o

aquellos que atentaban en su contra, ya fuera sometiéndolos o privándolos de la vida.

En la Era Moderna la manifestación del poder no ha cambiado en mucho, más bien es su justificación lo que se ha transformado, es decir, que ya no es la supervivencia lo único que se encuentra en juego para que el poder se manifieste de tal o cual forma sino que en la actualidad existen otras causas que motivan el ejercicio del mismo y que en una escala de valores pueden quedar enumerados de la siguiente manera: las cuestiones materiales cuantificables en dinero, la seguridad, la libertad, la paz o la guerra, el bien común, etcétera; aquí no discutiremos si estos valores existieron o no en aquellos tiempos en que la ley del más fuerte se imponía, pero si que no justificaban el ejercicio del poder por las razones siguientes: porque el hombre vivía aislado, no en sociedad; porque era nómada; porque la vida, sin duda alguna, fue, es y seguirá siendo el valor fundamental e indefectible de la humanidad; pero se insiste, en nuestros días existen otros valores además de la vida que justifican el ejercicio del poder.

El poder como tal, es definido por el diccionario de la lengua española, como:

"[...] 1 Dominio, facultad para mandar o ejecutar una cosa [...] 3 Suprema potestad rectora y coactiva del Estado [...] 1. Tener expedida la facultad o potencia de hacer una cosa [...]"¹

Atendiendo a la definición anterior, en la que fue suprimida la parte que a nuestro juicio constituye el aspecto negativo de la misma (cuando la palabra poder se usa como negación, v. g. *no poder más*), podemos decir que todos nosotros tenemos poder y que de una u otra forma lo hemos ejercido de manera efectiva excluyendo, claro está, a aquellos que se encuentran en un estado de

¹ Diccionario Enciclopédico de la Lengua Española, España, Catell, 1990, p. 775.

interdicción. Ejemplos de la acción efectiva del poder los encontramos en las relaciones intrafamiliares, cuando un padre le ordena a su hijo a realizar tal o cual acción o a comportarse de tal o cual manera; en los centros nocturnos cuando los guardias de seguridad impiden el ingreso a las personas que a su juicio no se encuentran *ad hoc* para la ocasión; en las relaciones laborales entre el patrón y el trabajador; y así podemos mencionar un sin número de ejemplos, que constituyen manifestaciones del poder no dominante o social al que hace referencia el maestro Andrés Serra Rojas,² pero para nuestro estudio el poder que se deposita en cada individuo no es lo que más nos interesa.

En toda sociedad en donde existe pluralidad de pensamiento, de decisión y acción y en la cual el poder, según lo expuesto, se encuentra disperso en cada individuo que la compone y que tiene capacidad para ejercerlo, es necesaria la existencia de un ente que controle y regule el poder con el que cuenta cada individuo, ya sea estableciendo normas o disposiciones para tal efecto, o bien, teniendo una función concentradora del poder de todos ellos, o ambas, de lo contrario se corre el riesgo de entrar en constante conflicto, lo que va en contra de la finalidad suprema de cualquier sociedad que es la de buscar su mayor bienestar y progreso.

El Estado surge así, como ese ente regulador y controlador de la vida social del hombre y que ha de expresar o manifestar su poder de distintas formas, ejercido a través de uno o varios individuos. Este es el "poder", el del Estado, en el cual fijaremos toda nuestra atención para los efectos de la presente tesis.

"En la doctrina tradicional [el poder] constituye, por así decirlo, la médula substancial del Estado, del cual creíase una necesidad afirmar con insistencia

² Serra Rojas, Andrés, Teoría del Estado, decimoprimer edición, México, Porrúa, 1990, pp. 295-296

que tiene un poder, o, simplemente, que él es poder", es así como Hans Kelsen define al poder en su Teoría General del Estado.³

Como podemos observar el poder como tal es un factor de vital importancia y que decir del poder del Estado que en igual o mayor medida juega en el campo de lo jurídico, político y social, lo cual queda demostrado de manera fehaciente con la anterior afirmación hecha por uno de los más grandes pensadores de nuestro tiempo. Para la mejor comprensión de este tema, será indispensable precisar qué es, de dónde emana, qué lo integra, quiénes son sus depositarios originales, cuál es su función, etcétera.

El poder puede ser considerado como algo arbitrario, injusto, todo depende de la posición en la que uno se encuentre, si como aquel que tiene el poder o como aquel sobre el que se ejerce el poder

En primer lugar, el poder del Estado no debe ser atribuido a una organización, corporación o asociación en particular, ni tampoco cabe atribuirlo de manera exclusiva al Estado como ente jurídico-político, y mucho menos concederlo a un sólo individuo o gobierno por muy totalitario o dictatorial que éste sea, lo anterior de conformidad con el criterio sustentado por el político Hermann Heller, al sostener que el poder del Estado se encuentra constituido por la cooperación de todos los miembros del Estado, en el entendido de que son miembros integrantes de éste, no sólo los hombres, sino todo el cúmulo de organizaciones políticas, sociales, económicas, religiosas, etcétera, y además, "las generaciones pasadas."⁴

³ Kelsen, Hans, Teoría General del Estado, (trad. Luis Legaz Lacambra), México, Editora Nacional, 1983, p. 125.

⁴ Heller, Hermann, Teoría del Estado, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, pp 242, 256 y 257
Hermann Heller en su obra titulada Teoría del Estado señala que las generaciones pasadas también son miembros del Estado, por considerarlas unidades de acción objetivas aunque éstas no actúen de modo concreto en las relaciones internas que se dan dentro del Estado

Según lo afirma el autor citado "el poder del Estado, como unidad de acción no puede ser referido ni a los actos de los que tienen el poder ni a los de los sometidos al mismo"⁵, esto quiere decir que ambas actividades son complementarias unas de otras, pues, para que las actividades individuales de los gobernados puedan concebirse como "unidad de acción" del Estado éstas necesariamente tendrán que ser condensadas de manera unitaria por un gobernante, y el poder de éste último sólo se explica en razón de las actividades realizadas por los propios gobernados. Es importante señalar que la anterior afirmación puede llevarnos a considerar al gobernante como el único depositario del poder del Estado excluyendo del mismo a los gobernados, pero hay que aclarar que ambos son depositarios del mismo aunque de manera separada e independiente que al unirse dan paso a la formación del llamado poder del Estado.

Por lo tanto, el poder del Estado, es la unidad de acción que se da de manera causal por la cooperación de todos los miembros integrantes del Estado, y que constituye la acción de un todo que actúa de manera conjunta para su formación.

Por otra parte, habrá que responder la siguiente interrogante: "¿a quién corresponde jurídicamente el poder estatal?"⁶ o en otras palabras a quién deberá considerarse como depositario del poder y a quién como sometido al mismo, y de qué manera habrá de manifestarse dicho poder y qué actos o actividades podrán ser imputables al depositario del mismo.⁷

Para dar respuesta a lo anterior es encomiable señalar que el poder del Estado tendrá que revestir, necesariamente, de la legalidad y legitimidad requerida para tener plena validez y vigencia, esto es, que tendrá que estar

⁵ Ibid, p. 257.

⁶ Ibid., p. 261.

⁷ Idem.

organizado de tal manera que su ejercicio tienda en todo momento a otorgar el mayor bienestar y a satisfacer los intereses de los miembros del Estado y consecuentemente obtener el reconocimiento y autorización de éstos últimos que son quienes sustentan el poder "No hay gobiernos ni gobernantes perfectos en el mundo, pero los mejores han sido aquellos que han contado con el pueblo y han respondido a sus ambiciones "⁸ La autorización del poder es, pues, la legitimación de éste.⁹

En el Estado, como en toda organización humana por naturaleza heterogénea, existen divergencias de toda clase, es decir, que dentro de una comunidad creada por acuerdo de sus miembros, como lo es el Estado, cabe la posibilidad de que los intereses de unos cuantos se antepongan al poder de éste, siendo precisamente el Estado, a través del poder, quien se encargará de crear el derecho positivo y aplicarlo a los que se opongan a él.

Hermann Heller en su Teoría del Estado precisa que de toda organización habrá que distinguir el poder objetivo de la organización, el poder subjetivo sobre la organización y el poder subjetivo en la organización¹⁰. El poder objetivo de la organización es "la capacidad de acción del todo"¹¹. A este poder no hay que localizarlo en algún miembro de la organización, pues como sujeto sólo debe considerarse a la organización en su totalidad, dicho poder se constituye de las actividades de los miembros integrantes de la organización.

El poder sobre la organización es el soporte de la misma y se traduce en determinar quien o quienes son los depositarios del mismo, los cuales decidirán sobre el ser y la forma de la organización, de esta manera se podrá estar en

⁸ Serra Rojas, Andrés, op. cit., p. 296.

⁹ Hermann Heller, op. cit., pp. 261-262

¹⁰ Ibid , pp. 263-264.

¹¹ Idem.

posibilidad de fincar la responsabilidad de éstos en relación con el poder que ejercen y que pertenece a la organización.

"El poder subjetivo en la organización entraña la cuestión de la jerarquía de los que efectivamente ejercen el poder."¹² Estos sujetos serán los encargados de aplicar y actualizar el poder que se les ha conferido, a los casos concretos que se les presenten. Cabe mencionar que el sujeto del poder en la organización puede coincidir con el sujeto del poder sobre la organización. El poder en la organización se caracteriza por la supraordinación del órgano superior con respecto al inferior dentro de la jerarquía de poder. Para que el poder de una organización sea permanente éste tendrá que estar dividido entre diversos depositarios del poder ordenados jerárquicamente (división de poderes o de competencias mejor llamada distribución de funciones) de esta forma, al menos en teoría, no existirá un abuso del poder, ya que se contará con las limitaciones que entraña una división de poderes, de todas conocidas.

De la anterior distinción se puede percibir la separación que existe entre el sujeto del poder con respecto a los depositarios del mismo. Es en estos últimos en donde habremos de encontrar el soporte de la soberanía de la organización, pues, sólo es soberana aquella que es capaz de autodeterminar su forma de ser y su forma de organización jurídico-política, y que puede con toda libertad ejercer el poder que le es propio. Las mismas características son las que se presentan dentro de un Estado que se diga soberano, lo cual nos conducirá necesariamente a afirmar que "el poder del Estado es soberano, lo que significa que es, dentro de su territorio, poder supremo, exclusivo, irresistible y sustantivo"¹³ La soberanía es la característica que define al poder del Estado y por lo tanto dentro de su territorio no podrá existir un poder superior al de él, ya que dicho poder es

¹² Idem

¹³ Idem. Cabe mencionar que Hans Kelsen sostiene que no cabe hablar propiamente de la "irresistibilidad" del poder del Estado, toda vez que en la realidad se presentan casos en que se puede evitar la aplicación objetiva del poder y sustraerse a la eficacia del orden jurídico. Teoría General del Derecho y del Estado (trad de Eduardo García Máynez), segunda edición, México, UNAM, 1988, p. 302.

dominante, total, porque dispone de la coacción y se impone a todos,¹⁴ de no ser así no será soberano ni poder.¹⁵

El poder público del Estado encuentra su máxima expresión cuando existe una jerarquización del poder mismo, es decir, cuando existen relaciones de supraordinación entre los depositarios de éste; lo anterior es así en virtud de que la función esencial del poder consiste en someter a los miembros integrantes del Estado, de tal modo que éste impere sobre aquéllos. Para que dichas relaciones tengan plena validez será necesaria la existencia de un "orden jurídico"¹⁶, al cual tendrán que estar sometidos todos los miembros del Estado. Este orden jurídico someterá a los hombres "ligando su conducta a la realización de un deber jurídico, entrelazando así todas sus conductas"¹⁷

A simple vista puede parecer que el poder del Estado y el orden jurídico son dos cosas diferentes, aislados uno del otro y con vida propia, pero esto no debe ser concebido de tal manera. Ambos someten a los miembros integrantes del Estado y el poder requiere para su plena validez de un orden que lo transforme en un "poder jurídicamente ordenado" y esto constituye precisamente el orden jurídico cuyo objeto originario ya no será el poder mismo sino que su objeto estará constituido por el Derecho. De tal manera que la validez normativa del Derecho es lo que aparece como poder del Estado.¹⁸

En los comienzos de la evolución social el poder del Estado aparece como una voluntad directora de la comunidad con un carácter puramente fáctico, actuando a través de mandatos y ordenes, pero de manera aislada. Sin embargo, con la aparición necesaria del orden jurídico, en forma de normas sólidas y de

¹⁴ Serra Rojas, Andrés, op. cit , p. 295

¹⁵ Heller Hermann, op cit . p. 265

¹⁶ Kelsen, Hans. Teoría del Estado, pp. 125 y 126.

¹⁷ Ibid , p. 126

¹⁸ Idem. Hans Kelsen asevera que "el llamado poder del Estado no es sino el Derecho del Estado" y que "una simple etiqueta gramatical ha hecho variar totalmente el contenido"

carácter general emitidas por el propio Estado, se somete y regula jurídicamente a ese poder.¹⁹

De tal suerte que el poder que tienen los integrantes del Estado y el orden se complementan para la formación del Derecho, empero no se trata de dos cosas diferentes más bien complementarias, pero a tal grado que una sin la otra no podría existir. "En la afirmación de la voluntad directora de una comunidad [Estado] se encubre ya el supuesto de un orden jurídico, el cual determina que ciertos hombres deben mandar a otros y éstos obedecer a aquéllos, aplicándose en caso contrario la consecuencia coactiva"²⁰

El Estado por si mismo implica poder y dicho poder precisa de un orden jurídico (sistema de normas de Derecho) emanado del propio Estado que implique a su vez el sometimiento de unos frente a otros, pero con el cual se contenga la fuerza natural del poder del Estado que sin control puede engendrar en hechos de violencia y desorden. A este respecto cabe hacer la siguiente aclaración: que el poder ordenado jurídicamente implica sumisión de todos los miembros del Estado, frente al poder de éste, todos sin excepción, se encuentran sometidos a las normas, al orden jurídico, al poder, sin importar que en razón de las atribuciones conferidas por dichas normas sean unos cuantos los creadores de las mismas (v. g. poder legislativo), éstos últimos también se encuentran sometidos al orden jurídico; debemos insistir en que dicha atribución sólo se obtiene en razón del mandato conferido por el propio orden jurídico, ya que es una peculiaridad de éste el contener normas que regulen su propia creación, es decir, que contengan normas que afecten la creación de sus normas.²¹

¹⁹ Ibid, p. 127.

²⁰ Idem.

²¹ Cfr., Kelsen, Hans, op. cit., p. 128.

En este sentido, el poder del Estado tiene la característica de ser coactivo, es decir, que el orden estatal se compone de normas que prescriben la coacción, o sea, de normas jurídicas cuya aplicación se realiza con independencia del querer y del deseo de los hombres a los que van dirigidas y que eventualmente pueden imponerse en contra de ese querer y ese deseo.²²

De esta manera, podemos concluir que el poder del Estado, el orden jurídico y el Derecho son términos que en su esencia significan lo mismo y con los cuales se puede designar a esa fuerza natural, soberana, emanada de las relaciones que se dan dentro de una colectividad, el Estado.

A) Formas de Estado

Antes de continuar con el correspondiente análisis de las formas de Estado, de gobierno y sistemas de gobierno, conviene precisar que existe cierta confusión sobre el particular, ya que algunas veces se alude a ciertas formas de Estado queriendo referirse a formas de gobierno o viceversa, un ejemplo de lo anterior se encuentra en la propia Constitución mexicana cuando establece en su artículo 40 "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal [...]" aludiendo a la forma de estado federal cuando se está refiriendo a la forma de gobierno republicana y democrática Pero atendiendo al criterio distintivo que existe entre Estado y gobierno podemos apreciar la diferencia existente entre dichas formas. "El Estado es una institución pública dotada de personalidad jurídica, es una entidad de derecho. El gobierno, en cambio, es el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece, y en su acepción dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad."²³, es decir, el gobierno puede ser considerado desde dos puntos de vista, por una parte como las funciones

²² Idem.

²³ Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1994, p. 401

diferenciadas y específicas del Estado y por otra como la suma de órganos o instituciones encargados de realizar y hacer efectivas dichas funciones propias y específicas del Estado, de gobernar.

Ahora bien, tratándose de los sistemas de gobierno no ha existido mayor problema, pues podemos afirmar que el sistema de asamblea, presidencial, el parlamentario y el directorial se encuentran perfectamente delimitados uno del otro, así como sus derivaciones en gobierno de gabinete y sistema mixto o híbrido.

La forma de Estado es el modo o manera de ser de una entidad o institución estatal independientemente de su forma de gobierno, es decir, sin perjuicio de la estructura de sus órganos y de la manera en que se encuentren distribuidas sus esferas competenciales.²⁴

Las formas de Estado, reconocidas comúnmente por la doctrina son dos: 1. El Estado federal, y; 2. El Estado unitario, mejor denominado Estado central. –

1. El Estado Federal

Cabe al pueblo de los Estado Unidos de América el mérito de haber sido el primero en concebir la forma de Estado federal así como la forma de gobierno republicano-presidencial y haberlas plasmado en el texto Constitucional de 1787 en la histórica Convención de Filadelfia.²⁵

"Etimológicamente, la palabra 'federación' implica alianza o pacto de unión y proviene del vocablo latino *foedus Foederare*, equivale, pues, a unir, a ligar o componer."²⁶

²⁴ *Ibid.*, p. 402.

²⁵ Armenta López, Leonel Alejandro, La forma federal de Estado, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, p. 15.

²⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 407.

Atendiendo al significado etimológico expuesto, podemos decir que el Estado federal implica la preexistencia de lo disperso de lo que está desligado entre si y que será unido a través del pacto federal que se acuerde entre las partes.²⁷

El Estado Federal implica tres supuestos, a saber: la existencia de estados libres, soberanos e independientes; la unión de esos Estados y el surgimiento de un nuevo Estado, el federal, que los comprenda a todos los que lo conforman, pero sin absorberlos.²⁸

Lo expuesto hasta el momento implica la formación del estado federal tal y como aconteció en su país de origen, es decir, la formación "centrípeta". Así es, las trece colonias inglesas tenían entre sí una desvinculación política y jurídica, pues, cada una gozaba de autarquía y autonomía gubernativa frente a la metrópoli y de una absoluta independencia frente a las demás, aunque con la única limitante de respetar los principios sobre los que descansaba el derecho inglés y el reconocer cierta dependencia de Inglaterra. Al lograr su emancipación las colonias se convierten en Estados libres y soberanos, conviniendo, entonces, en unirse y dar paso a la formación de una Federación, sin olvidar, claro está, su transición por la confederación, que no era otra cosa más que una mera alianza, débil comparada con la que habrían de obtener con la formación del Estado federal.

Pero existen casos, como el de México, en donde el proceso para la formación del Estado federal no revistió las características antes mencionadas siendo más bien ésta de manera "centrífuga", esto es, aquella que parte de una unidad hacia lo disperso. Para demostrar lo anterior sólo basta recordar que las colonias españolas de América, y específicamente la Nueva España, nunca

²⁷ Idem

²⁸ Ibid, pp. 407-408.

gozaron de autonomía en lo que respecta a su régimen interno. Sus órganos de gobierno eran designados por el rey, el cual, concentraba en su persona los tres poderes conocidos, el legislativo, el ejecutivo y el judicial, que eran ejercidos en su nombre por los funcionarios u órganos que él mismo designaba, todo se hacía en representación del rey.

De tal suerte, que el Imperio español no era otra cosa que una entidad central, pues las partes integrantes de ese todo no tenían autonomía y dependían directamente de la metrópoli. Esta situación experimentó un notable cambio en la Constitución de Cádiz de 1812. En este ordenamiento se otorgó cierta autonomía a las colonias españolas al otorgarle a sus órganos representativos, que eran las diputaciones, facultades para gobernarlas interiormente, provocando de esta manera una descentralización gubernativa del poder concentrado por el monarca.

A partir de que fue jurada la Constitución de Cádiz y a pesar de su interrupción por Fernando VII, las diputaciones provinciales defendieron perseveras y tenazmente los derechos consignados en dicho ordenamiento pugnando por su reconocimiento en el México independiente, logrando con tal esfuerzo el reconocimiento del régimen federal que fue plasmado en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824 que es el antecedente inmediato de la Constitución de ese mismo año.²⁹

Sin embargo, las colonias provinciales nunca llegaron a ser estados libres y soberanos, como en su momento lo fueron las trece colonias inglesas después de lograda su emancipación de Inglaterra, pues, aún cuando el poder del rey se vio disminuido después de que en la Constitución de 1812 se les otorgó o reconoció cierta autonomía en lo que se refería a su régimen interno, confiándose éste a las respectivas diputaciones, dicha autonomía nunca se tradujo en una

²⁹ Rabasa, Emilio O., Historia de las Constituciones Mexicanas, segunda edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1997, p 16-31

verdadera independencia pues las provincias siguieron formando parte del todo colonial desde 1812 hasta 1821, y del Estado Mexicano a partir de su emancipación. Esta es la razón por la cual el maestro Ignacio Burgoa Orihuela critica el hecho de que en el Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824 se les haya dado a las provincias el calificativo de Estados libres y soberanos afirmando que " 'la independencia, libertad y soberanía', de que carecían las antiguas provincias de la Nueva España, significaron meras declaraciones de dicha Acta, sin correspondencia con la realidad política y sin adecuación con los conceptos jurídicos respectivos."³⁰

De todo lo anterior podemos afirmar que el proceso para la formación del Estado federal puede desarrollarse de dos maneras, "centrípetamente", partiendo de lo disperso hacia la unidad, o bien, "centrífugamente", partiendo de la unidad hacia lo disperso.

Ahora bien, el estado federal se encuentra estructurado de la siguiente manera: "1. La existencia de un orden jurídico central; 2. La existencia de un orden jurídico local; 3. La coexistencia de ambos en un ámbito espacial de validez determinado; 4. La participación de ambos órdenes jurídicos en la formación de la voluntad para las decisiones nacionales, y 5. La coordinación de ellos entre sí por una ley suprema que es la Constitución general."³¹

De tal manera, en un primer acercamiento, podemos definir al Estado federal como " .aquel ámbito espacial de validez en el que coexisten dos ordenes jurídicos, (central y local), que intervienen en la formación de la voluntad nacional, y que están coordinados entre sí por una ley suprema que es la Constitución "³²

³⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio, op cit , pp 408-410

³¹ Armenta López, Leonel Alejandro, op. cit., p. 37.

³² Idem.

Hay que destacar que en torno al Estado federal existen diversos aspectos que han sido motivo de pugna entre los más destacados autores y estudiosos de la materia, entre los que se encuentran, por una parte, aquellos que sostienen que un Estado federal se integra de estados libres y soberanos, o bien, por estados independientes dando lugar a la llamada cosoberanía y al llamado derecho de secesión y, por otra parte, aquellos que sustentan que dichos estados integrantes de la Federación solo cuentan con cierta autonomía, pues con la creación del Estado federal ceden del todo su soberanía al poder central, negando en consecuencia la existencia de una cosoberanía y de un derecho de secesión; esto solamente por mencionar algunos de los aspectos que han suscitado mayor controversia a raíz del nacimiento del Estado federal.

En este sentido únicamente cabe reflexionar sobre aquella postura que hoy en día es la que cuenta con mayor sustento y que al parecer tiene una aceptación casi unánime en el terreno jurídico. Nos referimos a la postura que sostiene la inexistencia de Estados soberanos como miembros o componentes de un Estado federal, de la cosoberanía y del derecho de secesión.

Es en la doctrina mexicana en donde queda debidamente expuesta la cuestión de la cosoberanía del Estado federal, y quien con mayor claridad y precisión dilucida la problemática apuntada es el distinguido Maestro Ignacio Burgoa Orihuela.³³

Se ha llegado a sostener que los Estados que se unen para formar un Estado federal ceden una parte de su soberanía respecto de las materias sobre las cuales hayan renunciado a ejercerla, reservándose la otra parte de la misma sobre las demás materias respecto de las cuales no hubieran expresamente renunciado, dando pie a la existencia de dos soberanías. la de los Estados miembros y la del Estado federal. Esta tesis recibe el nombre de cosoberanía y

³³ Ibid., p. 45.

fue expuesta por Calhoun y Seidel.³⁴ Sin embargo, como lo sostiene el Maestro Ignacio Burgoa Orihuela en su obra Derecho Constitucional Mexicano, la tesis referida encuentra su fundamento tratándose de un Estado federal constituido centripetamente, como lo fue el caso de Norteamérica, pero no tratándose de un Estado federal constituido de manera centrífuga, como aconteció en México.

Por otra parte, el autor citado, sostiene que en el terreno puramente jurídico no puede justificarse la teoría de la cosoberanía, toda vez que "la soberanía es una e indivisible y se traduce en el poder que tiene el pueblo de un Estado para autodeterminarse y autolimitarse sin restricciones heterónomas de ninguna índole".³⁵ Siendo el último acto de soberanía desplegado por los Estados federados aquel mediante el cual forman y organizan al Estado federal, dejando de ser *soberanos* para mantenerse *autónomos*. Este cambio se puede comprender mejor si tomamos en cuenta que en un régimen federal existe una supremacía constitucional y federal (leyes federales), esto quiere decir que dichas entidades ya no cuentan con la libertad sin restricciones de que gozaban hasta antes de formar parte de ese todo, que es la Federación, ni aún para conducir su régimen interno, pues también aquí tendrán que ajustarse a lo dispuesto por la Constitución, o en su caso, por las leyes federales, es decir, ya no cuentan con la facultad de autodeterminarse sin restricciones heterónomas, pues su gobierno habrá de observar normas superiores que, por una parte, no fueron elaboradas por ellas, y por la otra, no se pueden dejar de observar, y una autodeterminación restringida ya no puede formar parte de la soberanía.

³⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio, op. cit., p. 410. Cabe mencionar que en opinión del Maestro Leonel Alejandro Armenta López, Calhoun y Seidel no pudieron haber sostenido la teoría de la cosoberanía, pues, sostiene que "ambos autores niegan, cada uno por su lado [.] la realidad jurídica del Estado federal, precisamente, precisamente porque no aceptaban que hubiese dos poderes soberanos. La idea principal de estos pensadores era la individualidad de la soberanía, de lo contrario sería tanto como destruirla, lo que les llevó a pensar que la soberanía radicaba en el poder central o en los estados miembros " op. cit , p. 46

³⁵ *Ibid.*, p 411.

Así, pues, la soberanía y la autonomía son dos conceptos diferentes uno del otro, toda vez que el primero implica la autodeterminación y la autolimitación de un pueblo sin restricciones heterónomas, y el segundo, la facultad de darse sus propias normas, pero dentro de un ámbito demarcado de antemano, respetando en todo momento las disposiciones preestablecidas que derivan de una voluntad ajena. Es por ello que los Estados de una Federación son autónomos, en virtud de la facultad que tienen para organizar su régimen interior sobre la base del respeto a las disposiciones consignadas en las leyes federales y en la Constitución como ordenamiento supremo.

Concluye el Maestro Ignacio Burgoa diciendo que "si las entidades federadas no son soberanas, tampoco son libres e independientes, ya que la libertad y la independencia en un sentido político no son sino aspectos primordiales de la soberanía. Esta se refleja en libertad, en cuanto a las potestades de autodeterminación y autolimitación; y se traduce en independencia, en la medida en que un Estado, dentro del concierto internacional, goza de personalidad propia, es decir, sin estar subsumido dentro de otra entidad"³⁶

Por lo tanto, no es sostenible la llamada teoría de la cosoberanía, y consecuentemente debe negarse la existencia, dentro de un Estado federal, de dos soberanías, a saber: la de éste y la de cada una de las entidades que lo componen, toda vez que dentro de un Estado federal sólo existe una soberanía, la nacional, coexistente, sin embargo, con la autonomía de los Estados federados.³⁷

Por lo que respecta al problema de la secesión, éste radica en saber si los Estados federados tienen o no el derecho de separarse de ese todo, que es la Federación y erigirse en estados libres e independientes, en otras palabras si

³⁶ Ibid., p. 412.

³⁷ Idem.

tienen o no el derecho para segregarse del Estado federal y reasumir su soberanía.³⁸

Así es, se ha llegado a sostener que si las entidades federativas, como Estados libres e independientes y en ejercicio de la soberanía que detentaban se constituyeron para dar nacimiento al Estado federal, tienen a su vez el derecho o la potestad de separarse de él y reasumir su soberanía.

Por una parte, sostienen, los que postulan-ésta tesis, que los Estados miembros de la Federación son soberanos, razón por demás suficiente para segregarse, en ejercicio de esa supuesta soberanía, y por otra, se fundan en el hecho de que si los Estados siendo libres y soberanos tuvieron la "libre convicción" de constituirse en una Federación tras la signación del pacto constitucional federal, asimismo tienen la "libre convicción" de reasumir su soberanía separándose del Estado federal y en consecuencia incumplir dicho pacto. Sin embargo, los argumentos con que se pretende dar validez a ésta tesis secesionista deben desestimarse de plano en virtud de que dicha tesis se basa principalmente en dos premisas, que acorde a lo expresado hasta estos momentos resultan ser ineficaces, como se demostrará a continuación.

Por una parte no se puede sostener que los Estados federados en ejercicio de su soberanía tengan el derecho de separarse del Estado federal, toda vez que como ya fue expuesto dichos Estados al constituirse en una Federación pierden del todo su soberanía dejando de ser por esa sola razón libres e independientes, pues, estos elementos son propios e ineluctables de la soberanía, sin embargo, a cambio de ceder ésta se convierten en Estados autónomos, así es, la soberanía que les pertenecía pasa a formar parte de ese todo que es el Estado federal, esto es, las entidades federativas ya no conservan su soberanía.

³⁸ Ibid., p. 416

Por lo que se refiere al argumento que gira en torno al pacto federal, tampoco debe considerarse válido. Como cualquier convenio, el pacto federal obliga a las partes a cumplir con lo establecido, con lo dispuesto o estipulado en él, en otras palabras, una vez que los Estados federados manifiestan o exteriorizan su voluntad para reunirse y formar un Estado federal con personalidad distinta a la suya, dicho convenio o pacto —que se expresa en la Constitución— trae aparejado el cumplimiento del mismo, pues éste tiene fuerza obligatoria para todas las entidades federadas, sin que ninguna de ellas pueda eludir ni mucho menos infringir sus mandamientos. Por lo tanto, en virtud de dicho pacto no sólo ya no tienen el derecho de separación sino que tienen la obligación de adaptar sus constituciones particulares a la federal. De tal suerte que el incumplimiento del pacto constitucional federal no puede quedar al arbitrio de cada una de las entidades federadas, pues con dicho quebrantamiento se rompería con otro principio, el de la supremacía del ordenamiento constitucional de la Federación.³⁹

Si se aceptara el derecho de secesión por parte de los Estados federados, sería tanto como aceptar que el ordenamiento máximo que rige la vida de un Estado federal es tan frágil que no cuanta con la fuerza suficiente para hacerse cumplir provocando así un estado de inseguridad para la población en general.

Sin embargo, la separación de un Estado federado, se puede dar de hecho, aún en contra de lo establecido por el pacto federal, ello con las múltiples consecuencias que se pueden dar, como el caso de una lucha armada. En este caso el poder público federal tendrá a su alcance todos los medios coactivos para reprimir a las fuerzas ideológicas, políticas, culturales o económicas que propugnan por la secesión.

³⁹ Ibid, pp. 416-421.

La separación puede darse por circunstancias de hecho "pudiendo legitimarse desde el punto de vista sociológico, pues como lo sostiene Octavio A. Hernández: 'Si. . .el motivo real que permite fundar la permanencia y hasta la eternidad del Estado federal es la homogeneidad sociológica de sus componentes, tendremos que convenir en que cuando esa homogeneidad desaparezca o que se quebrante más allá de cierto grado, habrá llegado la oportunidad de que el Estado federal por la segregación de la entidad o de las entidades afectadas por una nueva composición social. Tal sucedería en el momento en que en un Estado privara una nueva cultura. En presencia de las nuevas condiciones culturales, la segregación de determinada parte del Estado federal daría en principio nacimiento no sólo al derecho de separación, sino, tal vez, al deber de llevarlo a cabo en el caso en que la separación sea producto de la desaparición de la homogeneidad sociológica de sus componentes o que se quebrante más allá de cierto grado.'"⁴⁰

A lo largo de su historia México no ha quedado exento de los intentos separatistas, basta recordar los casos de Tejas, cuya declaración de independencia data del 7 de noviembre de 1835, y de Yucatán cuya secesión se produjo en febrero de 1840. Debemos mencionar que la supuesta causa que motivó estos acontecimientos fue la substitución del régimen federal por el centralista operada en las Siete Leyes Constitucionales de 1836, pero que en el fondo los propósitos separatistas de dichos Estados son totalmente distintos entre sí, sin embargo, son la muestra de lo factible que puede ser la segregación de cualquier Estado federado, aunque dicha separación sea del todo antijurídica.⁴¹

⁴⁰ Conferencia pronunciada el 5 de julio de 1968 en el Teatro de la República de la Ciudad de Querétaro a invitación de la Universidad Autónoma del Estado. cit por Burgoa Orihuela, Ignacio, op. cit , pp. 420-421.

⁴¹ Ibid , pp. 416-421.

2. El Estado Unitario o Central

El Estado unitario o central es aquel en el que el poder pertenece a la persona jurídica del Estado, es decir, es un Estado en el que existe un sólo poder al cual se hayan sometidos todos los que viven bajo su soberanía y no sólo eso, sino que además cuenta con un sólo régimen constitucional y existe un orden jurídico común.⁴²

En otras palabras, en dicho Estado la organización política es única, existe un sólo aparato gubernamental que es el encargado de llevar a cabo todas las funciones estatales, y en donde también el ordenamiento constitucional y el orden jurídico son únicos. Las decisiones gubernamentales son aplicables a todos los individuos por igual, sin distinciones, es decir, sin importar la provincia o departamento al cual se pertenezca, y en su territorio no existe más organización política que la que adopte el poder central.⁴³

Ferrando Badia distingue dos formas de Estado unitario: por una parte, el simple o totalmente centralizado, y por la otra, el complejo.

En el Estado unitario simple o totalmente centralizado existe tanto unidad de la estructura administrativa como política⁴⁴ un Estado en el cual ninguna entidad inferior cuenta con órganos propios. Cabe señalar que respecto a esta forma de Estado unitario el mismo autor considera que es irrealizable e ideal puesto que le resulta imposible concebir un Estado que no cuente con órganos propios que lo auxilien para la conducción administrativa del mismo.

⁴² Ferrando Badia, Juan, "El Estado Unitario", Revista de Estudios Políticos, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, núms. 195-196, mayo-agosto 1974, p. 17.

⁴³ Idem.

⁴⁴ Ibid. p. 18.

El Estado unitario complejo es aquél que comporta sólo una descentralización administrativa y no política, constitucional o legislativa, de ser así, esto nos conduciría a una forma federal de Estado.⁴⁵

Conviene hacer aquí un parangón entre el Estado unitario y el federal, a continuación las siguientes diferencias y semejanzas:

En el Estado federal coexisten dos ordenes jurídicos, uno local y otro federal. El Estado unitario sólo cuenta con un orden central que canaliza la toma de decisiones y su ejecución.

En ambos existe una especie de descentralización, esto es, que mientras la existencia del Estado federal implica por si misma la descentralización tanto administrativa como política del gobierno federal hacia las entidades federativas y de éstas hacia los municipios; el Estado unitario también implica cierta descentralización administrativa y no política (como lo es el caso de Estado unitario complejo) del gobierno central hacia los diversos órganos de gobierno que actúan como brazos de ese cuerpo único que es el gobierno del Estado. Debemos hacer notar que la descentralización que se presenta en un Estado federal es más amplia y remarcada a diferencia de la que se presenta en un Estado unitario.

La siguiente diferencia se deriva de la anterior, ya que mientras el Estado federal se encuentra dividido en Estados o entidades federativas, el Estado unitario lo está en departamentos o provincias.

Tanto en el Estado federal como en el unitario existe un ordenamiento supremo que es la Constitución, pero en el primero a diferencia del segundo cada una de las entidades federativas cuenta con su propia Constitución local

⁴⁵ Idem

Finalmente, por lo que respecta a la denominación del Estado unitario y sus diferencias y semejanzas con el Estado federal será importante tomar muy en cuenta el criterio vertido por González Encinar José Juan, quien argumenta la existencia de un sólo Estado, en el sentido de que todo Estado es unitario, pues lo unitario implica unidad al igual que la formación de un Estado, aún cuando se trate de un Estado federal, ya que independientemente de la forma en la que éste se haya formado, esto es, de manera centrífuga o centrípetamente, el Estado como tal siempre ha de implicar unidad y por lo tanto será unitario, criterio que lo ha llevado a sostener la denominación. Estado federal-unitario.⁴⁶

B) Formas de Gobierno

Hablar de formas de gobierno es hablar de la estructura de los órganos encargados de ejercer el poder que se les ha conferido o del cual son depositarios; así como de la forma en que han de ejercerlo.

Anteriormente se hizo mención de la probable confusión que podía surgir al tratar este tema por cuanto hace a las formas de Estado, pero ha quedado claro que éstas últimas atienden a la forma o manera de ser de un Estado considerado éste como la unidad o la totalidad que comprende los tres elementos constitutivos del Estado (territorio, población y gobierno). La forma de gobierno es, pues, una parte de ese todo, es un elemento del Estado mismo que puede concebirse desde dos puntos de vista: desde el punto de vista orgánico, esto es aquel que atiende a los órganos estatales depositarios del poder y a los cuales se les ha conferido el ejercicio de las "funciones soberanas"⁴⁷ y desde el punto de vista funcional como la forma en que ese poder ha de manifestarse.

⁴⁶ González Encinar, José Juan, El Estado Unitario-Federal: la autonomía como principio estructural del Estado, Madrid-España, Tecnos, 1985, 175 p.

⁴⁷ P. Luis Izaga, S. J Elementos de derecho político, Tomo II, p 1, Bosch, Editorial Barcelona cit Serra Rojas, Andrés, Teoría del Estado, onccava edición, México, Porrúa, 1990, p 456.

A este respecto, Máximo Carvajal Contreras expresa que "las formas de gobierno se refieren al aspecto orgánico y funcional del Estado, referido al conjunto de órganos así como a las funciones en que se desarrolla el poder público"⁴⁸

Desde hace tiempo se han vertido un número considerable de clasificaciones en torno a las formas de gobierno, de entre las cuales destacan las elaboradas dentro del pensamiento helénico y filosófico, y cuyos autores más sobresalientes son: Herodoto con su obra "Los nueve Libros de la Historia", Platón con la "República" y Aristóteles con su obra titulada "Política".

La clasificación elaborada por Aristóteles ha sido la base de muchas otras; él divide a las formas de gobierno en formas puras e impuras, las puras tienen como ideal realizar el interés general, el bien público o el bien común de una sociedad que practican rigurosamente la justicia. En este tipo de formas se incluyen: la monarquía, la aristocracia y la democracia.⁴⁹

Las formas impuras, degeneradas o corrompidas de gobierno, según Aristóteles, sólo toman en cuenta el interés de los gobernantes, como son: la tiranía, la oligarquía y la demagogia.⁵⁰

Sin embargo, en la doctrina actual, se ha seguido el criterio, casi de manera uniforme, de clasificar a las formas de gobierno desde el punto de vista orgánico y funcional. De tal suerte, las formas de gobierno desde el punto de vista *orgánico* son: la **monarquía** y la **república**, y desde el punto de vista *funcional* son: la **democracia**, la **aristocracia** y la **autocracia**.

⁴⁸ Carvajal Contreras, Máximo, "Sistemas de Gobierno en la grandes Ciudades", Revista Mexicana de Procuración de Justicia, México, vol. 1, núm 2, junio 1996, pp 125-137

⁴⁹ Serra Rojas, Andrés, Teoría del Estado, decimoprimera edición, México, Porrúa, 1990, pp. 456-457

⁵⁰ Ibid., pp. 457-458.

1. La Monarquía

La monarquía es aquél gobierno que se encarna en una persona llamada rey, emperador, monarca o príncipe y que es ejercido por él. La monarquía es hereditaria y vitalicia, es decir que sólo se puede transmitir por muerte o abdicación. Es el gobierno de clases privilegiadas.

Tradicionalmente el poder del rey se justificaba atribuyéndole un carácter divino, esto es, que la investidura y poder que tenía el monarca lo recibía de Dios o "por la gracia de Dios", con lo cual aseguraban su estabilidad y permanencia en el poder.⁵¹

Ahora bien, debemos distinguir entre monarquía absoluta, monarquía constitucional y monarquía parlamentaria. Aquí atenderemos no al sujeto que ejerce el gobierno sino a la forma en que lo ejerce. La monarquía absoluta es aquella forma de gobierno en la cual el rey o monarca es el titular de la soberanía y la ejerce en nombre propio, sin estar sujeto a ningún orden normativo preestablecido. En esta forma de gobierno todas las funciones del Estado la ejecutiva, la legislativa y la judicial se centralizan en el monarca, el cual las ejerce a través de los órganos que él mismo estructura para su funcionamiento y que actúan en su nombre. En una monarquía absoluta el único límite o límites —si así pueden ser considerados— con los que se topa el poder del monarca son su propia conciencia y los dictados de su voluntad.⁵²

En la monarquía constitucional existe un orden jurídico supremo y fundamental que limita la voluntad del rey y consecuentemente a su poder. Esta forma de gobierno surge como resultado de la preocupación y pugna entre tratadistas medievales y renacentistas por delimitar el poder del rey. En la monarquía constitucional las funciones legislativas y judiciales son ejercidas por

⁵¹ Serra Rojas, Andrés, op. cit., p 460.

⁵² Ibid., pp. 460-467. Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, op cit., p 467.

aquellos órganos que faculta el propio ordenamiento fundamental, la Constitución, y que por tal virtud ya no se encuentran sometidos al rey sino a la ley. En una monarquía constitucional la soberanía deja de pertenecer al monarca, sin embargo, éste sigue ejerciendo cierto poder, pero dentro de los límites que le marca la propia Constitución.⁵³

"En la monarquía parlamentaria el ejercicio del poder corresponde al parlamento en un sistema de responsabilidad ministerial, en el que el monarca se convierte en un símbolo de unión, sin el ejercicio efectivo del poder."⁵⁴

Efectivamente, la figura del monarca aparece como un símbolo de unidad entre los diversos pueblos de la Edad Media y que aún en nuestros días presenta esta característica en aquellas monarquías subsistentes. Por otra parte, si bien es cierto esta forma de gobierno tiende a desaparecer, como lo afirma el Maestro Serra Rojas,⁵⁵ también lo es que la monarquía puede presentarse como una solución viable para aquellos pueblos que viven en constante lucha y que bien podrían adoptar para acabar con los problemas internos que les aquejan, apoyándose en la unidad simbólica del monarca

2. La República

"La República es un sistema que se remonta a Grecia, a Roma, a la Edad Media, a las ciudades italianas y se desarrolla intensamente en la era moderna."⁵⁶ Etimológicamente la palabra república proviene a su vez de la palabra latina *res*, que significa cosa, y *publica*, que significa pública o causa pública, por lo tanto, es un sistema político de todos y que a todos interesa. Así la "cosa pública" o *res*

⁵³ *Ibid*, pp 460-461

⁵⁴ *Ibid*, p 460

⁵⁵ *Ibid*, p. 461.

⁵⁶ Serra Rojas, Andrés, op. cit., p. 463

publica se distingue de la cosa privada en el sentido de que aquella atañe a un interés general por encima de un interés particular.⁵⁷

En esta forma de gobierno el pueblo es el soberano, esta es la característica esencial; además el poder ejecutivo no es hereditario ni vitalicio y su titular es elegido periódicamente por el pueblo o por sus representantes. En efecto, el gobierno es ejercido por los órganos encargados y electos por el pueblo, que por una parte pueden ser elegidos por éste último de manera directa, o bien, de manera indirecta o representativamente (democracia), y por otra, pueden ser electos por una clase social privilegiada (aristocracia).

En torno a la república se han vertido diversos conceptos. El Maestro Serra Rojas afirma:

“Es una forma de gobierno genuinamente popular porque directa o indirectamente, permite la participación del cuerpo electoral en la Constitución, legitimidad y permanencia de sus órganos directivos”⁵⁸

Por su parte el Maestro Leonel Alejandro Armenta López, la define como:

“[...] Aquel que se renueva periódicamente a través de la consulta popular y cuyo titular del Poder Ejecutivo asume funciones de representación y de gobernante. Ahora bien, la titularidad puede recaer en uno o varios individuos. En el primer caso se estaría hablando de un Poder Ejecutivo unipersonal y en el segundo de uno pluripersonal, pero siempre que su permanencia en el cargo sea temporal y mediante consulta al pueblo.”⁵⁹

⁵⁷ Armenta López, Leonel Alejandro, op cit , p 47.

⁵⁸ Ibid , p. 463.

⁵⁹ Armenta López, Leonel Alejandro, op. cit., p. 48.

Y el Maestro Marcos Manuel Suárez Ruiz en sus clases de Derecho Económico la define como:

"[...] el patrimonio económico, moral y cultural de todos los miembros del cuerpo social, sin distinción de clases, y que tienen como bases fundamentales el interés de la patria, la igualdad, el derecho y la justicia [...]"⁶⁰ :

Por lo antes expuesto, podemos destacar las siguientes características de un gobierno republicano:

1. La soberanía reside originariamente en el pueblo.
2. El titular del ejecutivo es electo periódicamente por el pueblo, y el cargo no es hereditario ni vitalicio.
3. Es un gobierno popular.
4. Existe una división del poder, por medio del cual el ejercicio del mismo se limita.
5. Existe un régimen de responsabilidad, multiplicidad y temporalidad de los órganos directores.

Las características apuntadas se presentan sin menoscabo de que un Estado pueda adoptar como forma de gobierno la república dentro de un estado federal o central; con sistema parlamentario o presidencial; pero que siempre atenderá al interés general, social o nacional en oposición al interés singular o particular.

⁶⁰ En sus clases de Derecho Económico que imparte en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, 14 de octubre de 1997

3. La Democracia

Definir a la democracia sin tomar en cuenta los criterios vertidos por los distintos autores sería muy aventurado: algunos niegan su existencia; otros la enaltecen; otros más la idealizan, lo cierto es que estamos en presencia de uno de los pilares fundamentales del campo jurídico, político y social, principio que será fundamental para el soporte de la presente tesis.

No hay que perder de vista que nos encontramos en presencia de una forma de gobierno que atiende al aspecto funcional del Estado.

En su acepción etimológica la palabra democracia proviene del griego: demos-pueblo, y kratos-poder o autoridad; la democracia se traduce, pues, en "el poder o gobierno del pueblo."

En una primera aproximación podemos definir a la democracia como aquella forma de gobierno que emana del pueblo y que se instituye para su beneficio, siendo el pueblo "[...] el origen, sostén y justificación del poder público [...]"⁶¹ "[...] es el gobierno por consentimiento general [...]"⁶²

Ciertamente no faltará quien diga que una democracia como la descrita no se ha dado y que no es factible que se de como en su momento lo afirmó Rousseau.⁶³ Por lo tanto habrá que tomar en cuenta las ideas de Giovanni Sartori en el sentido de que existe una distinción "entre el es descriptivo y el debería prescriptivo de la democracia"⁶⁴ en otras palabras entre lo que una democracia es y lo que debería ser, entre lo real y lo ideal. A este respecto algunos autores manifiestan que lo que se presenta en la realidad no es una democracia sino una policracia y que la realidad esta muy alejado del concepto ideal de democracia.

⁶¹ Serra Rojas, Andrés, op. cit., p. 511.

⁶² Sartori, Giovanni, Aspectos de la democracia, México, Limusa-Wiley, 1965, p. 23.

⁶³ Serra Rojas, Andrés, op. cit., p. 512.

⁶⁴ Sartori, Giovanni, op. cit., p. 26.

Se desprenden así dos supuestos de la democracia, uno ideal y otro real. El ideal implica la igualdad y la libertad, mientras que el real implica la coexistencia de Estado y sociedad que a su vez da lugar al orden y a la autoridad.⁶⁵

Vayamos al ideal de la democracia. Al principio de este trabajo advertimos la necesidad del Estado como ente regulador del poder que cada uno de los individuos integrantes de una sociedad posee, pues de lo contrario, de no haber un control de dicho poder sería difícil conseguir el bienestar de la misma sociedad. Pues bien, tratándose de la libertad esta también sugiere la necesidad de ser controlada, ¿por el Estado? sí, porque no, ya que si dicha libertad no tuviera un control se crearía un desorden social tal que provocaría un desastre tan grande que bien podría remontarnos a la época de las cavernas, a la era de la ley del más fuerte.

Tal necesidad ya fue advertida por Hans Kelsen, en su obra "Esencia y valor de la democracia", en donde señala que en una democracia es necesario que esa libertad natural del hombre se transforme en una autodeterminación política. Señala que en una democracia la soberanía toma el lugar de la libertad. Esto es la metamorfosis de la libertad a orden, autoridad y Estado que son a su vez la realidad de la democracia.⁶⁶

Por lo que se refiere a la igualdad podemos decir que ésta implica equivalencia, proporción entre una cosa y la otra (sin tomar en cuenta la idea de igualdad ante la ley y el hecho de que para la mayoría es esa igualdad la que realmente importa), por lo que uno se pregunta porqué, si en ese sentido de proporcionalidad todos somos iguales, habremos de ser gobernados por "otros" y porqué han de ser "otros" los encargados de crear el orden jurídico que nos rige.

⁶⁵ Kelsen, Hans, Esencia y valor de la democracia (trad. de Rafael Luengo tapia y Luis Legaz y Lacambra), segunda edición, Barcelona-España, Labor, 1977, pp 1-22

⁶⁶ Ibid, pp. 27-29.

A este respecto debemos de considerar que esos "otros": gobernantes, legisladores, jueces, etcétera no actúan en nombre propio sino en nombre del Estado como el ente con personalidad jurídica propia. Por lo tanto, en ese sentido, no existe tal desigualdad, ya que actúan en nombre del Estado y no en nombre propio y en todo caso por mandato de la ley y no de manera arbitraria.

Siguiendo con Kelsen, éste define a la democracia como la "[...] identidad de dirigentes y dirigidos, del sujeto y objeto del poder del poder del Estado, y gobierno de: pueblo por el pueblo."⁶⁷

Pero ¿qué es el pueblo?. Desde un enfoque democrático es la pluralidad que se expresa por un principio de mayoría limitada. Por lo tanto la democracia reconoce el gobierno de las mayorías, pero con la protección de los derechos de las minorías.⁶⁸ A este respecto José Gamas Torruco manifiesta que "la democracia encuentra su modus operandi en la representación basada en el sufragio universal y en el principio de la mayoría, pero también en el reconocimiento de la oposición como una parte importante de la voluntad popular y como alternativa de Gobierno para el electorado."⁶⁹

El pueblo es una masa de grupos no homogénea. Debemos distinguir entre el pueblo como objeto y el pueblo como sujeto; como objeto es la unidad de actos humanos regidos por la ordenación jurídica del Estado. Objeto del poder en cuanto unidad. Como sujeto el pueblo se compone por aquellos que intervienen en la formación de la ordenación política.⁷⁰

El pueblo como objeto se ve reducido cuando sólo aquellos que por razón de la edad, capacidad mental o moral pueden tomar parte en la formación de la

⁶⁷ *Ibid.*, p. 30.

⁶⁸ Sartori, Giovanni, *op. cit.*, pp. 31, 32-33

⁶⁹ Gamas Torruco, José, Regímenes parlamentarios de gobierno, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1976, p. 47

⁷⁰ Kelsen, Hans, Esencia y valor de la democracia, *op. cit.*, pp. 30-33

voluntad nacional, dicha participación constituye los llamados derechos políticos, lo anterior no impide que se considere democrática la ordenación política.⁷¹ Según Kelsen “[...] el ideal de la democracia se considera logrado desde el punto de vista en que los sujetos al orden del Estado participen en la conformación del mismo [...]”⁷²

Finalmente “[...] el pueblo, soporte de la idea democrática es el pueblo gobernante y no el gobernado[...]” quien se manifiesta a través de los partidos políticos para la formación de la voluntad nacional, dichos partidos son los elementos más destacados de la democracia real.⁷³

Los partidos políticos son fundamentales en cualquier democracia, pero por ahora únicamente nos limitaremos en hacer mención de ello, ya que más adelante abundaremos a este respecto.

La democracia más que una forma de gobierno se ha convertido y es por lo tanto una forma de vida, es el pilar de un pueblo, es el elemento indefectible de cualquier régimen actual de gobierno

“Desde las formas más antiguas, hasta las organizaciones políticas de nuestros días, la idea y la realidad de la democracia han estado presentes entre los hombres. Hacia cualquier parte que dirijamos nuestra mirada y hacia cualquier tiempo que prestemos nuestra atención, los más diversos incidentes del acontecer de los pueblos se inclinan a la democracia, de tal suerte que habiendo sido originariamente una forma de gobierno se ha convertido en una verdadera filosofía de la vida.”⁷⁴

⁷¹ *Ibid*, p 33

⁷² *Ibid*, p 24.

⁷³ *Ibid*, pp 35-36

⁷⁴ Venegas Trejo, Francisco, “Democracia, regímenes políticos y el presidencialismo mexicano”. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, Tomo XXXIII, núms 127-128-129, enero-junio 1983, p 303

En nuestro tiempo no existe nación, pueblo o gobierno que no aspire a una vida democrática independientemente de que esta sea o no posible de realizar plenamente, todo depende del concepto de democracia que se tenga ⁷⁵

Como quiera que sea podemos concluir diciendo que la democracia como forma de vida,⁷⁶ como sistema o régimen de gobierno se transforma día con día, razón por demás suficiente para no conformarnos con las múltiples definiciones que se nos pudieran dar al respecto, pues dichos conceptos son producto del momento y de las circunstancias sociales, culturales, políticas o económicas así como de las costumbres imperantes al momento de su elaboración, por lo tanto, cada que se nos de una definición de lo que es o podría ser la democracia tomemos en cuenta las causas y las circunstancias que la motiven.⁷⁷ En tal virtud, es importante tomar en cuenta que el concepto de democracia no es universal puesto que como ya dijimos puede variar de un lugar a otro.

4. La Aristocracia

Esta es otra forma de gobierno que atiende al aspecto funcional del Estado. La aristocracia supone de manera general la existencia de dos clases o grupos: los gobernantes y los gobernados. Diversos autores la definen como el gobierno de los mejores, como la forma de organización política en la que el poder es ejercido por varios en bien de la comunidad (Aristóteles); como la forma de gobierno en la cual se escogen a los más justos y prudentes para que ejerzan el mando (Polibio, Cicerón y Santo Tomás); o como aquella en la que el poder pertenece sólo a una parte del pueblo en razón del número de los que ejercen el gobierno (Montesquieu). Bluntschli señala que la "aristocracia sólo es una verdad

⁷⁵ Cfr Serra Rojas, Andrés, op. cit., p. 512 y; Jiménez de Parga, Manuel, Los regímenes políticos contemporáneos, quinta edición, Madrid, Tecnos, 1974, pp. 137 y 138.

⁷⁶ Cfr., Friedrich, Carl J., La democracia como forma política y como forma de vida, Madrid, Tecnos, 1961

⁷⁷ En este sentido cfr. Rendón, Miguel Angel, "Democracia: Identidad y Diferencia", Metapolítica: Revista trimestral de teoría y ciencia de la política, México, vol. 1, núm. 2, abril-junio 1997, pp. 277-282.

cuando gobiernan los mejores, y en consecuencia la esencia de esta forma se encuentra en la superioridad moral e intelectual.”⁷⁸

La aristocracia supone el gobierno ejercido por una clase que cuente con las virtudes que le permitan gobernar y hasta en tanto no pierda dichas cualidades tendrá el derecho de continuar en el poder; como notas esenciales del gobierno aristocrático encontramos las siguientes: “la idea de servicio a la comunidad, el uso del poder en beneficio de la totalidad y el honor de la carga de la función gobernante como principio ideal.”⁷⁹ Finalmente, la aristocracia puede degenerar en oligarquía, esto es cuando la clase gobernante deja de velar por los intereses de la colectividad.

5. La Autocracia

Esta forma de gobierno se caracteriza por la inexistencia de una distribución del poder entre varios individuos u órganos, por el contrario, una sola persona (el autócrata) es el único depositario del poder, el cual ejerce ilimitadamente sin que exista algún medio de control eficaz o límite constitucional a su actuación. El autócrata es el soberano y por lo tanto es el único que interviene en la toma de decisiones políticas. En esta forma de gobierno el “Jefe de Estado reúne en si todo el poder del Estado”⁸⁰

El poder del autócrata se rige por su propia voluntad y de él parte todo lo demás. La autocracia organiza al Estado de arriba abajo.⁸¹ En dicha forma de gobierno existe una ausencia total de derechos en los gobernados. En sentido amplio el ejemplo clásico de la autocracia es la monarquía absoluta, en donde el poder del monarca no emana de la voluntad del pueblo sino que lo obtiene por si

⁷⁸ Semir, Agustín Ma. de, “Aristocracia”, Nueva Enciclopedia Jurídica, tomo II, Barcelona-España, Francisco Seix S A , 1983, p 804.

⁷⁹ Ibid , p 805.

⁸⁰ Heiler, Hermann, op. cit., p. 265.

⁸¹ Idem.

mismo o por pertenecer a cierta dinastía. Pero en un sentido estricto la monarquía absoluta no puede ser considerada como tal, ya que en ésta no existe un desconocimiento de la Ley Natural, que está por encima del monarca. Por lo tanto, la autocracia sólo puede ser explicada en razón de la organización del mundo oriental clásico. Así, pues, la Autocracia se define como "aquella forma política que tiene su vigencia en el mundo oriental clásico, cuya organización descansa en la concepción que atribuye al príncipe un poder sin límites, que tiene su fuente y su norma en la voluntad inmanente del que lo detenta, sin que exista, por ende, otra ley, normatividad u orden que el creado por esa misma voluntad soberana, a quien se le atribuye una naturaleza divina o cuasidivina."⁸²

C) Sistemas de gobierno

Por cuanto hace a las expresiones del poder público del Estado solo nos restaría hacer referencia a los sistemas de gobierno.

Si la clasificación de las formas de Estado atiende al mismo Estado en su conjunto, como un ente con personalidad jurídica propia, como una unidad o totalidad en la que convergen sus tres elementos característicos, esto es, el territorio, la población y el poder. Si, por otra parte, la clasificación de las formas de gobierno atiende a la estructura de los órganos encargados de ejercer el poder y a la forma en que han de ejercerlo, es decir, al aspecto estructural y funcional del gobierno. Entonces, por su parte, la clasificación de los sistemas de gobierno se determina con base en la "[...] organización y disposición de los órganos encargados de ejercer el poder, y depende del órgano o del área donde recaiga el mayor peso o la mayor responsabilidad de ejercicio del poder, es donde ha recaído, también, la clasificación de su sistema."⁸³ En tal virtud podemos decir básicamente que si el Parlamento es el que toma la última palabra en la decisión política entonces estaremos hablando de un régimen de asamblea o

⁸² Fernández Miranda, Torcuato, "Autocracia", Nueva Enciclopedia Jurídica, tomo III, Barcelona-España, Francisco Seix S A , 1983, pp 129-130.

⁸³ Armenta López, Leonel Alejandro, op. cit., p 69

parlamentario, mientras que si es el Ejecutivo el que lo hace entonces se tratara de un sistema presidencial o de gabinete.

En la doctrina se reconocen primordialmente tres tipos o clases de sistemas de gobierno, a saber: el sistema de gobierno de asamblea, el parlamentario y el presidencial.

Ahora bien, no debemos dejar de mencionar que existen clasificaciones que incluyen, además de los anteriores sistemas, al gobierno de gabinete, al parlamentario monista y dualista, al mixto o híbrido, y que sin embargo, debemos considerarlos como derivaciones ya del sistema parlamentario, o bien, de la combinación de éste último con el sistema presidencial. Finalmente se pueden distinguir de entre las múltiples clasificaciones que existen aquellas que incluyen al sistema directorial de Suiza que es un sistema *sui generis*, pero que bien podríamos considerarlo como una derivación del gobierno de asamblea con rasgos parlamentarios y presidenciales.

Lo cierto es que en el mundo predominan y por mucho, el sistema presidencial y el parlamentario, razón por la cual habremos de abundar sobre dichos sistemas en todo lo concerniente a su concepto, características, diferencias, semejanzas, etc.

El orden que seguiremos será el de proporcionar el concepto y las características de cada sistema, así como señalar sus ventajas y desventajas que a su vez nos darán la pauta para determinar su justificación y vigencia.

1. De Asamblea

a) Concepto. A este sistema lo podemos definir como aquel gobierno en el cual el ejercicio del poder se deposita en la Asamblea Legislativa, Congreso o Parlamento y que como único depositario del mismo actúa de manera casi omnipotente siendo responsable solo frente al cuerpo electoral.

El gobierno de asamblea se remonta al siglo XVII precisamente con el gobierno del llamado Parlamento Largo de Inglaterra (1640-1649) que dominó como único depositario del poder; sin embargo, es hasta 1789 con la Revolución Francesa en donde aparece de manera plena. En este periodo también se le conoció como el gobierno de la Convención.⁸⁴

b) Características. De la anterior definición se derivan las siguientes características⁸⁵ :

1. La Asamblea actúa como única depositaria del poder
2. El gobierno se encuentra sometido a la Asamblea Legislativa, o bien actúa como un simple comisionado de la misma.
3. El ejecutivo es designado y sustituido de manera discrecional por la Asamblea.
4. La Asamblea no puede ser disuelta más que por el propio electorado.
5. En la Asamblea, en la que se concentra todo el poder, no es compatible un sistema bicameral.
6. Solo se comprende la existencia de un Jefe de Estado, presidente o monarca si éste se encuentra subordinado a la Asamblea.

c) Ventajas y desventajas. De todos los sistemas de gobierno existe cierta inclinación por considerar al de asamblea como el menos apropiado para

⁸⁴ Loewenstein, Karl, Teoría de la Constitución, segunda edición, Barcelona, España, Ariel, 1976, pp. 97-98.

⁸⁵ Estas son las principales características que la doctrina acepta como propias de un sistema de asamblea.

lograr una democracia plena y consolidada, llegándose incluso a afirmar que la adopción de dicho régimen puede conducir de manera inevitable a un gobierno autocrático, tal afirmación se basa en el hecho de que en una Asamblea confluyen la manifestación múltiple de ideas, razón por la cual ésta se encuentra incapacitada para gobernar en su totalidad, como un todo, siendo necesario que para tal efecto elija a un pequeño grupo que derive de la misma Asamblea y que sea elevado a la categoría de gobernante, y es en ese supuesto en el que se corre el riesgo de que dicho grupo aproveche la posición en la que se encuentra para ejercer un gobierno autocrático.⁸⁶

d) Justificación y vigencia. Si por una parte el gobierno de asamblea se presenta como el sistema ideal del régimen comunista⁸⁷ y si por otra dicho régimen comunista se ha desplomado después de la caída de la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas; además si agregamos el hecho de que el gobierno de asamblea deriva casi de manera inevitable hacia un gobierno autocrático, entonces podemos concluir que en la actualidad el sistema en cuestión deja de tener justificación y vigencia con una posibilidad casi nula de ser adoptado por algún país en transición democrática.

2. Parlamentario. El sistema parlamentario presenta como característica esencial el perfecto equilibrio existente entre el ejecutivo y el legislativo

a) Concepto. En este sentido Loewenstein afirma que el “[.] gobierno parlamentario, es el intento de establecer entre los independientes y separados detentadores del poder —asamblea y gobierno— un tal equilibrio que ninguno pueda ganar ascendencia sobre el otro.”⁸⁸

⁸⁶ En este sentido cfr. Loewenstein, Karl, op. cit., pp. 99-103

⁸⁷ *Ibid.*, pp. 100-103.

⁸⁸ Loewenstein, op. cit., pp. 104-105

Y Jiménez de Parga lo define como "el sistema típico de la colaboración de los poderes"⁸⁹

Las múltiples definiciones de este sistema giran en torno a dos elementos principalmente, es decir, al equilibrio y a la colaboración entre el ejecutivo y el legislativo. Por ello nuestra definición no tendrá variaciones en ese sentido. El sistema parlamentario es, pues, el gobierno mediante el cual gobierno y parlamento, o bien, ejecutivo y legislativo, se encuentran en una situación de interdependencia y mutuo control lográndose con ello un equilibrio y colaboración tal que imposibilita que alguno de ellos se encuentre por encima del otro.

Ciertamente nos podemos preguntar, después de las anteriores definiciones, el porqué de la denominación de parlamentario a este sistema dado que el Parlamento no se encuentra en superioridad frente al gobierno. La respuesta no es simple, pero podemos decir que si bien es cierto existe un equilibrio entre Parlamento y gobierno, también lo es que aquél es quien tiene la última palabra en la toma de decisiones políticas y no el gobierno, pues si bien éste puede solicitar la disolución del Parlamento y convocar a nuevas elecciones su papel es únicamente el de peticionario sin que pueda materialmente y de manera directa ejercer alguna acción en contra del mismo Parlamento ya que su disolución queda al arbitrio del Jefe de Estado y las elecciones al de los electores

b) Características. Para comprender aún más lo anterior conviene señalar las características esenciales de un sistema parlamentario, en el cual:

⁸⁹ Jiménez de Parga, Manuel, Los regímenes políticos contemporáneos, Madrid, Tecnos, 1960, p. 140.

- Los miembros del gobierno y del gabinete son al mismo tiempo miembros del Parlamento, esto con el objeto de tener un mejor control sobre la actuación de sus miembros y en su caso exigirles responsabilidad política.

- El gobierno y el gabinete están integrados por los jefes del partido mayoritario en el Parlamento o de los partidos que uniéndose en coalición forman una mayoría.

- El gobierno forma parte del Parlamento, pero ambos se encuentran separados funcionalmente.

- Existe una dualidad en el ejecutivo: por una parte existe un jefe de Estado (monarca o presidente) con funciones de simple representación, ceremoniales o de protocolo, y por la otra un jefe de gobierno (presidente del Consejo o primer ministro) que es el encargado de llevar la administración y el gobierno en si

- A la cabeza o como líder del gabinete se encuentra el primer ministro, aunque en estricto sentido todos los ministros se encuentran colocados en un plano de igualdad.

- La permanencia del gobierno en el poder depende del apoyo de la mayoría parlamentaria por lo cual perderá su legitimación si no cuenta con el apoyo de dicha mayoría, ocasionando la dimisión del gobierno.

- La toma de decisiones políticas se encuentra distribuida entre el gobierno y el Parlamento y ambos colaboran en la ejecución de la misma a través de la legislación. Mientras que la administración pública está encomendada al gobierno bajo la constante supervisión del Parlamento.

- Entre el Parlamento y el gobierno existe un mutuo control político. Se encuentran en igualdad de condiciones, reciprocidad de facultades y medios de

control. El Parlamento puede exigir responsabilidad política a cualquiera de los miembros del gabinete o al gabinete en su conjunto, asimismo puede otorgar un voto de censura o negar un voto de confianza. El gobierno, por su parte, puede solicitar al jefe de Estado que disuelva al Parlamento quien en su calidad de árbitro decidirá darle su apoyo al Parlamento o al gobierno.

Cabe mencionar que la mayoría de los autores coinciden con las características parlamentarias acotadas, entre ellos Jorge Carpizo, Carlos Flores Juberías, Henri Manzanares, Karl Loewenstein, entre otros, y si bien algunos marcan ciertas diferencias a este respecto estas tienden más hacia la precisión del sistema que a sus rasgos característicos y diferenciadores.

c) Ventajas y desventajas. No es un tema nuevo el que gira en torno a las ventajas y desventajas no solo del sistema parlamentario sino también del presidencial. A este respecto no debemos dejar de hacer mención a los planteamientos vertidos por el politólogo Juan J. Linz quien es el autor que mayor énfasis ha puesto al tratar las ventajas y desventajas de dichos sistemas así como de la conveniencia o inconveniencia de implantar cualquiera de ellos en naciones en vías de transición democrática.⁹⁰ El objeto de nuestro estudio no será de manera alguna en listar todas y cada una de las mismas, pero sí de precisar de manera condensada aquellas que de acuerdo a su importancia y trascendencia representan bases sólidas que constituyen, según el caso, un avance o retroceso para las democracias poco consolidadas, o en otras palabras, para aquellas naciones en vías de transición democrática.

⁹⁰ Algunos de los ensayos de Juan J. Linz, como “Los riesgos del presidencialismo” y “Los dos rostros de la democracia” pueden ser consultados en las revistas *Crónica Legislativa*, Nueva Epoca, México, año V, núm. 7, febrero-marzo 1996, pp. 145-163, y, *Facetas* núm 92 (2), Washington D.C., 1991, pp. 21-27, respectivamente. Asimismo se puede consultar la bibliografía proporcionada por Alonso Lujambio en su libro “Federalismo y Congreso en el cambio político de México” donde hace referencia a otros ensayos del propio Linz.

Desde un principio hicimos mención que en el sistema parlamentario existía un verdadero equilibrio entre el ejecutivo y el legislativo dicha peculiaridad es precisamente una de sus ventajas. Tal equilibrio se debe gracias a los medios de control existentes entre ambas funciones, pues como pudimos observar en las características de este sistema de gobierno el Parlamento puede negar un voto de confianza o conceder un voto de censura ocasionando con ello la dimisión del gobierno quien puede por su parte solicitar al jefe de Estado la disolución del Parlamento y convocar a nuevas elecciones, siendo el electorado el que habrá de decidir sobre la controversia en cuestión, ya sea apoyando la política del gobierno, o bien, la del Parlamento.

La flexibilidad del sistema parlamentario constituye otra ventaja más. Esta permite que se puedan realizar "cambios sobre la marcha", entre otros, la sustitución del primer ministro o jefe de gobierno, cuando éste haya llevado a cabo políticas erróneas, o por muerte o incapacidad del mismo, sin que ello produzca consecuencias catastróficas dentro del sistema⁹¹ La justificación de esta postura consiste en argumentar que los cambios se encuentran previstos y normados, por lo cual, la sustitución del primer ministro que es el caso que nos ocupa no produce mayores consecuencias porque éste sabe cuan dependiente es del apoyo del Parlamento quien puede a su vez exigirle responsabilidad política, además un factor más que se le puede añadir a esta justificación es el hecho de que el primer ministro es simplemente jefe de gobierno y no jefe de Estado lo cual no afecta de modo trascendente las expectativas de los actores políticos (que pueden ser económicas, políticas y sociales)⁹² Por otra parte, el procedimiento para la destitución de un primer ministro y su gobierno es relativamente sencillo y no implica mayores dificultades, pues basta con que el Parlamento le niegue su voto de confianza o lo censure para producir la dimisión de su gobierno. Lo

⁹¹ Linz señala que "Se puede cambiar a un primer ministro sin necesidad de que origine una crisis de régimen." Linz, Juan J., "Los riesgos del presidencialismo", *Crónica Legislativa*, Nueva Epoca, México, año V, núm 7, febrero-marzo 1996, pp. 148, 149 y 159

⁹² Flores Juberías, Carlos, "Parlamentarismo vs Presidencialismo en las nuevas constituciones de la Europa Oriental", *Estudios Políticos*, México, Cuarta Epoca, núm 3, abril-junio 1994, pp. 75-76

anterior nos hace suponer que si el primer ministro, máximo dirigente del gobierno, se encuentra sujeto a los cambios que permite la flexibilidad del sistema entonces lo mismo será aplicable consecuentemente a cualquier miembro del gabinete.

La flexibilidad produce, según los críticos, la inestabilidad del ejecutivo en los sistemas parlamentarios, sin embargo, para Linz lo anterior resulta más ventajoso comparado con la estabilidad de los ejecutivos presidenciales que con motivo de su fortaleza y de la rigidez de esos sistemas hacen que se dificulten los cambios que en un momento dado puedan requerirse dentro del mismo gobierno, tema en el que abundaremos cuando hablemos de las desventajas de los sistemas presidenciales.

El sistema parlamentario no es excluyente ni mayoritario, lo cual representa una enorme ventaja, pues con ello no existe la tensión y polarización antes, durante y después de las elecciones parlamentarias, como suelen presentarse en los sistemas presidenciales.⁹³ En aquellas los contendientes no son ni perdedores ni ganadores ya que todos de alguna manera pasan a formar parte del entramado político, es decir, que, como lo manifiesta Linz, aquellos que no obtienen los votos necesarios para ejercer el poder no desaparecen de manera alguna de la vida política, pues el hecho de no haber obtenido la mayoría o de haber obtenido una minoría por muy reducida que ésta sea los coloca dentro del Parlamento representando algún sector de la población, manteniéndolos "vivos" y con una gran posibilidad de obtener en las próximas elecciones la mayoría necesaria para tener participación en el ejercicio del poder. Además, el compartir el poder y la factibilidad de que los partidos "minoritarios" formen coaliciones para obtener la mayoría parlamentaria propicia que los gobernantes estén muy atentos a sus intereses y peticiones. Por otra parte, el hecho de que los miembros del gabinete

⁹³ Alonso Lujambio hace referencia a la cuestión de tensión y polarización, pero hay que mencionar que para ello toma en cuenta los ensayos de Linz. Lujambio, Alonso, Federalismo y Congreso en el cambio político de México, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1996, p. 18.

sean al mismo tiempo miembros del Parlamento, también disminuye los grados de polarización, pues una vez que los gobernantes cumplen con su mandato o pierden la confianza de la mayoría parlamentaria, o bien, su partido pierde la mayoría en el Parlamento, pasan a ocupar de nueva cuenta la posición o los escaños que tenían dentro del mismo Parlamento sin que desaparezcan como ya se dijo de la vida política ⁹⁴

De un sistema parlamentario también deriva un mayor rango de igualdad entre el primer ministro, los miembros del gabinete y los miembros del Parlamento, con lo cual no existe el peligro de que el primer ministro sabedor del poder que le es conferido ejecute políticas erróneas a su libre albedrío, más aún cuando de ninguna manera existe la excelsitud en su cargo como puede ocurrir en los sistemas presidenciales, por el contrario, se encuentra colocado en un plano a la misma altura, en igualdad de condiciones y circunstancias. Todo ello por el simple hecho de que todos pertenecen al Parlamento, de que los miembros del gabinete no son nombrados por el primer ministro y por el control que ejerce el Parlamento sobre el mismo gabinete que incluye, claro está, al primer ministro ⁹⁵

La legitimidad del Parlamento como único depositario del poder es otra ventaja más del sistema parlamentario. En éste sistema la legitimidad del poder y su ejercicio corresponde al Parlamento, lo cual se encuentra claramente definido sin que exista la posibilidad de que el primer ministro o algún otro miembro del gabinete puedan reclamar determinada legitimidad que se encuentre por encima de la del propio Parlamento, es decir, que no puede existir, en alusión a las palabras de Linz, la "doble legitimidad" característica de los sistemas presidenciales en los que tanto el Parlamento como el presidente pueden argumentar, en razón de la elección directa que de ellos hace el electorado, la legitimidad requerida para hablar en nombre y representación del pueblo. Prueba

⁹⁴ Linz, Juan J. op cit., pp 148-153 y 156-157.

⁹⁵ *Ibid*, pp 154-156.

de lo anterior es el estricto control que ejerce el Parlamento sobre los miembros del gobierno, quienes periódicamente tienen que comparecer ante aquel para responder a sus preguntas, o bien, para enfrentarse a su censura, siendo políticamente responsables.⁹⁶

Se critica al sistema parlamentario por el retraso en la ejecución de políticas gubernamentales, pero también cabe mencionar que es quizás debido a ello que nos encontramos, paradójicamente, con la posibilidad de que en éste sistema se puedan tomar decisiones más objetivas o sobre dichas bases.⁹⁷ Aunado a lo anterior nos encontramos con el "factor tiempo" que en los sistemas parlamentarios no provoca políticas mal diseñadas, debilitamiento de las relaciones entre el gobierno y el Parlamento, entre otras, gracias a que el tiempo en el que han de permanecer un primer ministro y su gabinete en el poder no está determinado por un lapso fijo, es decir, por cuatro, seis o cierto número de años, ya que podrán permanecer en el mismo siempre y cuando exista el consenso suficiente que los mantenga firmes, lo cual conseguirán si las políticas que ejecuten son políticas bien estructuradas, originen un bienestar generalizado, etc. A este respecto sostiene Linz: "Existen primeros ministros que han permanecido en el poder durante varias legislaturas sin despertar sospechas de una dictadura naciente debido a que la posibilidad de cambiar el gobierno sin recurrir a medios inconstitucionales siempre permanece abierta." "La necesidad imperiosa de mantener la unidad del partido, la consideración otorgada a miembros destacados del partido y el conocimiento sagaz del primer ministro de que necesita la ayuda de su predecesor [...] contribuye para mantener la concordia."⁹⁸ Como podemos observar la posibilidad de adoptar consensos dentro de éste sistema es muy grande, lo que constituye una enorme ventaja para los países en vías de transición democrática que requieren más que otros de la unidad nacional.

⁹⁶ *Ibid.*, pp. 156-158.

⁹⁷ Flores Juberías, Carlos, *op. cit.*, pp 77-78.

⁹⁸ Linz, Juan J., *op. cit.*, pp. 160-161

Finalmente, se sostiene que el sistema parlamentario es capaz de adoptar formas infinitas, lo cual tiende a debilitar la postura de aquellos que niegan que en virtud de la conformación de este sistema se pueda actuar dentro del mismo con presteza a la hora de enfrentar y resolver las crisis propias de cualquier Estado o Nación.⁹⁹

Hasta aquí lo que se refiere a las principales ventajas del sistema parlamentario, a continuación sus desventajas.

En primer lugar tenemos la afirmación que se hace del retraso en la ejecución de políticas gubernamentales característico del sistema parlamentario en virtud de la constante supervisión y del estricto control al que se encuentra sujeto el gobierno frente al Parlamento provocando que en momentos de crisis aquel se encuentre impedido para afrontarlos con la prontitud que se requiere para tal efecto. Sin embargo, esa desventaja pierde fuerza cuando por antinomia se establece que con motivo de ese control y supervisión se logra que la toma de decisiones sea sobre bases más objetivas. Además, como ya se dijo, gracias a la flexibilidad del mismo sistema existe la posibilidad de que éste adopte una forma especial que tienda a facilitar la actuación del gobierno sobre aquellos casos de extrema urgencia. A pesar de lo anterior debemos reconocer que el retraso en cuestión, aunque mínimo, es innegable.

Lo indirecto de la formación de la voluntad nacional es lo que consideró Kelsen como una restricción de la libertad,¹⁰⁰ lo cual puede tomarse como una desventaja en el sentido de que el Parlamento impide la participación directa del

⁹⁹ Flores Iuberías, Carlos, op cit., pp 80-89. Carlos Flores asegura que “puesto que el parlamentarismo es un sistema político capaz de adoptar formas infinitas, se trataría simplemente de escoger aquel modelo de relación ejecutivo-parlamento que más se adaptase a las necesidades del momento, modelo que podría ir desde el absoluto predominio de la asamblea [...] hasta una clara preponderancia de un gabinete consolidado [...] pasando naturalmente por el equilibrio entre ambos cuerpos en base la racionalización de sus respectivos medios de acción.” Lo que para él constituye una ventaja más del sistema parlamentario

¹⁰⁰ Kelsen, Hans, Esencia y valor de la democracia, op. cit., pp 50-52

pueblo, pero recordemos que la democracia directa está muy lejos de nuestra realidad actual.

Una desventaja que me parece importante mencionar es la que se refiere a la irresponsabilidad política del jefe de Estado en el sistema parlamentario. Efectivamente, el hecho de que no pueda participar en la formación de la decisión política y que por lo tanto no pueda ser depuesto a causa de sus posturas políticas, ocasiona que carezca de responsabilidad política, por tal motivo Carlos Flores Juberías ha considerado que "[...] su posición parece la idónea para dejarse llevar al terreno de la demagogia [...]"¹⁰¹ Por lo tanto, aquellos países que opten por este sistema deberán poner énfasis a este respecto, estableciendo controles sobre la figura del jefe de Estado.

Finalmente, se puede argumentar la desventaja de la diversificación de responsabilidades, esto es, que en determinado momento no se pudiera establecer o fincar con precisión la responsabilidad correspondiente por políticas mal diseñadas o mal empleadas que pudieran haber producido crisis de algún tipo, lo anterior en virtud de que tanto Parlamento como gobierno son políticamente responsables y por que ambos participan en la formación de la voluntad nacional y en la toma de decisiones. Una posible respuesta es que si el gobierno se encuentra bajo un estricto control del Parlamento el cual es el único legitimado para ejercer el poder como único depositario del mismo, entonces, como tal debe responder por los actos del gobierno por no haber tomado las acciones necesarias para controlar dichos actos y también debe responder por sus propios actos ante el pueblo como soberano.

d) Justificación y vigencia. La justificación del sistema parlamentario se remonta al siglo XI hasta su consolidación en el siglo XVIII, lapso que se caracterizó por el deseo de limitar los amplios poderes del rey aunado a la

¹⁰¹ Flores Juberías, Carlos, op. cit., p. 77.

implantación de una monarquía limitada en contraposición a la monarquía absoluta. El logro obtenido por éste sistema propició su adopción en un número considerable de países. En nuestro tiempo es definitivamente justificable dado el equilibrio que consiguió entre el ejecutivo y el legislativo, el enorme consenso adquirido y tras el debilitamiento del sistema presidencial, por lo que se convierte en una gran alternativa de gobierno.

Sin duda éste sistema es totalmente vigente, como lo demuestra la tendencia que existe de considerarlo como posible solución política para los países en transición democrática, pero prefiero no abundar demasiado a este respecto en virtud de que la presente tesis es un fiel reflejo de mi firme convicción de la vigencia del sistema parlamentario al grado de considerar la viabilidad del mismo como posible sistema de gobierno para nuestro país.

e) El gobierno de gabinete. Debemos precisar que el sistema parlamentario se puede manifestar de distintas formas y que la doctrina ha sido unánime en distinguir de sus múltiples manifestaciones al *gobierno de gabinete*.¹⁰² Loewenstein nos explica que no se deben confundir las manifestaciones del sistema parlamentario con sus matices, los cuales se pueden presentar en otros sistemas de gobierno sin que por ello se trate de sistemas parlamentarios, afirma: “[...] la existencia de instituciones representativas o <<parlamentarias>> en un Estado no significa, a la vez, que en dicho Estado exista una forma de gobierno

¹⁰² No debemos dejar de mencionar que Jiménez de Parga reconoce la existencia de un parlamentarismo dualista, en el cual se “otorga al Jefe del Estado poderes políticos importantes; un gabinete lo pone en relación con las cámaras. Los ministros deben contar con la confianza del Jefe del Estado y con la del Parlamento. Las funciones se reparten de acuerdo con un principio de equilibrio político. El parlamento influye sobre el gobierno (mociones de censura, interpelaciones, etc.) y el gobierno influye sobre el parlamento (votos de confianza, demanda de disolución, etc.) Así como la existencia de un parlamentarismo monista que “es una solución política que asigna las funciones políticas más importantes a las cámaras y al gabinete. El Jefe del Estado queda como una magistratura moral. El gobierno es una emanación del parlamento (aunque no su comisionado, como en el régimen de asamblea); las cámaras pueden aprobar mociones de censura y votar en contra de mociones de confianza, el gabinete dispone del arma de la disolución. El diálogo fundamental, pues, es el que mantienen parlamento y gobierno. Finalmente también reconoce la existencia de un régimen de gabinete en el cual la mayoría parlamentaria juega un papel muy importante. op. cit., pp. 140-141.

parlamentario. [...] el gobierno parlamentario no es en absoluto idéntico con el gobierno de gabinete. [...] este gobierno es una versión específica del gobierno parlamentario [...] para que pueda ser calificada como parlamentaria, la estructura gubernamental debe de poseer determinadas características comunes a todas sus manifestaciones, pero que no se encuentran en otros tipos de gobierno.”¹⁰³ En el mismo sentido el Doctor Francisco Venegas Trejo afirma: “No hay un régimen parlamentario común, universal, prototipo o clásico; existen tantos regímenes parlamentarios como constituciones —formuladas o no— lo han estructurado.”¹⁰⁴ Loewenstein habla de parlamentarismo clásico que encontramos en la Constitución de Francia de 1875; el híbrido que estructuró la Constitución de Weimar; el controlado de la Ley Fundamental de Bonn; el frenado de la V República francesa y el gobierno de gabinete de Gran Bretaña. Siguiendo con nuestro marco teórico fijaremos nuestra atención en el último de estos sistemas, el de gabinete.

Jiménez de Parga define al sistema de gabinete como aquél en el cual existe una preponderancia del gobierno sobre el Parlamento, en donde el gabinete es la pieza clave del mismo y que constituye la representación de la mayoría de las cámaras o de la cámara principal, siendo prácticamente imposibles las mociones de censura y en donde los votos de confianza se ganan de antemano. En el cual existe también un perfecto entendimiento entre la mayoría parlamentaria y el gabinete, por lo que el diálogo se centra entre el gabinete y la minoría del Parlamento que junto al electorado forman el poder al cual se tiene que enfrentar el gabinete.¹⁰⁵

El ejemplo claro de un sistema o gobierno de gabinete es el actual gobierno de la Gran Bretaña por lo que procederemos a su análisis para obtener

¹⁰³ Loewenstein, Karl, Teoría de la Constitución, op. cit., p. 104

¹⁰⁴ Venegas Trejo, Francisco, “Democracia, regímenes políticos y el presidencialismo mexicano”, Revista de la Facultad de Derecho de México, México, Tomo XXXIII, núms. 127-128-129, enero-junio 1983, p. 322

¹⁰⁵ Jiménez de Parga, Manuel, op. cit., p. 141.

así las características del mismo. Este sistema se basa en la existencia de dos partidos con las mismas oportunidades de obtener la mayoría. Estos partidos se han de encontrar bien disciplinados y compenetrados, aunque debemos advertir que el fenómeno de la existencia de dos partidos como característica de éste sistema no es indispensable ya que existen países como Irlanda e Israel que contando con un sistema pluripartidista han adoptado el tipo de gobierno de gabinete. Por otra parte el gabinete se encuentra integrado por los líderes del partido mayoritario y todos sus miembros son al mismo tiempo miembros del Parlamento. A la cabeza del gabinete se encuentra el primer ministro cuyo papel tan preponderante lo ha hecho tomar el lugar del propio gabinete en la figuración triangular del poder: Cámara de los Comunes-gabinete-electorado; el primer ministro ha monopolizado de cierta manera la toma de la decisión política fundamental y la forma de su ejecución; aunque se piensa que la Cámara de los Comunes contrarresta la concentración de la decisión en manos del primer ministro y su gabinete, lo cierto es que la Cámara toma parte en la decisión en un grado limitado ya que el gobierno controla de manera absoluta el proceso legislativo, pero en constante cooperación con la oposición. Los medios de control se encuentran consignados a las Cámaras concretamente a la minoría y a los electores. Finalmente la calidad de los miembros del Parlamento estriba en su inteligencia, integridad y experiencia, impregnados de una férrea disciplina y fidelidad a su partido. En resumen "el gobierno ostenta el liderazgo indiscutible y, por tanto, la responsabilidad, la maquinaria legislativa funciona sin fricciones, los derechos de la oposición son respetados y el alternar de los partidos asegurará la conformación democrática de la política."¹⁰⁶

3. Presidencial. Es un hecho que la creación del sistema de gobierno presidencial se atribuye a los Estados Unidos de América, que tras el impulso que recibió de Alexander Hamilton, miembro de aquella histórica Convención Constituyente de 1787, de Madison, jefe y caudillo de la facción republicana y

¹⁰⁶ Loewenstein, Karl, op. cit , pp. 126-130.

fundador del partido republicano del Congreso y de Thomas Jefferson miembro del partido republicano y electo presidente en 1800, se consolidaría como un sistema único con singulares características.

MacGregor Burns hace énfasis en el hecho de que los tres primeros presidentes crearon tres diferentes modelos de gobierno bajo la misma carta magna, el primero, "el modelo hamiltoniano; de un ejecutivo vigoroso que trabajara dentro de un sistema de confrontaciones y balances" que implicaba "[. . .] un gobierno federal que giraba alrededor de la presidencia y que mucho dependía de la energía, recursos, inventiva y enérgico pragmatismo del puesto ejecutivo [...]". El segundo el "modelo madisoniano" que en la práctica sería aprobado por John Adams y que implicaba un gobierno equilibrado entre sí "[...] prudente, activo y menos osado [...]". Y el tercer y último modelo, el "jeffersoniano [que] viene a ser un equilibrio casi revolucionario, entre dos fuerzas y poderes legislativos y ejecutivos, que implicaba el gobierno según la regla de la mayoría y bajo una fuerte supremacía soberana presidencial, con un sistema de dos partidos en abierta oposición, y con impulso igualitario más popular y democrático [...]"¹⁰⁷

En resumen: Hamilton propugnaba por un ejecutivo fuerte en todos los sentidos, es decir, que tuviera una actuación predominante tanto en lo referente a la política interior como exterior, tanto en la rama legislativa como ejecutiva, por lo cual se le llegó a considerar como un hombre que deseaba en el fondo instaurar un sistema de gabinete a semejanza de la Gran Bretaña. Deseaba un gobierno presidencial con tal fuerza que pudiera hacer frente a las contingencias o acontecimientos súbitos, sobre todo hacia el exterior, de manera rápida y flexible.

Madison por su parte planteó un poder presidencial más equilibrado y por ende más limitado en su actuación, moderado. Sin embargo es Jefferson el que a

¹⁰⁷ MacGregor Burns, James, Gobierno presidencial; el crisol de la soberanía, (trad. de Quijano R. Rafael), México, Limusa-Wiley, 1967, pp. 21-51.

nuestro juicio se apega más a la idea de democracia, pues fomenta la participación del pueblo en la conformación de un sistema presidencial y considera al partido político como el mejor medio para la realización de dicho fin.

Hamilton, Madison y Jefferson fueron influenciados en mayor o en menor medida por las ideas que tiempo atrás venían desarrollando De Hume, Maquiavelo, Locke, Blackstone, Montesquieu entre otros, ideas que condensarían para sentar las bases del sistema presidencial.

a) Concepto. Podemos definir a este sistema como aquel en el cual las funciones propias del jefe de Estado y de gobierno se encarnan en una misma persona quien a su vez es la cabeza del sistema y el titular de la función ejecutiva y a la cual se le denomina presidente, y que al lado de los secretarios de Estado es políticamente irresponsable ante el Congreso.” Además, existe en teoría una estricta separación de funciones del poder (ejecutiva, legislativa y judicial). Finalmente al ser directa la elección del presidente éste se vuelve responsable ante el pueblo que lo eligió.

b) Características. Las características de este sistema son:

- La función ejecutiva está depositada en un presidente que es al mismo tiempo jefe de gobierno y jefe de Estado y que se encuentra en una posición dominante frente al Congreso.

- La elección del presidente es directa, esto es, por el pueblo, motivo por el cual no depende, en teoría, del apoyo del Congreso. Es conveniente aclarar que

” Ha sido una costumbre reiterada el utilizar como sinónimos las palabras Congreso, Parlamento, Asamblea Nacional, Consejo, como órganos de representación encargados de la función legislativa, sin embargo nosotros para facilitar la comprensión de los temas que venimos tratando, cuando hablemos de sistema parlamentario primordialmente utilizaremos para referirnos a dichos órganos la palabra Parlamento, y al referirnos al sistema presidencial utilizaremos la de Congreso.

la separación de funciones (ejecutiva, legislativa y judicial) que origina la supuesta independencia de los órganos encargados de las mismas no es absoluta, sino que se encuentran vinculados, en alusión a las palabras de Loewenstein, a través de una "interdependencia por coordinación" reflejándose en figuras como el veto, la ratificación por parte del Congreso de los nombramientos hechos por el presidente, así como de los acuerdos y tratados internacionales, en fin, coordinación que puede provenir de disposiciones previstas por el orden constitucional, o bien, de influencias extraconstitucionales.

- El presidente puede nombrar o remover discrecionalmente a los miembros de su gabinete (secretarios de Estado) y ambos, presidente y secretarios, no pueden ser destituidos por el Congreso.

- Ni el presidente ni sus secretarios son políticamente responsables ante el Congreso.

- El presidente no puede disolver al Congreso.

- Existe incompatibilidad de funciones, es decir, que los miembros del Congreso no pueden ser al mismo tiempo miembros del ejecutivo y viceversa.

- El presidente puede estar afiliado a un partido distinto de aquel que ostenta la mayoría en el Congreso.¹⁰⁸

c) Ventajas y desventajas. A continuación procederemos a analizar las ventajas y desventajas del sistema presidencial de la misma forma en que lo hicimos al analizar el sistema parlamentario, es decir, mencionando sólo aquellas que en razón de su importancia son determinantes para las democracias poco

¹⁰⁸ Esta clasificación está basada en las características apuntadas por el maestro Jorge Carpizo en su libro El presidencialismo mexicano, sexta edición, México, Siglo XXI, 1986, p. 14. Al igual que en los criterios de Loewenstein, op cit., pp. 130-141.

consolidadas, y tomando como base los planteamientos elaborados por Juan J. Linz.

Al crearse el sistema presidencial se buscó un ejecutivo fuerte que fuera capaz de afrontar con prontitud las adversidades y las crisis que se originaran, sobre todo hacia el exterior, lo que dio origen a un sistema rígido por excelencia, sobre todo si se le compara con la flexibilidad de un sistema parlamentario

La rigidez del sistema presidencial buscaba entre otras cosas más estabilidad en el ejecutivo, y que se conseguiría al adoptar la idea de la mal llamada separación de poderes (lo correcto es hablar de separación de funciones) creando una muy importante autonomía entre el ejecutivo, el legislativo y el judicial. Aunque se pretendió guardar cierto equilibrio entre éstas funciones lo cierto es que éste podía variar considerablemente según que el presidente dependiera en mayor o menor medida del Congreso. Paradójicamente a la rigidez del sistema surgió el temor fundado de que el presidente se pudiera convertir en un dictador o caudillo, temor que se pretendió mitigar restringiendo el lapso durante el cual ejercería el poder y limitando su reelección.

En éste sistema se tiene la posibilidad de que el pueblo pueda elegir directamente al presidente que lo ha de gobernar y no dejar la decisión en las manos de políticos que pudieran en determinado momento elegir a la persona que más convenga a sus propios intereses

El hecho de que el presidente requiera para ciertos asuntos de la cooperación del Congreso es muy ventajoso, siempre y cuando este último se encuentre dominado por la oposición y no por el partido al que pertenece el presidente

Por lo que se refiere a las desventajas, siendo el presidente al igual que el Congreso elegidos de manera directa por el pueblo existe el peligro inminente de una doble legitimidad, esto es, que ambos estén en posibilidad de hablar en nombre del pueblo, sin que se pueda en este sentido distinguir de manera clara quien es el que está mejor legitimado para tal efecto dado que ambos compiten en elecciones libres, bien definidas y el poder que obtienen es a través del voto directo de los electores. Lo anterior puede ocasionar consecuencias desastrosas, como por ejemplo, que se susciten bloqueos políticos entre ambos órganos, que origine una parálisis administrativa; así como la intervención de las fuerzas armadas como poder mediador y hasta la misma destrucción del sistema.

El periodo fijo del presidente en el poder puede acarrear consecuencias de similar envergadura. Como lo hemos apuntado el presidente no puede ser destituido o removido sino hasta la terminación del periodo de su encargo, cuatro, cinco, seis o determinado número de años, por lo que en caso de muerte, incapacidad o impericia para gobernar los cambios que fueran necesarios para afrontar dichas situaciones pueden provocar trastornos aún más graves, como por ejemplo, inconformidades del pueblo con la forma de actuar del nuevo presidente sustituto que pueden ocasionar revueltas, insurrecciones, levantamientos armados, etcétera. Lo mismo sucede cuando el presidente en turno, a pesar de haber realizado prácticas corruptas o haber cometido errores significativos en la conducción política del país, no pueda ser removido, pues sabedor de la legitimidad con la que cuenta puede negarse a abandonar su cargo, aún bajo la presión de las circunstancias a las que se encuentre sometido, provocando con ello una grave crisis en el sistema.

Paradójicamente al periodo fijo al que venimos haciendo referencia aunado a la no reelección que caracteriza a los sistemas presidenciales, nos encontramos que cuando se tiene como presidente a un auténtico patriota, emprendedor, con ambiciones para sacar siempre adelante a su nación, éste no encuentra, gracias

al factor tiempo, el ambiente propicio para ejecutar sus programas y proyectos sin tensiones y sin la preocupación del lapso que tiene para lograrlo, por el contrario, debido a lo anterior, se produce discontinuidad en la política gubernamental, iniciativas mal concebidas y por ende mal diseñadas, así como apresuramiento en el cumplimiento de las mismas, en otras palabras, propicia subjetividad en la toma de decisiones contraria a la objetividad que se presenta en los sistemas parlamentarios.

Las elecciones presidenciales son ante todo excluyentes, el riesgo que corren los actores que pierden dichas elecciones es su desaparición en el terreno político durante el tiempo que dure el encargo presidencial del que haya resultado ganador; de tal suerte, la contienda presidencial se traduce en una lucha por la supervivencia en la política nacional, en donde el ganador se lleva todo y el perdedor lo pierde todo, lo cual provoca tensión y polarización entre las distintas fracciones públicas. Esta es una grave desventaja puesto que en un sistema multipartidista los nuevos partidos o de escaso tiempo de creación al no contar con el tiempo suficiente para consolidarse como posibles opciones para los electores se ven obligados a desdibujar su imagen en aras de su permanencia en la vida política nacional.

Aunque no es imposible, un sistema presidencial está muy lejos de alcanzar consensos entre la oposición y el presidente, debido a la gran posibilidad que existe de que al celebrar dichos consensos el único beneficiado sea el propio presidente, principalmente porque si las decisiones tomadas producen efectos positivos este último puede adjudicarse toda la "gloria" y excluir la participación de la oposición y si fracasa en la política implementada entonces puede hacer alarde de la participación de la oposición en dicha política logrando con ello el desprestigio de la misma. Razón por demás suficiente para que ésta se niegue a contribuir con su participación en la conducción política del país.

La excelsitud del presidente puede orillar a considerarse como el único legitimado para representar al pueblo que lo eligió y no como el jefe o representante de su partido a cuyos miembros puede llegar a confundir con el propio pueblo, aunque esto no es lo realmente grave, sino más bien la consideración que puede tener de ser el auténtico representante de la voluntad popular y considerar las políticas de sus opositores como "proyectos egoístas que favorecen a unos cuantos"¹⁰⁹ Además el hecho de que el presidente sea electo por el pueblo puede producir cierto populismo como fuente de poder, es decir, que puede hacer llegar a la presidencia a un individuo que goce de mucha popularidad, pero sin que lo respalde un partido fuerte, estructurado y altamente cohesionado.

Vale la pena mencionar lo que Loewenstein considera como el mayor defecto del sistema presidencial, y es el que los partidos políticos carezcan generalmente de disciplina de partidaria.¹¹⁰

d) Justificación y vigencia. Pese a las múltiples desventajas que como pudimos observar presenta este sistema, no deja de conservar su plena justificación y vigencia, sobre todo si tomamos en cuenta que una de las democracias más estables del mundo como los Estados Unidos de América adopta un sistema de gobierno presidencial. Pero es importante señalar que la tendencia de estabilidad y continuidad que desarrolló en aquella nación no es la misma que operó en otros países, como lo demuestra la experiencia Latinoamericana, en donde dicho sistema fue el medio propicio para elevar a la categoría de gobernante al dictador o al caudillo dando lugar a gobiernos autoritarios y dictatoriales que fueron el origen de grandes revoluciones y guerras intestinas. Lo que a su vez demuestra que un sistema presidencial no puede funcionar en países subdesarrollados, divididos y con una arraigada tradición de

¹⁰⁹ Linz, Juan J., op. cit., p. 155

¹¹⁰ Loewenstein, Karl, op. cit., p. 135.

caudillaje; y más aún, sólo puede hacerlo en los Estados Unidos a causa de las circunstancias que antes y después de su implantación han imperado y que le son propias, tales como el federalismo, el bipartidismo, la abundancia de recursos, la influencia de la opinión pública, el alto nivel de educación y el gran desarrollo económico alcanzado, por lo cual Jorge Carpizo afirma "[...] que el régimen presidencial es tan sólo una pieza dentro del sistema político norteamericano [...]"¹¹¹ Por lo tanto, el régimen presidencial es un sistema que fue creado *ex profeso* por y para esa nación y sólo ahí es donde puede dar los mejores resultados. Algunos ejemplos de tal criterio son los siguientes:

- "No es, a mi juicio, una mera perogrullada decir que la esencia de la presidencia norteamericana reside en el hecho de que es una institución norteamericana, que funciona en un medio norteamericano, que ha sido moldeada por las fuerzas de la historia norteamericana y que debe ser juzgada con criterio norteamericano como respuesta a necesidades norteamericanas."¹¹²
- "[...] el tipo de gobierno americano [...] es casi un producto específicamente nacional del pueblo americano, que ha recibido más bendiciones de la providencia que ninguna otra nación en la historia de la humanidad. El milagro de la República americana no se basa en su Constitución, sino que se ha dado a pesar de ella."¹¹³
- "semejante experimento [de adoptar el sistema presidencial en Hispanoamérica] pasaba por alto el dato elemental de que idénticas instituciones desarrollan frutos similares sólo cuando se proyectan sobre realidades homologables, y que en consecuencia resultan remotas las posibilidades de que, proyectadas sobre sociedades económicamente subdesarrolladas, socialmente fragmentadas y

¹¹¹ Carpizo, Jorge, op cit , pp. 16-18.

¹¹² Laski, Harold H , El sistema presidencial norteamericano (trad de Eduardo Warshaver), Buenos Aires Argentina, Siglo XXI, 1948, p. 13.

¹¹³ Loewenstein, Karl, op cit., p. 141

políticamente atrasadas, pudiese el modelo político americano dar unos frutos comparables a los que brinda en su lugar de origen [...]"¹¹⁴

Ahora bien, consideramos que el prestigio que en su momento gozaba el sistema presidencial en nuestros días no lo es tanto, pues durante los últimos años los cuestionamientos respecto a su viabilidad para conseguir una democracia se han tornado más incisivos, las críticas son muchas, lo que nos insta a buscar otras alternativas como el parlamentarismo en favor del cual se torna la presente tesis, aspecto que trataremos en el capítulo cuarto. Aclarando que con lo anterior no pretendemos establecer que el sistema parlamentario es mejor que el presidencial ni viceversa puesto que cada sistema tiene su singular funcionamiento y que, sin duda, si se siguieran al pie de la letra sus directrices ambos conducirían de manera inevitable a la democracia. Lo que queremos decir es que son los hombres, las costumbres, las instituciones y los factores políticos, económicos, sociales y culturales de cada país los que marcan la diferencia entre sistemas y que los convierten en buenos o malos según sea el caso.

4. Mixto o híbrido. Como su nombre lo indica este sistema implica la mezcla o la integración de dos o más sistemas, comúnmente dicha mezcla o hibridismo es el que se da entre el sistema parlamentario y presidencial, por lo que suele distinguirse entre sistema presidencial con tendencia parlamentaria y sistema parlamentario con tendencia presidencial. La V República francesa es el modelo del sistema mixto o híbrido, resultado de las luchas que se dieron por conseguir la salvaguarda de los derechos fundamentales en ese país, basta recordar que Francia con su revolución de 1789 no sólo legaría al mundo las bases sobre la protección de esos derechos sino que dejaría entrever la fuerte tendencia de su pueblo por conseguir una democracia plena.

¹¹⁴ Flores Juberías, Carlos, op. cit., p. 67

El presente sistema es por demás difícil de comprender, por eso para tratar de entenderlo de una manera más clara describiremos algunas de sus principales características enfocándonos, sobre todo, al sistema francés, por tratarse de un sistema complejo, *sui generis*, pues incluso los autores aún no se ponen de acuerdo sobre si se trata de un sistema que tienda más al presidencial o al parlamentario,¹¹⁵ lo cual constituye una ventaja muy importante para nosotros, ya que de esta manera nos podremos dar cuenta de la forma en que se conjugan ambos sistemas para dar formación a otro con características muy peculiares. Empero sólo señalaremos las características en las que podamos advertir tanto rasgos presidenciales como parlamentarios.

En el caso concreto de Francia el presidente es elegido por sufragio universal y directo, su mandato dura siete años y es irresponsable civil, penal y políticamente, y sólo puede ser juzgado en caso de alta traición por el Tribunal Supremo de Justicia.

Las funciones del presidente se pueden dividir en tres: representativas, que son las propias de todo jefe de Estado, tales como acreditar embajadores y enviados a otros países así como los que son enviados a Francia. El presidente es el supremo representante del Estado. Ejecutivas, preside los consejos de ministros, firma ordenanzas y decretos, nombra militares y empleados civiles, es el jefe de las fuerzas armadas, negocia y ratifica tratados. Arbitrales, nombra al primer ministro no lo impone, aunque constitucionalmente no se encuentre condicionado; promulga y juzga las leyes, somete a referéndum determinados

¹¹⁵ Aunque debemos advertir que Maurice Duverger lo denomina sistema semipresidencial, al considerar, entre otras cosas, que en un sistema presidencial sí es permitido que tanto presidente como Congreso represente la voluntad popular, pues ambos son elegidos por sufragio directo, tal y como acontece en el sistema francés, a diferencia de los sistemas parlamentarios que tienen como característica el ser monistas, esto es, en donde “no hay más que una expresión de la voluntad popular, el Parlamento. El cual sostiene al gobierno o lo derroca” con lo cual se impide que existan dos expresiones de la voluntad popular “Evolución comparada en los regímenes parlamentarios y los regímenes presidenciales”, Revista de la Escuela de Derecho, México, año V, núm. 3, Universidad Anahuac, otoño-invierno 1990, pp. 116-118, y; Francia Parlamento o Presidencia (trad. de Raúl Morado), Taurus ediciones S.A., 1962.

proyectos de ley actuando como un poder neutro que deja al pueblo la decisión definitiva; puede disolver la Asamblea Nacional, aunque paradójicamente la única limitante para dicha disolución se presenta cuando ejerce los plenos poderes que le confiere el artículo 16 constitucional; como juez pronuncia la sentencia, puede optar por someter los proyectos de revisión constitucional a referéndum o a revisión del Parlamento convocado en Congreso, es el fiador de la independencia de las autoridades judiciales; tiene el derecho de gracia; se comunica con las dos asambleas del Parlamento por medio de mensajes que no dan lugar a debate alguno. Las atribuciones excepcionales que le otorga el artículo 16 puede convertirlo en un verdadero dictador.

El gobierno francés se integra por un primer ministro, ministros y secretarios de Estado. El gobierno decide y conduce la política de la nación, dispone de la administración y la fuerza armada. El gobierno no es responsable ante el presidente de la República.

El primer ministro tiene encomendadas las funciones administrativas y reglamentarias, así como la dirección gubernamental; como líder político propone el nombramiento y cese de los otros miembros del gobierno, con lo cual se refuerza su posición en el gabinete, pero la responsabilidad del gobierno ante el Parlamento y la exigencia del refrendo ministerial para los actos ejecutivo son un buen contrapeso al respecto.

Son incompatibles las funciones de los miembros del gobierno y el ejercicio de cualquier mandato parlamentario

El Parlamento está integrado por la Asamblea Nacional y el Senado cuyos miembros gozan de inmunidad. Las atribuciones del Parlamento son las siguientes: en materia legislativa puede promover iniciativas y votar las leyes; en materia financiera vota el presupuesto y las leyes financieras; en materia

diplomática cuenta con la autorización para ratificar tratados y para declarar el estado de guerra; en materia judicial elige a los miembros del Tribunal Supremo de Justicia y promueve acusaciones ante el mismo; en materia constitucional tiene el poder de revisión.

Mientras que la Asamblea Nacional puede ocasionar la dimisión del gobierno, la participación del senado no es tan decisiva al respecto

El ejecutivo no esté subordinado al Parlamento.

De lo anterior podemos distinguir los siguientes rasgos presidenciales y parlamentarios, entre los primeros encontramos que existe un jefe de Estado al que se le denomina presidente con una marcada superioridad frente al gobierno, el presidente no está subordinado al Parlamento y cuenta con una serie de atribuciones que lo convierten en el principal participante del entorno político. Por otra parte, existe una marcada división de las funciones del poder que se demuestra con la incompatibilidad de funciones. La existencia del referéndum. Entre los rasgos parlamentarios encontramos al primer ministro y su gabinete así como la designación y remoción de los mismos. La disolución prevista del Parlamento por parte del presidente. La dimisión del gobierno que puede provocar el Parlamento y en especial la Asamblea Nacional

Como podemos observar existe una fuerte tendencia hacia el fortalecimiento del poder ejecutivo, comparado con el parlamentarismo clásico francés¹¹⁶ por lo que se le puede considerar como un presidencialismo atenuado o con tendencia presidencial

¹¹⁶ Loewenstein, Karl, op cit . pp 108-112

La estabilidad reflejada en Francia durante los últimos años da la pauta para que su sistema de gobierno sea considerado como una verdadera opción política para los Estados con democracias poco consolidadas; sin embargo, podemos decir que el fenómeno que se presenta en Francia es similar al que se presenta en los Estados Unidos de Norteamérica, es decir, que su sistema por sus características tan singulares sólo es capaz de funcionar en ese país a causa de su situación ideológica, política, social y hasta económica. En otras palabras, que responde a las necesidades y expectativas del propio pueblo francés y que el trasladarlo a otros países podría significar que no diera los mismos resultados de estabilidad y progreso.

5. Directorial. Otro sistema que se caracteriza por su singular composición es el directorial de la Confederación Suiza que sin lugar a dudas presenta aspectos muy distintos con respecto a los sistemas que aquí se han estudiado. De acuerdo a su Constitución vigente de fecha 29 de mayo de 1874, dicho sistema se organiza de la siguiente manera: existe una Asamblea Federal como única depositaria del poder que se compone de dos cámaras, la baja llamada Consejo Nacional, y la alta Consejo de los Estados. Por otra parte existe un Consejo Federal que es un órgano colegiado que está integrado por siete miembros que son los encargados del gobierno y que son elegidos por la Asamblea Nacional los cuales se irán alternando en la función de presidente del Consejo que es también la de presidente de la Confederación y que ejercerá funciones de protocolo, pero la responsabilidad de su conducta será asumida por el comité o directorio del Consejo Federal de manera colectiva ante el Parlamento y el país.

Loewenstein afirma que: "El tipo de gobierno *directorial* suizo es una forma política no susceptible de ser imitada, surgida en un pueblo políticamente maduro, socialmente homogéneo y con un temperamento estable y sobrio."¹¹⁷

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 144.

Dicha afirmación se basa indudablemente en el hecho de que Suiza es considerada como uno de los mejores sistemas democráticos y el centro de la paz mundial.¹¹⁸ Finalmente, no debemos descartar en aras del optimismo la posibilidad que existe de que en un futuro alguna nación pueda crear algún sistema que tengan un funcionamiento aún mejor del que se presenta en Suiza, Estados Unidos, Francia o Inglaterra, un sistema *¡sui generis!* que cumpla con todas sus expectativas y necesidades

¹¹⁸ Nueva Enciclopedia Temática, "Un país cerca de las nubes. historia de Suiza", Tomo 9. México. Cumbre S.A , 1979, pp. 518-519

CAPITULO SEGUNDO

GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DEL SISTEMA PARLAMENTARIO

SUMARIO: I. CONSIDERACIONES GENERALES. II. BREVE HISTORIA DEL RÉGIMEN PARLAMENTARIO. A) SIGLO XI. B) SIGLOS XII Y XIII. C) SIGLOS XIV Y XV. D) SIGLO XVI LA ÉPOCA DE LOS TUDOR Y EL GOBIERNO CONCILIAR. E) SIGLO XVII. F) SIGLO XVIII. G) SIGLO XIX ÉPOCA DE REFORMAS H) SIGLO XX LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA. III. EL PARLAMENTARISMO EN EUROPA. IV. EL PARLAMENTARISMO Y SU INCURSIÓN EN AMÉRICA.

I. Consideraciones generales

Consideramos que el planteamiento abordado en la presente tesis no puede ser comprendido cabalmente sin conocer, aunque sea de manera mínima y general las causas que motivaron el surgimiento del régimen parlamentario.

Inglaterra es la cuna de dicho régimen y como tal merece toda nuestra atención. De tal manera que no debemos perder de vista la evolución constante del parlamentarismo inglés que se desarrolla desde el siglo XI hasta el siglo XX.

Para ejemplificar la continua evolución del régimen parlamentario de Inglaterra, desde este momento es conveniente dar a conocer el cuadro elaborado por Fernando Fernández Segado, ya que nos será de gran utilidad como apoyo y complemento de la información aquí proporcionada, pues a diferencia de aquél nosotros hemos resaltado en orden cronológico cada siglo

como principio y final de cada una de las etapas dentro del contexto histórico del parlamentarismo inglés. El cuadro referido es el siguiente:

- 1ª Los orígenes del Parlamento (1066-1485)
- 2ª El nacimiento del Estado moderno y la primacía regia (1485-1603)
- 3ª La revolución inglesa y la búsqueda del equilibrio entre la Corona y el Parlamento (1603-1689)
- 4ª La formación de las instituciones de gobierno y el nacimiento del régimen parlamentario (1689-1832)
- 5ª El triunfo de la democracia parlamentaria (1832-1945)
- 6ª El desbordamiento del Legislativo y la ascensión del Ejecutivo (1945-1984) supremacía y fortalecimiento del gobierno gabinete.¹¹⁹

Además, en el presente capítulo habremos de advertir las luchas intestinas que se suscitaron por conseguir un Parlamento integrador, equilibrante y representativo; asimismo observaremos como en la historia del parlamentarismo existen sucesos que de manera accidental dieron surgimiento a instituciones tales como el Gabinete y su primer ministro.

Este capítulo de ninguna manera pretende ser un estudio minucioso de la historia del parlamentarismo en Inglaterra, pero sí de los principales acontecimientos que marcaron su rumbo y consolidación hasta convertirlo, en el decurso del siglo XVIII, en un régimen admirado por muchos países modelo a seguir como posible solución política y que propició que aún en nuestros días siga siendo motivo de debate la consideración que de él se hace como el mejor sistema con el cual se puede consagrar de manera plena la democracia tan anhelada y perseguida por todos los pueblos del mundo.

¹¹⁹ Ferrando Badía, Juan (coordinador), Regímenes políticos actuales, tercera edición, Madrid-España, Tecnos, 1995, p. 75.

II. Breve historia del régimen parlamentario

A) Siglo XI

El proceso de evolución se inicia en la Inglaterra medieval en el año 1066 (siglo XI) cuando Guillermo "el conquistador" duque de Normandía comenzó a edificar en Inglaterra un Estado de singulares características, trasladando las propias instituciones de su ducado (organización territorial y político-administrativa) que se situaba al norte de Francia.¹²⁰

Con las instituciones normandas vino el Consejo o Curia Regis, institución de tipo feudal. El Consejo era una asamblea integrada por barones y altos dignatarios eclesiásticos cuya función era la de aconsejar al rey sobre los asuntos de Estado que éste sometía a su consideración. El Consejo funcionaba de dos maneras: como Gran Consejo y como Pequeño Consejo; entre estos no existía distinción en cuanto a las funciones que desempeñaban, la única diferencia era en cuanto al número de miembros que los integraban, el Pequeño Consejo era más reducido en comparación con el Gran Consejo. Quien presidía el Consejo era el propio monarca que lo convocaba cada que lo consideraba necesario. El Consejo medieval y del Pequeño Consejo son el antecedente más remoto del Parlamento y de la estructura gubernativa o gabinete respectivamente.

B) Siglos XII y XIII

Estos siglos se caracterizaron sobre todo por una tenaz lucha por implantar una monarquía limitada, ante la actuación arbitraria y desmesurada de los sucesores de Guillermo, quienes con su conducta violaban la costumbre feudal.

¹²⁰ Gamas Torruco, José, Regímenes Parlamentarios de gobierno, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1976, pp 7 y 15.

No fue sino hasta después de la rebelión de barones y prelados y del reinado de cinco monarcas (Guillermo I 1087-1100; Enrique I 1100-1135; Esteban de Blois 1135-1136; Enrique II 1154-1189 y Ricardo I 1189-1199) cuando en el año de 1215, aquéllos obtuvieron de Juan sin Tierra (1199-1216) la Carta Magna, en la cual se consignan los derechos de los hombres libres (barones, prelados, burgueses y terratenientes) y que eran en suma los que reconocía la costumbre feudal.¹²¹

Como ya habíamos apuntado, en un principio el Gran Consejo se integraba sólo por barones y altos dignatarios eclesiásticos, pero en 1254 entran a constituir la Curia dos representantes de los caballeros de cada uno de los condados, reconociéndose así la importancia orgánico-política de los terratenientes libres. “[...] Los caballeros contribuían en forma importante a los gastos reales [...] y auxiliaban al rey como miembros de su burocracia a nivel local.”¹²²

En 1264 ó 1265 Simón de Montfort líder de los barones, quien ejerció el gobierno tras la derrota del rey, reunió un Parlamento¹²³ para lo cual convocó no solo a los caballeros de los condados sino también a los representantes de la “comunias” o “burgos”. Así nace el Parlamento, que se consolida en 1295 bajo el reinado de Eduardo I (1272-1307).¹²⁴

C) Siglos XIV y XV

En el decurso de los siglos XIV y XV, “durante los reinados de Eduardo I, Eduardo II (1307-1327), Eduardo III (1327-1377) y Ricardo II (1377-1399), el Parlamento realizó progresos en su estructura interna, el desempeño de la función financiera y el ejercicio de la legislación y del control de la monarquía”¹²⁵

¹²¹ *Ibid.*, pp. 16-18.

¹²² *Ibid.*, p. 18. En el mismo sentido cfr. Jiménez de Parga, Manuel, op. cit., p. 277

¹²³ En abril de 1258 al Consejo comenzó a designárselo “Parlamento” (lugar donde se discute) Gamás Torruco, José op. cit., p. 18.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 19. Cfr. Jiménez de Parga, Manuel, op. cit., p. 277.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 20.

Durante este lapso el clero renuncia a su representación parlamentaria, pues al parecer prefería tratar directamente con la Corona los impuestos que debía pagar; aunque esta causa no puede ser considerada como la determinante para su retiro, ya que existen muchas dudas al respecto.¹²⁶

A mediados del siglo XIV los barones y los prelados se reúnen aparte y forman la Cámara de los Lores y continuaron como elementos dominantes. Por su parte, los burgueses o comunes y más tarde los caballeros también se reúnen y forman a su vez la Cámara de los Comunes. En 1341 comenzaron a reunirse en Westminster, en donde quedó definitivamente establecida su sede; en 1343 la separación entre ambas Cámaras está efectuada; en 1377 se elige un *speaker*, presidente de la Cámara.¹²⁷

Tenemos que destacar el hecho de que aún cuando la Cámara baja (Cámara de los Comunes) fue sorteando las adversidades que la colocaban en clara desventaja frente a la Cámara de los Lores, ésta última seguía teniendo una marcada relevancia en los asuntos impositivos.

“En la época de los reyes de la dinastía Lancaster, Enrique IV (1399-1413), Enrique V (1413-1422) y Enrique VI (1422-1461), se definieron los privilegios parlamentarios, primordialmente la libertad de debate, la inmunidad durante las sesiones y en camino o regreso de ellas y la prohibición al monarca de alterar el texto de las peticiones aún cuando se le reconoció el derecho de rechazarlas. Se distinguieron ya con claridad las dos cámaras (*houses*) : *lores* y *comunes*. Se definieron las calificaciones y los requisitos para ser miembro de la Cámara de los Comunes, así como las condiciones de los electores respectivos.”¹²⁸

¹²⁶ Jiménez de Parga, Manuel, op. cit , pp. 277 y 278. Cfr. Gamas Torruco, José, op cit p.20.

¹²⁷ *Idem*.

¹²⁸ Gamas Torruco, José, op cit , p. 21.

También debemos de mencionar que el Pequeño Consejo continuó funcionando cuando el Parlamento no estaba reunido.

A pesar de los grandes logros obtenidos durante los siglos XIV y XV, la Cámara baja aún no podía ser considerada como una verdadera asamblea nacional, sin embargo, ya iba obteniendo un carácter representativo aunque limitado,¹²⁹ por lo que todavía no podemos hablar de un régimen representativo ni mucho menos de un régimen parlamentario.

D) Siglo XVI

La época de los Tudor y el gobierno conciliar

Durante ésta época que data de 1485 a 1603, los reyes de la dinastía Tudor, Enrique VII (1485-1509), Enrique VIII (1509-1549), Eduardo VI (1549-1553), María (1553-1558) e Isabel (1558-1603) ejercitaron un gobierno típicamente unipersonal, teniendo un predominio efectivo sobre todo el territorio.

A pesar de que la Inglaterra medieval iba desapareciendo, se respetaron las instituciones existentes que podían seguir funcionando en la nueva estructura, siendo una sabia decisión de los Tudor combinar su gobierno con dichas instituciones.¹³⁰

La evolución del Pequeño Consejo fue notable, transformándose en el principal instrumento gubernativo del monarca quien después de imponerse al Parlamento se apoyó en los burgueses y en los portavoces de éste en el Consejo Privado para llevar a cabo su política.¹³¹

¹²⁹ *Ibid.*, p. 21. A medida que se fueron extendiendo los alcances del sufragio en los siglos posteriores, los comunes lograron ser una verdadera representación popular.

¹³⁰ *Ibid.*, pp. 278-279 Cfr. Gamas Torruco, José, op. cit., pp 21-22.

¹³¹ *Idem.* José Gamas señala que "a la jurisdicción puramente administrativa del Consejo comenzó a llamársele Consejo Privado "

La institución del Consejo Privado recibe con el *Act of Proclamations* (1539) facultades legislativas, de tal manera que las decisiones del monarca o proclamaciones reales tomadas en el seno del Consejo alcanzaban el rango de ley con fuerza idéntica a los estatutos, pero sin ir en contradicción con éstos. Aquella ley o *Act* se anula en 1574. Otra de las funciones que también llega a ejercer el Consejo es la judicial.¹³²

Este periodo también se caracteriza por una ascensión de la burguesía. Y en donde finalmente es reconocida la soberanía del Parlamento integrada por el monarca y las dos cámaras.¹³³

E) Siglo XVII

El siglo XVII tuvo como característica esencial la pugna entre el monarca y el Parlamento, el primero por establecer un sistema de gobierno más absolutista, y el segundo por el reclamo del poder político enarbolando las ideas de sir Eduardo Coke, "[...] particularmente su concepto de la ley como una entidad independiente y superior que emana del propio Parlamento; y que obliga al monarca y a cualquier otro órgano de gobierno."¹³⁴

La pugna ideológica hubo de decidirse en el campo de batalla. Jacobo I (1603-1625), primer monarca de la dinastía de los Estuardo fracasó en su intento absolutista. Carlos I (1625-1649), a pesar de que dirigió continuas represiones en contra de aquellos miembros del Parlamento que estaban en desacuerdo con su política y que desembocaría en una guerra civil entre el rey y Parlamento, y en la cual saldrían beneficiados los independientes de tendencias republicanas que controlaban el ejército y que acaudillaba Oliverio Cromwell, finalmente habría de ceder ante las reclamaciones del Parlamento que limitaban considerablemente las facultades del rey. El parlamento se adjudicó las siguientes prerrogativas.

¹³² *Ibid.*, p. 279

¹³³ *Ibid.*, pp 278-280.

¹³⁴ Gamas Torruco, José, op. cit., p. 23.

derecho de nombrar consejeros, ministros y jueces; el control del ejército y la reforma de la iglesia, entre otras. El Parlamento Largo (1640-1649) juzgó y condenó a Stafford, colaborador del rey Carlos, por traición a la nación y sus leyes fundamentales. A su vez Carlos I fue juzgado y sentenciado a muerte, la ejecución tuvo lugar el 30 de enero de 1649.¹³⁵

El Parlamento nombró a un Consejo para el gobierno del país, abolió la monarquía y la Cámara de los Lores y creó la comunidad (*commonwealth*) que comprendía Inglaterra sus dominios y territorios.¹³⁶

Un hecho sin precedentes, aunque sin repercusiones posteriores en Inglaterra, es la instauración de un gobierno bajo el nombre de república que implantó Oliverio Cromwell y que puso fin al dominio y gobierno absoluto del Parlamento Largo.

El nuevo Parlamento fue convocado, en el cual fue notable la disminución del poder de los independientes tras la mayoría imperante de los puritanos y caballeros. Este Parlamento Constituyente restableció la monarquía en 1660 bajo el reinado de Carlos II (1660-1665) quien continuó las prácticas absolutistas de sus predecesores, restauró la Cámara de los Lores e intentó abrir las puertas al catolicismo. En el seno del Parlamento comenzaban a distinguirse dos corrientes que vendrían a degenerar en los futuros partidos políticos británicos. Por un lado los *whigs*, que eran partidarios de los derechos y privilegios parlamentarios (futuros liberales), y por el otro, los *fories* que eran defensores de la prerrogativa real (futuros conservadores).¹³⁷

¹³⁵ *Ibid.*, pp 23-26.

¹³⁶ *Ibid.*, p. 26.

¹³⁷ *Idem.* Cfr. Jiménez de Parga, Manuel, op cit. p. 280-281

F) Siglo XVIII

Es hasta el siglo XVIII que comienza a funcionar en Inglaterra el régimen parlamentario.

Jacobo II (1685-1689) quien estaba a favor del catolicismo, se vio obligado a abandonar el país, al ver que sus súbditos le retiraron su apoyo y después de que el príncipe holandés Guillermo de Orange, al frente de sus tropas, desembarcó en Inglaterra en 1688, suceso conocido como la Revolución de 1688 o Gloriosa Revolución.¹³⁸

A María y a su esposo Guillermo les fue solicitado su apoyo por parte de los tories y whigs quienes en Parlamento Constituyente reunido en 1689 les entregó la Corona de Inglaterra, celebrando un pacto que se consignó en el documento conocido como "Declaración de Derechos" (*Bill of Rights*). En ella se establece que el Parlamento es el órgano depositario de la soberanía nacional.

De los trece principios que se consignan de la Declaración varios se refieren al Parlamento: "quedan preceptuadas como contrarias a derecho, la suspensión de las leyes y la no ejecución de las mismas por la autoridad real sin el consentimiento del Parlamento; se reafirma la ilegalidad de la imposición de cargas tributarias sin el consentimiento de ambas cámaras, así como el uso del dinero en forma distinta o por mayor tiempo del determinado por el propio Parlamento; se establece la obligación de obtener su consentimiento para levantar o mantener un ejército dentro del reino en tiempo de paz, se reiteran las libertades parlamentarias de elección de sus miembros, palabra, debates y procedimientos, y la obligación real de convocarlo con frecuencia."¹³⁹

¹³⁸ "Los ingleses la llaman, sin embargo, 'gloriosa revolución', por su desarrollo incruento sin guerra civil, sin asesinatos ni proscritos, y, sobre todo porque fundó un régimen trazado en el consentimiento mutuo, por encima de las diferencias religiosas y políticas" Jiménez de Parga, Manuel, op. cit., p. 281.

¹³⁹ Gamás Torruco, José, op. cit., pp. 27-28.

De tal manera que el Parlamento quedó afirmado como órgano legislador y financiero y el monarca como órgano ejecutivo y aplicador de la ley; aunque éste último conservó el derecho de veto real a los proyectos aprobados por ambas cámaras.

El monarca recibió el derecho de formar su gobierno nombrando ministros y poco a poco se hizo evidente la necesidad del apoyo del Parlamento para las medidas adoptadas en materia administrativa.

De igual forma la Cámara de los Comunes fue haciendo propias y exclusivas las facultades de iniciativa en materia de impuestos relegando de la misma a la Cámara de los Lores, con lo cual no solo adquiría el control financiero sino también, de manera indirecta, el control político del país.¹⁴⁰

De ésta etapa se pueden deducir, hasta lo expuesto, tres aspectos fundamentales: primero, que a partir de la revolución de 1688 da inicio en Inglaterra la monarquía constitucional; segundo, que se establece la supremacía parlamentaria y el destierro del absolutismo; tercero, se reconoce al Parlamento, a través de un acuerdo entre éste y el monarca, como depositario único de la soberanía, y cuarto, las prerrogativas legislativas del rey solo pueden ser ejercidas dentro del propio Parlamento y su actividad gubernativa se debe de ajustar a la ley

Aún cuando la monarquía deja de ser absoluta y se convierte en constitucional, limitada por los estatutos y las convenciones, no se vivió una democracia, pero sí bajo un régimen dirigido por una aristocracia fundamentalmente terrateniente, capaz, enérgica y con visión histórica.¹⁴¹

¹⁴⁰ Idem.

¹⁴¹ Idem.

Bajo el reinado de Ana (1701-1714), hija y sucesora de Guillermo III y de María, se comenzó a reunir un grupo selecto del Consejo Privado conformado por el lord canciller, el lord del Sello Privado, el lord presidente de la Cámara, el secretario de Estado y el tesorero, y que estaba presidido por la reina. Este grupo se reunía para tratar los asuntos políticos de mayor trascendencia. Fue conocido como Junto, Cabal o Consejo de Gabinete. Cabe mencionar que la reina no estaba obligada por la opinión del Gabinete, pues ella siempre se reservaba la decisión final.¹⁴²

Al no tener Ana descendencia el Parlamento decretó, a través del Acta de Establecimiento, que la Corona pasara a la princesa Sofía de lejanos orígenes Estuardos y esposa del elector de Hannover.¹⁴³

En 1707 nace la Gran Bretaña con la unión real de Escocia con Inglaterra mediante el Acta de Unión. En consecuencia desaparece el Parlamento escocés e ingresan al de Westminster 16 pares y 45 comunes escoceses.¹⁴⁴

A la muerte de Sofía el trono pasa a su hijo Jorge I (1714-1727) en cuyo reinado el gabinete se fortalece no solo por el desinterés mostrado de aquél en los asuntos ingleses, sino también por su desconocimiento del idioma inglés, dejando de asistir a las juntas del Consejo de Gabinete. Este hecho trajo como consecuencia que el poder del monarca se viera disminuido y que las discusiones y decisiones fueran tomadas con cierta facilidad por los ministros; además el Gabinete comenzaba a tornarse en un Consejo homogéneo.¹⁴⁵

¹⁴² Ibid., p. 29.

¹⁴³ Idem

¹⁴⁴ Idem

¹⁴⁵ Cfr., Jiménez de Parga, Manuel, op. cit., p. 282 y; Gamás Torruco, José, op. cit., p. 29.

Jorge II (1727-1760) aunque mostró mayor interés sobre los asuntos de Inglaterra careció de habilidad política. Ante tales circunstancias el líder político de la época sir Roberto Walpole consigue la cooperación de los miembros de su partido en la Cámara de los Comunes para la dirección del ejecutivo formando un equipo ministerial. De hecho Walpole es considerado como el inicial Primer Ministro de Gran Bretaña.¹⁴⁶

Un de suma trascendencia fue la renuncia de Walpole al perder la confianza sólo de la mayoría de la Cámara de los Comunes, a pesar de que no existía ninguna disposición que lo obligara a renunciar, más aún sin haber perdido la confianza de soberano (el Parlamento).¹⁴⁷

Dentro del Consejo de Gabinete comenzó a formarse un "conciliábulo" integrado por ministros dispuestos a una labor en conjunto y a renunciar en caso de no poder llevarla a cabo.¹⁴⁸

Durante el reinado de Jorge III (1760-1820) el gobierno de Gran Bretaña alcanzó una estructura más definida. Las funciones legislativa, ejecutiva y judicial estaban perfectamente diferenciadas y repartidas en diversos órganos: el Parlamento, el rey y las Cortes, respectivamente. Hubo una estricta colaboración entre dichos órganos.¹⁴⁹

El rey formaba parte del Parlamento y tenía las facultades de convocarlo, prorrogarlo y vetar sus proyectos de ley. Quedaban reservadas al rey las funciones políticas y administrativas, teniendo el derecho de nombrar a sus ministros, responsables ante él, aunque era evidente que esa facultad real se

¹⁴⁶ Cfr., ibid., p. 283 y, Gamas Torruco, José, op. cit. p. 30

¹⁴⁷ Idem.

¹⁴⁸ Idem.

¹⁴⁹ Idem.

debilitaba gracias a la dificultad de gobernar si los ministros no contaban con la confianza del Parlamento.

Jorge III intentó, a través de prácticas corruptas, recobrar el control real sobre el gobierno, logrando colocar a lord North como Primer Ministro. La política del rey apoyada por North fue lo que propició la independencia de las colonias norteamericanas, hecho que motivo la *Resolución Dunning*, votada favorablemente en 1780 en la Cámara de los Comunes, en la cual se resaltaba la necesidad de disminuir la influencia de la Corona. Por fin en 1782 la Cámara de los Comunes consigue la renuncia de North, expresando éste que su retiro se debía a la “pérdida de confianza” de la Cámara baja. El rey se vio obligado a aceptar los ministerios de Rockingham, Shelbourne y la coalición Fox-North; en ese mismo reinado el gobierno es dirigido por William Pitt, el Joven (1783) quien en 1792 inició una serie de reformas para excluir la influencia real del Parlamento.¹⁵⁰

En la época de Pitt se obtiene la unión con Irlanda, lograda en 1801; desapareciendo el Parlamento irlandés y recibiendo el británico 100 comunes y 32 lores. Conformándose así el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda.

G) Siglo XIX

Época de reformas

Es en los reinados de Jorge IV (1820-1830), Guillermo IV (1830-1837) y Victoria (1837-1901), que se hicieron las reformas fundamentales en el sistema electoral, y el régimen parlamentario adquirió su carácter definitivo.

Como su nombre lo indica ésta época se caracteriza por un gran número de reformas en el terreno político, económico y social.

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 31

Ya en la época de Pitt se habían suscitado varios cambios, como el apogeo del capitalismo, la concentración de la riqueza, el crecimiento de la población, etcétera. Sin embargo, desde el siglo XV no se habían dado cambios en las leyes relativas a la integración de la Cámaras de los Comunes, ni tampoco en lo relativo al ejercicio del voto que continuaba otorgándose a los que poseían bienes inmuebles en propiedad o que contaban con capacidad suficiente para pagar arrendamientos de determinado valor.

Después de las guerras napoleónicas hubo una dispersión agrícola e industrial que se tradujo en desempleo. La necesidad de reformas se hacía cada vez más presente, tras la "[...] creciente agresividad de la clase trabajadora, la presión de la clase media, el movimiento reformista encabezado por Priestley, Price, Bentham y Paine, y el temor de las clases altas a que su resistencia pudiera hacerles seguir el mismo destino que a la aristocracia francesa unos años antes."¹⁵¹

Fue lord Gray, líder de los whigs, quien le dio el impulso necesario a las reformas requeridas y que se plasmarían en el Acta de Reformas de 1832, en la cual se consigna una reforma a las normas electorales que afecta a todo el sistema.¹⁵²

Entre las reformas que prescribe dicha Acta se encuentran la creación de nuevos escaños, se elimina la doble representación de que gozaban muchos burgos, se disminuye el valor de las rentas de inmuebles como requisito para votar en los condados, se concede el sufragio a propietarios o arrendatarios de edificios con valor anual de 10 libras, se obligó a todos los electores a registrarse en un padrón (origen de la organización partidista moderna), el electorado aumentó así en un 50 %, de 653 000 votantes se convierten en 800 000.¹⁵³

¹⁵¹ Idem.

¹⁵² Ibid., p. 33. Cfr Jiménez de Parga, Manuel, op cit . p. 285

¹⁵³ Idem

En años subsecuentes se dejaron sentir cambios en el terreno económico-social: abolición de la esclavitud en las colonias, construcción de escuelas, regulación de jornadas máximas y condiciones generales de trabajo, expedición de leyes para el auxilio de los pobres y derogación de las Leyes de Maíz que establecían barreras arancelarias altísimas al grano producido a menor precio en otros países, para proteger a los terratenientes británicos.

En el reinado de Victoria se afianzó el gobierno de gabinete y la responsabilidad parlamentaria. Asimismo en el seno de los partidos hubo cambios importantes, por una parte, se formó un ala izquierda en el partido whig, por la otra, los tories se dividieron tras la derogación de las Leyes de Maíz. Un grupo reducido de éstos últimos se unió a los whigs y formaron la base del Partido Liberal, mientras que los tories ortodoxos se transformaron en el Partido Conservador.¹⁵⁴

En 1867, Benjamín Disraeli, canciller del gobierno conservador de lord Derby, propone otro proyecto de reformas que es considerado como la segunda Acta de Reformas, entre las que destacan: la reducción de los requisitos exigidos a los electores lo que ocasionó un aumento en el cuerpo electoral, casi un millón más entre graduados universitarios, pastores anglicanos, médicos, maestros, los que tengan una renta de 10 libras y los que hayan ahorrado 60 libras; además hubo un reparto de los mandatos parlamentarios.¹⁵⁵

Un hecho de enorme trascendencia fue la renuncia de Disraeli como Primer Ministro tras las elecciones generales de 1868 que dieron a los liberales una mayoría muy considerable, siendo aquél el primero en reconocer en tal forma la decisión popular expresada electoralmente.¹⁵⁶

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 33 y 34.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 34. Cfr. Jiménez de Parga, Manuel, op. cit., p. 286.

¹⁵⁶ *Idem.*

Gladstone, de corriente liberal, se convierte en Primer Ministro y dura en el cargo hasta 1874, no sin antes llevar a cabo una serie de reformas que incluían la papeleta electoral y el voto secreto. El posterior gobierno de Disraeli también realizó reformas bajo las cuales se afianzó la libertad sindical.

En el siguiente gobierno que vuelve a ser de corte conservador y a cuya cabeza también vuelve a figurar Gladstone se genera una tercera Acta de Reformas, en la cual se hicieron extensivos a los distritos rurales o condados los requisitos del sufragio vigente para los ocupantes de casas, contenidos en el Acta anterior, con lo cual los trabajadores agrícolas y mineros alcanzaron representación y con ello se pone fin a la desigualdad entre los núcleos urbanos y el campo. La cifra de electores llega así a 4 500 000.¹⁵⁷

H) Siglo XX

La consolidación del sistema

Durante los reinados de Eduardo VII (1901-1910), Jorge V (1910-1936), Eduardo VIII (1936), Jorge VI (1936-1952) e Isabel (monarca actual), se confirmó la superioridad de la Cámara de los Comunes sobre la Cámara de los Lores y la del Gabinete sobre aquella, así como la consolidación del sufragio universal y del bipartidismo.

A finales del siglo XIX y principios del XX se fundó el Partido Laborista resultado de la unión de sindicatos de trabajadores y grupos socialistas.

Los conflictos suscitados entre la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores fueron resueltos pacíficamente mediante arreglos políticos, entre los que figuran la Ley Parlamentaria que proponía restar facultades legislativas a los lores producto de la práctica sistemática de los lores de rechazar los proyectos de

¹⁵⁷ Idem.

la Cámara de los Comunes, dicha Ley fue aprobada en 1911 y con ella se consolida la supremacía de la Cámara de los Comunes sobre la de los Lores¹⁵⁸ y no sólo eso sino que comienza observarse cierta preponderancia del gobierno (primer ministro y gabinete) sobre el Parlamento, concretamente sobre la Cámara de los Comunes.¹⁵⁹

A este respecto Jiménez de Parga expresa:

“La Cámara de los Lores queda en un segundo lugar. Desde lord Salisbury - 1902- ningún miembro de la cámara alta ocupa el cargo de primer ministro. La *Parliamentary Act* de 1911 excluye prácticamente a los lores del proceso en el que se aprueban las leyes financieras; se les limitan, asimismo, sus atribuciones en otros ordenes, y la *Parliamentary Act* de 1949 completa la conversión de la Cámara de lo Lores en un `órgano de enmienda y contención, poco eficaz incluso para ello`.

El bicameralismo británico es hoy -como veremos- meramente formal. De hecho deciden los Comunes. La composición de esta segunda cámara, además, da por primera vez una imagen bastante exacta de las categorías sociales de la nación.”¹⁶⁰

En 1918 la *Representation of the People Act* concede el voto a todos los ingleses mayores de veintiún años y a las mujeres que hayan cumplido treinta, y en 1928 las mujeres son equiparadas completamente a los hombres, razón por la cual el número de electores suma veintiocho millones.

En 1922 terminó la unión con Irlanda, sin embargo los seis condados del norte del país se rehusaron en someterse a un Parlamento Irlandés

¹⁵⁸ *Ibid*, p. 35 y 36

¹⁵⁹ Loewenstein, Karl, op. cit., p 125.

¹⁶⁰ Jiménez de Parga, Manuel, op. cit., p. 287.

predominantemente católico y siguieron formando parte del reino que en adelante se llamaría Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

En años recientes, antes de la Primera Guerra Mundial y después de concluida, el poder del Gabinete iba en aumento hasta ir ganado cierta independencia al grado de que la mayoría parlamentaria lo apoyará casi incondicionalmente. Asimismo la figura del monarca fue perdiendo fuerza hasta convertirse en “[...] una jefatura ceremonial de Estado sin ejercicio de funciones de gobierno que sólo conserva formalmente.”¹⁶¹

El Partido Laborista fue fortaleciéndose logrando desalentar a los liberales lo que marcó de hecho la evolución hacia el bipartidismo (two party system).¹⁶²

Finalmente el 30 de julio de 1948 la *Representation of the People Act*, suprimió los últimos requisitos de propiedad para el sufragio y la facultad de los propietarios de empresas y de los universitarios de votar tanto en la sede de las mismas empresas y universidades como en su propio domicilio. En nuestros días, en Gran Bretaña, cada elector dispone de un solo voto (one man, one vote).¹⁶³

Para 1949, tras la promulgación de la *Parliament Act*, la Cámara de los Lores vieron reducida su actuación a la mera consulta y depuración legislativa, quedando de este modo sin una efectiva capacidad de oposición frente a la Cámara de los Comunes.¹⁶⁴

Actualmente en Gran Bretaña nos encontramos frente a un ejecutivo fortalecido por la multiplicidad de sus funciones que no sólo se constriñen a la simple conducción política sino que abarcan, aunque en menor proporción, tanto

¹⁶¹ Gamas Torruco, José op. cit , p 35.

¹⁶² *Ibid.*, p 37.

¹⁶³ *Idem.*

¹⁶⁴ Ferrando Badía, Juan (coordinador), *Regímenes políticos actuales*, op cit p 92.

la esfera legislativa como la judicial¹⁶⁵ razón por la cual los distintos autores han decidido llamar a este sistema como de Gabinete, toda vez que es un Gabinete el encargado de la dirección política interna del país y que junto al rey son depositarios de la función ejecutiva.

Acorde a lo anterior Francisco Fernández Segado afirma que una de las causas que motivaron la ascensión del ejecutivo en ese país fue que después de las dos Guerras Mundiales que asolaron a la humanidad, en el mundo se fue desarrollando la idea del *Bienestar Social* y que los Parlamentos no estaban en condiciones de llevar a cabo y que en virtud del incremento de funciones y actividades del Estado saldría beneficiado el Ejecutivo, haciendo énfasis que dicha situación no fue exclusiva en el Reino Unido sino que imperó en todo el mundo.¹⁶⁶

Es así como “[...] después de varios siglos de constante evolución, quedó conformado, en los primeros años de la segunda posguerra, el régimen parlamentario del Reino Unido, tal y como opera hoy [...]”¹⁶⁷ y que sin duda alguna lo ha convertido en un sistema admirado y envidiable por muchos países que los llevarían a implantarlo en su territorio como posible modelo de solución política.

III. El parlamentarismo en Europa

Es indudable que la relación y la relativa cercanía de la Gran Bretaña con el resto de Europa conduciría a muchos de sus países, durante los últimos tres siglos, a adoptar el régimen de aquella nación no solo por ser el imperio más grande del mundo sino también por los resultados obtenidos en lo concerniente a su organización gubernamental.

¹⁶⁵ *Ibid*, pp. 92 y 93

¹⁶⁶ *Ibid*, p 91

¹⁶⁷ Gamás Torruco, José, op. cit , p. 37

El equilibrio y la estabilidad que dicho sistema demostró durante el siglo XVIII fue la causa principal de su éxito, sin embargo no fue sino hasta el siglo XIX cuando dicho sistema tendría su mayor auge en la Europa naciente. Ya durante el siglo XVIII la Revolución francesa había tomado algunos de sus principios de lo que se deduce que antes del advenimiento del sistema británico en el resto de Europa encontraría en Francia a su mejor preconizador e impulsor que le daría el auge mencionado. El primer intento por introducir el sistema inglés en el Continente europeo se da a través de la Carta francesa del 4 de junio de 1814, otorgada por Luis XVIII, en donde los principios fundamentales del sistema parlamentario quedarían asentados de manera definitiva,¹⁶⁸ razón por la cual se ha llegado a sostener que la consolidación del mismo se da precisamente en Francia.

El contenido de la Carta francesa propiciaría que un gran número de constituciones de varios países europeos optaran por la adopción del régimen británico, entre las cuales podemos mencionar a la Constitución de Noruega del 4 de noviembre de 1814, de Baviera del 26 de mayo de 1818, del Gran Ducado de Baden del 22 de agosto de 1818, de Wurtemberg del 25 de septiembre de 1819 y las dos cartas portuguesas del 23 de septiembre de 1822 y del 29 de abril de 1826.¹⁶⁹ Posteriormente el parlamentarismo se desarrollaría durante la revolución de 1830 en donde la Carta francesa sería revisada por el rey Luis Felipe el 9 de agosto de ese mismo año.

Otro hecho de suma trascendencia es el surgimiento de la Constitución Belga del 7 de febrero de 1831¹⁷⁰ que influyó de manera muy importante en países tales como España, Grecia, Luxemburgo, Países Bajos, entre otros.

¹⁶⁸ Manzanares, Henri, "El régimen parlamentario en Europa". Revista de Estudios Políticos, Madrid-España, núms 171-172, mayo-agosto 1970, pp. 61-62

¹⁶⁹ Ibid., p. 62.

¹⁷⁰ Ibid., p. 63.

Ahora bien, a pesar de que un gran número de países europeos trataría de adoptar un régimen como el inglés, francés y belga, lo cierto es que se hallaban muy lejos de conseguirlo, ya que aún se encontraban en una época de crisis con guerras intestinas y una enorme desigualdad y desestabilidad. Sería hasta después de la Primera Guerra Mundial cuando se vislumbraría el terreno propicio para el desarrollo de un sistema parlamentario en la gran mayoría de las Constituciones de los países europeos

A continuación nos disponemos a mencionar algunos de los países de Europa que han adoptado el sistema parlamentario y que gozan de gran prestigio por su estabilidad y desarrollo alcanzados, así como de los que aún no logran pasar de la transición en la que se encuentran, pero que han intentado adoptar el mismo sistema. Con lo cual pretendemos demostrar cómo países con enormes conflictos y en vía de transición democrática intentan ante todo establecer un sistema parlamentario antes de pensar en un presidencial aunque sin descartarlo, claro está, pero siempre con una firme tendencia hacia el primero.

Italia

De acuerdo a su Constitución promulgada el 27 de diciembre de 1947 en vigor desde el 1° de enero de 1948, Italia “es una República democrática fundada sobre el trabajo” (1)**

El Parlamento está integrado por dos Cámaras, la de diputados y la de senadores (55)

El presidente de la República es elegido por el Parlamento en sesión conjunta de sus miembros (83), quien dura siete años en el cargo (85). Es el jefe de Estado y nombra a los funcionarios del mismo (87). No será responsable de

** Los números encerrados entre paréntesis representan el número del artículo de la Constitución respectiva.

los actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones, salvo por alta traición o por atentado a la Constitución (90). Puede disolver el Parlamento, oídos sus propios presidentes (88); toda propuesta o acto del presidente deberá estar firmado por los ministros proponentes que asuman la responsabilidad (89).

Del Consejo de Ministros. "El gobierno de la República está compuesto del presidente del Consejo y de los ministros [...]"

"El presidente de la República nombra al presidente del Consejo de Ministros, y, a propuesta de éste, a los ministros" (92).

El gobierno debe obtener la confianza del Parlamento, pero el voto contrario de una o ambas Cámaras no ocasiona la dimisión forzosa de éste (94).

El presidente del Consejo dirige la política general del gobierno y es responsable de ella. Los ministros son responsables conjuntamente de los actos del Consejo e individualmente de los actos de sus departamentos (95).

Bélgica

Conforme a su Constitución promulgada el 15 de octubre de 1921 Bélgica es una Monarquía Constitucional, El ejecutivo se deposita en un Rey (29) quien lo ejerce a través de un Consejo de Ministros presidido por un primer ministro. El Parlamento se integra por una Cámara de representantes y otra de senadores (26)

Dinamarca

Su Constitución promulgada el 5 de junio de 1953 establece la Monarquía Constitucional. El ejecutivo se deposita en el rey quien lo ejerce a través de un

Consejo de Ministros que también está presidido por un primer ministro. El Parlamento consta de una sola Cámara, el Folketing.

Hungría

Hungría es uno de los países que más estabilidad y desarrollo a mostrado con la adopción del sistema parlamentario. El ejecutivo se deposita en un presidente quien lo ejerce a través de un Consejo de Ministros y que tiene como cabeza a un primer ministro. El presidente es elegido por el Parlamento y su gobierno está bajo un estricto control del Parlamento. Además existe una mutua dependencia entre el presidente de la República y el Parlamento.

Países como Noruega y Croacia, son otros ejemplos de sistemas parlamentarios de Europa, y otros como Polonia, Grecia, Rumania, Bulgaria y las nuevas Repúblicas checa y eslovaca constituyen ejemplos de firmes tendencias por implantar un sistema de la misma naturaleza. Decimos intentos porque tenemos que reconocer que no existe la nitidez suficiente que pudiera demostrarnos que se trata de verdaderos sistemas parlamentarios, y que más bien presentan la apariencia de sistemas intermedios entre el presidencial y el parlamentario.

Volviendo al planteamiento del presente rubro, queda demostrado que los países que han sufrido fuertes crisis, antes de pensar en la implantación de un sistema presidencial intentan ante todo un parlamentario, o bien, intentan estructurar un sistema que vaya acorde a sus propias expectativas y necesidades que los pueda conducir hacia una vida más o menos democrática. Asimismo demuestra que tantas naciones no pueden estar equivocadas en pensar que la solución más favorable para los países en transición es la adopción de un sistema parlamentario, apoyando de esta manera las tesis de diversos autores tales como Kelsen, quien en su libro "Esencia y valor de la democracia" afirma "[...] el

parlamentarismo es la única forma real en que puede plasmar la idea de la democracia dentro de la realidad social presente.”¹⁷¹ y recientemente Linz quien manifiesta “[...] el buen funcionamiento de las democracias parlamentarias a través de la historia no es mera casualidad. Una comparación minuciosa entre el parlamentarismo y el presidencialismo nos lleva a la conclusión de que el primero es más propicio para la democracia que el segundo. Esta conclusión se aplica especialmente a los países que poseen profundas divisiones políticas y numerosos partidos políticos; por lo general, el parlamentarismo representa una mejor opción para mantener la democracia en dichos países.”¹⁷²

IV. El Parlamentarismo y su incursión en América

Con la expansión colonizadora de Inglaterra sobre América se abrió paso a nuevos sistemas de gobierno como quedó demostrado por las trece colonias inglesas con la adopción del sistema presidencial, claro que no debemos olvidar que las ideas que le dieron forma a dicho sistema ya se venían difundiendo en el viejo continente por pensadores de la talla de Montesquieu, Locke, Maquiavelo, entre otros¹⁷³, y que encontrarían en los Estados Unidos de América los elementos propicios para su implantación como el sistema de gobierno idóneo para esa nación.

Es de todos conocido que los colonizadores ingleses eran perseguidos religiosos y políticos e incluso delincuentes, que intentaban escapar del acoso del cual eran objeto en aquella nación y que partían con el firme propósito de obtener nuevas oportunidades de desarrollo y de alcanzar su libertad. Por ello no era de extrañarse que rechazaran cualquier manifestación que tuviera que ver con el gobierno de Inglaterra que incluía, claro, a su sistema de gobierno. Además tras

¹⁷¹ Kelsen, Hans, op. cit., p. 50.

¹⁷² Linz, Juan J., “Los riesgos del presidencialismo”, op. cit., p. 146

¹⁷³ Vid supra, cap. I, p. 52.

la prosperidad alcanzada y en virtud de las excesivas contribuciones impuestas por la Corona inglesa decidieron independizarse de ella al emitir su Declaración de Independencia publicada en 1776, independencia que Inglaterra terminaría por reconocer en el tratado de Versalles, signado el 3 de septiembre de 1783. Por lo tanto, podemos concluir que el sistema parlamentario no incursionó en América a través de las trece colonias inglesas asentadas al este de los Estados Unidos.

La independencia de las trece colonias no debilitó el poder de Inglaterra que aún seguía siendo el imperio más grande del mundo,¹⁷⁴ pues aún contaba con los extensos territorios de la India y el Canadá. No hay que olvidar que el territorio de lo que hoy comprende el Canadá pertenecía a Francia territorio que Inglaterra terminaría por arrebatarle, confirmando de esa manera su gran poderío. Así, una vez ratificado el tratado de Utrecht en 1713 el territorio de Inglaterra llegaría a constituirse por la bahía de Hudson, Terranova y Nueva Escocia así como Port-Royal, y al terminar la guerra de los Siete Años en 1763 Francia le cedería el Canadá.

Es así como Inglaterra, al ver incrementado su territorio, se vio en la necesidad de colonizar aquellas tierras en las que poco a poco se iría asentando su forma de gobierno, dándose de esta manera en la Nueva Escocia la primera experiencia parlamentaria fuera de la Gran Bretaña en el año de 1848, suceso semejante se dio en el Canadá y en Nueva Brunswick en el mismo año.¹⁷⁵

Son pocos los países de América que se han decidido a adoptar un sistema parlamentario de gobierno, entre otros podemos mencionar a Belice, Barbados, Jamaica, San Vicente y las Granadinas. Lo cierto es que la mayoría de los países americanos se han inclinado por el sistema presidencial, los hechos

¹⁷⁴ Nueva Enciclopedia Temática, "Inglaterra aprende a gobernar a sus reyes, historia de Inglaterra", Tomo 10, México, Cumbre S.A., 1979, p. 225.

^{*} Provincia fundada por legitimistas canadienses fieles a Inglaterra en el año de 1774. Nueva Enciclopedia Temática, op. cit., Tomo 11. p. 17.

¹⁷⁵ Gamás Torruco, José, op cit , pp. 141-142

así lo demuestran. Pero hay que tomar muy en cuenta que lo anterior no fue a causa de la inoperancia o ineficacia del parlamentarismo sino que se debió básicamente al enorme impacto causado por el sistema presidencial de los Estados Unidos de América, que produjo en esa nación un gran desarrollo y estabilidad jamás imaginados, a lo cual aspiraban los países latinos que poco a poco iban obteniendo su independencia y que intentaban consolidar su democracia. Sin embargo, dicho sistema no produciría los mismos efectos, o mejor dicho, beneficios que se observaron en su país de origen, debido a que las circunstancias o condiciones imperantes en el resto de los países americanos no fueron las mismas que motivaron su implantación en aquella nación, nos referimos a las condiciones económicas, políticas, sociales, religiosas, étnicas, ideológicas y las relativas a sus costumbres, motivo por el cual al ser experimentado por éstos produciría consecuencias catastróficas como lo fueron y siguen siendo las dictaduras y el caudillismo imperantes, que encontraron en el sistema presidencial el terreno propicio para su implantación y desarrollo.

CAPITULO TERCERO

EL PRESIDENCIALISMO COMO INSTRUMENTO REGULADOR DE LA VIDA POLÍTICA, SOCIAL Y ECONÓMICA DE MÉXICO

SUMARIO: I. BOSQUEJO HISTÓRICO DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO. A) SIGLO XIX. B) SIGLO XX. C) PERSPECTIVAS. II. FACTORES DETERMINANTES PARA EL SURGIMIENTO DEL PRESIDENCIALISMO EN MÉXICO. A) FACTOR SOCIAL. B) FACTOR POLÍTICO. C) FACTOR CULTURAL. D) CONCLUSIÓN. III. ¿ES NECESARIA LA EXISTENCIA DE UN PRESIDENCIALISMO PARA LA GOBERNABILIDAD DE NUESTRO PAÍS COMO CONDICIÓN DE ESTABILIDAD Y DESARROLLO? A) CRÍTICA A LA IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA PRESIDENCIAL EN MÉXICO. B) VIGENCIA DE ESTE SISTEMA DE GOBIERNO PARA LA GOBERNABILIDAD DEL PAÍS. C) POSIBLES SOLUCIONES. IV. LAS CONSECUENCIAS DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO. A) DESARROLLO DE FICCIONES POLÍTICAS. 1. DIVISIÓN DE PODERES. 2. SOBERANÍA POPULAR. 3. GOBIERNO REPRESENTATIVO. 4. SISTEMA FEDERAL. V. LOS Matices PARLAMENTARIOS A LA LUZ DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA. A) EL REFRENDO. B) LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS C) INFORMES DE LOS SECRETARIOS ANTE LAS CÁMARAS. D) CLAUSURA DEL PERIODO ORDINARIO DE SESIONES DEL CONGRESO. E) DESIGNACIÓN DEL PRESIDENTE CUANDO OCURRE LA FALTA ABSOLUTA DE SU TITULAR. VI. EL PAPEL DEL EJECUTIVO FEDERAL FRENTE AL CONGRESO DE LA UNIÓN Y LAS REPERCUSIONES DEL EQUILIBRIO ENTRE AMBOS PODERES.

En el presente capítulo trataremos de identificar en el tiempo la aparición del sistema presidencial en México, asimismo estudiaremos las causas que lo motivaron y que originaron el enorme robustecimiento que habría de adquirir en

nuestro país hasta convertirse en lo que autores como Francisco Venegas Trejo y Jorge Carpizo, apoyados en las tesis de Maurice Duverger y Loewenstein, denominan presidencialismo o neopresidencialismo,¹⁷⁶ al igual que expondremos los argumentos vertidos en su favor como el único instrumento mediante el cual podía ser gobernada una sociedad como la nuestra, llena de contrastes, de una enorme desigualdad, pobreza, divisionismo, carencias, populismo y todo un cúmulo de antagonismos que han propiciado que sea retomado con más fuerza el cuestionamiento sobre si el presidencialismo constituye el sistema ideal y el más adecuado para conducir por el mejor de los caminos el destino de nuestra nación.

Una vez aclarados y reflexionados los planteamientos anteriores estaremos próximos a fijar nuestra postura definitiva en torno a la disyuntiva presidencialismo-parlamentarismo.

I. Bosquejo histórico del presidencialismo en México

El sistema presidencial constituye la esencia del Estado mexicano y la base sobre la cual se asientan el resto de sus instituciones, y de hecho su principal característica no es la de ser una República representativa, democrática y federal, como lo establece nuestra Constitución,¹⁷⁷ sino la de poseer un presidente omnímodo con un sistema presidencial totalmente consagrado, razón por la cual

¹⁷⁶ Se dice que el sistema presidencial norteamericano puede degenerar en un presidencialismo o neopresidencialismo (cuestión de términos) entendiéndolo como tal a la “[...] aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por el debilitamiento de los poderes del Parlamento y la hipertrofia de los poderes del Presidente, de donde deriva su nombre[.]”, o bien, como la [...] existencia de un gobierno autoritario, la concentración de las atribuciones legislativas y ejecutivas en el presidente, y la subordinación del legislativo al ejecutivo, diferenciándolo de la autocracia por la existencia de procedimientos constitucionales”, se puede agregar la existencia de facultades extraconstitucionales otorgadas por la propia Constitución. A este respecto y en torno a la situación de México el maestro Francisco Venegas Trejo sostiene que “[...] México tiene espíritu presidencial y estructura presidencialista [.]” Venegas Trejo, Francisco, “Democracia, regímenes políticos y el presidencialismo mexicano”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, Tomo XXXIII, núms 127-128-129, enero-junio 1983, pp 357-359, y, Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, sexta edición, México, Siglo XXI, 1986, p. 17.

¹⁷⁷ Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

se considera que en México se ha desarrollado un presidencialismo o neopresidencialismo con características muy singulares que le son propias al desarrollo de su sistema.

Consideramos que la adopción del sistema presidencial se remonta al Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, que a su vez, estuvieron inspirados para su elaboración en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 y en la de Cádiz de 1812, por no decir que fue una vil copia.¹⁷⁸

La adopción no sólo del sistema presidencial sino también de la forma de gobierno republicano y de Estado federal por parte del Constituyente del "24" fue prácticamente inevitable; aquel Congreso se encontraba bajo el dilema de optar entre el Estado centralista y la Monarquía que consagraba la Constitución de Cádiz y el Estado federal y la República de la Constitución norteamericana. Sin duda, la causa principal que originó su inclinación hacia el segundo de los supuestos estriba en el proceso natural que se presenta siempre que una nación recobra su libertad y que a lo menos que aspira es a continuar atado al modelo opresor bajo el cual vivió durante determinado tiempo y que fue la causa de la sangre derramada en aras de obtener su anhelada libertad; así como ocurrió con las trece colonias inglesas que nunca declinaron en favor de la implantación de un sistema parlamentario, así también los constituyentes de 1824 pensaron que el nuevo Estado que surgiría después lograda la independencia debería adoptar para su máximo desarrollo no un modelo monárquico sino aquel que durante los últimos años había demostrado ser capaz de establecer el orden, la paz, la estabilidad, el control y ser conciliador de los más encontrados intereses, me refiero al modelo norteamericano consagrado en su Constitución de 1787.¹⁷⁹

¹⁷⁸ Emilio O Rabasa señala que dichos documentos son una copia y síntesis de la Constitución norteamericana de 1787 y de Cádiz de 1812, Historia de las Constituciones Mexicanas, segunda edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1997, p. 15

¹⁷⁹ Cué Canovas Agustín sostiene que después de consolidada la independencia en 1824, "[...] México iba a constituirse en una república federal, rompiendo con la tradición colonial. 'Un pueblo -escribe Rabasa- que

Basta con hacer un breve análisis de los ordenamientos que después de consumada la independencia han regido en nuestro país para poder observar que todos ellos adoptan el sistema de gobierno presidencial. entre los cuales se encuentran en *estricto sensu* el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824; las Bases y Leyes Constitucionales de 1835-1836 y las Bases Orgánicas de 1843; El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847; La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917; lo anterior tomando en cuenta el criterio de Emilio O. Rabasa quien considera como Constitución la que contenga varias o todas las características siguientes: "1. Hubiera tenido alguna vigencia temporal; 2. Regido en la totalidad o buena parte del territorio mexicano; 3. Significado un rompimiento brusco con el pasado, sobre todo lo que se refiere a la forma de gobierno, y 4. Aportado algo nuevo o distinto en el ámbito constitucional "¹⁸⁰

Al optar por el sistema presidencial estadounidense renunciamos prácticamente a cualquier doctrina parlamentaria europea ¹⁸¹

Tal parece que se consideró que las instituciones consagradas en la Constitución norteamericana serían la panacea del naciente Estado mexicano, por lo cual se optó por su implantación, sin embargo, la anarquía, el caudillaje y la dictadura que imperaron durante los siglos XIX y XX demuestran que esa no fue la mejor solución.

conquista su emancipación a costa de sangre, no quiere ni puede continuar de grado bajo el mismo régimen que lo oprimió y que ha destruido. Era, por lo menos, necesario cambiarle el nombre, y un sistema que cambia de nombre comienza ya a cambiar de esencia' ". Historia social y económica de México 1521-1854, tercera edición, México, Trillas, 1988. p. 267.

¹⁸⁰ Idem., p. 9

¹⁸¹ Chao Ebergenyi, Guillermo, "Orígenes del presidencialismo, un concepto americano del poder político", Confluencias, Jalapa-Veracruz-México, vol. 1, núm. 3, noviembre 1996, p. 28.

A) Siglo XIX

Anarquía, caudillismo y dictadura o despotismo son tan solo algunos de los calificativos que describen de una manera simple, pero a la vez clara la situación imperante del México independiente. Ciertamente el periodo comprendido de 1824 a 1910 fue de grandes cambios, pero sobre todo de "experimentos" para tratar de impulsar el desarrollo del Estado mexicano. Aunque el sistema presidencial se encontraba plasmado en las constituciones de ese tiempo no podemos decir que éste se haya dado en la realidad, pues lo que más bien existía era un caudillismo militar, que poco después se convertiría en dictadura, debido en gran parte a "[...] los numerosos pronunciamientos, asonadas militares, guerras civiles y agresiones de potencias extranjeras." "[es así como] El régimen presidencial [...] se estableció sobre el papel, pero quedó registrado sólo como un dogma jurídico-político."¹⁸² De tal suerte, nos encontramos que la tendencia desde 1824 fue la de fortalecer al ejecutivo atribuyéndole facultades amplísimas, creando un distanciamiento cada vez mayor entre la Ley fundamental y el propio sistema político que se daba en la realidad.

Por otra parte, si bien existieron ordenamientos que implantaron un Estado central fue gracias a que consideraban al Estado federal como el causante de "todas las desgracias del país,"¹⁸³ pero siempre se mantuvieron firmes en cuanto al sistema presidencial. Aquí cabe hacer mención que ya desde ese entonces existían serias contradicciones en las disposiciones implantadas por los hombres encargados para ello, por ejemplo, la permanencia del senado característico del Estado federal en disposiciones de corte centralista (constitución centralista de 1836 o Constitución de las Siete Leyes).

¹⁸² López Villafaña, Víctor, La formación del sistema político mexicano, tercera edición, México, Siglo XXI, 1993, p. 57

¹⁸³ Rabasa, Emilio O., op. cit., p. 45

De la historia de México y sus constituciones se desprende un fenómeno oscilatorio. La figura de la vicepresidencia fue sin duda una de las causas, ya que de ella emergía la lucha por el poder entre el presidente y las ambiciones políticas del vicepresidente en turno por conseguir la presidencia, provocando una división ideológica y política que daría lugar a múltiples luchas fratricidas, a tal grado que durante los primeros diez años de independencia fueron ocho los presidentes que estuvieron a cargo del Ejecutivo federal.¹⁸⁴

El Congreso Constituyente del 18 de febrero de 1856, propuesto en el Plan de Ayutla el 1° de marzo de 1854 y en el reformado en Acapulco el 11 de ese mismo mes y año,¹⁸⁵ preocupado ante la necesidad de brindar mayor estabilidad y orden tras el caos, la crisis y la violencia imperantes antes y después de consumada la independencia, situaciones propiciadas principalmente por el caudillismo militar que sacudió al país, decidió que la nueva Constitución debería de contener un freno para el poder ejecutivo, pues “creían ver en el presidente el entronizamiento de un nuevo Santa Anna”,¹⁸⁶ por lo que la Constitución Federal de 1857 postuló todo lo contrario a lo que su antecesora —la de 1824— había propuesto, es decir, plasmó en el papel un notable afán de limitar las facultades del ejecutivo a tal grado de subordinarlo al Congreso Federal que en ese entonces quedaría formado por una sola Cámara, la de diputados. En dicha Constitución se planteó un divorcio entre el ejecutivo y el legislativo aunque con cierta preeminencia del segundo. Es así que se ha llegado a afirmar que la constitución del “57” reviste ciertos matices parlamentarios, o más aún, que es un modelo intermedio entre el sistema presidencial y el parlamentario.¹⁸⁷

¹⁸⁴ Ibid., p. 34, 55. Cfr Instituto de Investigaciones Jurídicas, El sistema presidencial mexicano: algunas reflexiones, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, p. 9.

¹⁸⁵ Rabasa, Emilio O., op. cit., p. 61

¹⁸⁶ López Villafañe, Víctor, op. cit., p. 57.

¹⁸⁷ Cfr Instituto de Investigaciones Jurídicas, El sistema presidencial mexicano..., op cit , p 13.

Sin embargo, una vez más, la teoría no coincide con la realidad, lo que sin duda se acentúa considerablemente en la Constitución del "57". Una vez que dicho ordenamiento entró en vigor la sociedad se encontraba sumamente dividida continuando el estado de anarquía que provocó más enfrentamientos y crisis. A pesar de que el Constituyente intentó a toda costa restarle poder al ejecutivo este último tuvo que arrogarse las más amplias facultades con el objeto de hacer frente a dichos problemas. Prueba de lo anterior es el gobierno de Juárez quien gobernó con esta Constitución, pero sin estar sometido al Congreso sino todo lo contrario, se atribuyó las más amplias facultades, hasta las de darse las más absolutas, cuidando siempre de expedir un decreto previo que le autorizara a tomar las medidas pertinentes. Juárez estableció, a través de pactos y alianzas una "dictadura legal".¹⁸⁸ "[...] la Constitución de 1857 no tuvo aplicación práctica sino hasta el año de 1867, en el cual se restableció la República, después de la guerra civil entre los partidos liberal y conservador, conocida como Guerra de Tres Años o Guerra de Reforma, y la invasión extranjera, en las que el presidente Juárez tuvo que recurrir permanentemente al uso de facultades extraordinarias para hacer frente a la situación de emergencia."¹⁸⁹

A la muerte de Juárez la presidencia queda en poder de Lerdo de Tejada quien se encargó de realizar las reformas constitucionales (las de 1874) necesarias para consolidar la fuerza del ejecutivo, restableciendo el senado y el veto suspensivo, continuando así con la política de un ejecutivo fuerte. Desgraciadamente, dichas reformas se tradujeron en la base del régimen porfirista. El general Porfirio Díaz al obtener el poder de la presidencia realizó nuevas reformas al texto constitucional con el objeto de legalizar el poder adquirido, entre las que destacan por su importancia las hechas al artículo 78 para legitimar e institucionalizar las futuras reelecciones, así como aumentar de cuatro a seis años el periodo presidencial y restablecer la vicepresidencia.¹⁹⁰

¹⁸⁸ López Villafañe, Víctor, op. cit., pp. 58-59.

¹⁸⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, op. cit., p. 15.

¹⁹⁰ López Villafañe, Víctor, op. cit., p. 60.

Ciertamente el presidente Díaz implantó orden y generó progreso, pero a cambio de un precio muy alto, su dictadura, que duró más de treinta años y que tuvo como característica la de conceder privilegios y facilidades a terratenientes y caciques, así como a la inversión extranjera, además de ser opresor de los derechos del pueblo mexicano.

Un hecho que es importante destacar es el distanciamiento que se dio entre el gobierno ejercido sucesivamente por Juárez, Lerdo y el general Díaz, respecto del texto Constitucional. Coincidimos de cierta manera con los autores que afirman la necesidad de la preeminencia del ejecutivo sobre el legislativo y el judicial dadas las circunstancias de caos imperantes en esa época, además de las razones que expone Villafaña: "imposibilidad de existencia de partidos y asociaciones políticas verdaderos, así como de un Congreso realmente representativo."¹⁹¹ En caso de que el legislativo hubiera ejercido un verdadero control sobre el ejecutivo eso habría entorpecido las acciones de este último que debía de actuar de manera rápida y eficaz, y muy probablemente el caos se hubiera agravado. De tal manera que la supremacía del ejecutivo y particularmente del presidente se encontraba parcialmente justificada.

La Constitución de 1857 prevaleció con todo y sus reformas alrededor de setenta años, lo cual habla de la trascendencia de su contenido y tal vez sea por eso que Rabasa la considera como la mejor de nuestras constituciones a pesar de lo intermitente de su vigencia y lo singular de su aplicación.¹⁹²

¹⁹¹ *Ibid.*, p 62

¹⁹² Rabasa, Emilio O., op. cit., p 78 Paradjicamente Emilio Rabasa consideró osado el hecho de haber fortalecido al Legislativo en la Constitución del 57, pues, en su opinión, con ello se provocaba un distanciamiento considerable entre la norma fundamental y la actuación presidencial, en virtud de que el presidente al verse obstaculizado por el Legislativo para hacer frente de manera pronta a los múltiples problemas que aquejaban al país, optaba la violación flagrante de dicho ordenamiento. La crítica a la Constitución de 1857 la podemos encontrar en Rabasa, Emilio. La Constitución y la Dictadura, séptima edición, México. Porrúa, 1990.

B) Siglo XX

En el desarrollo que venimos esbozando continuaremos con el siglo XX a partir de 1910 año que marca el inicio de nuestra Revolución.

La situación de México en el terreno político, social y económico a finales del siglo XIX y principios del XX era insoportable: los derechos de los obreros y campesinos se encontraban por los suelos, conculcados y olvidados; la desigualdad iba en aumento y provocaba un mayor distanciamiento entre las distintas clases sociales; y los privilegios y concesiones otorgadas al extranjero se extendían cada vez más.

La Revolución culminó con la promulgación de la Constitución de 1917, en la cual se estableció el marco constitucional que justificaría la actuación del Ejecutivo federal y particularmente la del presidente de la República. Después de la experiencia dictatorial del general Díaz todo parecía indicar que la nueva Constitución establecería normas tendientes a disminuir las amplísimas facultades del ejecutivo, pero sucedió lo contrario y al suprimirse la vicepresidencia y establecer la elección directa del presidente, entre otras, se reforzó el papel de aquél en el terreno jurídico-político del Estado mexicano. “[...] en el inicio de la revolución —marcado por un fuerte acento antidictatorial y antirreleccionista— tal vez lo que se quería era la destrucción de la extensión del poder más allá de un tiempo legalmente establecido, pero no acabar con la centralización del poder que en el caso de México había operado siempre por conducto del caudillo o del presidente.”¹⁹³ Paradójicamente dicha Constitución vendría a institucionalizar, y más aún, a consolidar y aumentar el poder de la presidencia y así el Constituyente de 1916-1917 establecería la “dictadura constitucional”.¹⁹⁴

¹⁹³ Villafañe López, Víctor, op. cit., p. 64.

¹⁹⁴ Calderón, José María, Génesis del presidencialismo en México, tercera edición, México, El Caballito, 1972, p. 17.

Consumada la Revolución se siguió perfilando al presidencialismo, sólo que el gobierno ya no actuaría al margen de la Ley. "En esto estribaba la diferencia entre el gobierno despótico del pasado, que actuaba al margen de la ley, y el gobierno fuerte, que actuaba tomando como fuente de legitimación a la propia ley."¹⁹⁵

La crisis política continuó, como lo demuestran los asesinatos de Venustiano Carranza y Alvaro Obregón, así como el intento usurpador delahuertista. De hecho la Constitución de 1917 no tuvo una aplicación inmediata, sobre todo en lo que se refiere a las atribuciones conferidas al ejecutivo, prueba de ello es la muerte de Carranza que se produjo gracias al incipiente poder del que en realidad gozaba.

Un hecho que marcó el rumbo final del presidencialismo mexicano fue el periodo comprendido entre la presidencia de Plutarco Elías Calles y de Lázaro Cárdenas. En el del primero se intentó dejar atrás al caudillismo, sobre todo con los intentos de Calles por impulsar una política institucional,¹⁹⁶ sin embargo, dicha política no dio los resultados esperados y lo más que consiguió fue trasladar el poder del caudillo a la institución presidencial. Por otra parte, en el periodo presidencial de Cárdenas se comienza a consolidar el presidencialismo, pero dentro de un marco legal e institucional, erradicando al caudillismo aún existente que había impedido su desarrollo. El conflicto que en junio de 1935 se suscitó entre Calles y el presidente Cárdenas en la lucha por el poder significaría la consolidación de la institución presidencial; no debemos olvidar que Calles gobernó oficialmente hasta 1928 y que después de ese año ejerció un poder absoluto sin necesidad de los poderes constitucionales, sin embargo, en el momento que tuvo que aceptar la designación de Cárdenas por el PNR (Partido Nacional Revolucionario) vio decrecer su posición. El conflicto terminaría con el

¹⁹⁵ Villafañe López, Víctor, op. cit., p. 68

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 79.

exilio de Calles y el fortalecimiento de Cárdenas.¹⁹⁷ En resumen, la institucionalización presidencial se consolida con el surgimiento del PNR en el año de 1929, la erradicación del caudillismo institucional y el fortalecimiento de la presidencia.

De tal manera que el sistema político mexicano no se puede entender sin estudiar dos de sus piezas claves: El exagerado poder de que goza el presidente de la República y la existencia de un partido político oficial hegemónico.¹⁹⁸ Por lo que toca a este último sabemos que desde su nacimiento en 1929 el PNR, ahora PRI (Partido Revolucionario Institucional), siempre ha jugado un papel de suma trascendencia en la política del país y hasta determinante en algunos casos. El poder que se conjuga en su interior sirve para darle un gran respaldo al presidente en turno que desde aquel entonces siempre ha sido miembro integrante del mismo y al que incluso se le suele identificar como su máximo líder, aunque la realidad actual demuestre lo contrario. El partido oficial reúne dentro de sí a los grupos o asociaciones de obreros y campesinos más importantes del país, lo que constituye una salida loable para la lucha de clases que se ha ido generando a lo largo de toda la historia. Lo anterior nos conduce a afirmar que el partido del estado, fiel colaborador del presidente, es el instrumento del cual se sirve el ejecutivo para mediar frente a las presiones y los intereses de los obreros y campesinos.¹⁹⁹

C) Perspectivas

El presidencialismo mexicano constituye un modelo sin igual y aunque se suele hablar de la existencia de una institución presidencial que gobierna al país en realidad es el presidente el que lo hace al concentrar en sus manos toda la fuerza del ejecutivo, además de servir como conducto mediante el cual se generan una multiplicidad de relaciones con todo el entramado estatal.

¹⁹⁷ Carbonell y Sanchez, Miguel, Ensayos sobre presidencialismo mexicano, México, ALDUS, 1994, p. 65

¹⁹⁸ Villafañe López, Víctor, op. cit , pp. 83-84.

¹⁹⁹ Ibid., p 89

En la actualidad el presidente sigue gozando de un enorme poder que lo coloca al frente de todo el sistema político mexicano y que hace que se conserve la mala costumbre de considerarlo como “el Hombre más poderoso del país.”²⁰⁰ Al estar dotado de facultades que acordes a la naturaleza de su cargo abarcan todos los terrenos —económico político, social, etc.— y de las facultades extraordinarias que la propia Constitución vigente le atribuye lo colocan en una notable posición de supremacía, sobre todo frente al legislativo. Es tal el grado de supremacía al que nos referimos que algunos autores han llegado a sostener que el poder con el que cuenta el presidente de México sobrepasa incluso al poder de cualquier monarca, el cual, por otra parte, desearía tener; otros como Jesús Silva Herzog y Antonio Enriquez lo consideran como un emperador sexenal o un César, respectivamente.²⁰¹

Ahora bien, si como ya dijimos el presidente continua con atribuciones que le confieren un poder omnímodo, también es cierto que en la actualidad dicho poder se ha visto debilitado por las diversas crisis internas, con importantes repercusiones hacia el exterior, como la guerra del Estado de Chiapas, las crisis económicas de los últimos años, los escándalos políticos, la ignominia de funcionarios públicos al descubierto, la inconformidad generalizada, la inequitativa distribución de la riqueza y muchísimos más.

Asimismo, el Estado mexicano ha sufrido grandes transformaciones gracias a la apertura de los medios de comunicación y a las reformas electorales de los últimos años con las que se ha logrado mayor transparencia en las elecciones, dando a conocer en las urnas, desde 1988, el sentir de los electores pugnando por un cambio más radical y que finalmente se vio reflejado en las elecciones del 6 de julio de 1997 en donde el partido oficial perdió la mayoría en el Congreso, el

²⁰⁰ Madrid Hurtado, Miguel de la, Estudios de Derecho Constitucional, México, Porrúa. 1996. p. 248.

²⁰¹ Moreno, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano. decimosegunda edición, México, Porrúa, 1993, p. 417, y; Enriquez, Antonio, Dictadura presidencial o parlamentarismo democrático, México, [s. e.], 1913, p. 99.

gobierno de la ciudad más importante del país (el Distrito Federal) quedó en manos de un miembro de la oposición y en las cuales se abrió la posibilidad de un auténtico sistema de partidos.

Por otra parte, los grupos industriales, empresariales, obreros, campesinos e indígenas cada vez ejercen mayor presión sobre el gobierno para que tome decisiones que les beneficien,²⁰² sobre todo en lo que respecta a los tres últimos que son los que más sufren en los momentos de crisis económicas, devaluaciones, recortes de presupuesto, etc., dichos grupos de presión paulatinamente van adquiriendo mayor fuerza que en caso de no ser canalizada de la mejor manera se corre el riesgo de que se vuelvan subversivos y por ende destructivos; pero el punto es que con el aumento de sus demandas y con la fuerza que están adquiriendo el poder del presidente se ha ido debilitando.

El deterioro de la institución presidencial en México es un hecho,²⁰³ lo cual no quiere decir que el presidencialismo mexicano se haya extinguido, pero sí que se deben buscar nuevas alternativas para la gobernabilidad del país, formas que atiendan más a la realidad de la nación mexicana y a su idiosincrasia, formas que se basen en su presente y no en su pasado y que no consideren cuestiones de tradición política, como el presidencialismo agobiante, sino que sean más atrevidos en sus propuestas de cambio.

²⁰² Carpizo, Jorge, "Algunas reflexiones sobre los cambios en el presidencialismo mexicano (1978-1990)", Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, Nueva Serie, año XXIV, núm 70, enero-abril 1991, pp 90-91.

²⁰³ Cfr. Espinoza Toledo, Ricardo (coordinador), Presidencialismo, Congreso Nacional de Ciencia Política, México, 1996, p. 44. En dicho Congreso Enrique Chaires Ramírez, en su tesis "Presidencialismo y estabilidad en el sistema político mexicano", manifestó: "La centralización política, el reacomodo de clases sociales, la inequitativa distribución de la riqueza, el surgimiento de grandes corporaciones monopólicas, la inconformidad generalizada, la corrupción administrativa, entre otras manifestaciones, son también efectos de ese sistema político basado en el presidencialismo, ciertamente omnímodo, pero en franco proceso de deterioro." Con lo cual estoy de acuerdo.

II. Factores determinantes para el surgimiento del presidencialismo en México

Existen factores que han determinado o mejor dicho con los que se ha pretendido justificar la existencia del presidencialismo en México, nos referimos al social, al político y cultural.

A) Factor social. Ya hemos hablado del estado de anarquía en el que se encontraba el país antes y después de la implantación del sistema de gobierno presidencial. Desde 1876 la lucha de clases siempre estuvo presente; ya desde aquel entonces se podían distinguir fundamentalmente tres clases sociales: la burguesía, el proletariado y el campesinado.²⁰⁴ De ahí que de la lucha de clases referida habría de surgir la justificación para el fortalecimiento del presidencialismo mexicano y que se acentuaría en la época posrevolucionaria, entre 1929 y 1938, en donde el gobierno y concretamente el presidente se habría de erigir en el protector de los intereses de las clases populares (proletarios y campesinos) respecto de los grandes inversionistas extranjeros, empresarios nacionales y terratenientes.²⁰⁵ El resultado obtenido fue la instauración de un sistema de gobierno paternalista y autoritario que se reflejaba con la creación de los artículos 27 y 123 constitucionales, con lo que se conseguiría el apoyo de las grandes masas para hacer frente a los múltiples problemas que aquejaban al país.²⁰⁶

B) Factor político. Como hemos expuesto el Constituyente de 1824 fue influenciado por la Constitución norteamericana de 1787, que en nuestro país derivó en la implantación de un gobierno muy similar al de aquella nación.

²⁰⁴ Colmenares, Ismael; Miguel Angel Gallo; Francisco González y Luis Hernández (recomp), Cien años de lucha de clases en México 1876-1976, México, Quinto Sol, 1990, tomo 1, p. 55.

²⁰⁵ Cabe recordar el sistema de privilegios y favores especiales que recibió la inversión extranjera durante el porfiriato.

²⁰⁶ Calderón, José María, Génesis del presidencialismo mexicano. op. cit., pp. 252-255

Como también fue explicado era natural que una nación que se abría paso a la libertad e independencia no podía seguir viviendo bajo el mismo régimen opresor por lo que era necesario un cambio profundo de instituciones que acabara con el estado de anarquía y de crisis en el que se encontraba el país. Las Constituciones que han regido el destino de esta nación demuestran su total rechazo a la implantación del parlamentarismo como sistema de gobierno, de ahí que la justificación más importante del sistema presidencial mexicano se derive de la propia ley, la que a través de sus disposiciones implanta un sistema presidencial de gobierno.

Además, la ausencia de un verdadero sistema de partidos y la aplastante hegemonía del partido oficial propiciaron el fortalecimiento del presidencialismo mexicano.

c) Factor Cultural. La presente tesis no pretende erigirse como un análisis minucioso de la idiosincrasia del mexicano y menos aún de su perfil psico-sociológico, pero sí el de dejar en claro que el mexicano ha sido tradicionalmente dominado y no dominador; la colonización, el caudillaje, la dictadura y el actual presidencialismo son tan sólo una muestra de ello. Como es lógico las clases populares y hasta las clases medias, consideradas estas últimas como las que proporcionan los medios necesarios para realizar los cambios de cualquier sociedad, son las que han recibido el mayor castigo.

Sin embargo, al correr del tiempo se ha demostrado pasividad y conformismo por parte de los mexicanos ante los acontecimientos, políticos, sociales o económicos, trascendentes o no, que se han suscitado en nuestro país. Tal vez Federico Reyes Heróles tenía razón al afirmar que lo anterior obedecía al deseo mismo de la ciudadanía de descargar su propia responsabilidad de actuar en los asuntos públicos a cambio de apoyar al presidencialismo, lo que constituía

una posición muy cómoda.²⁰⁷ Sin duda alguna la apatía del pueblo mexicano lo ha conducido por el sendero de la inmadurez, lo que a su vez disminuye la posibilidad de conocer los alcances que puede tener una nación como la nuestra. Aquí conviene hacer un breve paréntesis e insistir que hasta en tanto la ciudadanía no tome conciencia de la importancia que tiene su interés y actuación en la política nacional jamás podrá hacer frente a las vejaciones y ultrajes recibidos de cualquier tipo de gobierno, por lo tanto debe de valorar la trascendencia de su participación activa y no pasiva para contrarrestar cualquier poder que atente en contra de sus propios intereses.

Se dice que sólo con mano dura puede ser gobernado un pueblo como el nuestro, incapaz de autodeterminarse, falto de preparación para la democracia y para la implantación de un sistema parlamentario, con altos índices de analfabetismo y pobreza, y que aunado a la tradición política de ser dominados se hace propicio el establecimiento si no de una dictadura si de un presidencialismo; siendo optimistas, ¿tendríamos entonces que agradecer que sea un presidencialismo puro nuestro sistema de gobierno?

D) Conclusión

A manera de conclusión podemos manifestar que tenemos un firme concepto de evolución, de cambio, de necesaria e inevitable transformación. Podemos aceptar las circunstancias y los factores que en su momento determinaron el surgimiento del presidencialismo mexicano, mismas que quedaron precisadas, pero estas han dejado de tener vigencia y de ninguna manera pueden ser tomadas en cuenta para justificar la existencia actual del mismo, si acaso pueden servir como datos históricos, pero nada más. Son muchas las transformaciones que se han dado en nuestro país sobre todo en los últimos años tales como la existencia de un verdadero sistema de partidos con

²⁰⁷ Reyes Heróles, Federico, "Porqué del presidencialismo", Revista Diálogo y Debate de Cultura Política, México, año 1, núm. 2, julio-septiembre 1997, p. 33

fracciones más o menos sólidas; la pérdida de la mayoría parlamentaria del partido oficial dentro del Congreso de la Unión y su falta de credibilidad, el constante desprestigio del ejecutivo federal y hasta local, el notable cansancio de las clases desprotegidas en espera de una respuesta a sus necesidades más inmediatas, manifestándose a través de marchas, plantones y violencia en todos los niveles, lo cual ha creado mayor conciencia de participación en la ciudadanía, etcétera, con las cuales la figura presidencial ha perdido fuerza, y que mejor que la implantación de un sistema parlamentario para amilantar las presiones tanto del interior como del exterior del país y con ello obtener mayores beneficios en favor de todos lo mexicanos.

III. ¿Es necesaria la existencia de un presidencialismo para la gobernabilidad de nuestro país como condición de estabilidad y desarrollo?²⁰⁸

En el presente rubro será necesario tener en cuenta las ventajas y sobre todo las desventajas de un sistema de gobierno presidencial, mismas que ya fueron tratadas en el capítulo primero de la presente tesis, y que nos ayudaran para poder determinar la inconveniencia de continuar sometidos bajo el mismo sistema. No dejamos de insistir en el hecho de que no pretendemos establecer la supremacía del parlamentarismo sobre el presidencialismo o viceversa, sino en la viabilidad del primero para regir el actual sistema político mexicano, e incluso aceptamos la situación, muy cuestionable, como ya lo hemos dicho, de que el presidencialismo haya sido el sistema idóneo para conducir al país en el estado de anarquía que le precedió.

²⁰⁸ Cfr., Serna de la Garza, José María, "El sistema presidencial en la evolución política de México", Revista Jurídica Jahscience, México, año I, núm. 1, septiembre-diciembre 1991, pp. 232-246.

A) Crítica a la implantación del sistema presidencial en México

Al igual que la democracia el sistema presidencial de los Estados Unidos de América no podía ser considerado como algo universal y consecuentemente derivó en múltiples formas entre las cuales se encuentra el presidencialismo mexicano. Desde esta perspectiva uno de los más grandes errores de los políticos mexicanos que implantaron el sistema presidencial en la Constitución de 1824 fue precisamente la de pretender con tal imitación que una nación como la nuestra podía asemejarse en costumbre, ideología, valores, idiosincrasia, etc., a la constituida en el país vecino del norte. Por principio de cuentas los colonizadores de aquellas tierras fueron ingleses, franceses y holandeses, es decir, de razas y costumbres muy distintas a las que nos heredaron los españoles en la conquista. Por lo tanto el mexicano es muy distinto al norteamericano.

Debemos considerar que la realidad política de un país es distinta a la de cualquier otro.²⁰⁹ Se sabía que un sistema presidencial podía degenerar en posibles dictaduras, en caudillaje y autoritarismo, sobre todo en países como el nuestro que se encontraban en formación y en un terrible estado de anarquía, pero nada de lo anterior fue tomado en cuenta y se nos implantó un sistema que había respondido a las necesidades particulares del estado norteamericano, pero que nada tenía que ver con nuestra propia realidad. Lo increíble no fue tanto el traslado o mejor dicho la copia de aquel sistema sino el hecho de que en ningún momento se le imprimieron las variantes que se requerían para que éste funcionara eficazmente atendiendo a nuestras exigencias. "De nada sirve lo que se escriba en una hoja de papel, si no se ajusta a la realidad, a los factores reales y efectivos del poder"²¹⁰

²⁰⁹ Armenta López, Leonel Alejandro, op. cit., pp. 66-67.

²¹⁰ Lasalle Fernando, ¿Que es una Constitución? (trad de Venceslao Roces), Buenos Aires, Ediciones Siglo Veinte, 1964, p 89.

De tal suerte podemos concluir aduciendo a las palabras de Antonio Enriquez, ya que sin duda se apegan a lo ocurrido en nuestro país con la adopción del sistema presidencial: "La imitación servil de los regímenes de otros pueblos de diferente constitución física y moral, [y de distinta realidad política] siempre ha tenido que degenerar en fracaso y aún en desprestigio de los sistemas"²¹¹

B) Vigencia de este sistema de gobierno para la gobernabilidad del país

Estamos seguros que nuestro país puede prescindir del sistema presidencial por las razones que a continuación se exponen.

No perdamos de vista que en la actualidad nuestra sociedad se encuentra en el camino de la transición democrática, nunca hemos sido un país totalmente estructurado o acabado, seguimos evolucionando hacia ese que consideramos es el primer objetivo, la democracia. La forma en que nos fue implantado el sistema presidencial y que más tarde degeneraría en el presidencialismo mexicano demuestra que nunca se pensó en el hecho de que nuestra sociedad se encontraba saliendo de un estado de anarquía y crisis, sin tomar en cuenta su idiosincrasia, sus valores y sus costumbres.

Desde la implantación del sistema presidencial en nuestro país nuestros gobiernos se han caracterizado por ser autoritarios, represivos, por implementar políticas erróneas, tanto en lo político como en lo económico y social. Pero avoquemos a los últimos cincuenta años en que a su vez se han distinguido por la falta de crecimiento sostenido, de progreso y de mejoras en las condiciones de vida de las mayorías. En relación a lo anterior, podemos mencionar las

²¹¹ Enriquez, Antonio, Dictadura presidencial, op. cit., p 5

represiones a los líderes petroleros y la implementación de una economía restrictiva para las masas durante el periodo presidencial de Miguel Alemán (1946-1952); la represión a los líderes ferrocarrileros en los gobiernos de Adolfo Ruiz Cortínez (1952-1958) y Adolfo López Mateos (1958-1964). La violencia tanto en el campo como en la ciudad que se gestó durante el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), basta recordar la represión al movimiento estudiantil de 1968 que pasará a la historia. “La masacre de Tlatelolco significó la agresión de toda una nueva generación. Quien la ordenó sólo removió la conciencia nacional y despertó la necesidad de cambios en el sistema que nos rige.” La depreciación de nuestra moneda en el gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976); El burocratismo, la falta de progreso y las promesas no cumplidas en el sexenio de José López Portillo (1976-1982); Los terribles resultados de la política financiera y las crisis electorales en el periodo presidencial de Miguel de la Madrid (1982-1988);²¹² y que decir del gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) que por principio de cuentas comenzó gobernando sin estar legitimado para ello y que dejó al país envuelto en una incertidumbre política, económica y social a causa del conflicto armado del estado de Chiapas, la fuerte crisis económica de diciembre de 1994 y los crímenes políticos sin esclarecer. Finalmente el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León que se ha caracterizado por los escándalos políticos, por su tibieza para actuar, por la ausencia de credibilidad, por la violencia generalizada. Todo lo anterior sin contar el ingrediente característico de todos ellos, esto es, la marginación de las clases más necesitadas y las devaluaciones provocadas en las que como es lógico quienes más sufren son los que menos tienen, lo cual responde a los intereses del mismo sistema, ya que “En la medida que el grupo [gobernado] es más ignorante y miserable en esa misma medida es más fácil mandarlo y alejarlo de la vida política.”²¹³

²¹² Vega Vera, David M, “El presidencialismo mexicano en la modernidad”, Revista Jurídica Jalisco, México, año 1, núm. 1, septiembre-diciembre 1991, pp 260-267

²¹³ Serra Rojas, Andrés, *op cit.*, p. 298.

Nuestro país que depende mucho de la inversión extranjera no se puede dar el lujo de desprestigiar su imagen hacia el exterior por lo que requiere que la presidencia esté a cargo de un hombre que tenga sensibilidad para saber cuando escuchar y en consecuencia cuando tomar las medidas pertinentes para solucionar, desde la raíz, los diversos problemas que se susciten. Sin embargo, en México el exceso de poder de parte presidente y las constantes presiones a las que se haya sometido por parte de los grupos empresariales e industriales, de obreros y campesinos, ocasiona que pierda dicha sensibilidad;²¹⁴ además, el candidato a ocupar la presidencia no siempre es un hombre de cual se tenga la plena certeza de sus aptitudes, cualidades y defectos gracias a la manera en que es elegido de entre las huestes de su partido.

El cargo presidencial en nuestro país dura seis años sin posibilidad de reelección, por lo que es muy frecuente o sistemático que una vez que concluye el mandato de un presidente todos sus programas, obras públicas y en general toda la política administrativa que haya emprendido durante su encargo se queden inconclusas y olvidadas, convirtiéndose en una contradicción para un país en transición democrática, como es el caso de México, que necesita de continuidad en la política implementada, más aún cuando ésta contenga programas acertados y que haya demostrado algún beneficio para la comunidad. Además el tiempo con el que cuenta el presidente puede ocasionar que tome decisiones apresuradas o subjetivas, o bien, que implemente políticas mal concebidas o mal diseñadas que en lugar de beneficiar no generen algún progreso para la nación. Finalmente debemos de considerar que el presidente para poder dar cumplimiento a sus programas²¹⁵ necesita del marco legal que le permita actuar con plena libertad, por lo que se ve obligado, según sea el caso, a promover iniciativas de reformas a la Constitución para la consecución de sus fines y que en muchas ocasiones

²¹⁴ Cfr. Vega Vera, David M., op. cit., p. 266.

²¹⁵ A este respecto Cfr., Mendoza Berrueto, Eliseo quien habla de una Constitución de tipo programático. "Presidencialismo y democracia", Diálogo y Debate de Cultura Política, México, año 1, núm. 2, julio-septiembre 1997, p. 16.

menoscaban las atribuciones de los otros poderes, con lo cual se ve fortalecido cada sexenio.

La rigidez característica del sistema presidencial y más aún del presidencialismo mexicano impide que se realicen los cambios necesarios para corregir el rumbo equivocado cuando el presidente en turno ha implementado políticas erróneas, o bien, por su impericia para gobernar, gracias a que el Ejecutivo no depende del apoyo del Legislativo para mantenerse en el poder, razón por la cual éste no puede ser removido sino hasta la culminación de su encargo. Por lo que se refiere a la muerte o incapacidad del presidente de la República, a pesar de que nuestra Constitución prevé la designación de presidente interino, provisional o sustituto para el caso de falta absoluta de aquél²¹⁶ ello no nos garantiza que no se produzca un descontento generalizado entre nuestra sociedad por no simpatizar con el nuevo presidente, lo cual puede provocar crisis mayúsculas.

Antes de las elecciones del 6 de julio de 1997, el Congreso de la Unión estaba integrado en su mayoría por miembros del partido oficial por lo que no existía la posibilidad de que se generara algún conflicto por una doble legitimidad, ya que Congreso y presidente funcionaban como un sólo órgano de gobierno; pero después de aquellas históricas elecciones, en virtud de las cuales la oposición obtuvo la mayoría parlamentaria en la Cámara de diputados (262 de las 500 curules) el riesgo de que se genere un conflicto por la mencionada doble legitimidad se hace presente. Un ejemplo de lo anterior se vio reflejado en los acontecimientos suscitados a raíz del proyecto del Presupuesto de Egresos y la iniciativa de la Ley de Ingresos para el año de 1998 que fue sometida para su aprobación en la Cámara de diputados el 11 de noviembre de 1997,²¹⁷ que provocó incertidumbre en los distintos ámbitos de la sociedad. Lo que queremos

²¹⁶ Artículo 84 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²¹⁷ LA JORNADA, "El presidente mexicano, ante su más importante prueba", La Jornada, México, martes 11 de noviembre de 1997, p. 3.

dejar en claro es que los mexicanos se hallaron en la disyuntiva presidente-Congreso por el manejo político que hubo detrás de este problema. La incertidumbre no paso a mayores, pero se pudo originar un conflicto de gran envergadura.

En la actualidad el presidente se ve obligado a adoptar una política de consensos con la oposición, la cual se ha fortalecido enormemente en los últimos años, sin embargo existen algunos inconvenientes, como el hecho de que ésta se niegue a participar en la política presidencial, pues corre el riesgo de que si la política implementada resulta ser un éxito el presidente niegue la participación de las fracciones opositoras y se adjudique toda la gloria, pero si ésta fracasa el presidente puede desprestigiar a aquellas haciendo alarde de su participación e incluso achacarles los resultados obtenidos. Lo que menos necesitamos es estar divididos, por el contrario, requerimos de la unión de todos los mexicanos para realizar un esfuerzo conjunto que nos lleve por el sendero del progreso y del desarrollo.

Los grupos de presión juegan un papel muy importante y hasta determinante en cualquier país del mundo por lo que no pueden pasar inadvertidos. México no es la excepción,²¹⁸ tal es el caso de los grupos más desprotegidos y olvidados como son los obreros, campesinos e indígenas a los que nuestro sistema presidencial continua marginando como seres extraños, como la escoria de la sociedad, por lo que es necesario una reestructuración de este sistema que atienda a las necesidades de esas clases, pues de lo contrario estallarán como un volcán sin control que arrasará con todo. Actualmente dichos grupos han encontrado alarmantes formas de manifestación, basta con mencionar de nueva cuenta la guerra del Estado de Chiapas, los conflictos de Guerrero y Oaxaca, entre otros. Resulta irónico que el gobierno se extrañe de tales

²¹⁸ Cfr., Carpizo, Jorge, "Notas sobre el presidencialismo mexicano", Revista de Estudios Políticos, Madrid-España, Nueva Epoca, núm. 3, mayo-junio 1978, pp 35

manifestaciones, de hecho se habla de tolerancia por parte del gobierno hacia estos grupos, pero en realidad ¿no será que esas comunidades olvidadas han sido ya demasiado tolerantes al soportar tanta miseria?. Lo anterior nos lleva a pensar que hasta en tanto no se atiendan sus demandas, la violencia de los Estados del sur y de las grandes ciudades continuará hasta extenderse en todo el territorio nacional de manera irreversible

Es evidente el distanciamiento entre el gobierno de la República y la sociedad en su conjunto, la incredulidad de la ciudadanía se acentúa cada vez más, por lo que urge que el gobierno mismo tome las medidas pertinentes para que en un futuro dicha incredulidad aunada a la extrema pobreza que agobia al país no se convierta en un problema incontrolable de consecuencias desastrosas.

Por todo lo anterior, podemos afirmar, que nuestro país no precisa de la existencia de un presidencialismo para ser gobernado, a menos que se considere que a nuestra sociedad le guste ser tratada con tal vileza. Amen de ser objetivos debemos fijar las posibles alternativas con las se cuenta para resolver la situación política nacional. De manera general consideramos que son básicamente dos las posibles soluciones: la primera, es una reestructuración del actual sistema de gobierno,²¹⁹ y la segunda, un cambio de sistema de gobierno.

C. Posibles soluciones

Ya hemos establecido que las posibles alternativas que se tienen para resolver la recaída del sistema presidencial mexicano pueden ser dos: 1. La reestructuración del sistema, y; 2 El cambio de sistema. A continuación las perspectivas de dichas soluciones.

²¹⁹ Un análisis substancial de la caída estructural del sistema presidencial mexicano lo podemos encontrar en Meyer Cosío, Lorenzo, "La crisis del presidencialismo mexicano Recuperación espectacular y recaída estructural 1982-1996", Revista Foro Internacional, México, vol. XXXVI, núms. 1-2, enero-junio 1996, pp. 11-30.

Sin lugar a dudas la transformación del país a precipitado la caída de su sistema presidencial por lo que éste requiere de una reestructuración total. Dentro de esa reestructuración de sistema será necesario en primer lugar desarraigar de toda la estructura gubernamental y de todo el sistema político las manifestaciones y secuelas del presidencialismo, tales como la enorme centralización administrativa, el monopolio federal sobre la política fiscal, de inversiones y de gasto público y la preeminencia que aún conserva el presidente sobre un sinnúmero de instituciones e instancias políticas y gubernamentales.²²⁰ Por otro lado, será necesario que la sociedad se conscientice para que sirva de obstáculo a los gobernantes que no atiendan a la responsabilidad que les confiere su mandato. Asimismo se requiere del fortalecimiento del federalismo como ente integrador que disminuya el carácter excluyente y mayoritario del presidencialismo mexicano.²²¹ Que exista una verdadera política de consensos. Que nuestros gobernantes se constriñan a lo estrictamente establecido por la ley y que velen por los intereses de la mayoría, sobre todo de los sectores más necesitados. Asimismo se precisa de objetividad y continuidad en la política implementada. La ausencia de credibilidad en la población juega un papel muy importante, por lo que también será necesario que entre nuestros gobernantes surja alguien que reviva la confianza perdida, que sea un auténtico líder y que sea fiel a los sentimientos y a las demandas de las mayorías más necesitadas.²²²

Como podemos observar son muchas las enmiendas que requiere el actual sistema de gobierno para que pueda conducirnos hacia el camino de la democracia y consideramos que si el abuso del poder por parte de nuestros

²²⁰ Mendoza Berrueto, Eliso, "Presidencialismo y democracia", op. cit., p. 6.

²²¹ La propuesta de Alonso Lujambio en torno al federalismo para lograr minimizar la polarización que se da entre las diversas fuerzas políticas dentro de un sistema presidencial por naturaleza excluyente pueden ser consultadas en su obra titulada Federalismo y Congreso en el cambio político de México, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1996, pp 20-53.

²²² En consideración de Alfonso Jiménez Armando uno de los grandes retos a los que nos enfrentamos en los umbrales del siglo XXI, es el de encontrar auténticos líderes para edificación de un mundo mejor. "Algunas reflexiones sobre el sistema presidencial mexicano y el desarrollo nacional", Revista Mexicana de Justicia, México, Nueva Epoca, núm 1, enero-marzo 1994, p. 62

gobernantes es manifiesto será extremadamente difícil que bajo el amparo que reciben del sistema presidencial tengan el valor suficiente para renunciar a las prebendas que obtienen de su gestión política, sin embargo, dejamos abierta la posibilidad, por remota que ésta sea, de que puedan existir hombres que colmados de poder renuncien a sus excesos en aras del bien común. Un problema de vital importancia es la marginación de las mayorías y el fortalecimiento de las minorías. La pobreza está llegando a niveles incontrolables por lo que urge un cambio que atempere el descontento generalizado en todos los estados de la República, si no de instituciones sí de hombres, pero de hombres colmados de patriotismo, que velen por los intereses de nuestra nación, que sientan correr por sus venas la sangre de aquellos hombres que han luchado incansablemente por hacer de este México un país lleno de progreso y bienestar para todos sus habitantes.

Por otra parte, nos preguntamos cuánto tiempo habrá que esperar para que el sistema presidencial mexicano se consolide y para que pueda ofrecernos un horizonte distinto y nos lleve por el rumbo de la democracia, ¿debemos esperar sentados? Es indudable e irreversible la transformación del sistema, pero quién nos garantiza que dicha consolidación llegará a buen término, los conflictos políticos y sociales ya se han hecho presentes. Y durante el periodo de espera ¿nos arriesgaremos a sufrir algún desaguisado más, como devaluaciones, crisis económicas, decisiones como la del "68" en las regiones en conflicto? ¿nuestra golpeada sociedad lo soportaría? Sabemos de la existencia de miles de paisanos que viven en condiciones de auténtica miseria y que mueren a causa de la inclemencia y del hambre, en condiciones insoportables, y que ya se están manifestando ¿podrán ellos esperar hasta la reestructuración?

Cabe agregar, a todo lo anterior, que en el supuesto caso de que la sociedad soporte hasta las últimas consecuencias la reestructuración del sistema presidencial se corre el riesgo de que ésta no produzca los beneficios esperados,

pues aún existen el peligro y las desventajas característicos de este tipo de sistemas y que ya fueron analizadas en el capítulo primero de la presente tesis y en el punto referente a la vigencia de dicho sistema.

La segunda de las soluciones es la que se refiere a un cambio de sistema de gobierno. Sin duda alguna los cuestionamientos anteriores hechos al sistema presidencial también pueden ser aplicados a la propuesta de cambio, sin embargo, consideramos que al final de la transformación son menos los riesgos que se corren, ya que los beneficios se observarán desde el comienzo de la misma que poco a poco irán calmando el ánimo de la gente. Por el momento sólo fijaremos nuestra posición en favor de un cambio de sistema, ya que en el capítulo siguiente daremos nuestros argumentos a este respecto.

IV. Las consecuencias del presidencialismo mexicano

Las consecuencias del presidencialismo mexicano son perceptibles a simple vista; además de lo expuesto arriba existe la degradación de varias de nuestras instituciones que no sólo constituyen la base del Estado mexicano sino el cimiento de todo el constitucionalismo moderno.

En el presente rubro establecemos la magnitud de dichas consecuencias, con lo cual reforzamos nuestra tesis de optar por un cambio de régimen, pues en caso de fracasar la reestructuración del gobierno presidencial también corremos el riesgo de destruir los baluartes del constitucionalismo: soberanía popular, gobierno representativo, división de poderes y sistema federal, que de por sí no han tenido una eficacia plena en nuestro país

A. Desarrollo de “ficciones políticas”

La misma naturaleza del presidencialismo mexicano ocasiona que muchos de los principios consagrados en nuestra propia Constitución se transformen en ficciones políticas, es decir, que no tengan una vida útil ni puedan ser aplicados en la realidad, o bien, que pasen a un segundo término y que por lo mismo de nada sirva su establecimiento dentro de nuestra norma fundamental.

De tal suerte, nos encontramos con que la soberanía popular, el gobierno representativo, la división de poderes y el sistema federal han permanecido inertes ante el predominio del presidencialismo, por lo que su consagración dentro de nuestra Constitución sólo puede ser interpretada como una burla, con la cual se nos a pretendido tomar al pelo a todos los mexicanos, eso es a lo que llamamos ficciones políticas.

El presidencialismo mexicano “no es un término equivalente al régimen presidencial, sino que se trata justamente de esa forma de gobierno en donde la división de poderes prevista en la Constitución queda en el papel sin aparecer en la práctica, ya que el Legislativo y el Judicial quedan enteramente subordinados al poder Ejecutivo, y donde lo mismo ocurre con los poderes locales de los estados y municipios. El término presidencialismo finalmente también implica una sociedad débil y, por lo tanto, poco capacitada para producir actores sociales con la suficiente fuerza propia como para poder actuar con relativa independencia del poder presidencial en significativas cuestiones políticas [...]”²²³ Con esta definición nos podemos percatar de la magnitud que conlleva el estar sometidos bajo un sistema de gobierno como el nuestro. A continuación la particularización sobre cada uno de los principios arriba señalados.

²²³ Meyer Cosío, Lorenzo, “La crisis del presidencialismo mexicano. Recuperación espectacular y recaída estructural 1982-1996”, Revista Foro Internacional, México, vol XXXVI, núms. 1-2, enero-junio 1996, pp. 19-20

1. División de poderes. La teoría de la división de poderes aparece como una necesidad de especializar las actividades o como una forma de dividir el trabajo, hasta llegar a convertirse en el medio necesario para limitar el poder y con ello impedir su abuso.²²⁴

La división tripartita del poder en legislativo, ejecutivo y judicial es la clásica del Derecho Constitucional, la cual se consagra en nuestra Constitución en su artículo 49 que establece: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial." Y lo más importante: "No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

Como podemos observar a pesar de que se establecen ciertas facultades extraordinarias existe una clara separación de poderes, sin embargo, en la realidad, a causa del presidencialismo, el predominio del Ejecutivo sobre los otros órganos de gobierno siempre se ha hecho presente. Como ya fue explicado, antes de que el partido oficial perdiera la mayoría en la Cámara de diputados, Congreso y presidente actuaban como uno sólo sin que se diera un contrapeso al poder excesivo de este último. Además, los legisladores con el objeto de continuar con una carrera política ascendente se ven "obligados" a acceder a todas las propuestas presidenciales, pues de lo contrario corren el riesgo de no ser tomados en cuenta para ocupar otros cargos de mayor realce o dejar de percibir las prebendas a las que están acostumbrados, y con ello ver truncada para siempre su actividad política.

²²⁴ Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, vigésimo novena edición, México, Porrúa, 1995, p. 212.

2. Soberanía popular. En el sistema americano la soberanía recae en el pueblo,²²⁵ así lo establece la Constitución mexicana en su artículo 39: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”

Indiscutiblemente el principio de soberanía es uno más de los que bajo el presidencialismo se quedan en el papel sin pasar a formar parte activa de nuestra realidad política. Un claro ejemplo es el hecho de haber tenido tantos gobernantes que en razón del presidencialismo se pudieron erigir como soberanos, independientemente de las razones que los llevaron a abusar de sus atribuciones, recordemos a Santa Anna, Juárez, Porfirio Díaz, entre otros, quienes violaron flagrantemente nuestra Carta Magna.

Por otra parte, si en realidad el poder público se instituyera para beneficio del pueblo éste no se encontraría en la situación tan deprimente como en la que se encuentra, es decir, en la extrema pobreza y miseria.

3. Gobierno representativo. El artículo 40 de nuestra Constitución establece: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa [. . .]”. Sin embargo, el presidencialismo presupone la existencia de gobernantes que son fruto del compadrazgo, del amiguísimo, de favores y de presiones, en donde evidentemente el pueblo elector nada tiene que ver en la elección de aquellos, quedando de tal manera excluido en la participación de tan importante tarea.

²²⁵ Ibid., p 10

4. Sistema Federal. El artículo 40 referido también establece el sistema federal. Sin embargo, gracias al control que por mucho continua ejerciendo el presidente sobre toda la república nos encontramos ante un federalismo debilitado que no cumple con su función. Aunque debemos reconocer que en los últimos años en virtud de que muchos estados de la República son gobernados por miembros de la oposición el federalismo está encontrando el medio idóneo para sacar a flote a dicha institución

Estas son tan sólo algunas de las figuras más importantes del constitucionalismo que dentro de un presidencialismo forman las llamadas ficciones políticas. Por lo tanto es necesario acabar de una buena vez con el presidencialismo mexicano para que tan importantes instituciones alcancen un gran desarrollo que tienda hacia el progreso nacional y de esa manera podamos alcanzar la democracia tan anhelada.

V. Los matices parlamentarios a la luz de la Constitución mexicana.

Algunos autores como Felipe Tena Ramírez argumentan la existencia de ciertos matices parlamentarios dentro de nuestra Constitución, sin embargo, consideramos que dichos matices no afectan de manera alguna al sistema presidencial consagrado en su texto y en la práctica.

A) El referendo. La figura del referendo se encuentra consagrada en el artículo 92 constitucional, que establece: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos." Son muchas las teorías en torno al papel que

juega el refrendo en nuestro sistema de gobierno; así nos encontramos que mientras unos sostienen que tiene la función de autenticar la actuación del presidente, otros se inclinan por sostener que la función que juega es la establecer un rango de jerarquía entre el secretario de estado y los secretarios de despacho;²²⁶ por otra parte existen los que afirman que sirve para fincar una triple responsabilidad del agente refrendatario: la penal, la técnica y la política,²²⁷ y finalmente el criterio de los que consideran que su función es la de certificación que puede, según sea el caso, en lo político.²²⁸

Nosotros nos inclinamos por los argumentos vertidos por el Maestro Felipe Tena Ramírez, pues consideramos que es el que más se aproxima a la realidad de lo que acontece en nuestro sistema político. En breve síntesis exponremos los argumentos del distinguido maestro: La responsabilidad penal se finca en el secretario al asociarse voluntariamente al acto del presidente mediante la aposición de su firma, cuando el acto refrendado es delictuoso, convirtiéndose de tal manera en un copartícipe personal del acto delictivo del presidente. La responsabilidad técnica reside en el hecho de que es la Secretaría de cada ramo, a través de sus expertos, la encargada de preparar el material de información y decisión que el titular de la Secretaría presenta bajo su responsabilidad ante el Jefe del Ejecutivo, lo anterior obedece a la imposibilidad del Ejecutivo de conocer y dominar las numerosas y variadas cuestiones técnicas de la administración; de allí la necesidad de las Secretarías, cada una de ellas especializada en una materia administrativa. La responsabilidad política que puede compartir el secretario con el Jefe del Ejecutivo es un hecho que sin duda cobra relevancia

²²⁶ Moreno, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, decimosegunda edición, México, Porrúa, 1993, p. 390. Posición justificada sólo antes de la reforma al artículo 92 constitucional que otorgaba el refrendo únicamente a las Secretarías de Estado y lo rehusaba a los Departamentos Administrativos, pero que deja de tenerla después de dicha reforma, publicada el 21 de abril de 1981, pues en esta se otorgó el refrendo a los Jefes de los Departamentos Administrativos.

²²⁷ Tena Ramírez, Felipe, op. cit , pp. 258-260

²²⁸ Carpizo, Jorge, El presidencialismo mexicano, op. cit , pp 35-36

cuando la censura congresional va dirigida directamente al secretario de estado y no el titular del ejecutivo.

Lo cierto es que debemos de tomar en cuenta que el refrendo es una figura que se encuentra íntimamente vinculada a la facultad del presidente de la República para nombrar y remover libremente a sus secretarios de estado y en la medida en que estos continúen dependiendo de la voluntad el presidente no podremos hablar siquiera de la existencia de algún matiz parlamentario.

B) La suspensión de garantías. Otro aspecto parlamentario que se pretende advertir en nuestra Constitución se encuentra consagrado en el artículo 29 que establece que en caso de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República podrá suspender las garantías de acuerdo con las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente. Sin embargo, tampoco puede ser considerado como tal, toda vez que los secretarios, si bien son políticamente responsables, independientes de la actuación del Ejecutivo, dicha responsabilidad no la asumen frente al Congreso y porque constitucionalmente la resolución compete única y exclusivamente al presidente.²²⁹

C) Informes de los secretarios ante las Cámaras. Por lo que se refiere a lo establecido en el artículo 93 constitucional acerca los informes que deben rendir los secretarios de estado y los jefes de los departamentos administrativos sobre el estado que guardan sus respectivos ramos, creemos que sí puede ser considerado como un matiz parlamentario, pero debemos de tomar en cuenta que la función de los secretarios se constriñe únicamente a informar

²²⁹ Cfr. Tena Ramírez, Felipe, op. cit., p 261.

mas no a defender la política implementada, ya que su comparecencia no tiene como finalidad la de obtener un voto aprobatorio o de censura por parte del Congreso y en todo caso dicha aprobación o censura no produce ninguna consecuencia como la dimisión del secretario o del gabinete, pues como ya dijimos los secretarios son responsables únicamente frente al presidente.

D) Clausura del periodo ordinario de sesiones. El artículo 66 constitucional dispone que cuando las Cámaras no estuvieran de acuerdo para poner término a las sesiones ordinarias antes de las fechas establecidas por la misma ley, entonces será el presidente de la República quien resolverá; sin embargo, es evidente que esta decisión nada tiene que ver con la disolución del Parlamento que en los sistemas parlamentarios ordena el Ejecutivo, además de que los motivos que originan dicha disolución se deben a la pugna que existe entre el primer ministro y el Parlamento, lo cual nada tiene que ver con los motivos que originan la intervención del presidente para poner término a las sesiones ordinarias del Congreso.

E) Designación del presidente cuando ocurre la falta absoluta de su titular. Finalmente, se atribuye el carácter de matiz parlamentario a lo dispuesto por el artículo 84 y 85 que establecen los casos para la designación, por parte del Congreso de la Unión, del presidente interino, provisional o sustituto, cuando ocurre la falta absoluta del presidente de la República. Sin embargo, la designación del titular del Ejecutivo por parte del Congreso no implica ninguna obligación del nuevo presidente hacia aquél, pues éste contrae las mismas facultades que gozaba el presidente que llegó al poder en virtud del sufragio electoral.

De todo lo anterior podemos concluir que las apariencias parlamentarias en eso se quedan en simples apariencias que en nada alteran al sistema presidencial consagrado en nuestra Constitución, dado que en ninguno de los casos descritos el Ejecutivo queda subordinado al Legislativo.

VI. El papel del Ejecutivo Federal frente al Congreso de la Unión y las repercusiones de un equilibrio entre ambos poderes

Es innegable el predominio del presidente sobre el Congreso, lo anterior gracias a las facultades que posee en el ámbito legislativo y que lo fortalecen considerablemente con respecto a todo el aparato gubernamental. Nos referimos al derecho de iniciar leyes o decretos, al veto, a la promulgación y publicación, y a las facultades extraordinarias para legislar (artículos 71, 72, 29 y 131 constitucionales).

Dado que la misma naturaleza de nuestro sistema se inclina en favor del Ejecutivo es lógico pensar que existan disposiciones que lo fortalezcan y por lo tanto no es de extrañarse la existencia de figuras como las mencionadas arriba. Inclusive, a pesar de estar a favor de un cambio de sistema, nosotros pugnamos por que no desaparezcan dichas normas hasta en tanto no se consolide nuestro país como nación y seamos una democracia estable, pues de lo contrario se corre el riesgo de que al equilibrar el Legislativo con el Ejecutivo exista un enfrentamiento entre ambos que no haga más que bloquear²³⁰ la política y su actuación respectiva, lo que provocaría un estado de ingobernabilidad alarmante.

²³⁰ Cfr., *Confluencias*, "La paradoja de gobernar legislando. Rueda de prensa con Giovanni Sartori", *Confluencias*, vol. 1, núm. 3, noviembre 1996, México, p. 50.

E aquí una razón más para favorecer el cambio de sistema, pues muchos piensan que la solución se encuentra en el equilibrio de ambos poderes, sin embargo, los riesgos dentro de un sistema presidencial son muchos, tales como la doble legitimidad con el consecuente bloqueo de iniciativas y proyectos. A raíz de la multicitada elección del 6 de julio de 1997 el presidente se ha visto acotado en sus facultades, ya que ha existido cierto equilibrio palpable entre ambos poderes gracias a que la oposición obtuvo la mayoría en la Cámara de diputados, quedando obligado a emprender una política de concertación y consensos. El bloqueo, aunque parcial, se presentó cuando se trató en el seno del Congreso la aprobación del proyecto del Presupuesto de Egresos y la iniciativa de la Ley de Ingresos para 1998. Así los dimes y diretes entre Congreso y Presidente no se han dejado esperar, por lo que debemos ser cautelosos en determinar si la solución se encuentra en obtener el equilibrio de estos poderes. De continuar el Congreso con una actitud revanchista y obstaculizadora de la política presidencial de nada habrá servido su nueva integración y estaremos retrocediendo en nuestro camino hacia la democracia.²³¹

²³¹ A este respecto Elba Esther Gordillo reconoce que en caso de que los legisladores no asuman un comportamiento inteligente y responsable, ante la exigencia de generar más política y negociación se corre el riesgo de caer en una situación de parálisis e ingobernabilidad, ya que la ciudadanía no tardaría en cobrarle la factura a la desmesura y a la temeridad. "¿Avance o retroceso político?", La Jornada, México, lunes 1 de septiembre de 1997, El País p. 17.

CAPITULO CUARTO

VIABILIDAD DEL SISTEMA PARLAMENTARIO EN MÉXICO Y SU ENFOQUE CONSTITUCIONAL

SUMARIO: I. JUSTIFICACIÓN DE ESTA POSTURA. A) FOMENTAR LA UNIDAD Y SOLIDARIDAD ENTRE LOS MEXICANOS. B) ROMPER CON EL PREDOMINIO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN LA TOMA DE DECISIONES. C) APERTURA DEMOCRÁTICA. D) OBJETIVIDAD EN LA TOMA DE DECISIONES. E) ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO SOSTENIDO. F) PARTICIPACIÓN CIUDADANA. G) REPRESENTACIÓN REAL DE LOS INTERESES SOCIALES. II. OBJECIONES A ESTA MEDIDA. A) RETRASO EN LA EJECUCIÓN DE POLÍTICAS GUBERNAMENTALES. B) DISPERSIDAD DE LA RESPONSABILIDAD DERIVADA DE LA TOMA DE DECISIONES. C) TRADICIÓN POLÍTICA. III. CONDICIONES NECESARIAS PARA LA IMPLANTACIÓN DE UN SISTEMA PARLAMENTARIO EN MÉXICO. A) DISCIPLINA DE PARTIDOS. IV. DISEÑO CONSTITUCIONAL. A) REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN. B) FUNDAMENTO DEL CAMBIO. C) DE LA DIVISIÓN DE PODERES Y LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS. D) DEL PODER LEGISLATIVO. E) DE LA ELECCIÓN E INSTALACIÓN DEL CONGRESO. F) LA INICIATIVA Y LA FORMACIÓN DE LAS LEYES. G) DEL PODER EJECUTIVO. H) DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

I. Justificación de esta postura

En el presente capítulo se ofrecen los argumentos que nos llevan a considerar la viabilidad del sistema parlamentario para ser adoptado por nuestro país. Asimismo es nuestra respuesta planteada en el capítulo anterior como la solución a los problemas que aquejan a nuestra nación, con la cual obtendremos enormes beneficios.

La gran oportunidad de optar por un cambio de sistema se nos presenta gracias a las reformas electorales iniciadas a partir del sexenio pasado (1988-1994) y que culminarían con las elecciones del 6 de julio de 1997. Con dichas reformas ha existido mayor transparencia en las elecciones de nuestros representantes, lo cual nos brinda la posibilidad de constituir un Congreso realmente representativo con diputados que conozcan más nuestras carencias y necesidades y den respuesta a nuestras demandas más inmediatas. Como ya hemos dicho, a raíz de aquellas elecciones el partido oficial perdió la mayoría en la Cámara de diputados quedando en manos de la oposición; en donde en virtud de las mismas el gobierno de la ciudad más importante del país (el Distrito Federal) será gobernada por un jefe de gobierno que también es miembro de la oposición; asimismo hoy en día más estados de la República son gobernados por miembros opositores, con lo cual la federación se fortalece, y, finalmente, queda demostrada la pluralidad de partidos más o menos sólidos, aunque no disciplinados del todo, que hacen posible la existencia de un auténtico sistema de partidos.

Muchos son los pronunciamientos en contra de implantar un sistema parlamentario de gobierno en nuestro país, pero en realidad estos se basan casi de manera uniforme en los factores y circunstancias que le dieron origen al sistema presidencial, o bien, en el hecho de que en México se cuenta con un alto índice de analfabetismo y subdesarrollo que hace que se le considere falto de preparación no sólo para el parlamentarismo sino también para la democracia. Definitivamente no podemos aceptar que se tome en cuenta lo anterior como la justificación para continuar con un presidencialismo tan desquiciante como el nuestro. Es cierto que durante los primeros años de nuestra vida independiente continuaba existiendo anarquía y violencia e incluso mucho tiempo después, y que si acaso se requería poner orden a través de un gobierno fuerte que actuara con presteza sobre las contingencias que se presentaran no era con la finalidad de implantar un régimen autoritario y dictatorial como el que se originó con la

implantación del sistema presidencial; además el caos generado fue gracias a que los grandes caudillos militares, sobre los cuales se depositó toda la confianza del pueblo, no supieron saciar las necesidades más indispensables de éste y sí consagrarse con un poder absoluto, convirtiendo a la institución presidencial en “presidencialismo obscuro, en abuso y exceso”²³² Por otra parte, tomando en cuenta los datos de la Organización de las Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura (UNESCO), nos podemos percatar que los índices de analfabetismo han disminuido considerablemente por los que dicho argumento no puede ser considerado como determinante para tratar de justificar la no implantación del parlamentarismo en México.

Tasa de alfabetización²³³

Total	90 % (1995)
Femenina	87 % (1995)
Masculina	92 % (1995)

Alfabetización

(en porcentaje)



²³² Chao Ebergenyi, Guillermo, “Orígenes del presidencialismo...”, op. cit., p. 29.

²³³ Fuente Los datos sobre tasa de alfabetización proceden de la Organización de las Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura (UNESCO), *1995 Statistical Yearbook*

No ponemos a discusión el hecho de que la democracia tan anhelada por todos se puede conseguir tanto en un sistema presidencial como en uno parlamentario, estamos de acuerdo. Pero cuando la evolución del presidencialismo mexicano nada bueno nos ha dejado y nos ha ido destruyendo poco a poco como nación es necesario reflexionar si éste constituye la mejor y la única manera de conseguirla, y no sólo por lo que hace a la democracia sino también por lo que se refiere al progreso y desarrollo que todos los mexicanos merecemos, ya que es increíble que nuestro país, a pesar de contar con una inmensa riqueza natural y humana, la cual le es reconocida mundialmente, se encuentre dentro de la lista de los países subdesarrollados. Nuestros ojos no pueden permanecer cerrados ante lo que es evidente, la pésima dirección de nuestro gobierno. De no existir alternativa no tendría sentido ninguna discusión a este respecto; sin embargo consideramos que sí la hay y esa es la transición hacia un sistema parlamentario.

Nuestra intención no es la de establecer como condición para alcanzar la democracia el transitar de un sistema presidencial a otro parlamentario, ya que estamos seguros de que en ambos se puede lograr siempre y cuando se sigan al pie de la letra las directrices propias de cada sistema y se reúnan los elementos requeridos para que se obtengan resultados satisfactorios. Jorge Carpizo es uno de los tantos autores que se manifiestan en contra de un cambio de sistema de gobierno, al respecto manifiesta que "no se es más o menos democrático porque se tenga un sistema presidencial o parlamentario, sino que el análisis debe ser efectuado respecto al equilibrio que ha de existir entre los poderes políticos y los controles mutuos operantes entre ellos", y concluye, "México tiene un sistema presidencial porque es el que ha conocido desde su independencia y de acuerdo con los diversos Congresos Constituyentes de 1823-1824, 1856-1857 y 1916-1917, es un sistema que responde mejor a la realidad política del país que uno parlamentario, con lo cual estoy de acuerdo [...] México no sería más o menos democrático si optara por un sistema parlamentario, ya que la cuestión se

encuentra en otro lugar: el Ejecutivo mexicano, ya sea en un sistema presidencial o parlamentario, debe guardar un equilibrio con el Poder Legislativo; es decir, deben funcionar los pesos y contrapesos del mundo anglosajón —que operan tanto en un sistema presidencial como en uno parlamentario— y debe encuadrar su actuación dentro de los marcos constitucionales, lo cual se completa con la independencia del Poder Judicial.²³⁴ De lo anterior podemos advertir lo siguiente: efectivamente, como ya expresamos, no se es más democrático si se opta por un cambio de sistema, pero si atendiéramos al criterio de buscar un equilibrio entre los poderes políticos y los controles mutuos tampoco solucionaríamos el problema, toda vez que la falta de consciencia y la indisciplina gubernamental característica de nuestro gobierno podría bloquear de manera alarmante todo el aparato gubernativo, más aún existiendo un equilibrio y cuando el Congreso es dominado por la oposición, o peor todavía, cuando la Cámara de diputados este dominada por un partido de oposición, la de senadores por otro y la presidencia se encuentre ocupada por el miembro de un partido distinto a los dos anteriores. En un sistema parlamentario no cabe la posibilidad de que existan este tipo de bloqueos, ya que los miembros del gabinete son a su vez miembros del Parlamento y se encuentran bajo su estricto control, además la última palabra la tiene siempre el Parlamento; en todo caso, si se suscitaran conflictos entre ambos órganos de gobierno quien decide es el pueblo ya sea apoyando al Parlamento o al gobierno, según sea el caso. Tampoco debemos perder de vista que en los sistema presidenciales se pueden presentar casos de doble legitimidad, al contrario de los sistemas parlamentarios en donde el único legitimado para expresar la voluntad del pueblo es el Parlamento.²³⁵

²³⁴ Carpizo, Jorge, “Algunas reflexiones sobre los cambios en el presidencialismo mexicano (1978-1990)”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, Nueva Serie, año XXIV, núm. 70, enero-abril 1991, p 95.

²³⁵ No ponemos a discusión cuál de los dos órganos (Congreso o Presidente, Parlamento o Gabinete, Legislativo o Ejecutivo) puede estar mejor legitimado para hablar en nombre del pueblo, aunque nosotros pensamos que es el Legislativo, pero insistimos en no querer poner a discusión ese punto.

Por otra parte, aquellos que señalan la inconveniencia de implantar un parlamentarismo en nuestro país también caen en otro error, al dejar de considerar el hecho de que en México jamás se ha experimentado con dicho sistema, pues incluso la Constitución de 1857, que fue la que más se inclinó hacia el predominio del legislativo, no contempló la implantación de un sistema parlamentario. Por lo tanto no hay base sólida para argumentar que no estamos capacitados para un parlamentarismo puesto que no contamos con la experiencia que da la práctica, no dejamos de considerar el supuesto de que un sistema parlamentario puede tener un funcionamiento muy distinto al presentado en otras naciones, insistimos en este punto porque es lógico pensar que sólo en el caso de que dos o más países se desarrollen paralelamente en igualdad de condiciones históricas, jurídicas, políticas, económicas, sociales y culturales podrá asimismo existir el desarrollo de sistemas políticos similares o idénticos, pero sólo en este caso, contrariamente a lo que se presenta tratándose de naciones disímiles en costumbres, tradiciones, creencias, ideología, aptitudes, etcétera, en donde imposible o difícilmente podrá existir el desarrollo de instituciones políticas similares.

Aquí cabría reflexionar sobre el hecho de que si en México siempre ha existido la firme tendencia de imitar y experimentar con todas las figuras e instituciones que son propias de otros países ¿porqué entonces se le tiene tanto miedo a experimentar con el sistema parlamentario? Sin llegar a consideraciones extremistas podemos afirmar que no debemos enfrascarnos en continuar con un sistema que no proporciona el progreso necesario para combatir los problemas a los que toda nación tiene que enfrentar.

Es cierto que en nuestro país existe pasividad y conformismo de la sociedad ante los asuntos políticos nacionales, sin embargo los brotes de violencia han dejado entre ver que no está muy lejos el día en que las insurrecciones de unos cuantos se generalicen en todo el territorio,

insurrecciones que se deben en su mayoría a las condiciones de extrema pobreza en que se vive en muchas de las regiones del país principalmente campesinas e indígenas (los "Grandes" olvidados). Así es, una cosa es hablar del desinterés mostrado por el pueblo mexicano en los asuntos políticos nacionales y otra muy distinta el hablar del desinterés por carecer de lo indispensable para sobrevivir, es indudable que este último no se da entre nosotros, por ello es que decimos que nuestra sociedad se conforma con poder subsistir, pero cuando se traspasan esos límites de miseria y al no tener más opciones que delinquir para satisfacer sus necesidades lo hace irremisiblemente, lo cual por otra parte no quiere decir que se interese por la política nacional sino que se trata de una reacción natural del hombre ante el peligro de su existencia, pero que los siempre avivados politiquillos aprovechan para hacer de ello una consigna política en beneficio personal.²³⁶ Pero tomando en cuenta la actitud de desdén que asume el pueblo mexicano ante la política nacional, sin importarle siquiera el nombre del presidente que lo gobierna al que incluso puede que jamás llegue a conocer más que a través de fotografías o de la televisión en el mejor de los casos, esto puede redituarnos en una enorme ventaja para volver a experimentar, como siempre se ha hecho, pero esta vez con la implantación de un sistema parlamentario, ante una sociedad que no diría nada al respecto. Ahora bien, tampoco estamos diciendo que los pronunciamientos en contra de esta medida no se dejarán sentir, puesto que nunca faltan los alborotadores y siempre alarmistas políticos que sirven al sistema y que cuando ven que sus intereses peligran hacen todo lo posible por impedirlo a costa del interés general.

Por otra parte, será necesario elevar los niveles de vida del pueblo mexicano, cultivarlo, instruirlo para poder llevar a buen término la implantación de un sistema parlamentario. En esta tarea desempeñan un papel muy importante los

²³⁶ Estamos de acuerdo con el maestro David M. Vega Vera cuando al referirse a las clases marginadas de campesinos e indígenas establece que estas se vuelven conscientes "[...] de la necesidad primaria de pensar en su estómago y canaliza sus intenciones hacia la rebeldía, la delincuencia o la manifestación política en contra de lo que sea la imagen gubernamental" y que esa gran masa se politiza cada vez más, "no con libros, ni con consignas partidistas, sino por la necesidad de comer y vestir." Op. cit , p. 271.

distintos medios de comunicación masiva, la radio, la televisión, la prensa, etc., tanto a nivel local como federal; de mucho dependerá la difusión que realicen al fomentar el nuevo sistema. Es claro que en los últimos años la apertura hacia los medios de comunicación se ha ampliado, por lo que deben de ser conscientes de la función tan importante que tienen en sus manos, que es la de brindar información veraz y oportuna. Es importante hacer un breve paréntesis para referirnos al caso tan alarmante de la televisión mexicana, ya que consideramos que ésta cada vez se vuelve más obsoleta en la función ya mencionada, creemos que la mayor parte de la información proporcionada por los diversos noticieros se encuentra, en el mejor de los casos, acotada y manejada en favor de intereses particulares, y en otros, simplemente se brinda información que de nada sirve a la sociedad, en fin, éste punto precisa de la elaboración de un estudio más detallado y minucioso.

Pero retomando el punto referente a los niveles de vida, el hecho de que éstos se encuentren muy por debajo de lo normal en muchas regiones del país no impide la instauración del nuevo sistema. El fundamento de lo anterior se da en virtud de que el parlamentarismo fomenta un estrecho vínculo entre representantes y representados, en donde aquellos buscarán entrar en contacto directo con el pueblo para obtener su representación. "Por consiguiente, la misma naturaleza y mecanismo del parlamentarismo hace que necesariamente se busque la cooperación del propio pueblo, por inculto que sea, para investir con su representación a los diputados que han de formar el congreso de la república."²³⁷

Por otro lado, es cierto que el proceso de democratización esta en marcha, pero el presidencialismo debe ser exterminado desde la raíz, ya que consideramos que la sola reestructuración dejaría vestigios que permitirán en un momento dado que algún presidente vuelva a tratar de menoscabar el campo de acción del Legislativo con el consecuente desequilibrio de poderes y la natural

²³⁷ Enríquez, Antonio, op cit , p. 120.

inclinación hacia el predominio del Ejecutivo. Podemos decir que en la actualidad el presidente ha perdido la mitad de su poder²³⁸ al perder su partido la mayoría en el Congreso, pero ello no significa la extinción del presidencialismo, es cierto estamos en el camino, pero eso no es suficiente.

Se advierte que nuestro país se enfrentará ante su más difícil prueba durante las elecciones para la presidencia del 2000-2006. No creemos que la respuesta a nuestras demandas se encuentre en el triunfo de la oposición en las elecciones presidenciales, toda vez que después de haber obtenido la victoria deja de ser, por obvias razones, oposición. Esta es quizá la causa que explica el hecho de que no se precisen de manera clara los asuntos sobre los cuales se pretende que el Legislativo ejerza mayores atribuciones, ya que puede suceder que la fracción que en su momento fue oposición reciba un Poder Ejecutivo demasiado acotado, lo cual no convendría a sus intereses, de tal manera que la lucha por el poder se convierte en un círculo vicioso de nunca acabar.²³⁹

Asimismo, el hecho de que en la actualidad la Cámara de diputados se encuentre gobernada por la oposición no quiere decir que los intereses del pueblo estén auténticamente representados en el Congreso, pues los diputados y senadores están más preocupados en atender las directrices de su partido que las demandas de sus electores con el objeto de no ver truncada su carrera política,²⁴⁰ lo cual es inconcebible, toda vez que al derivar su representación del pueblo deben, por lo tanto, representar los intereses del mismo sin obedecer a intereses partidistas, desgraciadamente en México esto no ha sido posible.²⁴¹

²³⁸ Chávez Elias, "Entrevista a Porfirio Muñoz Ledo", Proceso, México, núm. 1097, 9 de septiembre de 1997, pp 9-16

²³⁹ Mendoza Berrueto, Eliseo, "Presidencialismo y Democracia", op cit., pp 20-21

²⁴⁰ Cfr., Cosío Villegas, Daniel, El sistema político mexicano las posibilidades de cambio, segunda edición, México, Joaquín Mortiz, 1972, p 29

²⁴¹ Sobre este punto Luis Javier Garrido expresa que hasta en tanto los dirigentes de oposición piensen "que los partidos son todo, y que lo que es conveniente para ellos es bueno para la nación" irán conduciendo al sistema hacia la "partidocracia" y no a la democracia, fortaleciendo al mismo grupo en el poder al tolerar su impunidad. "La finta", La Jornada, México, viernes 5 de septiembre de 1997, El País p. 7.

Otro aspecto de vital importancia es el que se refiere a la real, auténtica y necesaria legitimación con la que debe de contar aquél que se encuentre en la presidencia. Las corrientes partidarias más fuertes del país son tres: el PRI, el PAN y el PRD, fracciones que pueden concentrar, cada una por separado, la representación de 25 a 40 puntos porcentuales, esto sin contar a los pequeños partidos que también pueden obtener algunos votos, por lo que existe la posibilidad, de que en el año 2000, el ganador de la contienda presidencial llegue al Ejecutivo Federal con más del cincuenta por ciento de los votantes en su contra, lo cual sería legal, pero contrario a la legitimación necesaria para cualquier puesto de mando.²⁴²

Nuestra sociedad está cansada de las condiciones de vida en las que se encuentra.²⁴³ Es cierto que está tomando conciencia del papel de su actuación en los asuntos públicos del país, pero también es cierto que ello ha surgido como un grito desesperado para la atención a sus miles de demandas, sí, está tomando conciencia, pero obligada más por las circunstancias que por el deseo mismo de querer ser participe activo. Su conscientización se deriva, por lo tanto, de la imperiosa necesidad de supervivencia. Ofrezcámosle, pues, una nueva opción con la que se ponga fin a su miseria y a su dolor, no esperemos el rugir del gran tigre dormido, la sociedad; tomemos en cuenta las manifestaciones tan alarmantes como las que se suscitan en países de Oriente y Europa, en donde la sociedad es por demás exigente; apreciemos la gran esperanza que albergan los mexicanos para que las cosas cambien, en conclusión, tengamos el suficiente valor patriótico para hacer frente a los que se oponen al cambio político.

²⁴² Cfr., Cárdenas Gracia, Jaime F., Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, p. 49; Reyes Heróles, Federico, "Porqué del presidencialismo", Revista Diálogo y Debate de Cultura Política, México, año 1, núm. 2, julio-septiembre 1997, p. 41.

²⁴³ La pobreza está llegando a niveles alarmantes "mientras que 79.1 por ciento de la población económicamente activa (PEA) del país recibe menos de cinco salarios mínimos mensuales y 5.5 por ciento no recibe nada, 11.7 por ciento superó los cinco mínimos en lo que va de 1997, señala un amplio estudio del Grupo de Economistas Asociados (GEA)" Velasco C., Elizabeth, "En el umbral de la pobreza intermedia, 80% de la PEA", La Jornada, México, sábado 30 de agosto de 1997, Sociedad y Justicia p. 42. De lo anterior podemos deducir que la pobreza ha aumentado con pobres más pobres y con menos ricos más ricos.

México requiere de una verdadera estabilidad que lo conduzca al crecimiento real y sostenido y así obtener mayores beneficios para la sociedad en general y no sólo para una minoría privilegiada. Difícilmente el presidencialismo mexicano podrá ofrecernos mayores y mejores perspectivas de las que nos ha venido ofreciendo. En cambio, el parlamentarismo en términos generales ofrece flexibilidad, tiene como finalidad la cooperación y concertación políticas, establece soluciones para el caso de confrontaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo sin que se genere una parálisis a causa de bloqueos políticos, favorece el sistema de partidos; genera estabilidad política, existe mayor legitimación de los cargos gubernamentales, existe mayor control, no es mayoritario ni excluyente y mantiene un vínculo estrecho entre gobernantes y gobernados.

Finalmente, consideramos que la implantación de un sistema parlamentario llevaría de la mano a la mayor conscientización ciudadana, a la disciplina de partidos y al mejoramiento de las condiciones de vida de nuestra sociedad. No creemos que los anteriores aspectos tengan que ser obtenidos antes de implantar un parlamentarismo, sin embargo, aunque así fuera, en el caso de México poco a poco la conciencia ciudadana, al igual que la disciplina de partidos se están logrando, así que no hay pretexto para no voltear los ojos hacia una nueva opción de gobierno.

Es necesario que en el seno de nuestro Congreso comiencen a florecer los hombres que impregnados de un verdadero amor a la patria y analizando los pros y los contras del cambio de sistema se decidan por la mejor de las opciones, pero con un análisis concienzudo, sin aspavientos y con sangre fría, sin que se dejen llevar por las pasiones que fácilmente se salen de su cauce normal cuando se tratan asuntos de tal envergadura. Nosotros votamos en favor de un cambio de sistema toda vez que consideramos que sólo así se podrá acabar con muchos de los vicios que laceran a nuestro país, y se podrán fomentar los verdaderos valores de los mexicanos que todos y cada uno de nosotros tenemos pero que los hemos

dejado olvidados en nuestro interior, mismos que a continuación pasamos a exponer

A) Fomentar la unidad y solidaridad entre los mexicanos

En primer lugar la instauración de un sistema parlamentario posibilitará la unidad de todos los mexicanos, que veríamos en la persona del titular del Ejecutivo al símbolo de fuerza, de carácter, de identificación, de estímulo, etcétera, dado que como jefe de Estado encargado de las funciones protocolarias o ceremoniales, puede olvidarse de las presiones a las que se haya sometido cualquier presidente dentro de sistemas de gobierno como el nuestro, procurando ensalzar las costumbres y los valores de los mexicanos. Podríamos así olvidarnos un poco de los triunfos de la selección mexicana de fútbol para enorgullecernos de nosotros mismos. No dudamos que podemos crecer a pasos agigantados por el sólo hecho de que el jefe de Estado proyecte hacia el exterior una imagen de seguridad y firmeza tal que nos haga creer en nosotros mismos, en nuestro país y en sus instituciones; la credibilidad tan ausente en tanto años podría ser recobrada con la adopción de un sistema parlamentario.

Después de unirnos es evidente que podremos ser solidarios y asumir cada uno su propia responsabilidad ante nuestros semejantes, ya que no debemos olvidar que no basta con el simple hecho de elegir, de ser militante de algún partido o de postular alguna doctrina para conseguir el avance de nuestra nación, por lo cual debemos de fomentar una cultura de hermandad, que por otra parte, no es difícil, debido a que los mexicanos sabemos perfectamente lo que es la caridad como sinónimo de humanidad, de altruismo, de generosidad; lo hemos demostrado en catástrofes mayúsculas, porque no habremos de demostrarlo en nuestra vida cotidiana. Estamos convencidos de que con el parlamentarismo obtendremos unidad y consecuentemente solidaridad.

B) Romper con el predominio del presidente de la República en la toma de decisiones

Recordemos que el predominio presidencial en la toma de decisiones es lo que ha producido inestabilidad y falta de crecimiento, por lo cual es necesario acabar con dicho predominio para que no se continúe fragmentado a nuestro país. De entrada podemos afirmar que al perder el PRI la mayoría en el Congreso de la Unión (la absoluta en la Cámara de diputados y la calificada en la de senadores) ha obligado al presidente a tomar en consideración a dicho órgano antes de tomar una decisión que lo involucre o en el cual este último tenga alguna injerencia. Por lo tanto el Legislativo al dejar de ser "respaldativo"²⁴⁴ de la política presidencial se ha convertido en el vigilante de la actuación del Ejecutivo.

A pesar de lo anterior no podemos asegurar que el presidente no continúe con su predominio en la toma de decisiones, pues si bien su actuación se encuentra ceñida en gran parte a la aprobación del Congreso la verdad es que no se puede descartar la existencia de probables alianzas del PRI con los demás partidos que volverían a facilitar su actuación.

Con la implantación de un sistema parlamentario que por principio de cuentas implica la separación necesaria entre el jefe de Gobierno y jefe de Estado, en donde aquel se encuentra supeditado al control estricto del Parlamento, y en el que la última palabra en la toma de decisiones es precisamente la de este último, prácticamente se terminaría con el predominio del ejecutivo que quedaría mermado en sus decisiones, y que al depender de la confianza y del apoyo del Parlamento para continuar en el poder sería cuidadoso en su actuación.

²⁴⁴ Azuela, Salvador, Apuntes de derecho constitucional, De Mim. cit por Moreno, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, decimosegunda edición, México, Porrúa, 1993, p 391.

C) Apertura democrática

La transición a la democracia se facilitará con la adopción de un sistema parlamentario ya que no existirá la polarización que se da en los sistemas presidenciales por naturaleza excluyentes y mayoritarios. La posibilidad de consensos entre las diferentes fracciones parlamentarias estarían presentes en todo momento, más aún tratándose de México en el que la oposición en su conjunto posee la mayoría en la Cámara Baja, pues ellos podrían acceder al gobierno a base de coaliciones, al igual que el partido oficial en caso de decidirse a coligarse con otro partido. Además, si el gobierno pierde la confianza del Parlamento y en consecuencia se ve obligado a dimitir, no desaparece de la vida política, ya que sus miembros regresan a ocupar el curul que aún les pertenece en el Parlamento, evitándose con ello la suma cero de los regímenes presidencialistas.

Por otra parte, debemos de resaltar el hecho de que nuestro país cuenta con un sistema pluripartidista, lo cual es bueno tratándose de una sociedad como la nuestra, con grandes desigualdades étnicas, económicas, políticas, sociales y culturales. Un parlamentarismo favorece la existencia de distintas corrientes partidarias y por consiguiente se pueden tener representados en el Parlamento a los distintos sectores sociales, lo que sin duda favorece a la democracia.

Además coincidimos con Maurice Duverger cuando afirma que. "La democracia es el pluralismo de partidos" , pero considerado este último no como un elemento de la democracia, sino como la democracia misma, "un país es más democrático en la medida en que su sistema sea realmente más pluralista."²⁴⁵

²⁴⁵ Duverger, Maurice, "Misión y responsabilidad de los partidos políticos", Revista de la Escuela de Derecho, México, año V, núm. 5, Universidad Anahuac, otoño-invierno 1990, pp. 125-126.

D) Objetividad en la toma de decisiones

Efectivamente, con la implantación de un sistema parlamentario, el gobierno dejará de emplear políticas mal diseñadas dado que algún error durante su encargo le puede costar no sólo la pérdida de la confianza del Parlamento sino también de los electores, lo cual, muy probablemente, le puede impedir el acceso al poder en las subsecuentes elecciones. Además, el factor tiempo también dejará de ser una presión, toda vez que la permanencia del primer ministro y su gabinete no depende de un lapso determinado, ya que pueden permanecer en el gobierno hasta en tanto representen los auténticos intereses del pueblo. Naturalmente que con ello las devaluaciones, las crisis económicas, los reajustes presupuestales, etcétera, estarán muy lejos de presentarse en este sistema.

E) Estabilidad y crecimiento sostenido.

La estabilidad se conseguiría tras obtener programas políticos acertados, objetivos, y tras la continuidad política que todo sistema parlamentario ofrece. Regresando al factor tiempo, podemos decir que el gobierno ya no tendrá la presión de ver concluido su programa en un lapso determinado. Cabe recordar que en nuestro presidencialismo las iniciativas y proyectos siempre cambian de sexenio en sexenio produciéndose discontinuidad y hasta parálisis administrativa. En un parlamentarismo el primer ministro y su gabinete, de acuerdo con los resultados obtenidos durante la gestión de su gobierno, pueden continuar con la implementación de sus proyectos hasta llevarlos a buen término y en todo caso desecharlos cuando dejen de producir beneficios para la sociedad. La continuidad es palpable y con ello el consecuente crecimiento político, social y económico.

Por otra parte, la flexibilidad característica del parlamentarismo permite, en el supuesto caso de que el jefe de gobierno implemente políticas erróneas o no cuente con la suficiente pericia para gobernar, que los cambios que fueran necesarios para corregir el rumbo de la nación se hagan sobre la marcha, es decir, que gracias al voto de censura que puede otorgar el Parlamento al gobierno

se puede pensar en destituir al primer ministro y a su gabinete sin que ello produzca una crisis mayúscula.

Finalmente, ya hemos dicho que la posibilidad de llegar a consensos se en un sistema parlamentario aumenta de manera considerable, con lo cual se puede conseguir la unidad necesaria para evitar el resquebrajamiento que se da dentro del presidencialismo y que tanto lastima a nuestro país, logrando por ende mayor estabilidad.

F) Participación ciudadana

También podemos observar que la participación ciudadana se acentúa en los regímenes parlamentarios, en los que el gobierno depende de aquélla para acceder y mantenerse en el poder, recordemos que en el caso de alguna controversia entre el Parlamento y el Gobierno la decisión se encuentra en manos del pueblo. Además, como ya hemos establecido, el parlamentarismo fomenta un estrecho vínculo entre representantes y representados. Si bien el primer ministro y su gabinete son responsables ante el Parlamento, éste último a su vez responde ante el soberano, que es el pueblo. Por lo tanto, en caso de optar por el cambio, nuestra sociedad dejará de estar relegada de la participación activa en los asuntos públicos del país.

G) Representación real de los intereses sociales

Por lo anterior, tanto el gobierno como los miembros del Parlamento se preocuparían más por atender las demandas sociales que a las directrices partidistas, pues no se encuentran comprometidos con su partido sino con la sociedad que es de donde emana su permanencia en el poder.

II. Objeciones a esta medida.

A) Retraso en la ejecución de políticas gubernamentales.

Es cierto que existe retraso en la ejecución de políticas gubernamentales, gracias a la estricta supervisión y control que ejerce el Parlamento sobre el gobierno, lo cual puede generar un caos al ver este último obstaculizada su actuación cuando tenga que hacer frente con presteza a los diferentes conflictos que se le presenten; pero también es cierto que gracias a ello se pueden obtener políticas mejor planeadas y estructuradas, y eso es más importante que implementar proyectos que llevan a la inestabilidad y a crisis mayúsculas.

En todo caso, al implantar un sistema parlamentario se pueden establecer normas tendientes a apresurar la actuación del Parlamento para resolver sobre los proyectos implementados en momentos de crisis, es decir, que tuviera que decidir de manera pronta y expedita, sin entorpecer la actuación del gobierno. Además, los efectos de tomar decisiones apresuradas por parte del Parlamento en casos de crisis no son los mismos en el caso de que esas decisiones fueran tomadas por el gobierno, por el simple principio de que 500 cabezas piensan mejor que 100.

B) Dispersidad de la responsabilidad derivada de la toma de decisiones

Efectivamente, en un sistema parlamentario se corre el riesgo de no saber, en un momento dado, quien es el verdadero responsable de la política implementada, pero también es cierto que en un sistema presidencial se corre el mismo riesgo, pues como afirma Jaime Cárdenas Gracia: "una sola persona [...] no puede representar a todo el arco ideológico de la sociedad ni puede el

presidente responsabilizarse frente a todos los intereses e ideas sociales.”²⁴⁶ De ser así, el presidente estaría obligado a reconocer, por ejemplo, las demandas de los grupos armados del estado de Chiapas, pues, si bien es cierto se encuentran fuera del marco constitucional también lo es que representan los intereses de muchos de los estratos sociales más necesitados de país. Además en un sistema parlamentario es posible identificar la responsabilidad derivada de políticas mal diseñadas, en primer lugar se puede hallar en el primer ministro y su gabinete y en segundo lugar en el mismo Parlamento. En cambio en un sistema presidencial la misma investidura del presidente imposibilita su castigo al presidente, en caso de ser responsable, pues resulta frecuente que exista un desvío de su responsabilidad con el objeto de proteger su imagen y “dignidad”, y también, gracias al Título Cuarto de la Constitución referente a la responsabilidad de los servidores públicos, que limita su responsabilidad para los casos de delitos graves y traición a la patria.

Consideramos que en realidad este argumento para desvirtuar la implantación del sistema parlamentario no responde más que a exigencias de carácter persuasivo, toda vez que como pudimos observar en el párrafo anterior existe dispersidad en ambos sistemas e incluso se hace más factible localizar y sancionar la responsabilidad en uno parlamentario que en uno presidencial.

C) Tradición política

El más incisivo argumento en contra de implantar un sistema parlamentario en nuestro país es precisamente el referente a la tradición política, que consiste en considerarnos como no aptos para el parlamentarismo por el simple hecho de que los mexicanos estamos acostumbrados a vivir con un presidencialismo, el cual, según dicen, forma parte de nuestra propia cultura.²⁴⁷ Además se argumenta que en caso de optar por un cambio de sistema se tendría que adecuar toda

²⁴⁶ Cárdenas Gracia, Jaime F., *op cit.*, p 50.

²⁴⁷ A este respecto autores como Jorge Carpizo, Eliseo Mendoza Berrueto y Federico Reyes Heróles, entre otros.

nuestra legislación, una tarea sumamente compleja, ya que por lo visto nuestro marco legal e institucional no sería capaz de soportar los cambios sin ofrecer altos riesgos de ingobernabilidad y desestabilidad.²⁴⁸

A este respecto debemos de tomar en cuenta que el parlamentarismo ha demostrado ser el mejor sistema para aquellos países en transición democrática, la prueba está en que los países más estables cuentan con un sistema parlamentario, en tanto que los Estados Unidos de América, como vimos en el capítulo primero, ha sido el único país que se ha visto verdaderamente beneficiado con un sistema presidencial que fue una creación propia y que al ser adoptada por otros países lo único que demostró es la degeneración en caudillaje y dictadura.

Se puede aceptar que el sistema presidencial forma parte de nuestra cultura por el hecho de que fue adoptado por nuestro país desde su nacimiento como nación independiente hasta nuestros días, pero no podemos aceptar ese argumento para justificar la no implantación del sistema parlamentario, pues, en todo caso cabría decir que debió impedirse la entrada de las hamburguesas y del hot dog.

Por otra parte, es cierto que será muy complicado adecuar toda nuestra legislación al nuevo sistema, pero si nos empeñamos en buscar una alternativa que no revista una complejidad de similar envergadura entonces debemos resignarnos, ya que jamás encontraremos la solución para nuestros problemas.

²⁴⁸ Espinoza Toledo, Ricardo, Presidencialismo, México, 1996, p. 82, "Tesis sobre el presidencialismo mexicano y democracia", presentada por Alán Arias Marín, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

III. Condiciones necesarias para la implantación de un parlamentarismo en México

Antes de continuar es preciso establecer que a la implantación del sistema parlamentario en México deberá imprimírsele las variantes necesarias para que tenga un buen funcionamiento y genere los beneficios esperados, pues de lo contrario corremos el riesgo de caer en el mismo error en el que cayeron los congresistas de 1824 al implantar el sistema presidencial en nuestro país. Es decir, no se trata de adoptar un sistema de gobierno tal y como se encuentra estipulado en la doctrina o tal y como funciona en determinado país, por mucho que éste se encuentre altamente desarrollado y democratizado, puesto que nuestra cultura, costumbre e idiosincrasia son muy distintas a los de cualquier otra nación; nada de eso, lo que se pretende es adoptar un sistema parlamentario, pero imprimiéndole las variantes que sean necesarias para obtener los mejores resultados, de lo contrario podríamos propiciar no solo inestabilidad o ingobernabilidad sino la misma destrucción del país, ya que estamos seguros que nuestra nación no está dispuesta a retroceder, pues, como hemos explicado, su decrepita vida ya no puede soportar más de lo que ha soportado hasta nuestros días.

Tomando en cuenta lo anterior podemos continuar con el diseño de un sistema parlamentario que vaya acorde a nuestra propia realidad política, a nuestras necesidades y costumbres, con lo cual estaremos propensos a alcanzar todos nuestros objetivos como nación, tales como desarrollo, progreso, libertad, autodeterminación, autosuficiencia, democracia, entre otros.

A) Disciplina de partidos

La disciplina partidaria es importante, pero no indispensable, a pesar de ello, consideramos que las bases de dicha disciplina se encuentran asentadas de manera clara en el funcionamiento de los partidos políticos nacionales, es cierto, no hay una disciplina totalmente consolidada, pero vamos por el camino correcto, de eso no hay duda.

Claro que han existido disensiones en los partidos, pero aún así han sabido mantenerse firmes en sus propuestas y en sus plataformas partidarias lo cual constituye una enorme ventaja.

Con la implantación de un sistema parlamentario la disciplina partidaria terminaría por consolidarse, ya que de continuar con nuestro presidencialismo es prácticamente imposible que lleguemos a tener partidos totalmente sólidos y disciplinados. Las mismas características de nuestro sistema son las que nos llevan a afirmar que la estructura monolítica de los partidos es la que no permite la pluralidad interna, con lo cual se impide que se consolide su disciplina, ya que si permitieran mayor pluralidad, no mucha, se evitarían las separaciones, las renunciaciones y las rupturas partidarias.²⁴⁹

"El sistema parlamentario presume la existencia de partidos organizados y una alta educación cívica, sin partidos fuertemente organizados, sin un respeto sumo para la opinión de la mayoría, el parlamentarismo comienza por los cambios frecuentes y desorientados en el gabinete, que entorpecen la labor del gobierno, y termina en el uso de la violencia, que destruye hasta sus raíces el sistema. El parlamentarismo es cortesía cívica, tolerancia, discusión pública, tradición; es, pues, sistema exótico en regímenes de caudillaje."²⁵⁰

²⁴⁹ Cfr., Duverger, Maurice, op. cit., pp 132-134.

²⁵⁰ Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, vigésimo novena edición, México, Porrúa, 1995, p. 254-255.

V. Diseño Constitucional

A) Reformas a la Constitución

La implantación del sistema parlamentario en nuestro país implica la necesidad de realizar diversas reformas a nuestra norma fundamental. En el presente rubro presentamos nuestro diseño constitucional para que dicho sistema funcione de manera efectiva y que reditúe con enormes beneficios para nuestra nación. La mecánica que seguiremos será la de establecer el fundamento del cambio, y continuaremos con los artículos que deberán ser reformados o derogados, según sea el caso; o bien, la inserción de nuevas disposiciones, todas ellas tendientes a la y implantación del parlamentarismo en México. Debemos de aclarar, sin embargo, que en el diseño que aquí presentamos no se incluyen aquellos artículos que consideramos que pueden permanecer vigentes aunque con ciertas variaciones, pero con las cuales en nada cambiaría el sentido o la propia esencia de su contenido.

B) Fundamento del Cambio

Cabe mencionar que el cambio de sistema se haría con estricto apego a nuestra constitución de conformidad con lo establecido por su artículo 39, que dispone: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”

C) De la división de poderes y las facultades extraordinarias

El artículo 49 establece: “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.” En su segundo párrafo dispone los casos para el otorgamiento al Ejecutivo Federal de facultades extraordinarias para legislar, facultades que deberán ser derogadas, porque su

existencia debilita el poder del Congreso o Parlamento como el único legitimado para expresar la voluntad popular, además, porque de continuar con dichas facultades se desvirtuaría al sistema parlamentario, ya que colocaría en una posición de superioridad al Ejecutivo Federal frente al Congreso.

La justificación que se da al otorgamiento de facultades extraordinarias es la necesidad que se tiene de hacer frente sin demora a los acontecimientos previstos en el artículo 29, 131 segundo párrafo y 73 fracción XVI, respectivamente. Sin embargo dicha justificación resulta ser una incongruencia, pues es precisamente en esos casos cuando se tienen que tomar decisiones más objetivas; caso contrario cuando por la premura del tiempo se pueden tomar medidas apresuradas, subjetivas y perjudiciales para la nación. Por el contrario, deberán establecerse normas tendientes a apresurar la actuación del Congreso para los casos de extrema urgencia, como son los consagrados en la propia Constitución en los artículos ya referidos.

D) Del poder Legislativo

De acuerdo con el artículo 50 constitucional "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores." A este respecto debemos advertir la conveniencia de cambiar de nombre al Congreso por el de Parlamento, que puede ser considerada como una cuestión intrascendente, pero que mucho ayudaría a familiarizarse con el nuevo sistema y con ello evitar confusiones innecesarias. De cualquier forma, el Congreso o Parlamento podría quedar integrado por las dos Cámaras, en donde el senado tendría, como misión principal, ser el apoyo parlamentario del gobierno.

E) De la elección e instalación del Congreso

A pesar de continuar la Cámara de senadores será necesario reforzar las atribuciones de la Cámara de diputados y restarle facultades a la primera. Por lo tanto algunos de los artículos relativos a la Cámara de senadores tendrían que ser derogados o reformados según sea el caso.

El artículo 59 establece algo inconcebible, la no reelección de los diputados y senadores, por lo cual es de vital importancia que dicho precepto establezca la reelección parlamentaria, ya que esa es la mejor forma que tiene la ciudadanía de calificar la actuación del Parlamento que en caso de haber fallado en su gestión podrá no ser reelegido para un nuevo periodo, con lo cual se obliga a los miembros del Parlamento a tomar muy en cuenta las demandas sociales y velar por los intereses de la sociedad para continuar en el poder. Con la reelección se evitará, por otra parte, que los miembros de cada uno de los partidos atiendan únicamente a las directrices partidarias por las circunstancias ya mencionadas. La misma naturaleza del sistema parlamentario exige la modificación del referido precepto para fortalecer la posición del Parlamento.

F) La iniciativa y la formación de las leyes

El artículo 71 establece el derecho de iniciar leyes o decretos que compete, según el citado precepto, al presidente de la República, a los diputados y senadores del Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados. La reforma a dicho precepto tendrá que establecer ese derecho al jefe de gobierno que será el primer ministro y asimismo proponemos que ese derecho se extienda al poder Judicial.

Por otra parte, deberá ser reformado el artículo 72 que establece el proceso legislativo para la formación de leyes o decretos, en donde deberá de ser competencia exclusiva del primer ministro el hacer observaciones a los proyectos de ley así como su promulgación y publicación.

G) Del poder Ejecutivo

El poder Ejecutivo deberá depositarse no sólo en el presidente, como lo estipula el artículo 80 constitucional; sino en un Jefe de Estado al cual se le denominará presidente de los Estados Unidos Mexicanos y en un Jefe de Gobierno que será el Primer Ministro.

Con el objeto de evitar que en el ámbito de la representación se pueda dar el caso de una doble legitimidad será necesario que ni el presidente ni el primer ministro sean elegidos directamente.²⁵¹ Por lo tanto deberá establecerse que la elección del presidente sea indirecta, a través del Parlamento. Tomará protesta hasta por seis años y podrá ser reelecto indefinidamente.

El presidente será el encargado de las funciones de Estado, protocolarias y ceremoniales que atiendan siempre a enaltecer a la nación mexicana, dichas funciones no serán menos importantes que las de cualquier alto funcionario, ya que será el encargado de dar a conocer nuestras costumbres, así como de fomentar la unidad y la solidaridad entre los mexicanos, de ensalzar nuestra raza y nuestra superioridad sobre las demás naciones.

El Primer Ministro será el encargado del gobierno de la República; la integración de su gobierno se realizará en los términos que disponga la mayoría Parlamentaria, pero en ningún caso deberá estar integrado en su mayoría por miembros de un sólo partido independientemente de la integración del Parlamento. Su elección será indirecta y en los términos establecidos por la ley respectiva. Su encargo durará seis años con la posibilidad de ser reelegido. El cargo de Primer Ministro será ocupado por el jefe del partido mayoritario en el Parlamento.

²⁵¹ El artículo 81 constitucional establece que la elección del presidente será directa.

En los casos de ausencia o falta absoluta del presidente así como del primer ministro será el Parlamento el que resuelva sobre la designación respectiva del nuevo candidato.

Obviamente que el artículo 89 deberá ser reformado con el objeto de que el presidente ya no cuente con las facultades de nombramientos y remociones de funcionarios públicos así como de agentes diplomáticos y cónsules generales. Asimismo ya no será el comandante supremo de las fuerzas armadas. A cambio podrá celebrar tratados internacionales sometidos a la aprobación del Parlamento. Conceder indultos, conceder privilegios exclusivos a inventores, acreditar nombramientos de cónsules y embajadores de otros países.

La Constitución deberá contener las facultades y obligaciones del jefe de gobierno, o sea, el primer ministro que tendrá, entre otras, las de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Parlamento, llevar a cabo la administración pública, y la política interior del país, comparecer ante el Parlamento para rendir un informe del estado que guarda el gobierno.

Por lo que se refiere al artículo 93 constitucional que establece la comparecencia de los secretarios de estado ante el Congreso, cabe mencionar que dicha comparecencia deberá de ser no sólo para el efecto de informar sino de defender, según sea el caso, la política implementada contra los cuestionamientos que el Parlamento haga a los distintos funcionarios de gobierno quienes estarán obligados a tomar en cuenta las cuestiones debatidas durante su comparecencia.

El presidente podrá disolver al Parlamento a propuesta del primer ministro y convocar a nuevas elecciones.

El gobierno deberá contar con la confianza del Parlamento. Sin embargo, el voto de censura por parte del Parlamento no implica necesariamente la dimisión del gobierno, será un voto de censura constructivo más no destructivo.²⁵² A menos que ambas Cámaras nieguen su voto de confianza ante cualquier postura del gobierno, en cuyo caso el gobierno se verá obligado a dimitir.

H) De la responsabilidad de los servidores públicos

El presidente de la república no será responsable de los actos realizados por el gobierno, pero sí de sus propios actos, por lo cual el Parlamento tendrá el derecho de solicitarle la rendición de un informe sobre el estado que guarda su administración, sin embargo no podrá ser destituido de su encargo a no ser que se trate de violaciones directas a la Constitución, de delitos graves o de traición a la patria. El primer ministro y su gabinete si serán responsables ante el Parlamento.

A todo lo anterior le debemos agregar la necesidad de continuar avanzando en la transparencia de las jornadas electorales, pues de lo contrario de nada servirá ni un parlamentarismo ni un presidencialismo, ya que consideramos que la incredulidad es lo peor que le puede pasar a cualquier tipo de gobierno.

Finalmente cada una de las entidades federativas tendrán la obligación de homologar sus respectivas constituciones a la Constitución Política. Y también será de vital importancia que los múltiples y variados ordenamientos tanto a nivel local como federal, que sin duda son de corte presidencialista, sean reformados y adecuados al nuevo orden constitucional. La tarea se vislumbra sumamente difícil, pero necesaria si queremos optar por el cambio no solo de gobierno sino de una mejor vida para las generaciones venideras.

²⁵² Cfr., Cárdenas Gracia, Jaime, op. cit., p. 51.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El sistema parlamentario y el sistema presidencial son dos instituciones que se desarrollaron en sentidos opuestos, por una parte el parlamentario se desarrollo en torno a la lucha por disminuir el poder del rey y fue un proceso de constante e ininterrumpida evolución en tanto que el presidencial fue una propuesta de cambio fue la consagración de la teoría y la práctica como un todo.

SEGUNDA.- Es indudable que los sistemas presidencial y parlamentario se encuentran sobre un mismo plano y a la misma altura, pero también es cierto que las democracias más estables del mundo se encuentran bajo el amparo de un sistema parlamentario y la única democracia estable que ha alcanzado un desarrollo casi inexplicable son los Estados Unidos de América que se rige por un sistema presidencial. Tantas naciones no pueden estar equivocadas en pensar que la solución más favorable para los países en transición es la adopción de un sistema parlamentario. Además, la experiencia Latinoamericana demuestra que un sistema presidencial no puede funcionar en países subdesarrollados, divididos y con una arraigada tradición de caudillaje; y más aún, sólo puede hacerlo en los Estados Unidos a causa de las circunstancias que antes y después de su implantación han imperado y que le son propias, ya que se trata de un sistema que fue creado *ex profeso* por y para esa nación y sólo ahí es donde puede dar los mejores resultados.

TERCERA.- No debemos descartar, en aras del optimismo, la posibilidad de que exista en un futuro alguna nación que pueda crear su propio sistema y que tenga un funcionamiento aún mejor del que se presenta en Suiza, Estados Unidos, Francia o Inglaterra, un sistema *sui generis* que satisfaga sus propias expectativas y necesidades.

CUARTA.- Al optar por el sistema presidencial estadounidense renunciamos prácticamente a cualquier doctrina parlamentaria europea.

El sistema presidencial constituye la esencia del Estado mexicano y la base sobre la cual se asientan el resto de sus instituciones, y de hecho su principal característica no es la de ser una república representativa, democrática y federal, como lo establece la Constitución, sino la de poseer un presidente omnímodo con un sistema presidencial totalmente consagrado incluso muy por encima de la institución presidencial del país que le vio nacer, los Estados Unidos de América, razón por lo cual se considera que en México se ha desarrollado un presidencialismo o neopresidencialismo con características muy singulares que le son propias al desarrollo de su sistema.

QUINTA.- Los factores que determinaron el surgimiento del presidencialismo mexicano fueron fundamentalmente tres: el político, el socioeconómico y el cultural, factores que han dejado de tener vigencia y que no deben ser considerados para justificar el prevaecimiento de dicho sistema, toda vez que el México de hoy ha sufrido grandes transformaciones que le permiten ver hacia un horizonte distinto.

SEXTA.- Al igual que la democracia el sistema presidencial norteamericano no podía ser considerado como algo universal y consecuentemente derivó en múltiples formas entre las cuales se encuentra el presidencialismo mexicano. Desde esta perspectiva uno de los más grandes errores de los políticos mexicanos que implantaron el sistema presidencial en la Constitución de 1824 fue precisamente la de pretender con tal imitación que una nación como la nuestra podía asemejarse en costumbre, ideología, valores, idiosincrasia, etc., a la constituida en el país vecino del norte.

La realidad política de un país es distinta a la de cualquier otro. El riesgo era inminente, la institución presidencial de los Estados Unidos de América podía degenerar en caudillismo, autoritarismo y dictaduras, sin embargo, nada de lo anterior fue tomado en cuenta y se nos implantó un sistema que había respondido a las necesidades particulares del estado norteamericano, pero que nada tenía que ver con nuestra propia realidad; el riesgo fue asumido y nuestra nación pago muy caro el precio de tal osadía. Lo increíble no fue tanto el traslado o mejor dicho la copia de aquel sistema sino el hecho de que en ningún momento se le imprimieron las variantes que se requerían para que éste funcionara eficazmente atendiendo a nuestras exigencias.

SÉPTIMA.- Nuestro país no precisa de la existencia de un presidencialismo para ser gobernado, a menos que se considere que a nuestra sociedad le guste ser tratada con tal vileza. Consideramos que son dos las posibles alternativas con las se cuenta para resolver la situación política nacional: la primera es una reestructuración del actual sistema de gobierno y la segunda un cambio de sistema de gobierno.

OCTAVA.- Por lo que se refiere a la reestructuración, son muchas las enmiendas que requiere el actual sistema de gobierno para que pueda conducirnos hacia el camino de la democracia y consideramos que si el abuso del poder por parte de nuestros gobernantes es manifiesto será extremadamente difícil que bajo el amparo que reciben del sistema presidencial tengan el suficiente valor de renunciar a las prebendas que obtienen de su gestión política, sin embargo, dejamos abierta la posibilidad, por remota que esta sea, de que puedan existir hombres que colmados de poder renuncien a sus excesos en aras del bien común.

Además, en el supuesto caso de que la sociedad soporte hasta las últimas consecuencias la reestructuración del sistema presidencial se corre el riesgo de que esta no produzca los beneficios esperados, pues aún existen los peligros y las desventajas característicos de este tipo de sistemas que fueron analizadas en el capítulo primero de la presente tesis y en el punto referente a la vigencia de dicho sistema.

NOVENA. - La segunda de las soluciones es la que se refiere a un cambio de sistema. Consideramos que al-final de la transformación son menos los riesgos que se corren, ya que los beneficios se observarán desde el comienzo de la misma que poco a poco irán calmando el ánimo de la gente. Difícilmente el presidencialismo mexicano podrá ofrecernos mayores y mejores perspectivas de las que nos ha venido ofreciendo. En cambio, el parlamentarismo en términos generales ofrece flexibilidad, tiene como finalidad la cooperación y concertación políticas, establece soluciones para el caso de confrontaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo sin que se genere una parálisis a causa de bloqueos políticos, favorece el sistema de partidos, genera estabilidad política, existe mayor legitimación de los cargos gubernamentales, existe mayor control, no es mayoritario ni excluyente y mantiene un vínculo estrecho entre gobernantes y gobernados.

DÉCIMA. - No discutimos el hecho de que la democracia tan anhelada por todos lo mexicanos pueda ser conseguida tanto en un sistema presidencial como en uno parlamentario, pero considerando el deterioro que se ha ido gestando de manera paulatina de la institución presidencial hemos concluido que debemos aprovechar la oportunidad que en virtud de los últimos acontecimientos políticos, sociales y económicos, se nos presenta para optar por un cambio de sistema, con el cual serían menos los riesgos que se correrían al principio y al final de su implantación.

DÉCIMO PRIMERA.- Aquellos que señalan la inconveniencia de implantar un parlamentarismo en nuestro país cometen el error de dejar de considerar el hecho de que en México jamás se a experimentado con dicho sistema, pues incluso la Constitución de 1857 que fue la que más se inclinó hacia el predominio del legislativo no contempló la implantación de un sistema parlamentario. Por lo tanto no hay base sólida para argumentar que no estamos capacitados para un parlamentarismo puesto que no contamos con la experiencia que da la práctica.

DÉCIMO SEGUNDA.- Un fenómeno que se encuentra íntimamente vinculado al enorme debilitamiento del presidente de México es sin duda la pérdida del partido oficial de la mayoría en el Congreso de la Unión, con lo cual este último dejó de ser el instrumento respaldativo de la política presidencial convirtiéndose en el freno de la actuación de aquél. El equilibrio entre Presidente y Congreso se ha hecho presente, pero ello puede ser contradictorio y catastrófico para el país. Aunque se piensa que la mejor solución para acabar con nuestro presidencialismo es el fortalecer al Legislativo y así obtener el verdadero equilibrio de poderes, lo cierto es que paradójicamente podemos encontramos con una doble legitimidad y con el bloqueo de iniciativas, programas y proyectos, que pueden provocar la parálisis del país.

DÉCIMO TERCERA.- Nuestro país se enfrentará ante su más difícil prueba durante las elecciones para la presidencia del 2000-2006. Consideramos que la respuesta a nuestras demandas no se encuentra en el triunfo de la oposición en las elecciones presidenciales, toda vez que después de haber obtenido la victoria deja de ser, por obvias razones, oposición. Esta es quizá la causa que explica el hecho de que no se precisen de manera clara los asuntos sobre los cuales se pretende que el Legislativo ejerza mayores atribuciones, ya que puede suceder que la fracción que en su momento fue oposición reciba un Poder Ejecutivo demasiado acotado, lo cual no convendría a sus intereses, de tal manera que la lucha por el poder se convierte en un círculo vicioso de nunca acabar.

DÉCIMO CUARTA.- Nosotros no proponemos sólo la pluralidad y competencia efectiva entre las diversas fuerzas políticas, eso que para muchos constituye la democracia, sino la solución real de los problemas sociales, de la atención a las demandas de las comunidades más necesitadas y la participación del pueblo como freno a las políticas desmesuradas y mal diseñadas. Que bueno que haya pluralismo y apertura democrática, esa es la principal demanda ciudadana; pero ¿en realidad estaremos conscientes de lo que ello significa? ¿en realidad la sociedad se encontrará satisfecha hasta el momento? ¿en realidad ha visto sus problemas resueltos? ¿en realidad estará siendo partícipe activo de los asuntos públicos del país o su actividad se ha constreñido únicamente al sufragio libre, secreto y directo? Es cierto, no descartamos el hecho de que existan los medios necesarios para ejercer determinada acción en contra del mal gobierno y sus gobernantes, pero también es cierto que son muchos los obstáculos que se tienen que librar para conseguirlo. Consideramos que el sistema parlamentario nos ofrece la posibilidad de conferirle al ciudadano la gran responsabilidad de ser el verdadero soberano, de ser el freno de los malos gobiernos, lo cual por otra parte se le puede presentar en la realidad y no de manera ficticia.

DÉCIMO QUINTA.- Es necesario que en el seno de nuestro Congreso comiencen a florecer los hombres que impregnados de un verdadero amor a la patria y analizando los pros y los contras del cambio de sistema se decidan por la mejor de las opciones, pero con un análisis concienzudo, sin aspavientos y con sangre fría, sin que se dejen llevar por las pasiones que fácilmente se salen de su cauce normal cuando se tratan asuntos de tal envergadura. Nosotros votamos en favor de un cambio de sistema, pues ello constituye una excelente medida para acabar con muchos de los vicios que laceran a nuestro país, con el cual se podrán fomentar los verdaderos valores de los mexicanos, que todos y cada uno de nosotros tenemos, pero que los hemos dejado olvidados en nuestro interior.

BIBLIOGRAFIA

ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro, La forma federal de Estado, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.

BLANCO F., Francisco, Locke, México, Edicol S. A., 1977.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1994.

CALDERÓN, José María, Génesis del presidencialismo en México, tercera edición, México, El Caballito, 1972.

CARBONELL Y SANCHEZ, Miguel, Ensayos sobre presidencialismo mexicano, primera edición, México, ALDUS, 1994.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.

CARPIZO, Jorge, El presidencialismo mexicano, sexta edición, México, Siglo XXI, 1986.

COLMENARES, Ismael; Miguel Angel Gallo; Francisco González y Luis Hernández (recomp), Cien años de lucha de clases en México 1876-1976, México, Quinto Sol, 1990, tomo 1.

CÓRDOVA, Arnaldo, La formación del poder político en México, novena edición, México, Serie Popular Era, 1981.

COSÍO VILLEGAS, Daniel, El sistema político mexicano las posibilidades de cambio, segunda edición, México, Joaquín Mortiz, 1972.

CUÉ CANOVAS, Agustín, Historia social y económica de México 1521-1854, tercera edición, México, Trillas, 1988.

DUVERGER, Maurice, Francia Parlamento o Presidencia (trad. de Raúl Morado), Taurus Ediciones S.A., 1962.

ENRIQUEZ, Antonio, Dictadura presidencial o parlamentarismo democrático, México, [s. e.], 1913.

ESCAMILLA HERNÁNDEZ, Jaime, El sistema parlamentario inglés, México, Gernika S. A., 1988.

ESPINOZA TOLEDO, Ricardo (coordinador), Presidencialismo, Congreso Nacional de Ciencia Política, México, 1996.

FERRANDO BADIA, Juan (coordinador), Regímenes políticos actuales, tercera edición, Madrid-España, Tecnos, 1995.

FRIEDRICH, Carl J., La democracia como forma política y como forma de vida, Madrid, Tecnos, 1961.

GAMAS TORRUCO, José, Regímenes parlamentarios de gobierno, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1976.

GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan, El Estado Unitario-Federal; la autonomía como principio estructural del Estado, Madrid-España, Tecnos, 1985

HELLER, Hermann, Teoría del Estado, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, El sistema presidencial mexicano; algunas reflexiones, México, UNAM, Inst. Inv. Jurídicas, 1988.

JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel, Los regímenes políticos contemporáneos, quinta edición, Madrid, Tecnos, 1974.

KELSEN, Hans, Teoría General del Estado, (trad. Luis Legaz Lacambra), México, Editora Nacional, 1983.

—————, Teoría General del Derecho y del Estado (trad. de Eduardo García Máynez), segunda edición, México, UNAM, 1988.

—————, Esencia y valor de la democracia (trad. de Rafael Luengo tapia y Luis Legaz y Lacambra), segunda edición, Barcelona-España, Labor, 1977.

LASALLE, Fernando, ¿Que es una Constitución? (trad. de Venceslao Roces), Buenos Aires, Ediciones Siglo Veinte, 1964.

LASKI, Harold H., El sistema presidencial norteamericano (trad. de Eduardo Warshaver), Buenos Aires Argentina, siglo XXI, 1948.

LOEWENSTEIN, Karl, Teoría de la Constitución, segunda edición, Barcelona, España, Ariel, 1976.

LÓPEZ VILLAFÑE, Víctor, La formación del sistema poético mexicano, tercera edición, México, Siglo XXI, 1993.

- LUJAMBIO, Alonso, Federalismo y Congreso en el cambio político de México, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1996.
- MACGREGOR BURNS, James, Gobierno presidencial; el crisol de la soberanía, (trad. de Quijano R. Rafael), México, Limusa-Wiley, 1967.
- MADRID HURTADO, Miguel de la, Estudios de Derecho Constitucional, México, Porrúa, 1996.
- MORENO, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, decimosegunda edición, México, Porrúa, 1993.
- RABASA, Emilio O., Historia de las Constituciones Mexicanas, segunda edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1997.
- , La Constitución y la Dictadura, séptima edición, México, Porrúa, México, 1990.
- ROGINA VILLEGAS, Rafael, Teoría del Estado, México, Porrúa, 1968.
- SARTORI, Giovanni, Aspectos de la democracia, México, Limusa-Wiley, 1965.
- SCHMITT, Carl, Sobre el parlamentarismo (trad. de Thies Nelsson y Rosa Guesso), segunda edición, España, Tecnos, 1996.
- SERNA DE LA GARZA, José María, "El sistema presidencial en la evolución política de México", Revista Jurídica Jaliscience, México, año 1, núm. 1, septiembre-diciembre 1991.

SERRA ROJAS, Andrés, Teoría del Estado, onceava edición, México, Porrúa, 1990.

TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, vigésimo novena edición, México, Porrúa, 1995.

DICCIONARIOS

Diccionario Enciclopédico de la Lengua Española, España, Catell, 1990.

Nueva Enciclopedia Jurídica, Tomo II y III, Barcelona-España, Francisco Seix S.A., 1983.

Nueva Enciclopedia Temática, Tomo 9 y 10, México, Cumbre S.A., 1979.

LEGISLACION

Constitución de los Estados Unidos de América de 1787.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

PERIODICOS Y REVISTAS

ALFONSO JIMÉNEZ, Armando, "Algunas reflexiones sobre el sistema presidencial mexicano y el desarrollo nacional", Revista Mexicana de Justicia, México, Nueva Epoca, núm. 1, enero-marzo 1994.

CARPIZO, JORGE, "Notas sobre el presidencialismo mexicano", Revista de Estudios Políticos, Madrid-España, Nueva Epoca, núm. 3, mayo-junio 1978.

—————, "Algunas reflexiones sobre los cambios en el presidencialismo mexicano (1978-1990)", Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, Nueva Serie, año XXIV, núm. 70, enero-abril 1991.

CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, "Sistemas de Gobierno en la grandes Ciudades", Revista Mexicana de Procuración de Justicia, México, vol. 1, núm. 2, junio 1996.

CHAO EBERGENYI, Guillermo, "Orígenes del presidencialismo, un concepto americano del poder político", Confluencias, Jalapa-Veracruz-México, vol. 1, núm. 3, noviembre 1996.

CHÁVEZ, Elías, "Entrevista a Porfirio Muñoz Ledo", Proceso, México, núm. 1097, 9 de septiembre de 1997.

CONFLUENCIAS, "La paradoja de gobernar legislando. Rueda de prensa con Giovanni Sartori", Confluencias, vol. 1, núm. 3, noviembre 1996, México.

DUVERGER, Maurice, "Misión y responsabilidad de los partidos políticos", Revista de la Escuela de Derecho, México, año V, núm. 5, Universidad Anahuac, otoño-invierno 1990.

—————, "Evolución comparada en los regímenes parlamentarios y los regímenes presidenciales", Revista de la Escuela de Derecho, México, año V, núm. 5, Universidad Anahuac, otoño-invierno 1990.

FERRANDO BADIA, Juan, "El Estado Unitario", Revista de Estudios Políticos, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, núms. 195-196, mayo-agosto 1974.

FLORES JUBERÍAS, Carlos, "Parlamentarismo vs Presidencialismo en las nuevas constituciones de la Europa Oriental", Estudios Políticos, México, Cuarta Epoca, núm. 3, abril-junio 1994.

GARAY, Alejandro, "Los presidentes y el desarrollo económico en México", Dialogo y Debate de Cultura Política, México, año 1, núm. 2, julio-septiembre 1997.

GARRIDO, Luis Javier, "La finta", La Jornada, México, viernes 5 de septiembre de 1997, El País p. 7.

GORDILLO, Eiba Esther, "¿Avance o retroceso político?", La Jornada, México, lunes 1 de septiembre de 1997, El País p. 17.

La Jornada, "El presidente mexicano, ante su más importante prueba", La Jornada, México, martes 11 de noviembre de 1997, p. 3.

LINZ, Juan J., "Los riesgos del presidencialismo", Crónica Legislativa, Nueva Epoca, México, año V, núm. 7, febrero-marzo 1996.

_____, "Los dos rostros de la democracia" Facetas núm. 92 (2),
Washington D.C., 1991.

MANZANARES, Henri, "El régimen parlamentario en Europa", Revista de Estudios Políticos, Madrid-España, núms. 171-172, mayo-agosto 1970.

MENDOZA BERRUETO, Eliseo, "Presidencialismo y democracia", Dialogo y Debate de Cultura Política, México, año 1, núm. 2, julio-septiembre 1997.

MEYER COSÍO, Lorenzo, "La crisis del presidencialismo mexicano. Recuperación espectacular y recaída estructural 1982-1996", Revista Foro Internacional, México, vol. XXXVI, núms. 1-2, enero-junio 1996.

RENDÓN, Miguel Angel, "Democracia: Identidad y Diferencia", Metapolítica: Revista trimestral de teoría y ciencia de la política, México, vol. 1, núm. 2, abril-junio 1997.

REYES HEROLES, Federico, "Porqué del presidencialismo", Revista Diálogo y Debate de Cultura Política, México, año 1, núm. 2, julio-septiembre 1997.

VEGA VERA, David M., "El presidencialismo mexicano en la modernidad", Revista Jurídica Jalisciense, México, año 1, núm. 1, septiembre-diciembre 1991.

VELASCO C., Elizabeth, "En el umbral de la pobreza intermedia, 80% de la PEA", La Jornada, México, sábado 30 de agosto de 1997, Sociedad y Justicia p. 42.

VENEGAS TREJO, Francisco, "Democracia, regímenes políticos y el presidencialismo mexicano", Revista de la Facultad de Derecho de México, México, Tomo XXXIII, núms. 127-128-129, enero-junio 1983.

FE DE ERRATAS. En la página I, párrafo primero de la Introducción dice: "...ente el deterioro...", debe decir, "ante el deterioro".

En la página IV, de la Introducción dice: "...el estado mexicano...", debe decir, "el Estado mexicano".

En la página 148, segundo párrafo del capítulo cuarto dice: "...nuestra constitución...", debe decir, "nuestra Constitución".