



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**DEL PRESIDENCIALISMO A
UN VERDADERO SISTEMA
PRESIDENCIAL EN MÉXICO**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

IVAN IRVING PAUBLETTE RUEDA

DIRECTOR DE TESIS

DR. RODRIGO BRITO
MELGAREJO



CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX., 2023



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
OFICIO FDER/SDC/020/2023
ASUNTO: Aprobación de tesis**

**M. EN C. IVONNE RAMÍREZ WENCE
DIRECTORA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Presente**

Por este conducto le informo que IVAN IRVING PAUBLETTE RUEDA, con número de cuenta 315134823, concluyó la tesis intitulada “DEL PRESIDENCIALISMO A UN VERDADERO SISTEMA PRESIDENCIAL EN MÉXICO”, bajo la asesoría del suscrito, DR. RODRIGO BRITO MELGAREJO. Este trabajo de investigación demuestra la capacidad de su autor para aplicar los conocimientos adquiridos durante la Licenciatura en Derecho y cumple con los requisitos establecidos en la normativa universitaria, por lo que en términos de lo establecido en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del Reglamento General de Exámenes y con fundamento en el artículo 10 del Reglamento para el Funcionamiento de los Seminarios de la Facultad de Derecho, se aprueba este trabajo de investigación para su presentación al jurado respectivo.

La persona interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquel 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 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.

Atentamente
“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”
Ciudad Universitaria, Cd. Mx., a 28 de abril de 2023

EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

DR. RODRIGO BRITO MELGAREJO



A mi madre, Yara, por siempre confiar en todo lo que soñé.

A mi padre, Ivan, por apoyarme incondicionalmente en cada etapa de mi vida.

A mi hermano, Kevin, por estar siempre a mi lado a pesar de todo.

A mi pequeña gatita Karenin, por hacerme sonreír en los momentos más complicados y enseñarme lo que es el amor incondicional.

A mi tío, el Doctor Víctor Hugo, por ser una fuente de inspiración.

A mis abuelos, Irma, Silvia, y Hugo, por brindarme su cariño incondicional.

A mi tía, Nallely, por escucharme cuando nadie más lo hacía.

A mi familia en general, por apoyarme a crecer y alcanzar todas mis metas.

A mi primer gran amigo, Austin, por tantos años de amistad.

A mi mejor amigo, Raymundo, por todas esas pláticas interminables sobre fútbol y miles de temas más.

A Miriam, por ser la primera persona que me aceptó tal cual soy, por ayudarme a crecer en todos los aspectos de mi vida, y por impulsarme a salir de mi área de confort.

Al resto de mis amigos: Luis, Karen, Liz, Vanesa, y Katya, por apoyarme siempre que lo he necesitado, por escucharme, y por brindarme su amistad, su confianza y por creer en mí.

Al Doctor Rodrigo Brito Melgarejo, por apoyarme en la realización de este proyecto de investigación.

A todos los profesores y profesoras con los que he tomado clase a lo largo de mi carrera.

A la Universidad Autónoma de Madrid, por recibirme como uno más en sus aulas durante el semestre que estuve de intercambio.

Y, finalmente, a la Universidad Nacional Autónoma de México, por recibirme con los brazos abiertos en sus aulas hace 9 años, y por enseñarme que los sueños sí se cumplen...

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO 1. EL SISTEMA DE GOBIERNO	1
1.1 ANTECEDENTES	1
1.2 SISTEMA PARLAMENTARIO.....	16
1.3 SISTEMA PRESIDENCIAL	20
1.4 SISTEMAS SEMIPRESIDENCIAL Y SEMIPARLAMENTARIO	24
1.5 EL SISTEMA PRESIDENCIAL: CASOS CONCRETOS	26
1.5.1 Estados Unidos.....	26
1.5.2 América Latina.....	29
CAPÍTULO 2. MARCO HISTÓRICO DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO....	31
2.1 DERECHO PREHISPÁNICO	31
2.1.1 Derecho azteca.....	31
2.1.2 Derecho maya	36
2.2 DERECHO CASTELLANO E INDIANO	38
2.3 GUERRA DE INDEPENDENCIA Y PRIMEROS AÑOS DEL MÉXICO INDEPENDIENTE	46
2.3.1 Constitución de Cádiz	48
2.3.2 Constitución de Apatzingán	50
2.3.3 Independencia y el Primer Imperio Mexicano	54
2.3.4 Constitución de 1824	56
2.3.5 Centralismo: Las Sietes Leyes de 1836, las Bases orgánicas de 1843 y de 1853.....	59
2.4 GUERRA DE REFORMA Y SEGUNDA INTERVENCIÓN FRANCESA	69
2.5 PORFIRIATO, REVOLUCIÓN Y LA CONSTITUCIÓN DE 1917.....	81

2.6 PERIODO POSREVOLUCIONARIO.....	99
2.7 ACTUALIDAD (70'S A LA ACTUALIDAD)	109
CAPÍTULO 3. EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO	123
3.1 MARCO JURÍDICO DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO.....	123
3.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	123
3.1.2 Leyes secundarias	124
3.2 EL PREDOMINIO DEL PODER EJECUTIVO Y LA NECESIDAD DE UN PRESIDENTE FUERTE	125
3.3 EL SISTEMA POLÍTICO EN MÉXICO	126
3.4 DIVISIÓN DE PODERES.....	130
3.5 ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO.....	133
3.5.1 Ejecutivo unipersonal.....	133
3.5.2 Elección directa.....	135
3.5.3 Requisitos para ser Presidente de la República.	137
3.5.4 Duración del mandato.....	141
3.5.5 Administración Pública Federal	148
3.6 FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	149
3.6.1 Facultades en el proceso legislativo	150
3.6.2 Facultades legislativas.....	152
3.6.3 Facultades de nombramiento de autoridades.....	154
3.6.4 Facultades castrenses	158
3.6.5 Facultades en materia de relaciones exteriores	159
3.6.6 Facultades respecto a los otros poderes de la unión, los organismos constitucionales autónomos, y su relación con ellos	160
3.6.7 Facultades administrativas	163
3.6.8 Facultades jurisdiccionales y el indulto	164

3.6.9 Facultades de carácter económico y hacendario.....	166
3.6.10 Facultades extraordinarias.....	171
3.7 LAS FACULTADES METACONSTITUCIONALES	172
3.8 LAS LIMITACIONES AL PODER EJECUTIVO	176
CAPÍTULO 4. DEL PRESIDENCIALISMO A UN VERDADERO SISTEMA PRESIDENCIAL EN MÉXICO.....	182
4.1 REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL.....	182
4.1.1 Vicepresidencia.....	183
4.1.2 Segunda vuelta.....	187
4.1.3 Reducción de la duración del mandato, eliminación de la revocación de mandato y reelección.....	189
4.1.4 Democracia interna en los partidos políticos	193
4.1.5 Gobierno de coalición	195
4.1.6 Reducción de facultades del Presidente de la República	198
4.1.7 Limitaciones, controles y responsabilidad del Presidente de la República	208
4.1.8 Principales artículos constitucionales reformados	214
CONCLUSIONES	226
REFERENCIAS.....	231

INTRODUCCIÓN

La historia de México está ligada, de una u otra forma, al sistema presidencial, incluso desde la época prehispánica se encuentran los primeros vestigios de ello a través de las diversas formas de organización que adoptaron los pueblos originarios del actual territorio del país, en las cuales el poder se depositaba en manos de una sola persona, lo cual se reprodujo, *mutatis mutandis*, a la actualidad, con lo que se ha denominado como “presidencialismo”, el cual es una adecuación del sistema presidencial originado en los Estados Unidos, en el que se presenta un predominio del Poder Ejecutivo, es decir, del Presidente de la República, por sobre los demás poderes, los cuales se encuentran en una situación de subordinación respecto de aquel.

Dicho sistema tuvo su cenit durante el siglo XX con los diversos gobiernos del PRI (otrora PNR y PRM), partido que se consolidó en el poder durante 70 años, época durante la cual el poder del Presidente de la República fue casi absoluto, en virtud de la forma en la que estaba estructurado el sistema político mexicano, el cual le otorgaba una gran cantidad de facultades, verbigracia, el control de las elecciones, de la política monetaria, así como también las denominadas facultades metaconstitucionales, las cuales son aquellas que le están conferidas *de facto* al Presidente, ya que no están establecidas en ningún cuerpo normativo, y, sin embargo, existen y le otorgan una predominancia dentro del sistema, siendo algunas de ellas la designación de su sucesor o la jefatura real del partido político del que proviene.

Sin embargo, desde finales los años 70's empezó un proceso de democratización que consiguió, en un primer momento, limitar el poder del que gozaba el Presidente de la República al restarle facultades y depositarlas en otros órganos, sobre todo en los organismos constitucionales autónomos, y posteriormente logró la alternancia en el poder, con lo cual el PRI dejó la presidencia.

Desde el año 2000 en que se dio este cambio en la jefatura del poder a la actualidad hasta 3 partidos políticos diferentes han ocupado dicho cargo, lo que demuestra el éxito que tuvo dicho proceso y los avances que se dieron para transitar de un

“presidencialismo” hacia un verdadero sistema presidencial, y de un sistema de partido hegemónico a un sistema pluripartidista.

Empero, dicho pluralismo no trajo los resultados esperados, y las decisiones tomadas por los diversos Presidentes y actores políticos en turno generaron descontento en la población, quienes en las elecciones del 2018 volcaron su apoyo en el otrora candidato a la presidencia Andrés Manuel López Obrador y el partido político que representaba, MORENA, que fue creado por aquel, con lo que dicho sistema pluralista cambió drásticamente a uno de partido dominante, dada la abrumadora mayoría con la que obtuvo la victoria tanto en las elecciones presidenciales como en las de Diputados, Senadores, así como para gobernadores de los Estados, lo cual, a la postre, y siguiendo la máxima dicha por Lord Acton relativa al poder,¹ derivó en un regreso a un sistema de partido hegemónico.

En este orden de ideas, en los últimos años dichos avances democráticos se han visto amenazados desde la propia cúpula del poder, ya que, en virtud de los cambios en el sistema de partidos, y por ende en el sistema político, se han dado atisbos de una regresión a aquel “presidencialismo” mexicano, la cual se ha acelerado con las últimas elecciones, en virtud de que en la actualidad el Presidente goza de un gran poder y de pocos contrapesos, ya que tiene una mayoría que lo apoya tanto en el Congreso de la Unión, como en los Congresos de los Estados, aunado al hecho de que miembros del Poder Judicial, así como de diversos Organismos Constitucionales Autónomos, como la CNDH, son afines a sus ideales y propuestas, por lo que se vulnera la división de poderes en beneficio del Ejecutivo Federal debido al apoyo incondicional que le prestan a éste.

Lo anterior demuestra, por un lado, la fragilidad institucional con la cual estaba construido nuestro sistema democrático, el cual permitió el regreso de un Presidente con amplias facultades y poderes, y por otro, en este mismo orden de ideas, la necesidad de reformar el mismo a fin de evitar que el Presidente pueda tener más poder del que debería, dadas dichas deficiencias estructurales.

¹ El poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente.

Sin embargo, esto no es un hecho aislado, a lo largo de la historia el Presidente ha sido la institución más importante y más poderosa dentro del sistema político.

Derivado de todo lo anterior es que exista la necesidad de revisar el sistema con el fin de estructurar un verdadero sistema presidencial en México, ya que, como se ha mencionado en estos párrafos, el sistema que impera en la actualidad es un “presidencialismo”, una deformación de aquel, la cual pone al Presidente de la República en la cima del poder.

Para ello, en el primer capítulo se analizará qué es el sistema presidencial, por lo que habrá que explicar qué son las formas de gobierno, dentro de las que se incluye éste, y su diferencia con las formas de Estado, dada la relación que existe entre ambos conceptos.

Posteriormente, en el segundo capítulo se desarrollarán los antecedentes históricos del presidencialismo mexicano, desde la época prehispánica y hasta la actualidad, para entender sus orígenes, ya que en gran parte de la historia de México el Presidente en turno, o la persona que ocupe la titularidad del Poder Ejecutivo, ha tenido un poder casi absoluto, por encima del resto de los poderes, siendo claros ejemplos de ello Antonio López de Santa Anna, Benito Juárez, Porfirio Díaz, Huerta o incluso Calles. Muchos de ellos han abusado del poder para su beneficio, lo cual, de una u otra manera, ha marcado la pauta respecto a este poder, siendo esta una de las cosas que buscan combatirse en el presente trabajo.

En el tercer capítulo se analizará el marco jurídico actual, con el objetivo de entender cómo está organizado el Poder Ejecutivo, cuáles son sus facultades, así como sus limitaciones, lo cual ayudará posteriormente a entender cuáles son los puntos sobre los cuales habrá que mejorar la regulación existente.

Finalmente, en el último capítulo se realizarán una serie de propuestas, las cuales tienen por objeto estructurar un verdadero sistema presidencial, en el que existan verdaderos contrapesos y se respete la división de poderes. No se omite señalar que no se busca estructurar un Presidente débil, ya que, dados los antecedentes históricos y las necesidades actuales y futuras del país, se requiere del un Ejecutivo

fuerte, que pueda tomar decisiones de manera rápida y oportuna, pero ello no quiere decir que no deba tener límites o que no deba apegarse a la Constitución y a las leyes, que es lo que sucede muchas veces en un “presidencialismo”, de ahí el que deba reestructurarse.

CAPÍTULO 1. EL SISTEMA DE GOBIERNO

1.1 ANTECEDENTES

Para hablar acerca de los sistemas de gobierno se debe hablar, en primer lugar, del surgimiento y la formación del Estado. La palabra *Stato* comienza a emplearse durante el Renacimiento, específicamente a mediados del siglo XIV y principios del XV, en lo que hoy es Italia, para denominar, verbigracia, al *Stato di Roma* o al *Stato di Genova*, y es Maquiavelo en su obra *El príncipe* quien emplea por primera vez el término “*Stato*” en su acepción moderna, teniendo como referentes de ello a “los primeros grandes Estados nacionales, Francia, España e Inglaterra”².

Si bien es cierto que en la antigüedad existieron otras formas de organización política y social, verbigracia, las polis griegas, las *civitas* romanas, o los feudos durante la Edad Media, es la aparición del Estado (moderno) durante el siglo XV la que provoca un cambio de paradigma, el cual continua hasta nuestros días. Maquiavelo inicia *El príncipe* mencionando que “Todos los Estados, todas las denominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados”³. Es con él con quien se inicia el estudio científico del Estado moderno, el cual es la forma de organización política que continúa vigente hasta nuestros días.

El surgimiento del Estado moderno viene de la mano con la aparición de las monarquías absolutas. El hecho de que los primeros Estados surgieran con esta forma o sistema de gobierno no es casualidad, es producto de una necesidad histórica.

Maquiavelo en *El príncipe* va a hablar acerca del Estado y del poder (específicamente sobre el poder político). El poder político, hasta esa época, no era un poder autónomo, se encontraba subordinado a los otros poderes, a saber, el

² Córdova Vianello, Lorenzo, «Las razones del gobierno absoluto en el pensamiento de Maquiavelo», en Maquiavelo, Nicolás, *El príncipe*, trigésima edición, Ciudad de México, Porrúa, 2017, colección “sepan cuántos...”, número 152, p. VIII A.

³ Maquiavelo, Nicolás, *op. cit.*, p.3.

poder económico -ejemplificado en el feudalismo, donde el señor feudal tenía el poder dado que era dueño del feudo, su poder derivaba de su propiedad sobre la tierra- y el poder ideológico -ejemplificado con la iglesia católica-, entonces, para que pudiera surgir el Estado moderno, tenía que autonomizarse el poder político, y esto se logró a partir de guerras (civiles y sobre todo religiosas), las cuales poco a poco provocan esta autonomía del poder político, logrando que se sobreponga a los demás poderes, y es la Monarquía absoluta la forma en la que esto se materializa.

Aunado a lo anterior, también existen otros factores que desgastaron las instituciones feudales, como fueron la pandemia de la peste, las crisis económicas que propiciaron el cambio de un sistema económico feudal al mercantilismo, así como las mencionadas guerras, que debilitaron a los señores feudales en decremento de los reyes y príncipes.

Las monarquías absolutas rompen con las ideas localistas del medioevo y el régimen feudal que habían consagrado; [...] es gracias al hecho de que la figura del monarca concentra el poder, y por ello constituye el factor de unidad nacional, que la constitución de los Estados nacionales (Estado moderno) es posible. [...] Es a raíz de las guerras civiles -religiosas sobre todo- y las suscitadas a niveles internacionales -o más bien, supralocales- y de las exigencias que las mismas conllevan que la idea de nación como identidad poblacional y sociológica es planteada por primera vez en el terreno político; la monarquía con su carácter absoluto es justamente el factor cohesionador de esa idea. [...] La monarquía absoluta es, por un lado, el resultado de esas luchas con características supralocales, y, por el otro, es el elemento que, a raíz de esas guerras, fusiona definitivamente a los primeros Estados nacionales.⁴

Ejemplos de las guerras antes mencionadas que dieron origen a los primeros Estados modernos son la Guerra de las Dos Rosas, guerra por la sucesión en el

⁴ Córdova Vianello, Lorenzo, «Las razones del gobierno absoluto en el pensamiento de Maquiavelo», en Maquiavelo, Nicolás, *op. cit.*, p. VIII.

trono entre las casas de York y Lancaster, y que culmina con el establecimiento en el poder de la casa Tudor (la cual conjunta las otras dos casas en una sola), siendo coronado como Rey de Inglaterra Enrique VII, con lo que inicia la dinastía Tudor.⁵ Dicha guerra debilitó los poderes feudales de la nobleza, en decremento del poder real, lo que terminó por consolidar el absolutismo en aquel país; en Francia está la guerra de los Cien Años, conflicto bélico suscitado entre los reinos de Francia e Inglaterra, que culminaría con la victoria de aquellos y que traería como consecuencia la consolidación del poder real en manos de la monarquía francesa; y en el caso de España, están los siete siglos de guerra de reconquista contra los árabes, que culminaría en el año 1492 con la toma de la ciudad de Granada por parte de los Reyes Católicos, con quienes se iniciaría -gracias a su matrimonio, el cual unió las coronas de Castilla y Aragón- la consolidación territorial de aquel país, y la subsecuente formación de una monarquía absoluta en aquel país.

Maquiavelo observó esta situación, aunado al contexto que se vivía en Italia en esa época, en donde:

Reinaba la dispersión política y, como necesaria consecuencia, un estado permanente de recelo y de fricción, a menudo bélica, entre los muchos señoríos en que estaba dividida la península (itálica). [...] Por otra parte, y a favor de este estado de cosas, eran también continuas [...] las intervenciones de las potencias transalpinas (de Francia, España y del Imperio germánico). [...] Intervenciones tanto espontáneas como solicitadas por los gobiernos italianos, los cuales no vacilaban en llamar al invasor extranjero, con tal de abatir al odiado rival de su propia nación.⁶

En este orden de ideas, Maquiavelo ve necesaria la concentración del poder en manos de un príncipe (lo que da pie a la monarquía absoluta) para combatir la

⁵ Cfr. Sirvent Gutiérrez, Consuelo, *Sistemas jurídicos contemporáneos*, vigésima primera edición, Ciudad de México, Porrúa, 2018, p. 65.

⁶ Gómez Robledo, Antonio, «5° centenario del nacimiento de Nicolás Maquiavelo» en Maquiavelo, Nicolás, *op. cit.*, p. XVIII.

problemática situación que vivía la península y lograr la unificación de Italia, teniendo como referencia lo que había pasado con los demás Estados -Francia, Inglaterra y España-.

Al mismo tiempo, se debe recordar el hecho de que Maquiavelo consideraba que los Estados podían ser o principados o repúblicas, si bien es cierto que él pugnaba por los primeros, lo hacía con un fin republicano. Para entender sus postulados no basta con la lectura de *El príncipe*, sino también los *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, obra en la cual se describen la estructura y los beneficios de la República (la república romana), entendida esta como un gobierno popular, lo cual contrasta con el gobierno autoritario que describe en *El príncipe*. Para Maquiavelo, la única manera en que puede surgir el Estado es través de este gobierno autoritario y despótico implantado por el príncipe, el cual debe tener como fin último de su actuación la forma republicana de gobierno; una vez establecido el Estado, y una vez que el príncipe (el mismo que describe Maquiavelo en su obra) ha inculcado la virtud política en sus ciudadanos, puede decirse que ha cumplido su cometido y es entonces que debe procurar la instauración de la República.⁷

Una vez instaurada la monarquía absoluta, con el paso de los siglos surgió el problema de limitar ese poder, y es cuando aparecen mecanismos para limitarlo, tales como la separación de poderes, la cual evolucionó hasta la actualidad en que se tienen a los Organismos Constitucionales Autónomos.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante mencionar que diversos autores han postulado distintas teorías acerca del origen del Estado, a saber:

A. Teorías del origen divino del Estado.

Estas teorías parten de un origen sobrenatural, teniendo el Estado su punto de partida en Dios, por lo que el poder político se deriva de él. Dentro de estas teorías destacan pensadores como San Agustín y Santo Tomás. El primero, en su obra *La*

⁷ Córdova Vianello, Lorenzo, «Las razones del gobierno absoluto en el pensamiento de Maquiavelo», en *Maquiavelo, Nicolás, op. cit.*, pp. VII-VIII F.

ciudad de Dios, distingue dos tipos de ciudades, ambas creadas por voluntad divina: la terrenal, que es una ciudad donde impera el pecado, que se desvió del plan de Dios, y que es donde se originó el poder político (y aquí es donde se encuentra el Estado), y la ciudad celestial (o ciudad de Dios), la cual está libre de todo mal y del pecado, basada en el cristianismo. Mientras que Santo Tomás, en su *Suma Teológica* habla acerca de una jerarquía en el universo, y en cuya cúspide se encuentra Dios, y dentro de esta jerarquía se encuentra inserto el Estado, el cual deriva de él, y tiene por finalidad el bien común.⁸

B. Teorías contractualistas.

Estas teorías parten de la idea del contrato social; entonces, el Estado sería el resultado de este acuerdo de voluntades adoptado por todos los integrantes de la sociedad, quienes ceden parte de sus libertades y derechos a la voluntad general para garantizar el disfrute de los restantes. Dentro de estas teorías destacan Hobbes con su *Leviatán*; Locke con su obra *Ensayo sobre el gobierno civil*; y Rousseau con *El contrato social*.⁹

Hobbes en su obra *Leviatán* menciona que el ser humano en el estado de naturaleza no tiene límites a su libertad, y en tal posición el hombre es el lobo del hombre, es malo por naturaleza, lo cual lo lleva a encontrarse en una situación de constante violencia, en un estado de guerra, y logra transitar de dicha situación hacia el estado civil mediante la celebración de un contrato con sus semejantes, el cual está basado y deriva de las leyes de la naturaleza, y que se resumen en la idea de no hacerle a otro lo que no quieras que te hagan a ti.

Locke en su *Ensayo sobre el gobierno civil* parte también de un estado de naturaleza en el cual todo hombre es libre e igual a los demás, sometidos a una ley natural, la cual los obliga a todos, y la cual coincide con la razón del hombre, por lo que cada uno puede ejecutarla, pero en dicho estado de naturaleza está en una situación de

⁸ Cfr. Fernández Ruíz, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, séptima edición, Ciudad de México, Porrúa, 2016, p. 2.

⁹ Cfr. *Ibidem*, p.3.

constante peligro e inseguridad a causa de los demás hombres, quienes no siempre cumplen con los mandamientos de esta ley natural, y es por esto que voluntariamente renuncia a esa libertad, pactan con los demás y ceden esa libertad y ese poder a la comunidad para constituir así la sociedad política o civil, que será la que dirima todas las disputas que surjan entre los miembros de esta sociedad, con el fin de tener una vida más segura y pacífica, y dicha sociedad se gobierna por lo que dicte mayoría de sus integrantes.

Rousseau elabora su teoría sobre el contrato social con base en su *Discurso sobre el origen de la desigualdad* y en *El contrato social*. En el estado de naturaleza el hombre es libre y bueno, pero con el surgimiento de la propiedad privada se rompe ese estado de naturaleza y entra en una situación de guerra, violencia e injusticia, la cual obliga a celebrar el contrato social para salir de esa situación. Él lo expone en los siguientes términos:

“Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no se obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes.” Tal es el problema fundamental cuya solución da el *Contrato social*.

[...] Si se descarta, pues, del pacto social lo que no es esencia, encontraremos que queda reducido a los términos siguientes: “Cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro considerado como parte indivisible del todo”.¹⁰

C. Teorías sociológicas.

¹⁰ Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social*, vigésima edición, Ciudad de México, Porrúa, 2019, colección “sepan cuántos...”, número 113, pp. 11-12.

Estas teorías plantean que es el devenir histórico de la sociedad lo que origina el Estado. Dentro de estas teorías se encuentran autores como Fustel de Coulanges y Friedrich Engels.¹¹

D. Teorías organicistas.

Estas teorías consideran al Estado como un ente u organismo biológico, vivo. Dentro de los autores que postulan estas teorías se encuentran Rudolf Kjellen y Óscar Hertwig.¹²

Una vez presentadas las distintas teorías acerca del origen del Estado, queda definir qué es el Estado, así como cuáles son sus elementos constitutivos.

Jellinek estudió al Estado desde un doble aspecto: sociológico y jurídico, con lo cual desarrolló su teoría de la doble cara del Estado. En relación con el primero, definió al Estado como “la unidad de asociación dotada originariamente de poder de dominación, y formada por hombres asentados en un territorio”.¹³ Respecto al segundo, lo definió como “la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentado en un determinado territorio”.¹⁴

Kelsen rechaza la teoría de Jellinek, ya que en su opinión el Estado y el derecho son dos maneras de nombrar a una misma cosa. Él define al Estado como “un sistema de normas o la expresión para designar la unidad de tal sistema; y sabido esto, se ha llegado ya al conocimiento de que el Estado, como orden, no puede ser más que el orden jurídico o la expresión de su unidad”¹⁵.

¹¹ Cfr. Fernández Ruíz, Jorge, *op. cit.*, p. 5.

¹² Cfr. *Ibidem*, p. 7.

¹³ Jellinek, Georg, «Teoría general del Estado», en Fernández Ruíz, Jorge, *op. cit.*, p. 15.

¹⁴ *Ibidem*, p. 16.

¹⁵ Kelsen, Hans, «Teoría general del Estado» en Fernández Ruíz, Jorge, *op. cit.*, p. 16.

Para Weber, el Estado “es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio -el territorio es un elemento distintivo-, reclama para sí (con éxito) el monopolio de la violencia física legítima.”¹⁶

Héctor González Uribe critica la definición de Kelsen, la cual reduce al Estado a un simple esqueleto normativo; para él, el Estado es “Una sociedad humana establecida permanentemente en un territorio, regida por un poder supremo, y que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana”.¹⁷

De las definiciones anteriores se desprenden los elementos del Estado, los cuales, de conformidad con la doctrina tradicional, son 3: población y territorio como elementos tangibles, y el gobierno/poder, como elemento intangible. Algunos otros autores agregan el orden jurídico y la finalidad del Estado como elementos de éste.

La población es el primer elemento constitutivo del Estado, es el elemento humano del mismo. Para Kelsen “son los individuos cuya conducta se encuentra regulada por el orden jurídico nacional: tratase del ámbito personal de validez del orden jurídico”.¹⁸

Dicho pueblo está asentado en un espacio físico determinado, donde se desenvuelve y desarrolla su vida en sociedad, el cual constituye el segundo elemento del Estado: el territorio. Para Kelsen es “el ámbito espacial de validez del orden jurídico nacional”.¹⁹

¹⁶ Weber, Max, *La política como profesión*, trad. de Joaquín Abellán, Madrid, Biblioteca nueva, 2007, Colección Clásicos del pensamiento, número 46, pp. 56-57.

¹⁷ González Uribe, Héctor, «Teoría política» en Fernández Ruíz, Jorge, *op. cit.*, p. 18.

¹⁸ Serra Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*, décimo séptima edición, México D.F., Porrúa, 2005, p. 242.

¹⁹ *Ibidem*, p. 271.

El último elemento del Estado conforme a la teoría clásica es el poder (también tratado por diversos autores como “gobierno”). El poder del Estado es un poder político (y, por ende, público), del cual ya se habló brevemente en este trabajo, y es el medio por el cual éste puede realizar sus objetivos y sus fines, valiéndose para ello incluso del uso de la violencia legítima. De lo anterior, se desprende que este poder político debe sujetarse a las leyes, por lo cual se convierte en un Estado de Derecho, pero a raíz de los acontecimientos ocurridos durante la Segunda Guerra Mundial y con el auge de los derechos fundamentales, se convierte en un Estado Constitucional de Derecho, ya que no todo derecho es justo, debe apegarse a unos contenidos mínimos, los cuales son los derechos humanos (derechos fundamentales, una vez que han ingresado en el sistema jurídico).

Lo anterior nos lleva a la idea del orden jurídico. Diversos autores sostienen que los tres elementos de la teoría clásica no son suficientes para explicar al Estado, al hacerle falta un elemento más a la citada teoría, que es el derecho u orden jurídico, el cual está íntimamente relacionado con el Estado, ya que la existencia de uno condiciona la del otro, dado que el derecho, expresado a través de normas, tiene como nota característica la coercitividad, la cual se la da el Estado, ya que es quien tiene el monopolio de la violencia legítima, y sin éste, aquello no sería derecho, no serían normas jurídicas, y a la inversa, sin el derecho el Estado carecería de regulación y organización, lo cual generaría caos, desorden y anarquía. Sin embargo, de la lectura de las ideas anteriores se desprende que el orden jurídico viene implícito dentro de la idea del poder del Estado, el cual es un concepto en constante movimiento y que ha evolucionado con el paso del tiempo, siendo en principio un poder absoluto, para ser ahora un poder limitado por la constitución y por los derechos humanos.

Por lo que hace al elemento teleológico del Estado, es decir, sus fines, existen diversas posturas al respecto, desde las que consideran que el Estado carece de algún fin, pasando por aquellas que consideran que es un fin en sí mismo, hasta aquellas que mencionan que el fin del Estado es el bien público, así como la

realización de los valores individuales y sociales de la persona humana.²⁰ Sin embargo, al ser el Estado una creación humana, como cualquiera de ellas, debe tener unos fines, los cuales van íntimamente relacionados con el derecho, ya que van dirigidos al bien común y a regular la vida en sociedad.

Una vez entendido lo que es el Estado y sus elementos constitutivos, se pasará a hablar acerca de las formas que puede adoptar éste, es decir, las formas de Estado.

Antes de hablar propiamente del tema, se deben diferenciar lo que son las formas de Estado, de lo que son las formas de gobierno, ya que son conceptos que en ocasiones se suelen confundir.²¹

Acosta Romero señala que las formas de Estado son el género, mientras que las formas de gobierno son uno de los elementos que lo conforman. Señala que “las formas de Estado son la forma que adopta el todo social, esto es, que tienen que referirse a todo el Estado, mientras que la forma de gobierno se refiere a una parte de este todo.”²² Entonces, las formas de Estado hacen referencia a la estructura total de dicho Estado, lo cual viene dado por las relaciones que se establecen entre el pueblo, el territorio y el poder político de éste, mientras que por sistema de gobierno se hace referencia a la forma de uno de los elementos del Estado: el poder, así, las formas de gobierno están determinadas por el lugar que ocupan y las relaciones que se establecen entre los distintos órganos derivados de dicho poder.

Las formas de Estado son “la conceptualización y materialización del poder político y jurídico que abarca a sus tres elementos: territorio, población y gobierno [...] con

²⁰ Cfr. Fernández Ruíz, Jorge, *op. cit.*, p. 13.

²¹ Es importante mencionar que existen diversos autores que las manejan bajo una misma denominación. Sin embargo, para efectos de la presente investigación se manejarán como conceptos diferentes.

²² Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del Derecho Administrativo*, octava edición, México D.F., Porrúa, 1988, pp. 73-74.

la finalidad de hacer efectivos los fines u objetivos del Estado”²³ y en la actualidad, los Estados pueden adoptar alguna de las siguientes tres formas: a) Estados simples; b) Estados complejos; y c) Estados mixtos o híbridos.

Los Estados simples, también llamados unitarios o centrales, son aquellos en los cuales existe un único poder central (este tipo de Estado deriva de los regímenes absolutistas, en los cuales el poder se encontraba centralizado en manos del Rey) que toma las decisiones tanto en lo político como en lo administrativo. Este tipo de Estados cuentan con un solo territorio, una sola población y una sola soberanía, la cual ejerce de manera directa, sin intromisión de otros poderes. En esta forma de Estado las regiones o partes que lo componen carecen de autonomía, ya que las decisiones políticas fundamentales dimanarían del centro (si bien es cierto que puede darse una descentralización administrativa para hacer más eficiente la implementación de dichas decisiones).²⁴ Ejemplos de este tipo de Estados son la mayoría de los Estados latinoamericanos, excepto México, Brasil, Venezuela y Argentina.

Los Estados complejos o compuestos están formados por otros Estados, lo que da como resultado un “Estado de Estados”, el cual asumirá el ejercicio de algunas funciones en todo el territorio de éste, y el resto serán ejercidas por los Estados que lo conforman en el ámbito espacial de sus respectivas competencias. Esta segunda forma presenta diversas modalidades del mismo, a saber: a) la unión de Estados (personal y real); b) la confederación de Estados; y c) el Estado federal.

Respecto a las uniones de Estados, tanto las personales como las reales, éstas son figuras caídas en desuso en la actualidad, consistían en la asociación de diversos Estados, los cuales no constituían un nuevo Estado, pero sí formaban un agregado político distinto al de cada uno de éstos por separado frente al resto de la comunidad

²³ Escobar Salinas, Celso, en Contreras Bustamante, Raúl, y De la Fuente Rodríguez, Jesús (coord.), *Diccionario jurídico*, Ciudad de México, Tirant Lo Blanch-UNAM, 2019, p. 918.

²⁴ Cfr. Serra Rojas, *op.cit.*, pp. 550-551.

internacional. En las uniones personales los Estados compartían un mismo jefe de Estado, pero mantenían gobiernos independientes entre sí; en cambio, en las uniones reales los Estados en cuestión compartían no sólo el mismo jefe de Estado, sino que también ciertas cuestiones relativas a su gobierno, verbigracia, aspectos relativos a las relaciones exteriores, a la defensa y a las finanzas.²⁵ La diferencia entre las uniones personales y las reales radicaba en el grado de unión entre los Estados, ya que ésta va más allá en cuanto a sus alcances que aquella.

Respecto a la confederación, ésta es resultado de un tratado internacional celebrado entre diferentes Estados, los cuales se unen con algún propósito concreto (generalmente para su defensa), y mantienen cada uno de los Estados parte su soberanía intacta, por lo cual pueden retirarse de la confederación en el momento que deseen, lo cual genera cierta inestabilidad en esta clase de unión. La confederación puede tener órganos y poderes públicos distintos a los de los Estados parte, sin embargo, los mismos se encuentran limitados. La confederación es la antesala de la federación.

El Estado federal es producto de un pacto social, plasmado en una constitución, en el cual varios Estados se unen para crear una entidad superior a ellos: el Estado federal, lo cual conlleva un reparto y distribución de competencias entre éste y las ahora entidades federativas que lo componen. La federación es quien representa a los demás en el plano internacional, por lo cual es ésta el único sujeto de derecho internacional; las entidades federativas tienen relaciones entre ellas y con la federación de derecho interno, y mantienen una autonomía en lo que respecta a sus regímenes interiores.²⁶

El federalismo tuvo su origen en los Estados Unidos, en la Constitución de 1789, la cual establece como forma de Estado a la federación.

Fácticamente un Estado puede adoptar esta forma de Estado de distintas maneras, verbigracia, ser resultado de una confederación, la cual para estrechar más sus

²⁵ Cfr. Fernández Ruíz, Jorge, *op. cit.*, p. 41.

²⁶ Cfr. *Ibidem*, p. 42.

lazos deciden convertirse en una federación, tal como fue el caso de los Estados Unidos o el de Suiza; o también pasar de ser un Estado unitario a uno federal, como fue en el caso de Brasil o México, y es en estos últimos casos en los cuales el modelo federal puede presentar problemas, ya que no surgió de una unión de Estados, sino de la desintegración de uno, dotándoles de cierto grado de autonomía a las regiones que lo integran.

Los Estados mixtos o híbridos están representados por el Estado unitario descentralizado, el cual se ubica en una posición intermedia entre el estado unitario y el estado federal, ya que toma elementos de ambas formas de Estado, siendo su máximo exponente el Estado español con sus comunidades autónomas. Este tipo de Estados presentan un “esquema unitario con una fuerte dosis de descentralización política y administrativa, expresada a través de la existencia de regiones autónomas cuyas características las asemejan a las entidades federativas del esquema federal”.²⁷

Ahora se pasará a hablar acerca de las formas o sistemas de gobierno, para diferenciarlas de las formas de Estado. Jorge Carpizo señala que por Sistema de Gobierno se entiende “la existencia de dos o más detentadores del poder, cada uno de ellos con competencia otorgada constitucionalmente y que al actuar tiene la obligación de cooperar con el otro u otros en la constitución de la unidad estatal que se manifiesta en la real estructura del poder político en una sociedad”.²⁸

Los sistemas de gobierno que se tienen en la actualidad son dos principalmente: el parlamentario y el presidencial; asimismo, en los últimos años han surgido formas híbridas de estos dos, a saber: el semipresidencialismo y el semiparlamentarismo.

Es importante señalar que un sector de la doctrina clasifica a los sistemas de gobierno como monarquías y repúblicas. Se entiende por las primeras aquel sistema

²⁷ *Ibidem*, p. 43.

²⁸ Carpizo, Jorge, *La constitución mexicana de 1917*, quinta edición, México D.F., UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982, Colección Estudios Doctrinales, núm. 37, p. 243.

de gobierno en el cual el poder está en manos de una sola persona, denominado monarca o rey, el cual ejerce de manera vitalicia, y cuya investidura es de carácter hereditaria; la justificación de las monarquías en la actualidad se basa en un aspecto religioso o en ser la representación de la identidad nacional de los pueblos, es decir, son un principio unificador de la nación. En la actualidad la función del monarca es la de ser el jefe de Estado (y jefe de gobierno en los casos de monarquías absolutas).²⁹ En la actualidad se pueden distinguir tres tipos de monarquía, a saber:³⁰

1. Monarquías absolutas: son aquellas en las cuales el poder está en manos del rey, quien es también el único depositario y detentador de la soberanía. Un ejemplo de Estados que mantienen esta forma de gobierno son Arabia Saudí y Qatar.
2. Monarquías constitucionales: son aquellas en las cuales el poder del rey está supeditado a lo que establezca la constitución. En este tipo de monarquías, el rey ejerce el poder, pero dentro de los marcos que establezca la constitución.
3. Monarquías parlamentarias: son aquellas en las cuales el poder se comparte entre el monarca y el parlamento, siendo aquel el jefe de Estado y un símbolo de la unidad nacional sin ejercicio efectivo del poder, ya que quien lo ejerce verdaderamente es el parlamento y el jefe de gobierno, denominado generalmente primer ministro.

Por lo que hace a la república, ésta es una forma de gobierno popular, en la que el pueblo es el soberano y ejerce dicha soberanía a través de sus representantes, los cuales son electos por el mismo pueblo para ejercer su encargo durante un tiempo determinado, y tienen un poder limitado a lo que establezcan la constitución y las

²⁹ Cfr. Contreras Bustamante, Raúl, y De la Fuente Rodríguez, Jesús (coord.), *op. cit.*, pp. 1217-1218.

³⁰ Cfr. Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, pp. 460-461.

leyes. A diferencia de la monarquía, aquí el titular del gobierno no es hereditario, sino que es electo por el pueblo por un periodo determinado.

Sin embargo, tal como menciona el Doctor Jorge Fernández Ruíz, ésta es una clasificación del siglo XIX y principios del siglo XX, la cual ha sido sustituida por la que hace referencia a los sistemas presidencial y parlamentario, esto debido a que durante dichos siglos muchas dictaduras se escudaron bajo la etiqueta de repúblicas y le hicieron perder la connotación democrática y popular que caracterizaba a esta forma de gobierno, siendo ejemplos de ello las dictaduras de Porfirio Díaz en México, Jorge Videla en Argentina, Stalin en la URSS, Fidel Castro en Cuba, Pinochet en Chile, por mencionar algunos. Y en el caso de las monarquías, éstas sufrieron un proceso de democratización, sustituyendo esa asociación que se tenía de ellas con el autoritarismo, ya que durante el siglo XX muchas monarquías eran más democráticas que muchas repúblicas, verbigracia, el caso de Canadá, el Reino Unido o el de los países nórdicos.³¹ En este tenor es que sigue en la presente investigación la clasificación moderna sobre los sistemas de gobierno, la cual los divide en sistemas parlamentarios y presidenciales.

Finalmente se tiene que hablar acerca del sistema político, que es lo que engloba a todos los demás conceptos antes mencionados. Así, por sistema político se entiende el “conjunto de instituciones, fuerzas, estructuras, relaciones, grupos y procesos, por los cuales y a través de los cuales se genera, se distribuye, se usa y se modifica el poder político en una sociedad y fase histórica determinadas.”³²

El mismo abarca tanto a actores como a estructuras, así como sus interacciones.³³

³¹ Cfr. Fernández Ruíz, Jorge, *op. cit.*, pp. 46-47.

³² Carpizo, Jorge (Coord.), *Diccionario Jurídico Mexicano*, México D.F, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo VIII, 1984, p. 141.

³³ Cfr. Covián, Miguel, *¿Cómo transformar el sistema político sin reformar el Estado Social?*, México D.F., Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2008, pp. 3-4.

Dentro de los actores tenemos:

- a) Ciudadanía (electores).
- b) Partidos políticos.
- c) Autoridades electorales.
- d) Detentadores formales del poder (autoridades y servidores públicos).
- e) Detentadores informales del poder (se asemeja a aquello que Ferdinand Lassalle denominaba “factores reales del poder, que son el ejército, los sindicatos y asociaciones, detentadores del poder económico, medios de comunicación, entre otros).
- f) Gobernados.³⁴

Asimismo, dentro de las estructuras del sistema político se encuentran:

- a) Subsistema de representación política.
- b) Subsistema electoral.
- c) Subsistema de partidos políticos.
- d) Subsistema constitucional (aquí es donde se encuentra la forma del Estado así como el sistema de gobierno).
- e) Subsistema de control de constitucionalidad del poder político.
- f) Subsistema de control de legalidad del poder político.
- g) Subsistema de responsabilidad de los detentadores formales del poder.³⁵

1.2 SISTEMA PARLAMENTARIO

El sistema parlamentario tiene sus orígenes en Inglaterra durante la Edad Media, concretamente con el Rey Guillermo I (Guillermo el Conquistador), quien durante su reinado gobernó auxiliado por un cuerpo colegiado denominado *Curia Regis*, el cual se conformaba por sus consejeros más cercanos (lo cual constituye uno de los primeros antecedentes del actual parlamento).

³⁴ *Ibidem*, p. 4.

³⁵ *Ídem*.

Posteriormente, durante el reinado del Rey Juan I (Juan sin Tierra) y motivados por los abusos de éste, los barones lo obligaron a firmar la Carta Magna, documento en el cual se establecían diversas obligaciones a cargo del Rey para con éstos. Lo que se buscaba era limitar el poder del rey. Dicha carta fue ratificada a la muerte de Juan I por Enrique III, quien además la complementó con el Segundo Estatuto de Westminster de 1285.³⁶ Además, es con él con quien se ubica el inicio del parlamento inglés, al convocar el Consejo del Rey a una “asamblea compuesta no solamente de los barones y el clero, sino también a dos caballeros por cada condado y dos burgueses por cada ciudad”³⁷ para discutir los asuntos del reino, siendo esta asamblea el antecedente directo del actual parlamento inglés.

Durante el reinado de Eduardo I, el parlamento se convertiría en el órgano de relación entre el Rey y el pueblo, ya que en él se encontraban representadas todas las clases sociales. El parlamento se dividió en dos cámaras, la Cámara de los Lores y la Cámara de los comunes, la primera conformada por el clero y los barones, y la segunda por los representantes de los condados y las ciudades.³⁸

Posteriormente, otros documentos que sirvieron para limitar y controlar el poder del rey y que sentarían las bases del sistema parlamentario británico serían la *Petition of Rights* de 1628, la cual reafirmaba lo establecido en la Carta Magna, y establecía que nadie podía ser obligado a hacer préstamos al rey en contra de su voluntad, que los impuestos debían ser pagados sólo cuando estuvieran establecidos en la ley respectiva, y las detenciones debían ser conforme a la ley; el *Habeas Corpus* de 1679, el cual impedía detenciones arbitrarias; así como la *Bill of Rights* de 1689,

³⁶ Cfr. Sirvent Gutiérrez, Consuelo, *Sistemas jurídicos contemporáneos*, op. cit., pp. 59-65.

³⁷ Cfr. Sirvent Gutiérrez, Consuelo, *Sistema parlamentario y sistema presidencial*, México D.F., Centro de Estudios de la Cámara de Diputados, Serie Roja, 2008, p. 24.

³⁸ Cfr. *Ídem*.

documento en el cual se le otorgaba un gran poder al Parlamento en decremento de la figura del Rey.

Con la subida al poder de Jorge I en 1714 inicia la Dinastía Hannover, y también da inicio la forma de gobierno parlamentaria, ya que el Rey, al ser de origen alemán y desconocer las leyes y la lengua inglesa, se desentiende de los asuntos del Estado, los cuales delegó en uno de sus ministros, el lord del tesoro y canciller de hacienda, sir Robert Walpole en el año 1721, con lo que se inicia *de facto* con la figura del primer ministro.³⁹

Con el paso de los años el parlamento adquirió paulatinamente un carácter democrático, hasta que se consiguió el voto popular en 1918, al mismo tiempo que la Cámara de los Lores perdió poder en detrimento de la Cámara de los Comunes, la cual se convirtió en la cámara más importante a nivel parlamentario, y es de ella de donde emerge actualmente el primer ministro.

El sistema parlamentario tuvo su origen en el Reino Unido y se expandió a diversas partes del mundo, con una fuerte presencia en Europa, donde en la actualidad es el sistema de gobierno de una gran cantidad de países tales como el propio Reino Unido, Alemania, España, Suecia, Noruega, o los Países Bajos.

En este sistema de gobierno, compatible tanto con los sistemas monárquicos como con los republicanos, se hace una distinción entre el Estado y el gobierno, por lo cual el poder ejecutivo es dual: se tiene un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno, el primero denominado en las monarquías parlamentarias como Rey y en las repúblicas parlamentarias como Presidente, y el segundo denominado generalmente Primer Ministro, aunque también recibe otros nombres como el de Canciller, en Alemania, o Presidente de gobierno, en el caso de España.⁴⁰

³⁹ *Ibidem*, p. 25

⁴⁰ Cfr. Fernández Ruíz, Jorge, *op. cit.*, p.47.

El Jefe de Estado tiene funciones más representativas y de protocolo, siendo el símbolo de la unidad nacional; en cambio, el Jefe de Gobierno es quien conduce la administración pública y el gobierno mismo.

El poder legislativo está representado en el parlamento, el cual es la institución principal en este sistema de gobierno, de él surgen el Primer ministro y el gabinete, siendo por tanto responsables políticamente ante el propio parlamento, de ahí la existencia de figuras como la moción de censura y el voto de confianza.

La moción de censura es un procedimiento instado por el propio parlamento ante la pérdida de confianza en el gobierno para exigirle responsabilidad política. La moción de censura puede adoptar dos formas, a saber: a) destructiva, en la cual simplemente se destituye al Primer Ministro y a su gabinete y se deja un vacío en el poder, por lo cual se deben convocar a elecciones, o b) constructiva, en la cual el parlamento debe proponer, al mismo tiempo que la moción de censura, a un nuevo primer ministro, por lo que si prospera la moción, se sustituye un gobierno por otro.

En el voto de confianza, en cambio, es el gobierno mismo el que solicita al parlamento que determine si éste cuenta o no con su confianza y por tanto pueden seguir o no gobernando, en caso de una negativa, implica la dimisión del gobierno. Pese a lo anterior, el gobierno también tiene cierto control sobre el parlamento, ya que tiene la facultad de disolverlo y convocar a elecciones para que se elija a uno nuevo.

Es por ello que aquí la división de poderes se ve sustituida por una colaboración de poderes, sobre todo por lo que hace al ejecutivo y al legislativo, los cuales están en constante interacción el uno con el otro.⁴¹

El Jefe de Estado en las monarquías es de carácter vitalicio, mientras que en las repúblicas es electo democráticamente. En cambio, el Parlamento es electo democráticamente, por medio del voto popular; los electores votan por quienes van a ocupar los escaños en el Parlamento, y en esta decisión va implícito quién será

⁴¹ Cfr. *Ibidem*, p. 48.

electo como Jefe de Gobierno, ya que generalmente el líder del partido o de la coalición mayoritaria será quien sea elegido por el Parlamento como Primer Ministro. Y éste a su vez elige a su gabinete de entre los miembros del Parlamento. De ahí que el Primer Ministro y los ministros que forman parte del gabinete realicen funciones tanto en el Poder Ejecutivo como en el Legislativo.

1.3 SISTEMA PRESIDENCIAL

El sistema presidencial tiene sus orígenes en los Estados Unidos, específicamente con la Constitución de 1789, que es la que establece en su artículo II que el poder ejecutivo será conferido a un Presidente.

Una vez terminada la Guerra de los Siete Años suscitada entre Francia y el Reino Unido, con victoria de estos últimos apoyados por las Trece Colonias, éstas no fueron recompensadas por el apoyo dado en la guerra, al contrario, ya que en los años subsecuentes los británicos impusieron nuevos impuestos a las colonias (al azúcar, al café, a los textiles, al sello, al vidrio, al papel y al té), lo que provocó el descontento de las colonias y finalmente se optó por derogarlos, salvo el del té, lo que generó las protestas que derivaron en el Motín del Té en Boston en 1773, en el cual un grupo de colonos arrojaron al mar cargamentos de té provenientes del Reino Unido, lo que a su vez provocó que en 1774 el Parlamento británico emitiera las llamadas leyes intolerables, las cuales eran una serie de leyes represivas para las colonias.

En ese mismo año se reunió el Primer Congreso Continental de las colonias, el cual sentaría las bases para un Segundo Congreso, el cual se llevaría a cabo al año siguiente. En el inter se iniciaría la guerra de independencia de las Trece Colonias.

Ese Segundo Congreso asumiría la función de un gobierno nacional y el 4 de julio de 1776 suscribiría la Declaración de Independencia de los Estados Unidos. Su independencia fue reconocida primero por Francia, quien aportó ayuda financiera y naval durante la guerra, la cual terminó en 1781, año en el que los británicos se rindieron.

Una vez proclamada su independencia, las colonias se organizaron en una confederación, lo cual quedó plasmado en los “Artículos de la Confederación y la Unión Perpetua”; sin embargo, una vez terminada la guerra, fue necesario revisar el sistema y se convocó a una asamblea para ello en Filadelfia, en el año de 1787, asamblea de la cual surgiría a la postre la Constitución de los Estados Unidos, la cual fue promulgada ese mismo año y entró en vigor hasta 1789. En ella se establecía en el mencionado artículo la figura del Presidente.⁴²

Jorge Carpizo señala que los antecedentes y fuentes de dicho sistema presidencial para el constituyente estadounidense son los siguientes:

- a) El derecho público inglés, pero “deformado”, ya que buscaron un Jefe de Estado, pero que no fuera hereditario, sino que fuera de elección popular y con una temporalidad limitada.
- b) Las constituciones de Nueva York de 1777 y la de Massachusetts de 1780, que establecieron ejecutivos independientes.
- c) Las obras de Locke, Montesquieu y Blackstone,⁴³ que delineaban las características que tendría el Poder Ejecutivo, el cual tendría límites.

Este sistema de gobierno, compatible exclusivamente con los sistemas republicanos, se caracteriza por tener un poder ejecutivo unipersonal, al reunir tanto la jefatura de Estado como la jefatura de Gobierno en la figura del Presidente.

En este sistema existe una división de poderes profunda, ya que cada poder es independiente de los otros, sobre todo por lo que hace a las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, ya que, a diferencia del sistema parlamentario, el ejecutivo no emerge del legislativo, pudiendo ser incluso aquel de un partido distinto al partido mayoritario en éste.⁴⁴ Existe una colaboración de poderes, verbigracia, para la

⁴² Cfr. Sirvent Gutiérrez, *Sistemas jurídicos contemporáneos*, *op. cit.*, pp. 101-103.

⁴³ Cfr. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, segunda edición, México D.F., Siglo XXI editores, 2002, p. 15.

⁴⁴ Cfr. Fernández Ruíz, Jorge, *op. cit.*, pp. 48-49.

aprobación de los Tratados Internacionales, sin embargo, ésta está más delimitada, lo que hace que predomine la división sobre la colaboración.

Existe la figura del juicio político, el cual es un “mecanismo de control constitucional no jurisdiccional que tiene como finalidad fincar responsabilidad política a alguno de los servidores públicos [...] que incurran en actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”⁴⁵, este proceso se lleva a cabo ante el Poder Legislativo, y el Presidente puede ser sometido al mismo en el caso de delitos graves del orden común y por traición a la patria. Sin embargo, es un mecanismo más restringido y específico que el del voto de censura del sistema parlamentario.

El Presidente es electo popularmente por un periodo de tiempo determinado. En algunos países también existe la figura del vicepresidente. Asimismo, puede nombrar y remover libremente a sus Secretarios de Estado, los cuales no pertenecen al poder legislativo.

Para finalizar este apartado, se señalarán las diferencias entre el sistema parlamentario y el presidencial:

Sistema Parlamentario	Sistema Presidencial
El poder ejecutivo es dual: existe un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno.	El poder ejecutivo es unipersonal, al reunir la jefatura del Estado y del gobierno en la figura del Presidente.
Es compatible tanto con los sistemas monárquicos como con los republicanos.	Es compatible exclusivamente con los sistemas republicanos.
El Jefe de Gobierno emerge del Parlamento, por lo cual es responsable políticamente ante éste.	El Presidente es electo popularmente. No depende del Congreso, por lo cual es independiente de éste.

⁴⁵ Garay Garzón, Víctor Manuel, en Contreras Bustamante, Raúl, y De la Fuente Rodríguez, Jesús (coord.), *Diccionario jurídico, op. cit.*, p. 1092.

Los miembros del gabinete son también parte del Parlamento.	Los secretarios de Estado no pertenecen al Congreso. Son nombrados y removidos libremente por el Presidente.
Existe una colaboración de poderes, sobre todo entre el Ejecutivo y el Legislativo, lo que genera la existencia de figuras como la moción de censura, el voto de confianza, o la disolución del parlamento.	Existe una división de poderes profunda, por lo que cada uno de los poderes es autónomo e independiente de los otros, si bien es cierto que existe algunos casos en los que los poderes colaboran y se relacionan entre sí.
El Jefe de Gobierno pertenece al partido o a la coalición mayoritaria en el Parlamento.	El Presidente, al ser independiente del Congreso, puede ser de un partido distinto al mayoritario en éste.

Para finalizar este apartado, se debe señalar que los constitucionalistas franceses como Hauriou, Burdeau, Conc, Duverger, entre otros, explican que existe una diferencia entre el sistema presidencial y el presidencialismo; el primero es el sistema de gobierno originado en los Estados Unidos, en el cual existe una clara división de poderes, pero también existe una colaboración entre los mismos sin que llegue a haber una subordinación, aunado a la existencia de pesos y contrapesos entre ellos. En cambio, el segundo es la adecuación de dicho sistema a los países latinoamericanos, en los cuales existe un predominio del poder ejecutivo sobre los otros poderes, los cuales se encuentran en una situación de subordinación respecto a aquel.⁴⁶ A esta segunda forma de gobierno también Loewenstein también le ha denominado “neopresidencialismo”, y se analizará más adelante en la presente investigación.

⁴⁶ Cfr. Salgado Pesantes, Hernán, «La hegemonía del Ejecutivo en el Sistema Presidencial de Latinoamérica. Entre el mito y la realidad», en *Revista Derecho y sociedad*, núm. 18, Lima, Perú, 2002, pp. 262-263.

1.4 SISTEMAS SEMIPRESIDENCIAL Y SEMIPARLAMENTARIO

Estos sistemas de gobierno son una forma híbrida o mixta de los dos anteriores. Se debe mencionar que existen autores que consideran que son dos figuras distintas, “en razón del peso y fuerza que tenga cada instancia en la toma de decisiones políticas y administrativas esenciales. Esto es, que dependiendo de la fuerza que tenga en un gobierno el Ejecutivo o el Parlamento, será la tendencia del gobierno”⁴⁷, si es el primero el que predomina, será un sistema semipresidencial, y si es el segundo, será semiparlamentario.

Asimismo, existe otra corriente que considera a este sistema híbrido como uno solo, en función de que las características de los llamados sistemas semipresidencial y semiparlamentario son prácticamente las mismas en ambos sistemas. Se seguirá esta corriente doctrinaria en el presente trabajo, ya que se considera que son más los elementos que tienen en común ambas figuras que las que los diferencian, siendo la principal el peso que tenga el Ejecutivo o el Parlamento en la toma de decisiones. El principal ejemplo de este sistema de gobierno es el caso de la Quinta República Francesa.

Este sistema de gobierno reúne características del sistema presidencial como del parlamentario, es compatible exclusivamente con los sistemas republicanos, se cuenta con un ejecutivo dual, ya que existe un Jefe de Estado, denominado Presidente, así como un Jefe de Gobierno, denominado Primer Ministro.

El Presidente es electo mediante el voto popular, mientras que el Primer Ministro es designado por el Presidente, con aprobación del Parlamento para poder formar gobierno. Los miembros del gabinete son nombrados por el Presidente a propuesta del Primer Ministro.

⁴⁷ Sirvent Gutiérrez, Consuelo, *Sistema parlamentario y sistema presidencial*, op. cit., p.31.

A diferencia del sistema parlamentario, el Jefe de Estado tiene funciones importantes y no meramente protocolarias; y a diferencia del sistema presidencial, pese a que el Gobierno -Primer Ministro y Gabinete- es nombrado por el Presidente, sus miembros son responsables políticamente ante el Parlamento, por lo que sólo el Parlamento puede removerlos de su encargo, y de ahí que estén presentes las figuras de la moción de censura y el voto de confianza; en cambio, el Presidente es independiente del Parlamento, por lo que no puede ser removido por éste, pero aquel sí puede disolverlo y convocar a elecciones.

En los casos en que el partido político mayoritario en el Parlamento es diferente al del Presidente, aumenta el poder del Primer Ministro y del Parlamento, en detrimento del de aquel, a este caso se le ha denominado en Francia como “cohabitación”, lo que provoca constantes tensiones en el funcionamiento del gobierno; en cambio, cuando coincide el partido mayoritario del Parlamento con el del Presidente, el Primer Ministro será un aliado de éste y por lo tanto mantendrá la preeminencia política.

Las características que presenta el sistema semipresidencial de la Quinta República Francesa, de acuerdo con la Constitución francesa, son:

- El Poder Ejecutivo es dual: existe un Jefe de Estado denominado Presidente, y un Jefe de Gobierno, denominado Primer Ministro.
- El Presidente es electo por voto popular, y dura en su encargo 5 años, no pudiendo ejercer más de dos mandatos consecutivos.
- El Parlamento se compone por dos cámaras: la Asamblea Nacional (cámara baja) y el Senado (cámara alta).
- El Primer Ministro es nombrado por el Presidente, y debe ser aprobado por la Asamblea Nacional, es responsable políticamente ante ella, por lo que es la única legitimada para remover al Primer Ministro y su Gobierno derivado de las figuras de la moción de censura y el voto de confianza.
- El Presidente es independiente del Parlamento, por lo que es políticamente irresponsable ante él, lo que hace que no pueda ser removido por éste.

- El Presidente, previa consulta con el Primer Ministro, podrá acordar la disolución de la Asamblea Nacional.
- El Gobierno dirigirá la política y la administración pública.

1.5 EL SISTEMA PRESIDENCIAL: CASOS CONCRETOS

1.5.1 Estados Unidos.

En la presente investigación ya se mencionaron los antecedentes de este sistema de gobierno, los cuales se relacionan con los Estados Unidos, ya que en este país es donde tuvo origen dicho sistema, por lo que se le menciona que es este sistema el clásico o puro. Por lo que ahora se procederá a analizar las características que tiene el mismo en la actualidad. El artículo II de la Constitución de los Estados Unidos regula al Poder Ejecutivo, establece las facultades y responsabilidades del Presidente, del Vicepresidente, la sucesión presidencial, el procedimiento para la elección presidencial, así como el del *impeachment*.⁴⁸

El artículo II, sección 1, establece que el Poder Ejecutivo será conferido a un individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos de América, quien desempeñará su encargo junto con el Vicepresidente.⁴⁹

Los requisitos para ser Presidente son ser ciudadano por nacimiento, haber cumplido treinta y cinco años de edad el día de la elección, y haber residido catorce años en los Estados Unidos.⁵⁰ Los mismos aplican para ser Vicepresidente.

⁴⁸ Juicio político.

⁴⁹ Art. II, section 1, Constitution of the United States, disponible en: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/05/SPA-Constitution.pdf> (fecha de consulta: 30 de agosto de 2022).

⁵⁰ *Ídem*.

El Presidente durará en su encargo un periodo de cuatro años, y puede ser reelecto una sola vez,⁵¹ de conformidad con la enmienda XXII, la cual establece el límite de mandatos en dos.

Por lo que hace a la elección de Presidente y Vicepresidente, el artículo II y la enmienda XII regulan el procedimiento de la misma. La elección es indirecta, ya que los ciudadanos no votan directamente por el Presidente y el Vicepresidente, sino que votan por una lista de electores presidenciales, y serán estos electores quienes finalmente emitan el voto por el Presidente y Vicepresidente.

El voto popular se ejerce para elegir la lista de electores, y en la mayoría de los Estados se aplica la regla de que el candidato que recibe la mayoría de los votos de ese Estado gana todos los votos electorales de ese Estado (con excepción de Maine y Nebraska, quienes asignan a sus electores mediante un sistema proporcional).

Los electores en cada Estado (y del Distrito de Columbia, en virtud de la enmienda XXIII, la cual establece que D.C. tendrá representación en el Colegio Electoral como si se trata de un Estado más, pero no tendrá más que el del Estado menos poblado) serán iguales al número de senadores y representantes a que cada Estado tenga derecho en el Congreso, resultando en la actualidad un total de 538 electores, por lo cual, para que un candidato gane las elecciones debe recibir por lo menos 270 votos. Todos estos electores conforman el Colegio Electoral.

Los electores votan de conformidad con el voto popular de sus respectivos Estados, pese a que esto no esté establecido en la constitución ni en ninguna otra norma, sino que se hace por costumbre.

Cada elector tiene derecho a un voto para Presidente y uno para Vicepresidente. Para ganar la presidencia, un candidato debe reunir por lo menos 270 votos electorales; si ningún candidato obtiene dicha cantidad de votos será la Cámara de

⁵¹ Enmienda XXII, section 1, Constitution of the United States, disponible en: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/05/SPA-Constitution.pdf> (fecha de consulta: 30 de agosto de 2022).

Representantes la que elegirá al Presidente de entre los tres que hayan obtenido el mayor número de votos a través de una votación secreta. Ocurre lo mismo en el caso de la vicepresidencia, salvo que aquí quien elegirá al Vicepresidente será el Senado de entre los dos que hayan obtenido el mayor número de votos.

Por lo que hace a la sucesión presidencial, esta se encuentra regulada en la enmienda XXV a la Constitución así como en la Ley de Sucesión Presidencial de 1947. La Constitución establece que en caso de que el Presidente sea depuesto de su cargo, en caso de muerte, o en caso de renuncia, su cargo será ocupado por el Vicepresidente; y ante la vacante del puesto de Vicepresidente, el Presidente nombrará a uno, quien deberá ser confirmado por el voto de la mayoría de los miembros del Congreso.

La Ley de Sucesión Presidencial establece el siguiente orden en la sucesión presidencial: Vicepresidente, presidente de la Cámara de Representantes, presidente Pro Tempore del Senado, y luego los miembros del Gabinete de los Estados Unidos, primero el Secretario de Estado, y luego los demás en el orden de creación de sus puestos.

Las facultades del Presidente están reguladas en las secciones 2 y 3 del artículo II, y son: ser el comandante del Ejército y la Marina de los Estados Unidos; suspender la ejecución de sentencias y conceder indultos; celebrar tratados internacionales, con la aprobación de las dos terceras partes del Senado; nombrará, con el consentimiento del Senado, a embajadores, ministros públicos, cónsules, jueces de la Corte Suprema, así como a los demás funcionarios de los Estados Unidos cuyos nombramientos no estén estipulados de otra manera en la Constitución; deberá proporcionar informes al Congreso sobre el estado de la Unión, recomendando las medidas que estime necesarias y oportunas para su funcionamiento; recibirá a los embajadores y demás ministros públicos; vigilará que las leyes se ejecuten puntualmente y extenderá los despachos necesarios a los funcionarios de los Estados Unidos. Asimismo, podrá hacer objeciones a los proyectos de ley, de conformidad con el artículo I, sección 7 de la Constitución.

Por lo que hace a las facultades del Vicepresidente, la Constitución establece las siguientes: ser el Presidente del Senado, pero no tendrá derecho a voto salvo en el caso de empate, de conformidad con el artículo I, sección 3; así como suceder al Presidente en caso de ausencia, de conformidad con el artículo II, sección 1.

Finalmente, la sección 4 del artículo II de la Constitución establece que el Presidente y el Vicepresidente (así como todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos) podrán ser separados de su cargo al ser acusados y declarados culpables por medio de Juicio Político de los delitos de traición, cohecho, así como por otros delitos y faltas graves. El artículo I, sección 2, establece que la Cámara de Representantes será la facultada para presentar los cargos para que se lleve a cabo el Juicio Político, mientras que la sección 3 establece que quien juzgará dichas acusaciones será el Senado. En caso de que el funcionario sea declarado culpable, la sanción no podrá ir más allá de la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar cualquier otro, con independencia de que se le juzgue conforme a la ley.

1.5.2 América Latina.

La mayoría de los países latinoamericanos se han inspirado en el sistema presidencial estadounidense debido a diversos factores, como la cercanía de aquellos países con éste, así como a la estabilidad y funcionalidad que ha tenido desde su surgimiento a finales del siglo XVIII. Sin embargo, el sistema presidencial de los Estados Unidos ha funcionado bien en aquel país debido a su relación con otros factores del sistema político, como son la verdadera existencia de una separación de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), de *checks and balances*, el sistema bipartidista (demócratas y republicanos), el sistema federal, así como factores extrajurídicos como son el nivel económico alto de la población, así como su interés en la política.⁵²

Trasladado a los países de América Latina, el sistema presidencial ha dado resultados diferentes a los que acontecieron en los Estados Unidos, donde, como

⁵² Cfr. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, *op. cit.*, p. 16.

se ha mencionado, este sistema ha funcionado bien, dada la existencia de otros factores que lo complementan; en cambio, en los países latinoamericanos, debido al sistema político imperante en estos países y dada la ausencia de los factores mencionados y la existencia de otros -a saber, bajos niveles educativos, bajos ingresos, escaso interés en la política, entre otros- ha dado como resultado que en estos países el presidencialismo tome otras características, y sea llamado incluso como un neopresidencialismo, al cual Loewenstein lo define como:

Aquella forma de gobierno, bajo la cual, a través de especiales combinaciones constitucionales con los órganos constituidos, el poder político del Presidente-Ejecutivo es superior al de todos los demás órganos del Estado. Es esencialmente un gobierno autoritario [...]. Su técnica consiste en la concentración de las funciones ejecutiva y legislativa en manos del (propio) Ejecutivo. [...] No hace caso omiso del Parlamento; pero en su jerarquía de poderes éste está estrictamente subordinado al Ejecutivo. De la autocracia lo separa la existencia de procedimientos constitucionales.⁵³

Las características esenciales del neopresidencialismo son:

- Predominio del poder ejecutivo.
- Subordinación de los poderes legislativo y judicial al ejecutivo.
- No existe una verdadera división de poderes.
- Rol importante del ejército.
- Gobierno autoritario.

Ejemplos de países que en la actualidad cuentan con un sistema presidencial (o neopresidencial) en América Latina son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú, Uruguay, así como México, del cual se hablará más a detalle en el siguiente capítulo.

⁵³ Loewenstein, Karl, "La 'presidencia' fuera de los Estados Unidos", *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, número 5, 1949, México, p. 55.

CAPÍTULO 2. MARCO HISTÓRICO DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

Para entender el por qué se tiene en México un presidencialismo y no un sistema presidencial como tal, se debe analizar la historia del país, ya que se pueden encontrar en nuestro actual sistema político reminiscencias del derecho prehispánico, del derecho indiano, e incluso del derecho imperante durante la independencia y la revolución, sobre todo por lo que hace a la figura del Presidente de la República.

2.1 DERECHO PREHISPÁNICO

El México actual tiene sus orígenes en la mezcla de dos culturas: la de los pueblos originarios que habitaban el actual territorio del Estado mexicano (aztecas, mayas, entre otras), así como la española que llegó durante la conquista. *Ergo*, se iniciará este capítulo con el estudio del derecho imperante a la llegada de los españoles al actual territorio mexicano, es decir, el derecho de las culturas prehispánicas, sobre todo de las imperantes en esa época: azteca y maya, sobre todo por lo que hace a los antecedentes del actual poder ejecutivo.

2.1.1 Derecho azteca

El pueblo azteca (también llamado mexica)⁵⁴ era de origen chichimeca, la lengua que hablaban era el náhuatl, y eran provenientes de la ciudad mítica Aztlán (“lugar

⁵⁴ Al respecto, diversos autores señalan que existe una diferencia entre los aztecas y los mexicas, siendo los aztecas un pueblo que habitaba en Aztlán y sometía a los demás pueblos, entre ellos los mexicas, quienes, ante esta situación, y guiados por su dios Huitzilopochtli, emigraron en busca de mejores condiciones de vida. En cambio, otros autores los manejan indistintamente. En el presente trabajo se seguirá esta última corriente.

de las garzas”)⁵⁵, desde donde iniciaron su recorrido hasta asentarse en la cuenca del Valle de México, específicamente en un islote en el lago de Texcoco, donde fundaron la ciudad de México-Tenochtitlan en el año 1325. Se asentaron en dicho lugar ya que, según la mitología azteca, Huitzilopochtli -su dios principal- les indicó que fundaran su reino en el lugar donde vieran a un águila parada sobre un nopal devorando una serpiente.⁵⁶ El islote pertenecía a Azcapotzalco, por lo cual se convirtieron en sus vasallos y tuvieron que pagar tributo.

Asimismo, alrededor del año 1376:

La necesidad de afirmar las relaciones de intercambio con los vecinos, de asegurar su existencia bajo la protección de alguno de los estados poderosos, y de mejorar las oportunidades de participación en la vida política de la Cuenca impulsó a los mexicas a solicitar una rama de linaje noble. Con ella establecerían su propia dinastía [...] Los tenochcas [aztecas, mexicas] obtuvieron su primer *tlatoani* o rey, del linaje de Culhuacán.⁵⁷

Si bien es cierto que con anterioridad existieron jefes o líderes dentro de la cultura mexica, esos eran más bien caudillos o jefes de armas así como sacerdotes.⁵⁸ Es

⁵⁵ Respecto a la ubicación de Aztlán, algunos autores consideran que se ubicaba en la zona de “La Quemada” en Zacatecas, mientras que otros consideran que era en Mexcaltitán en Nayarit, o entre Yuriria y Cortázar en Guanajuato, y finalmente otros consideran que en realidad tal lugar nunca existió, y en realidad fue una representación que los aztecas crearon a imagen de México-Tenochtitlán como forma de legitimación de dicho lugar.

⁵⁶ Cfr. Nigel, Davies, y Fray Juan de Torquemada, en Cruz Barney, Óscar, *Historia del derecho mexicano*, segunda edición, México D.F., Oxford, Colección de textos jurídicos universitarios, 2014, p. 10.

⁵⁷ López Austin, Alfredo y López Luján, Leonardo, *El pasado indígena*, segunda edición, México, Fondo de Cultura Económica – El Colegio de México, 2001, p. 214.

⁵⁸ Cfr. Pérez de los Reyes, Marco Antonio, *Historia del Derecho Mexicano*, México D.F., Oxford, 2008, colección textos jurídicos universitarios, p. 74.

hasta este momento en que se inicia lo que a la postre sería el Imperio azteca, ya que con el Tlatoani se instaura una monarquía y se consolida el poder político y religioso en manos de éste.

Con el paso de los años, los aztecas se rebelaron en contra de Azcapotzalco y en 1428 lograron vencerlos, lo que trajo consigo que se consolidaran en la región como el pueblo hegemónico.⁵⁹ Posteriormente, formalizaron una alianza con Texcoco y Tlacopan, lo que se conoció como la Triple Alianza y lo que consolidó aún más su poderío en la región, lo que los llevó a expandir su territorio por casi toda el área de Mesoamérica.

La triple alianza funcionaba como una confederación, la cual tenía dos objetivos principales: “el primero, la conservación del predominio político y económico; el segundo, presentar ofensivas militares en conjunto para terminar de sujetar a los rebeldes e iniciar una serie de conquistas”.⁶⁰ Cada uno de los integrantes de la Triple Alianza conservaba su autonomía y sus respectivos jefes, pero conforme pasaron los años, México-Tenochtitlán se impuso *de facto* a las otras dos, “ubicándose en un plano político privilegiado”.⁶¹

El Huey Tlatoani estaba a la cabeza del poder en el Imperio Azteca, era un personaje semidivino, emparentado con Huitzilopochtli, y representante del dios *Tezcatlipoca*. Era “el gobernante vitalicio con poder político, judicial, militar y religioso, superior a cualquier otro funcionario”.⁶²

⁵⁹ Cfr. Cruz Barney, Óscar, *Historia del derecho mexicano*, segunda edición, México D.F., Oxford, Colección de textos jurídicos universitarios, 2014, p. 11.

⁶⁰ *Ídem*.

⁶¹ López Austin, Alfredo y López Luján, Leonardo, *op. cit.*, p. 216.

⁶² Soberanes Fernández, José Luis, *Historia del Derecho Mexicano*, decimoquinta edición, México D.F., Porrúa, 2010, p. 34.

Era elegido por una asamblea de entre los hijos o los nietos de los Tlatoanis anteriores (por lo cual era miembro de la los *pillis*, es decir, la nobleza⁶³) por un selecto cuerpo de la nobleza,⁶⁴ asimismo, en la misma participan también otros distinguidos representantes de la comunidad, tales como el *Cihuacóatl*.

Entre las facultades que tenía el Huey Tlatoani estaban las siguientes:

- Era responsable del buen gobierno en el pueblo azteca.
- Tenía facultades administrativas.
- Era el máximo dirigente militar.
- Estaba facultado para matar.
- Tenía facultades religiosas, ya que era el gran sacerdote.
- Era el responsable de la justicia (era el juez supremo del pueblo).
- Dictaba leyes.⁶⁵
- Elegir al Cihuacóatl.⁶⁶

En consecuencia, se puede observar que la importancia que tenía la figura del Huey Tlatoani en la vida del pueblo azteca. Éste tenía amplias facultades, gozaba de un poder comparable al de los monarcas absolutos europeos de los siglos XV a XVIII. Tenía bajo su mando el poder ejecutivo, legislativo y judicial, aunado al poder religioso y económico.

La monarquía azteca fue: “a) unidinástica, b) viril, c) mítica y, d) electiva, es decir, de una sola familia, se eligió siempre a varones, se les consideraba descendientes

⁶³ Las clases sociales en el pueblo azteca eran las siguientes: la nobleza; los sacerdotes; los militares; los mercaderes o comerciantes; los artesanos; los *macehuales* o gente común; los *tlacolli* o esclavos; los tamemes o cargadores; y por último los *mayeques* o labradores, quienes estaban ligados a las tierras de la nobleza.

⁶⁴ Cfr. López Austin, Alfredo y López Luján, Leonardo, *op. cit.*, p. 227.

⁶⁵ Cfr. Cruz Barney, Óscar, *op. cit.*, p. 12.

⁶⁶ Cfr. Pérez de los Reyes, *op. cit.*, p. 76.

del dios de la guerra y se les elegía por un cuerpo colegiado [...] integrado por varios funcionarios.”⁶⁷ Desde esta época se observan los primeros antecedentes que vendrían a conformar lo que sería a la postre el presidencialismo mexicano, ya que desde aquí existe una gran concentración del poder en manos de una sola persona, la cual dispone de amplias facultades dentro del sistema político para hacer su voluntad.

Los 11 Tlatoanis que tuvo el pueblo azteca fueron los siguientes:

- Acamapichtli.
- Huizilihuitl.
- Chimalpopoca.
- Itzcóatl.
- Moctezuma Ilhuicamina.
- Axayácatl.
- Tizoc.
- Ahuízotl.
- Moctezuma Xocoyotzin.
- Cuitláhuac.
- Cuauhtémoc.⁶⁸

Junto con la figura del Huey Tlatoani estaba la del *Cihuacóatl*, el cual era una especie de Primer Ministro. José Luis Soberanes explica que “el tlatoani escogía una especie de adjunto suplente que se llamaba Cihuacóatl, quien le auxiliaba en el gobierno.”⁶⁹ Dentro de las facultades que tenía estaban las siguientes:

- Suplía al Huey Tlatoani en sus ausencias temporales y definitivas.

⁶⁷ Pérez de los Reyes, Marco Antonio, en Contreras Bustamante, Raúl y De la Fuente Rodríguez, Jesús (Coord.), *Enciclopedia jurídica de la Facultad de Derecho*, Ciudad de México, Porrúa-UNAM, Tomo V, 2018, p. 592.

⁶⁸ Cfr. Pérez de los Reyes, Marco Antonio, *op. cit.* pp. 78-80.

⁶⁹ Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, p. 35.

- Era el juez de lo supremo en lo militar y en lo criminal.
- Organizaba expediciones militares.
- Premiaba soldados.
- Al morir el Huey Tlatoani convocaba a la asamblea para que se eligiera a uno nuevo, y en el transcurso de ello, asumía sus funciones hasta que fuera electo.
- Tenía una injerencia más directa en los asuntos administrativos, hacendarios y judiciales en general.⁷⁰

A la llegada de los españoles y derivado de la conquista, el sistema político del pueblo azteca se vio desplazado por el derecho indiano y su sistema político, el cual se analizará más adelante.

2.1.2 Derecho maya

Los orígenes del pueblo maya datan de 2000 años antes de Cristo, ya que la región donde tuvieron su máxima influencia fue poblada desde esa época “por pequeñas tribus que a la postre formarían al pueblo maya o mayense.”⁷¹ Su origen está en la zona de Tikal, en Guatemala, desde donde se expandieron hacia diversas zonas de Centroamérica, sin embargo, abandonaron esta zona, y las razones por las cuales lo hicieron no son tan claras para los historiadores. De aquí migraron hacia la zona de Yucatán, donde se asentaron alrededor del año 1000 d.C. hasta que fueron conquistados por los españoles.⁷²

Los historiadores dividen a la civilización maya en dos grandes épocas, a saber:

- Viejo Imperio. Se ubica entre los años 600 a 900 d.C. en Centroamérica.

⁷⁰ Cfr. Cruz Barney, Óscar, *op. cit.*, p. 12.

⁷¹ Pérez de los Reyes, Marco Antonio, en Contreras Bustamante, Raúl y De la Fuente Rodríguez, Jesús (Coord.), *Enciclopedia jurídica de la Facultad de Derecho*, *op. cit.* p. 588.

⁷² Cfr. Pérez de los Reyes, Marco Antonio, *op. cit.*, p. 47.

- Nuevo Imperio. Se ubica a partir del año 1000 hasta el 1600 d.C. en la Península de Yucatán.⁷³

El pueblo maya ocupó una amplia zona del actual territorio mexicano así como de Centroamérica. Abarcó los actuales estados de Yucatán, Campeche, Tabasco, Quintana Roo, Chiapas, así como Guatemala, Honduras, Belice y El Salvador.

Respecto a su forma de organización política, “no existe constancia directa referente al tipo de organización político-social de los mayas, al menos en lo que se refiere a la época clásica, si bien hay alguna información de la posclásica.”⁷⁴ Respecto a esta última, el pueblo maya mantuvo una organización semejante a la de la ciudad-Estado de los griegos. Cada una de ellas mantenía su autonomía respecto a la otra, si bien es cierto que se agrupaban con otras formando alianzas, lo que hacía que algunas ciudades tuvieran más importancia que el resto, dentro de ellas están: Chichen-Itzá, Uxmal, y Mayapán, que eran las que controlaban la mayor parte de la península de Yucatán.

“En el Nuevo Imperio, cada ciudad-Estado fue gobernada por un *halach uinic*, también llamado *ahau*,”⁷⁵ era el gobernador y jefe supremo, reunía en su persona el poder político y religioso, por lo que contaba con un poder absoluto. Dicho cargo era hereditario, con la posibilidad de contar con un regente para el caso de que el sucesor no estuviere en condiciones de tomar el poder a causa de su edad; en caso de que no existieran hijos o hermanos del *ahau* para ocupar el cargo, el sucesor era designado por los sacerdotes y por los miembros más importantes de la nobleza⁷⁶.

⁷³ Cfr. Pérez de los Reyes, Marco Antonio, en Contreras Bustamante, Raúl y De la Fuente Rodríguez, Jesús (Coord.), *Enciclopedia jurídica de la Facultad de Derecho*, *op. cit.* p. 587.

⁷⁴ Cruz Barney, Óscar, *op. cit.*, p.5.

⁷⁵ López Betancourt, Eduardo, *Historia del derecho mexicano*, México D.F., IURE editores, 2004, Colección textos jurídicos, p. 17.

⁷⁶ *Ídem*.

Entre las facultades con las que contaba están las siguientes:

- Formulaba la política exterior de la comunidad.
- Nombraba a los jefes de los pueblos y aldeas subordinadas a la principal.
- Era la autoridad religiosa más importante.
- Era la máxima autoridad jurisdiccional; dictaba sentencias en casos de delitos graves o de delitos cometidos por miembros de la nobleza.
- Tenía ciertas facultades legislativas.⁷⁷

Se puede apreciar que en el pueblo maya el poder también estaba concentrado en manos de una sola persona, el cual ejercía amplias facultades, tanto políticas como religiosas, lo cual también constituye un precedente del actual presidencialismo que impera en México, ya que desde épocas prehispánicas existía la costumbre de dotar a una sola persona de todo el poder y de guiar y dirigir al pueblo.

Otros miembros importantes dentro del sistema político maya eran:

- Ah-cuch-cab. Era un consejo de ancianos que auxiliaba al Halach uinic.
- Bataoob. Era nombrado por el Halach uinic para gobernar en alguna provincia o pueblo en específico, tenía facultades similares a las de aquél, pero respecto a la localidad a la que estaba asignado.
- Nacom. Era el jefe supremo del ejército.⁷⁸

2.2 DERECHO CASTELLANO E INDIANO

Los españoles llegaron a las costas mexicanas en 1519, con lo cual inició el periodo de conquista. Para el año 1521 México-Tenochtitlan cayó en manos de los españoles, lo que significó un cambio en la estructura social y política en todo el territorio, se inició un proceso de “transculturación y mestizaje al amalgamar y

⁷⁷ Cfr. Cruz Barney, Óscar, *op. cit.* p. 5.

⁷⁸ Cfr. Pérez de los Reyes, *op. cit.*, pp. 51-52.

adaptarse mutuamente las etnias y las culturas del Viejo y del Nuevo Mundo para generar nuevas naciones y nuevos proyectos histórico-políticos.”⁷⁹

Desde el momento en que el Reino de España conquistó este territorio, quedaron incorporados a la Corona, por lo que en principio el derecho que iba a aplicarse era el derecho castellano, es decir, “el conjunto de normas, instituciones y principios filosófico-jurídicos que rigieron al reino de Castilla.”⁸⁰ Sin embargo, la realidad del “nuevo mundo” era diferente a la de la península, por lo que se tuvieron que dictar disposiciones específicas para los nuevos territorios.

Es en este tenor que surge el derecho indiano, el cual se ha definido como “el conjunto de leyes y disposiciones promulgadas por los reyes y por las autoridades a ellos subordinadas para el establecimiento de un régimen jurídico particular en las Indias.”⁸¹

El derecho castellano y el indiano coexistieron durante todo el tiempo que duró la conquista, si bien es cierto que el derecho castellano se aplicaba de manera supletoria respecto al derecho indiano, ya que este último era el derecho específico para esta región.

Este periodo histórico puede dividirse de la siguiente manera:

- a) Época precedente: comienza desde el descubrimiento de América en 1492 hasta la llegada de Cortés al territorio mexicano en 1517. Durante este periodo empieza a gestarse el derecho indiano, y empiezan a surgir documentos que intentan justificar la conquista y la ocupación de dichos territorios, tales como las bulas papales. El sistema político imperante en esta

⁷⁹ Pérez de los Reyes, Marco Antonio, en Contreras Bustamante, Raúl y De la Fuente Rodríguez, Jesús (Coord.), *Enciclopedia jurídica de la Facultad de Derecho*, op. cit. P. 629.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 600.

⁸¹ Cruz Barney, Óscar, op. cit., p. 223.

época era un sistema feudal, el cual ya se encontraba en “decadencia” para darle paso a la monarquía absoluta, la cual recién se estaba consolidando.⁸²

- b) Época fundacional: comienza a partir de la llegada de Cortes y la conquista de México-Tenochtitlán, hasta finales del siglo XVI. Es este periodo el más importante, ya que aquí se da la conquista y colonización, así como también el establecimiento de todas las instituciones indianas en el “nuevo mundo”. Y el sistema político era una monarquía absoluta.⁸³
- c) Época de decadencia: abarca todo el siglo XVI, y durante este periodo se da un debilitamiento de la monarquía española. Asimismo, el sistema político seguía siendo una monarquía absoluta.⁸⁴
- d) Época borbónica: abarca todo el siglo XVII, y es durante este periodo que se da el cambio en la casa reinante en España, siendo a partir de entonces la Casa de Borbón la casa real. El sistema político cambia con su llegada al poder, y pasa a ser una monarquía ilustrada, basada en las ideas de la ilustración francesa.⁸⁵
- e) Época insurgente: comprende desde los inicios de la independencia hasta su consumación (1800 a 1821). El sistema político pasa a mediados de esta época a ser una monarquía constitucional, fundamentada en la Constitución de Cádiz de 1812, la cual establece límites al poder de la monarquía.⁸⁶

Derivado de lo anterior, se puede observar que durante los 300 años que duró este periodo la constante fue la presencia de la monarquía española, con la figura del rey a la cabeza.

⁸² Cfr. Pérez de los Reyes, Marco Antonio, en Contreras Bustamante, Raúl y De la Fuente Rodríguez, Jesús (Coord.), *Enciclopedia jurídica de la Facultad de Derecho*, *op. cit.* p. 631.

⁸³ Cfr. Ídem.

⁸⁴ Cfr. Ídem.

⁸⁵ Cfr. Ídem.

⁸⁶ Cfr. *Ibidem*, pp. 631-632.

Una vez que cayó México-Tenochtitlán en manos de los conquistadores, se estableció una Capitanía general con Hernán Cortés a la cabeza. Posteriormente, Cortés se vio obligado a compartir su autoridad sobre el nuevo territorio con los Oficiales Reales, sin embargo, esto no funcionó, por lo cual se nombró desde España a una Audiencia Gobernadora, que tenía facultades jurisdiccionales, administrativas y de gobierno, con Nuño Beltrán de Guzmán a la cabeza, sin embargo, esto tampoco funcionó por lo que fue reemplazada por un Segunda Audiencia Gobernadora con carácter provisional,⁸⁷ para después establecerse el Virreinato, la cual sería el nivel de gobierno que imperaría en los nuevos territorios hasta que cada uno de ellos logró su independencia a inicios del siglo XIX. España estableció virreinos en 4 regiones:

- Nueva España, que se correspondía con el actual territorio de México.
- Perú, que se correspondía aproximadamente con el actual territorio de Perú.
- Nueva Granada, que se correspondía aproximadamente con el actual territorio de Colombia.
- Río de la Plata, que se correspondía con el actual territorio de Argentina.⁸⁸

En este tenor, se pasará a hablar sobre las autoridades de la Nueva España, ya que es este virreinato el cual se independizaría años más tarde para conformar al actual Estado mexicano. Asimismo, se analizará y se describirá sólo a aquellas autoridades que tengan relación con el tema de esta investigación, es decir, es decir, el Rey y el Virrey, ya que son los que mayor relación guardan con el actual presidencialismo mexicano.

Las instituciones políticas en la Nueva España estaban agrupadas de la siguiente forma:

- Un dispositivo central peninsular con sede en España, conformado por el Rey, sus secretarios, el Consejo de Indias, así como la Casa de Contratación de Sevilla.

⁸⁷ Cfr. *Ibidem*, p. 696.

⁸⁸ Cfr. Pérez de los Reyes, Marco Antonio, *op. cit.*, p. 217.

- Un dispositivo central novohispano, con sede en la Nueva España, conformado por el Virrey y la Real Audiencia.
- Un dispositivo provincial distrital, con sede en la Nueva España, conformado por los Gobernadores, Corregidores y Alcaldes mayores.
- Un dispositivo local, con sede en la Nueva España, conformado por los Cabildos y sus oficiales.⁸⁹

Como se mencionó anteriormente, se describirán únicamente las instituciones del Rey y del Virrey por ser las que mayor relación guardan con el tema de la presente investigación.

El Rey era el jefe de Estado y jefe de Gobierno, durante la mayor parte del tiempo que duró la conquista y la colonia poseía un poder prácticamente absoluto (esto cambió con la Constitución de Cádiz, a partir de 1812); asimismo, derivado del llamado derecho divino de los reyes, se tenía la concepción de que Dios era la fuente de legitimidad del rey, y por tanto éste era investido y responsable únicamente ante aquel, lo cual hacía que su poder fuera aún mayor, y esto ayudó a facilitar la legitimación de la conquista de los nuevos territorios.⁹⁰ Dentro de las facultades y prerrogativas con las que contaba están las siguientes:

- Emitir normas.
- Declarar la guerra.
- Pactar la paz.
- Dirigir la política exterior.
- Impartición de justicia.
- Acuñar moneda.
- Presentar una terna para la sustitución de los altos cargos de la Iglesia católica en España.

⁸⁹ Cruz Barney, Óscar, *op. cit.*, pp. 278-279.

⁹⁰ Pérez de los Reyes, Marco Antonio, en Contreras Bustamante, Raúl y De la Fuente Rodríguez, Jesús (Coord.), *Enciclopedia jurídica de la Facultad de Derecho*, *op. cit.* p. 697.

- Intervenir en los asuntos de las Indias.⁹¹

Dentro de las obligaciones del Rey estaban:

- Defender la fe cristiana y a la Iglesia católica.
- Apoyar a la iglesia en su lucha contra las herejías en su territorio.
- Coadyuvar a desarrollar las misiones de la Iglesia
- No separar las Indias de la Corona española, ya que éstas le habían sido donadas a la misma por el papa.⁹²

Se puede observar que el Rey era la máxima autoridad durante este periodo histórico, sin embargo, su poder lo ejercía principalmente en la península, su intervención en los asuntos indianos no siempre fue la misma, la mayoría de las ocasiones delegaban dichas cuestiones en sus secretarios de despacho, que eran quienes tenían contacto con el Consejo de Indias.⁹³

Por lo que hace al Virrey, es una institución de origen aragonés, la cual se implantó en la Nueva España en 1535, creada por Carlos V para suplir a la deficiente Real Audiencia, y nombró como Primer Virrey a Antonio de Mendoza.⁹⁴

El Virrey era el representante de la persona del Rey en la Nueva España, nombrado por el propio Rey, era el principal funcionario en la organización política y administrativa en la Nueva España, y tenía en el virreinato a su cargo el mismo poder que el del Rey, es decir, era la máxima autoridad dentro de su virreinato. En un principio el cargo era de carácter vitalicio, aunque después se modificó su

⁹¹ Cruz Barney, Óscar, *op. cit.*, pp. 279-280.

⁹² Pérez de los Reyes, Marco Antonio, en Contreras Bustamante, Raúl y De la Fuente Rodríguez, Jesús (Coord.), *Enciclopedia jurídica de la Facultad de Derecho*, *op. cit.* p. 698.

⁹³ Algunos reyes como Carlos I y Felipe II tuvieron un papel más activo en muchas cuestiones indianas, sin embargo, otros como Felipe III, Felipe IV, o Carlos II delegaron estas cuestiones.

⁹⁴ Cfr. López Betancourt, Eduardo, *op. cit.*, p. 52.

duración, variando entre los 3 y los 5 años,⁹⁵ si bien es cierto que el Rey podía modificar dicho plazo a su voluntad.

Dentro de las facultades y atribuciones con las que contaba el Virrey se encuentran:

- Representar al Rey en el virreinato a su cargo.
- Ser el Gobernador general de la Nueva España, por lo que ejercía el mando supremo en el virreinato y estaba facultado para la toma de decisión (salvo ciertas excepciones en las cuales tenía que pedir autorización al Rey o a la Real Audiencia).
- Nombrar a los titulares de los diferentes mandos militares y civiles, verbigracia, alcaldes mayores y corregidores.
- Facultades legislativas y reglamentarias, ya que podía emitir bandos, ordenanzas y disposiciones de buen gobierno.
- Vigilar el despacho de correos, el control de abastos, el control de precios, la limpieza y la iluminación de las calles, el mantenimiento y reparación de puentes y caminos, así como el mantenimiento del orden y la paz en el territorio.
- Otorgar licencias y autorizaciones.
- Ser protector de los indios.
- Ser el vicepatrono de la Iglesia católica, por lo que debía protegerla y velar por el cumplimiento de las bulas papales.
- Emitir su opinión respecto al establecimiento de templos y conventos.
- Establecer si un asunto era de jurisdicción civil o religiosa.
- Intervenía en los asuntos de la Real y Pontificia Universidad de México.
- Presidir la Real Audiencia de la Ciudad de México.
- Ser juez de primera instancia para los indios.
- Conceder indulto en caso de delitos comunes.
- Nombrar al personal jurídico y administrativo de la Real Audiencia.

⁹⁵ Cfr. López Betancourt, Eduardo, op. cit., p. 53.

- Tenía el cargo de Capitán general, por lo que tenía el mando supremo de las fuerzas armadas.
- Iniciar acciones bélicas.
- Tenía el cargo de superintendente de la Real Hacienda, por lo que ponía en práctica las normas hacendarias emitidas desde la península.
- Debía evitar el contrabando y la piratería, así como el fraude y la evasión fiscal.
- Acuñar la moneda.
- Evitar la inflación.⁹⁶

Como se puede observar, el Virrey tenía amplias facultades para actuar en el territorio de la Nueva España, y si bien es cierto que el Rey estaba a la cabeza en el organigrama político, *de facto* el Virrey era la máxima autoridad en la Nueva España, sobre todo por la cuestión de la distancia, ya muchas veces el devenir de los acontecimientos requería de una toma de decisiones rápida, lo cual obligaba a los Virreyes a tomar decisiones sin consultar al Rey o a alguno de los otros órganos de gobierno radicados en la península.⁹⁷

La figura del Virrey constituye uno de los antecedentes del presidencialismo mexicano, ya que éste poseía un poder casi absoluto, similar al que posteriormente tendrían muchos Presidentes, aunado al hecho de que muchas de sus facultades pasaron posteriormente a éste durante los años siguientes, una vez consumada la independencia.

⁹⁶ Cfr. Pérez de los Reyes, Marco Antonio, en Contreras Bustamante, Raúl y De la Fuente Rodríguez, Jesús (Coord.), *Enciclopedia jurídica de la Facultad de Derecho*, op. cit. pp. 701-703.

⁹⁷ Cfr. López Betancourt, Eduardo, *op. cit.*, p. 53.

2.3 GUERRA DE INDEPENDENCIA Y PRIMEROS AÑOS DEL MÉXICO INDEPENDIENTE

La presencia española en la Nueva España duró 300 años, desde el año 1521 en que cae México-Tenochtitlán, hasta que se consuma la Independencia de México en 1821, con la entrada del Ejército Trigarante a la Ciudad de México.

Las causas que desencadenaron el movimiento independentista son múltiples, tanto externas como internas, y dentro de aquellas se encuentran:

- Las ideas de la ilustración, la cual fue un movimiento intelectual generado en Francia y que, entre otras cosas, cuestionaba la legitimidad del poder divino de los reyes y abogaba por la idea de la soberanía popular. Bajo esta perspectiva, el Rey ya no debía responderle a Dios, sino al pueblo. Los principales ideólogos de esta corriente eran, entre otros, Montesquieu, Voltaire, Rousseau.
- La Independencia de los Estados Unidos, ya que fue el primer Estado en el continente que logró su independencia, y puso de manifiesto la posibilidad de combatir a los gobiernos monárquicos para conseguir separarse de ellos.
- La Revolución francesa de 1789, la cual tenía como bases los postulados de la ilustración y logró la abolición de la monarquía y la instauración de un gobierno republicano, así como el reconocimiento de los derechos fundamentales.
- La intervención francesa en España, que generó la caída del Rey Fernando VII, y la subida al poder de José Bonaparte, lo cual provocó descontento en el pueblo, tanto en la península como en las colonias.
- Y en menor medida la revolución industrial, ya que derivado de los avances que éste trajo para Inglaterra, necesitaban mercados donde colocar sus mercancías, lo que convertía a estos territorios en lugares propicios para

comerciar con ellos una vez que logran su independencia de la corona española, de ahí que fueran proclives a apoyarla.⁹⁸

Por lo que hace a las causas internas, estas son:

- La estratificación social en castas, lo cual generaba múltiples problemas, como lo es la imposibilidad de la movilidad social; la desigualdad económica; así como el movimiento denominado criollismo, el cual exigía los mismos privilegios para los criollos españoles (nacidos en la Nueva España) que los que tenían los peninsulares (españoles nacidos en España), ya que éstos tenían mayores privilegios, verbigracia, el acceso a mejores cargos públicos y religiosos.
- La expulsión de los jesuitas en 1767, lo que provocó un descontento social en la Nueva España, debido a que eran ellos quienes educaban a la población; dicho descontento fue reprimido de manera violenta.
- La falta de libertad comercial e industrial para comerciar entre las provincias, entre las colonias, así como con otros Estados, debido a la política económica centralizada por parte de la Corona española.
- El descontento de los trabajadores y campesinos ante las condiciones precarias, de explotación y miseria que padecían.⁹⁹

Lo anterior fue lo que desencadenó el movimiento independentista en la Nueva España, el cual tiene como fecha formal de inicio el 16 de septiembre de 1810, fecha en que Miguel Hidalgo da el famoso grito de dolores, con lo cual convoca al pueblo a levantarse en armas.

⁹⁸ Cfr. Pérez de los Reyes, Marco Antonio, en Contreras Bustamante, Raúl y De la Fuente Rodríguez, Jesús (Coord.), *Enciclopedia jurídica de la Facultad de Derecho*, *op. cit.* pp. 724-725.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 723-724.

2.3.1 Constitución de Cádiz

En este tenor, el primer documento que se analizará será la Constitución de Cádiz de 1812, con la cual España se introduce en la senda del constitucionalismo moderno.

Se convocó en 1810 a los diputados que conformarían las llamadas “Cortes Generales”, con la novedad de que los diputados serían electos en igualdad de condiciones, tanto por los peninsulares como por los criollos, ya que anteriormente las Cortes tenían una integración estamental y no se tomaba en consideración a los criollos. Dichas Cortes serían las primeras en contar con representación de las Colonias, verbigracia, de la Nueva España, se eligieron 16 diputados.¹⁰⁰ Así, el 19 de marzo de 1812 se juraría la Constitución Política de la Monarquía Española, conocida como la Constitución de Cádiz, la cual se conformaba por 10 títulos y 384 artículos, y que, para efectos de la presente investigación, se destacan las siguientes características de la misma:

- Establece que la nación española está compuesta por los españoles de ambos hemisferios (peninsulares y criollos), así como también establece la nacionalidad española por nacimiento en cualquiera de los hemisferios, así como por naturalización (para aquellos que lleven 10 años de vecindad).
- La soberanía reside en la nación (ya no es Dios ni en el Rey).
- Se establece como forma de gobierno una monarquía moderada y hereditaria (en síntesis, una monarquía constitucional).
- El objetivo del gobierno es la felicidad de la nación.
- Se establece como religión la católica y a la vez se prohíbe el ejercicio de cualquier otra.
- Se establece la clásica división de poderes: legislativo, ejecutivo, y judicial.
- El legislativo depositado en las Cortes, con representantes tanto de la península como de las colonias, así como en el Rey; el ejecutivo en el Rey, y el judicial en los Tribunales de Justicia.

¹⁰⁰ Cfr. Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, pp. 98-100.

- Se prohibía la esclavitud, la tortura, así como la individualización de las penas.
- Se suprimió el Tribunal de la Inquisición.
- Se establece la libertad de prensa.
- Se introduce el cargo de Jefe político superior de la Nueva España,
- El Rey contaba con las siguientes facultades:
 - Ejecutar, sancionar y promulgar las leyes.
 - Expedir decretos.
 - Declarar la guerra y la paz.
 - Mandar a los ejércitos y nombrar a los generales.
 - Nombrar a los magistrados de los tribunales a propuesta del Consejo de Estado.
 - Dirigir las relaciones diplomáticas.
 - Nombrar a los embajadores, ministros y cónsules.
 - Conceder honores y distinciones, con arreglo a las leyes.
 - Cuidar la fabricación de la moneda, la cual contará con su busto y su nombre.
 - Conceder indultos.
 - Proponer a las Cortes leyes o reformas.
 - Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado.
 - Nombrar a los consejeros de Estado a propuesta de las Cortes.
- Asimismo, tenía las siguientes restricciones:
 - No puede impedir la celebración de las Cortes en las épocas previstas en la Constitución, ni suspenderlas ni disolverlas.
 - No puede ausentarse del reino sin consentimiento de las Cortes.
 - No puede enajenar, ceder, renunciar o traspasar a cualquier otra autoridad real alguna de sus prerrogativas.
 - No puede enajenar, ceder o permutar partes del territorio español.
 - No puede hacer alianzas con ningún Estado extranjero sin consentimiento de las Cortes.

- No puede ceder ni enajenar los bienes nacionales sin consentimiento de las Cortes.
- No puede imponer contribuciones.
- No puede tomar la propiedad de ningún particular ni molestarle en su uso, posesión o aprovechamiento, sino mediante indemnización y por causa de utilidad pública.
- No puede privar a ninguna persona de su libertad ni imponerle pena alguna.
- Deberá tener consentimiento de las Cortes para contraer matrimonio.¹⁰¹

Esta constitución estuvo vigente desde 1812 hasta 1814, fecha en la cual Fernando VII regresa al poder y reinstaura el régimen absolutista, para posteriormente volver a ser puesta en vigor en 1820, cuando el Rey se vio obligado a jurar la misma. Asimismo, es importante destacar que muchas de las facultades que esta constitución atribuye al Rey serían retomadas posteriormente por la Constitución de 1824 por lo que hace a la figura del Presidente de la República.

2.3.2 Constitución de Apatzingán

Mientras España estaba siendo ocupada por los franceses, en la Nueva España la lucha independentista tomaba forma. Una vez que el mando de la lucha pasó a Morelos, éste convocó en 1813 a un Congreso en la ciudad de Chilpancingo, donde se reunirían los diputados electos en las zonas controladas por los insurgentes con el objetivo de elaborar una constitución. Dicha constitución (la primera Constitución propiamente mexicana) sería promulgada el 22 de octubre de 1814 con el título de

¹⁰¹ Cfr. Constitución de Cádiz, 1812, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_cadiz.pdf (fecha de consulta: 12 de octubre de 2022).

“Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana”, conocida como Constitución de Apatzingán, dado que fue ahí donde se promulgó.¹⁰²

La Constitución de Apatzingán está dividida en 2 partes, la primera denominada principios o elementos constitucionales, y la segunda como forma de gobierno; cuenta con 242 artículos.¹⁰³ Para efectos de la presente investigación, se destacan los siguientes postulados de dicha constitución:

- Establece a la religión católica como la única que se debe profesar.
- Establece que la soberanía reside en el pueblo, es inalienable, imprescriptible e indivisible, y su ejercicio se deposita en la Representación Nacional, la cual está compuesta por los diputados electos por la ciudadanía.
- Establece que el pueblo tiene el derecho de alterar, modificar o abolir su gobierno.
- Son ciudadanos todos los nacidos en el territorio de la América mexicana, así como aquellos que obtengan la carta de naturalización.
- Igualdad en el voto para todos los ciudadanos.
- Establece la división de poderes en: legislativo, ejecutivo y judicial.
- El poder legislativo se deposita en un órgano denominado “Supremo Congreso”, el cual se compone por diputados, los cuales serán elegidos uno por cada provincia y tendrán igual autoridad, y durarán en su encargo 2 años, con la posibilidad de reelegirse una vez que haya pasado una diputación.
- El poder ejecutivo se deposita en un órgano denominado “Supremo Gobierno”, el cual se compone de 3 individuos, con el propósito de evitar la concentración del poder. Tendrán una autoridad igual, y alternarán la presidencia por cuatrimestres.

¹⁰² *Ibidem*, pp. 106-107.

¹⁰³ Cfr. Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana, 1814, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf (fecha de consulta: 24 de septiembre de 2022).

- El Supremo Congreso elegirá en sesión secreta, por escrutinio y pluralidad absoluta de votos un número triple de los individuos que habrán de componer al Supremo Gobierno. Posteriormente, en una segunda elección pública se elegirán las personas que conformarán dicho órgano. En el caso del primer Supremo Gobierno, se elegirán 3 personas de entre 9 candidatos.
- Cada año saldrá por sorteo uno de los 3 miembros del Supremo Gobierno, y no podrán reelegirse a menos que haya pasado un trienio después de su administración.
- Las facultades del Supremo Gobierno son:
 - Declarar la guerra y la paz.
 - Celebrar tratados internacionales.
 - Organizar al ejército y milicias nacionales.
 - Proveer los cargos políticos, militares y de hacienda.
 - Vigilar que los pueblos estén provistos de eclesiásticos.
 - Remover de su cargo, mediante causa justificada, a los empleados que nombre, remitiendo lo actuado al tribunal competente dentro de las siguientes 48 horas.
 - Hacer que se observen los reglamentos de policía.
 - Proteger los derechos de libertad, propiedad, igualdad y seguridad de los ciudadanos.
 - Podrá presentar al Supremo Congreso los planes, reformas y medidas que juzgue convenientes.
- Dentro de las restricciones que tiene el Supremo Gobierno están:
 - Arrestar a ningún ciudadano más de 48 horas, plazo dentro del cual deberá remitirlo al tribunal competente.
 - Deponer a los empleados públicos.
 - No podrá conocer de los negocios judiciales.
 - Mandar personalmente a las fuerzas armadas, salvo circunstancias extraordinarias.
 - Dispensar la observancia de las leyes.

- No podrá alterar las leyes y reglamentos emitidos por el Supremo Congreso en lo relativo a la administración de hacienda.
- Ninguno de sus integrantes podrá abandonar su lugar de residencia sin permiso del Supremo Congreso.
- El poder judicial se deposita en un órgano denominado “Supremo tribunal de justicia”, el cual estará integrado por 5 miembros, los cuales tendrán igual autoridad, durarán en su encargo 3 años y serán elegidos por deliberación del Supremo Congreso.
- Se establece el principio de igualdad social, derecho a la propiedad privada, al voto activo y pasivo para los ciudadanos, la inviolabilidad del domicilio, el derecho al trabajo, a la educación, a la libertad de expresión, el derecho de audiencia, la presunción de inocencia, la tipificación de los delitos, el debido proceso, se establece que las expropiaciones deben ser por causa de utilidad pública y previa indemnización, así como también las formalidades para las visitas domiciliarias y la ejecución de sentencias.¹⁰⁴

Dadas las circunstancias imperantes en el país en esa época, y sobre todo dada la derrota del ejército insurgente y la muerte de Morelos, esta constitución nunca entró en vigor, sin embargo, es la máxima expresión del ideario de los insurgentes y su proyecto, además de que sirvió de antecedente para otros textos constitucionales mexicanos expedidos con posterioridad.

En este caso, el poder ejecutivo recaía en un órgano colegiado con el objetivo de evitar la concentración del poder en manos de una sola persona, sobre todo dado el antecedente colonial que imperó en el territorio mexicano durante tres siglos. Sin embargo, dadas las condiciones del país, siendo un Estado de reciente creación, requería de un liderazgo fuerte, por lo que la opción del triunvirato no sería la mejor para llevar las riendas del país, por lo que en los siguientes años el poder ejecutivo volvió a recaer en manos de una sola persona, ya fuera un Emperador o un Presidente, tal como se analizará más adelante en la presente investigación.

¹⁰⁴ Cfr. *Ídem*.

2.3.3 Independencia y el Primer Imperio Mexicano

Después de 11 años de lucha, México logró su independencia con la firma de los Tratados de Córdoba y con la posterior entrada del Ejército Trigarante a la Ciudad de México el 27 de septiembre de 1821.

Desde el Plan de Iguala, y posteriormente en los Tratados de Córdoba se establece la independencia absoluta de México, que pasará a denominarse como Imperio Mexicano, tendrá como forma de gobierno una Monarquía constitucional, y será nombrado como Rey Fernando VII, y en caso de que no se presente, renuncie, o abdique, algún otro miembro de la Casa Reinante, o en caso de que tampoco se presenten, renuncien, o abduquen, el que las Cortes del Imperio estimen conveniente. Asimismo, se establece la formación de una Junta Provisional Gubernativa, la cual gobernaría interinamente, y debería nombrar una Regencia, conformada por 3 personas, en la cual recaerá el Poder Ejecutivo en tanto se nombra Rey. A su vez, esta Regencia debería convocar a las Cortes, en las cuales recaerá el Poder Legislativo.¹⁰⁵

“Ante la negativa de Fernando VII de reconocer la validez de los Tratados de Córdoba y consecuentemente aceptar el trono independiente de México”¹⁰⁶, Agustín Iturbide llevó a cabo un “golpe de Estado” el 18 de mayo de 1822, un grupo de soldados proclamaron como emperador a Iturbide, por lo que el Congreso se vio obligado a proclamarlo como emperador de México, adoptando el nombre de Agustín I.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Cfr. Cruz Barney, Óscar, *op. cit.*, pp. 617-619.

¹⁰⁶ Pérez de los Reyes, Marco Antonio, en Contreras Bustamante, Raúl y De la Fuente Rodríguez, Jesús (Coord.), *Enciclopedia jurídica de la Facultad de Derecho*, *op. cit.* p. 745.

¹⁰⁷ Cfr. Muñoz, Rafael, *Santa Anna, el dictador resplandeciente*, quinta edición, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2012, Colección popular, número 247, pp. 41-44.

Se instaló un Primer Congreso Nacional en 1822, sin embargo, debido a la inestabilidad que se daba en el país entre liberales y conservadores, Iturbide disolvió este Congreso, y nombró en su lugar a una Junta Nacional Instituyente, afín a sus intereses, la cual aprobó el Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano,¹⁰⁸ el cual confirmaba lo establecido en los Tratados de Córdoba, es decir:

- La abolición de la Constitución de Cádiz.
- La religión católica, apostólica, y romana como la oficial.
- Se establecía como forma de gobierno la monarquía constitucional.
- Se establecía la división de poderes en 3: legislativo, ejecutivo, y judicial,
- El Poder Legislativo se depositaba en la Junta Nacional Instituyente.
- El Poder Ejecutivo se depositaba en el Emperador.
- Por lo que hace al Poder Ejecutivo, también se establecían 4 ministerios (del interior y relaciones exteriores; de justicia y negocios eclesiásticos; de hacienda; y de guerra y marina); así como un Consejo de Estado, el cual se encargaría de dar dictámenes al emperador en los asuntos que fueren necesarios.
- Se establecía que en cada provincia estaría a cargo de un jefe superior político, el cual sería nombrado por el emperador.¹⁰⁹

Sin embargo, ante la inestabilidad que se vivía en el país, el bando insurgente se levantó en armas en 1823 pugnando por un gobierno republicano a través del Plan de Casa Mata, por lo que Iturbide se vio obligado a poner en funciones nuevamente al Congreso, y ante la situación política que se vivía en el país, se vio obligado a abdicar, con lo que da inicio una nueva etapa en el México independiente.

¹⁰⁸ Cfr. Cruz Barney, Óscar, *op. cit.*, pp. 626-642.

¹⁰⁹ Cfr. Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano, 1822, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1823.pdf> (fecha de consulta: 30 de septiembre de 2022).

2.3.4 Constitución de 1824

Una vez que Iturbide dejó el poder y fue reinstalado nuevamente el Congreso, éste “encargó el Poder Ejecutivo a un triunvirato compuesto por Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete”¹¹⁰. Se desconoció el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba y se convocó a un nuevo Congreso Constituyente para que elaborase una nueva constitución. Derivado de los conflictos políticos internos en diversas provincias, y aunado a la influencia constitucional estadounidense, se decidió adoptar el federalismo y se tomó como base para la elaboración de la Constitución de 1824 a la de los Estados Unidos.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos fue promulgada el 4 de octubre de 1824 ¹¹¹y publicada al día siguiente, consta de 171 artículos, agrupados en 7 títulos. Por lo que hace al tema de la presente investigación, los principales puntos que establece esta constitución son:

- La religión católica, apostólica y romana como oficial.
- Establece como forma de gobierno una república representativa, popular y federal.
- Establece la división de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial.
- El legislativo recae en un Congreso general, dividido en dos cámaras: una de diputados y otra de senadores.
- El judicial reside en la Corte Suprema de Justicia, así como en los tribunales y juzgados de distrito.
- El ejecutivo recae en una sola persona, denominada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, se establece la existencia de un Vicepresidente, quien sustituirá al Presidente en caso de imposibilidad física o moral.

¹¹⁰ Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, p. 137.

¹¹¹ Cfr. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf (fecha de consulta: 30 de septiembre de 2022).

- Los requisitos para ser Presidente y Vicepresidente son:
 - Ser ciudadano mexicano por nacimiento.
 - Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección.
 - Residir en el país.
- El Presidente y Vicepresidente durarán en su encargo un periodo de 4 años.
- Establecía un sistema de elección indirecto en la que participaban las legislaturas de los Estados así como el Congreso. Las legislaturas de los Estados elegirían dos candidatos cada uno y serían enviados al Congreso, el cual realizaría el cómputo de los votos, y en caso de empate, sería el propio Congreso quien determinaría al ganador. Quien ganaba ocupaba el cargo de Presidente, y el segundo lugar el de Vicepresidente.
- Las facultades con las que cuenta el Presidente son las siguientes:
 - Facultades en el proceso legislativo:
 - Hacerle al Congreso propuestas de leyes o reformas de éstas.
 - Hacer por una sola vez observaciones a las leyes y decretos que emita el Congreso.
 - Publicar las leyes y decretos emitidos por el Congreso.
 - Ejecutar las leyes y decretos.
 - Facultades en relación al Poder Legislativo:
 - Pedir al congreso la prorrogación de sus sesiones ordinarias hasta por 30 días.
 - Convocar al congreso a sesiones extraordinarias, previo acuerdo de dos terceras partes del consejo de gobierno.
 - Facultades legislativas:
 - Facultad reglamentaria.
 - Facultades en materia de relaciones exteriores:
 - Declarar la guerra, previo decreto del Congreso.
 - Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, neutralidad o comercio, para los cuales deberá tener la aprobación del Congreso.
 - Recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras.

- Facultades de nombramiento:
 - Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho.
 - Nombrar diplomáticos y cónsules.
 - Nombrar, a propuesta de la Corte Suprema de Justicia, a los jueces y fiscales de circuito y de distrito.
 - Nombrar coroneles y demás oficiales superiores del ejército, así como a los empleados de la armada y la milicia.
- Facultades administrativas:
 - Suspende a los empleados de la federación que incumplan sus órdenes y decretos.
- Facultades jurisdiccionales:
 - Cuidar que la justicia se administre pronta y cumplidamente por las autoridades.
- Facultades castrenses:
 - Conceder licencias y arreglar las pensiones de los militares con arreglo a las leyes.
 - Disponer de la fuerza armada y la milicia para mantener la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación.
- Las restricciones al Presidente son las siguientes:
 - No podrá mandar en persona a las fuerzas armadas sin previo consentimiento del Congreso, o en sus recesos, del Consejo de gobierno; y cuando esté al mando de ellas, el Vicepresidente se hará cargo del gobierno.
 - No podrá privar de la libertad ni imponer pena alguna a ninguna persona.
 - No podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni molestarle en sus derechos de propiedad, y en caso de hacerlo, deberá ser con causa de utilidad pública, con previa aprobación del senado, mediante indemnización.
 - No podrá impedir que se celebren elecciones.

- El Presidente ni el Vicepresidente podrán salir de la República durante el tiempo de su encargo, ni un año después, sin permiso del Congreso.¹¹²

Es con esta constitución con la que se da origen al sistema presidencial mexicano, el cual fue tomado de los Estados Unidos. Asimismo, derivado de lo anterior, se puede apreciar la amplia gama de facultades con las que contaba el Presidente, las cuales se vieron aumentadas con la expedición de la Ley de Poderes Especiales, “que era, en realidad, una ley de facultades extraordinarias”¹¹³, con lo que la realidad constitucional quedaba rezagada ante la realidad política del país.

También es importante destacar que esta constitución presentaba algunas carencias, como son la falta de una parte dogmática donde se establecieran los derechos fundamentales, la falta de garantías constitucionales, así como un método más efectivo de designación del Vicepresidente, ya que en la forma en que estaba establecida en la Constitución de 1824 se prestaba para que éste fuera el enemigo político del Presidente, lo que “trajo consigo divisiones ideológicas y políticas, y constantes pronunciamientos en contra del presidente, lo que desprestigiaba y debilitaba al sistema federal, además de que preparaba el camino al régimen centralista”.¹¹⁴

2.3.5 Centralismo: Las Sietes Leyes de 1836, las Bases orgánicas de 1843 y de 1853.

Las elecciones de 1833 dieron como ganador al partido liberalista con la fórmula Santa Anna-Gómez Farias, siendo el primero Presidente y el segundo Vicepresidente; ante las ausencias del primero, el segundo subió al cargo e implementó una serie de reformas liberales, las cuales no fueron del agrado de los

¹¹² Cfr. *Ídem*.

¹¹³ Aguilar Rivera, José Antonio, en Cruz Barney, Óscar, *Historia del derecho mexicano, op. cit.*, p. 649.

¹¹⁴ Cruz Barney, Óscar, *op. cit.*, p. 648.

militares y el clérigo, por lo que, al regreso de Santa Anna al poder en 1834, y ante la presión de aquellos, desconoció a Gómez Farias, clausuró al Congreso, y abrogó la legislación liberal.¹¹⁵ En este sentido, se debe mencionar que Antonio López de Santa Anna, en el terreno político, siempre se movió por ambición y conveniencia, pasó del partido liberal al partido conservador, “del que será en lo sucesivo instrumento y paladín.”¹¹⁶

A finales de ese mismo año se realizaron elecciones para el Congreso y ganó una mayoría conservadora, los cuales se dedicarían a aprobar todas las providencias de Santa Anna. Dicho Congreso se proclamó de facto como Congreso Constituyente a mediados de 1835 y se inició con la elaboración de una nueva constitución. En primer lugar se expidió una Ley de Bases para la Nueva Constitución, que trajo como principal novedad el cambio de un régimen federal por uno centralista.¹¹⁷

La Constitución de 1824 estuvo vigente hasta 1835, cuando el Congreso abrogó dicha constitución para expedir las llamadas Sietes Leyes Constitucionales, las cuales se expidieron entre 1835 y 1836. La misma fue la primera constitución dispersa del país al estar contenida en 7 documentos distintos, así como también la primera en establecer un régimen centralista, como se analizará más adelante. Estas leyes, por lo que hace al tema de la presente investigación, establecieron lo siguiente:

La Primera Ley consta de 15 artículos y establece los derechos y obligaciones de los mexicanos y de los habitantes de la República.

La Segunda Ley consta de 23 artículos y establece la creación de un cuarto poder (lo que rompe con la división de poderes clásica de Montesquieu), el Supremo Poder Conservador, el cual se conformará de 5 individuos, los cuales se renovarán cada 2 años (con la posibilidad de ser reelectos para el cargo), en su elección

¹¹⁵ Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, p. 156.

¹¹⁶ Muñoz, Rafael, *op. cit.*, p. 121.

¹¹⁷ Cfr. López Betancourt, Eduardo, *op. cit.*, p. 106.

intervendrán las juntas departamentales¹¹⁸ así como la Cámara de Diputados y la de Senadores.

Dentro de los requisitos para ser miembro del Supremo Poder Conservador se encontraban:

- Ser mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos de ciudadanía.
- Tener 40 años cumplidos al día de la elección, así como una renta anual de por lo menos 3 mil pesos.
- Haber ocupado alguno de los siguientes cargos: Presidente, Vicepresidente, senador, diputado, secretario de despacho o magistrado de la Suprema Corte de Justicia.¹¹⁹

Este cuarto poder es “el primer tribunal creado ex profeso para juzgar exclusivamente los actos de autoridad emanados de los tres poderes generales y cuyas sentencias implicarían la nulidad general del acto impugnado”¹²⁰, tal como se desprende de las facultades y atribuciones que le otorga esta segunda ley, las cuales incluían anular los actos de los demás poderes que estimaran inconstitucionales, declarar la incapacidad del Presidente, e incluso declarar cuál es la voluntad de la nación. Asimismo, no eran responsables más que ante Dios y la opinión pública, lo cual les hacía gozar de un gran poder de iure, aunque de facto fue un fracaso.

¹¹⁸ Al cambiarse el régimen federal por el centralista, los Estados o Entidades Federativas pasaron a ser Departamentos, y dentro de los órganos de gobierno de los mismos se encontraban las juntas departamentales.

¹¹⁹ Cfr. Segunda Ley, Constitución de 1836, 1836, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf (fecha de consulta: 12 de octubre de 2022).

¹²⁰ Mateos Santillán, Juan José, en Cruz Barney, Óscar, *Historia del derecho mexicano*, op. cit., p. 651.

Tal como se mencionó anteriormente sobre la Constitución de 1824, la misma carecía de garantías constitucionales, lo cual se trató de solventar en esta constitución mediante este cuarto poder.

La Tercera Ley consta de 58 artículos y regula al Poder Legislativo, así como la formación de leyes. Dicho poder se depositaba en el Congreso General de la Nación, el cual se dividía en dos cámaras, la de Diputados y la de Senadores.

La Cuarta Ley consta de 34 artículos y regula la organización del denominado Supremo Poder Ejecutivo, el cual se depositaba en un Supremo Magistrado, denominado Presidente de la República, quien duraría en su encargo un periodo de 8 años, con posibilidad de reelegirse.

Sería electo mediante una votación indirecta, ya que un año antes de la renovación del Presidente, el Presidente en turno, el Senado, y la Alta Corte de Justicia elegirán cada uno a una terna y la enviarán a la Cámara de Diputados, la cual elegirá de dichas ternas a tres individuos, y los remitirá a las Juntas Departamentales, las cuales elegirán a uno de los tres individuos y remitirán dicha elección a la Cámara de Diputados, la cual abrirá, en conjunto con el Senado, los votos emitidos por las Juntas, y se declarará Presidente al que hubiere obtenido mayor número de votos, y en caso de empate, será el que determine la suerte mediante un sorteo.¹²¹

Esta constitución no contenía a figura del Vicepresidente, por lo que en ausencia del Presidente de la República, su cargo sería ocupado por el presidente del Consejo.

Los requisitos para ser Presidente de la República son:

- Ser mexicano por nacimiento y estar en ejercicio de sus derechos de ciudadano.
- Tener 40 años cumplidos al día de la elección.

¹²¹ Cfr. Cuarta Ley, Constitución de 1836, 1836, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf (fecha de consulta: 12 de octubre de 2022).

- Tener una renta anual de 4 mil pesos.
- Haber desempeñado algún cargo superior civil o militar.
- No haber sido condenado por algún crimen o malversación de los caudales públicos.
- Residir en la República al tiempo de la elección.¹²²

Dentro de las facultades y prerrogativas con las que contaba el Presidente de la República están las siguientes:

- Facultades en el proceso legislativo.
 - Sancionar o no las leyes y decretos del Congreso.
 - Iniciar leyes y decretos.
 - Hacer observaciones a las leyes y decretos del Congreso.
 - Publicar las leyes y decretos del Congreso.
- Facultades en relación al Poder Legislativo:
 - Pedir al Congreso la prórroga de sus sesiones ordinarias.
- Facultades legislativas.
 - Emitir reglamentos para la mejor observancia de la Constitución y las leyes.
 - Emitir decretos y órdenes que estime convenientes para la mejor administración pública.
- Facultades en materia de relaciones exteriores.
 - Declarar la guerra, previo consentimiento del Congreso.
 - Celebrar acuerdos con la Silla Apostólica, de conformidad con lo que dicte el Congreso.
 - Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados internacionales, los cuales necesitarán la aprobación del Congreso.
 - Recibir a los ministros y enviados extranjeros.

¹²² Cfr. Art. 14, Cuarta Ley, Constitución de 1836, 1836, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf (fecha de consulta: 12 de octubre de 2022).

- Facultades de nombramiento de autoridades.
 - Nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho.
 - Nombrar a los consejeros del Consejo de Gobierno de la terna que le proponga el Senado.
 - Nombrar, de acuerdo con el Consejo de Gobierno, a los Gobernadores de los Departamentos de entre la terna que le remitan las Juntas departamentales.
 - Nombrar y remover a los empleados diplomáticos y cónsules.
 - Intervenir en el nombramiento de los jueces y miembros de los tribunales de justicia.
 - Nombrar a los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, de la Armada y de la milicia.
- Facultades de carácter económico y hacendario.
 - Cuidar la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones de acuerdo a las leyes.
 - Contraer deudas, previa autorización del Congreso.
 - Establecer o suprimir aduanas.
 - Formar los aranceles, sujetándose a las bases que fije el Congreso.
- Facultades administrativas.
 - Cuidar la fabricación de moneda.
 - Proveer lo conducente para el buen gobierno de los Departamentos.
 - Habilitar puertos o cerrarlos.
 - Conceder cartas de naturalización, de acuerdo al Congreso y a las leyes.
 - Dar pasaportes.
 - Conceder privilegios, de acuerdo a lo que establezcan las leyes.
 - Suspender de sus empleos hasta por tres meses y privar hasta de la mitad de sus sueldos a los empleados que nombre que infrinjan sus órdenes y decretos, y en su caso, remitirlo a los tribunales.
 - Dar retiros y conceder licencias y pensiones conforme a lo que dispongan las leyes.

- Facultades jurisdiccionales.
 - Instar a los ministros para la pronta administración de justicia.
 - Conceder indultos.
- Facultades castrenses.
 - Disponer de la fuerza armada para la seguridad interior y la defensa exterior.
- Prerrogativas:
 - No puede ser acusado criminalmente durante su tiempo en el cargo ni un año después, salvo en los casos que señale la ley.
 - No puede ser procesado salvo previa declaración por parte de ambas Cámaras.¹²³

Por lo que hace a las restricciones, el Presidente no puede:

- Mandar en persona a las fuerzas armadas, sin el consentimiento del Congreso.
- Privar a nadie de su libertad ni imponerle pena alguna; sin embargo, puede arrestar a aquellos que considere sospechosos si así lo exige la seguridad nacional, pero debe ponerlos a disposición del tribunal o juez competente en un plazo máximo de 3 días.
- Ocupar la propiedad de ninguna personal.
- Salir del territorio de la República durante el tiempo de su mandato y un año después, sin el permiso del Congreso.
- Enajenar, ceder o permutar alguna parte del territorio nacional.
- Ceder ni enajenar los bienes nacionales sin el consentimiento del Congreso.
- Imponer contribuciones.
- Impedir o diferir las elecciones establecidas en las Sietes Leyes.

¹²³ Cfr. Art. 17, Cuarta Ley, Constitución de 1836, 1836, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf (fecha de consulta: 12 de octubre de 2022).

- Impedir o perturbar las reuniones del Supremo Poder Conservador, o negar el cumplimiento de sus resoluciones.¹²⁴

Asimismo, esta ley establece la existencia del Consejo de Gobierno, el cual se compone de 13 consejeros, 2 eclesiásticos, 2 militares, y 13 de la sociedad civil, elegidos por el Presidente de la República de una lista presentada por el Senado. Asimismo, se establecía la existencia de 4 ministerios: de lo Interior, de Relaciones Exteriores, de Hacienda, y de Guerra y Marina.

La Quinta Ley consta de 51 artículos y regula al Poder Judicial, que recaería en una Corte Suprema de Justicia, Tribunales superiores de los Departamentos, los Tribunales de Hacienda, así como los Juzgados de primera instancia.

La Sexta Ley consta de 31 artículos y establece la división territorial de la República en Departamentos, distritos y partidos; así como el gobierno interior los mismos, el cual estaría a cargo de los gobernadores, quienes estarían sujetos al gobierno central.

La Séptima Ley consta de 6 artículos y regula las variaciones a las leyes constitucionales, es decir, sus reformas y modificaciones.

Dicha Constitución le dio el poder al bando conservador, los cuales recuperaron los privilegios que habían perdido con las leyes y reformas liberales emitidas entre 1833 y 1834, así como también el establecimiento del régimen centralista, con lo cual se buscaba la estabilidad política del país, sin embargo, ocurrió lo contrario, ya que la instauración de dicho régimen trajo consigo la separación de Texas y Yucatán del territorio mexicano. Además, en esta época ocurrió la primera intervención francesa.¹²⁵

¹²⁴ Cfr. Art. 18, Cuarta Ley, Constitución de 1836, 1836, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf (fecha de consulta: 12 de octubre de 2022).

¹²⁵ Cruz Barney, Óscar, *op. cit.*, p. 662.

También se debe mencionar que estas Siete Leyes adolecían de muchos defectos, verbigracia, el carácter oligárquico de la misma, al establecer una renta mínima para acceder a ciertos cargos, o el Supremo Poder Conservador, el cual fue un fracaso y fue suprimido con el triunfo de las Bases de Tacubaya en 1841.

Con las Bases de Tacubaya se buscaba derrocar al Presidente del bando conservador, Anastasio Bustamante, así como la instauración de un nuevo Congreso Constituyente. En dicho Congreso había una mayoría liberal, sin embargo, el ejército lo desconoció a través de un pronunciamiento en Puebla en 1842, con lo que consiguieron que Santa Anna regresara a la presidencia, así como la instauración de una Junta de Notables, en sustitución del mencionado Congreso, la cual se encargaría de redactar una nueva Constitución, y es de donde emergerían las llamadas Bases orgánicas de la República Mexicana en 1843, las cuales “inauguraron la etapa del ‘despotismo constitucional.’”¹²⁶

Dichas bases constan de 202 artículos, cuyas principales características fueron la eliminación del Supremo Poder Conservador, en beneficio del Ejecutivo, el cual se erigía como el poder principal; asimismo, se ratifica el centralismo y la división del territorio nacional en Departamentos, se establece la intolerancia religiosa, se condiciona el derecho a la ciudadanía a cambio de una renta anual determinada, así como también una renta para ocupar cargos públicos más elevada que la establecida en las Sietes Leyes.¹²⁷ Dichas bases estuvieron vigentes hasta 1846, en que retoma su vigencia la Constitución de 1824 y el federalismo.

Derivado de los conflictos internos que vivía el país, aunado a la guerra con los Estados Unidos, el comandante Mariano Salas ocupó la presidencia de la República y reestableció la vigencia de la Constitución de 1824; posteriormente el Congreso

¹²⁶ Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, p. 165.

¹²⁷ Cfr. Bases de Organización Política de la República Mexicana, 1843, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/bases-1843.pdf (fecha de consulta: 12 de octubre de 2022).

inició sesiones y en 1847 se aprobó el Acta constitutiva y de Reformas, la cual consta de 30 artículos, y tenía como principales puntos las siguientes:

- Reafirmaba la independencia de la nación, así como la forma de gobierno, la cual sería una república representativa, popular y federal, así como la división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
- Desaparece el cargo de Vicepresidente.
- Se reconocen las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad para todos los habitantes de la República.
- Se introduce la figura del amparo como medio de defensa de las llamadas garantías individuales.¹²⁸

El país continuó con inestabilidad política, en esta época, derivado de la invasión de los Estados Unidos, se perdió la mitad del territorio de la República, mediante la firma de los Tratados de Guadalupe Hidalgo. Asimismo, seguían los enfrentamientos entre liberales y conservadores, los cuales llevaron a la renuncia del presidente liberal Mariano Arista y la subida al poder de los conservadores y Santa Anna en 1853.

En ese mismo año se expidieron las “Bases para la administración de la República hasta la promulgación de una nueva constitución”, las cuales reiteraban lo establecido anteriormente en las Sietes Leyes y en las Bases constitucionales de 1843 (es decir, el centralismo y un Poder Ejecutivo fuerte), y fueron complementadas por diversos decretos que concentraban el poder en manos de ejecutivo y consolidaban al centralismo como forma de Estado. Con todo esto se iniciaba la dictadura de Santa Anna.

Durante este periodo de dictadura se cometieron constantes arbitrariedades y abusos por parte de Santa Anna, verbigracia, la extinción del sistema federal para instaurar uno centralista, a través de las Bases constitucionales que decretaron el

¹²⁸ Cfr. Acta constitutiva y de reformas, 1847, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf> (fecha de consulta: 12 de octubre de 2022).

receso de las legislaturas estatales, así como también mediante diversos decretos que convirtieron a los gobernadores de los Estados en agentes del gobierno central, y que suprimieron la denominación de “Estados” por “Departamentos”¹²⁹; también está la venta de la Mesilla a los Estados Unidos por 10 millones de dólares, cantidad que fue dilapidada por el gobierno central; el cobro de impuestos excesivos, por ejemplo, por el número de puertas y ventanas con vistas a la calle, o por el número de animales domésticos que tiene una persona¹³⁰; se alía con la iglesia y restablece la Orden de Guadalupe, confabula con el ejército y logra su apoyo para que se le otorgue una prórroga indefinida en el poder, así como el derecho a nombrar a su sucesor, y se hace llamar “Alteza Serenísima”.

Todos estos excesos molestan a los liberales, quienes, comandados por Juan Álvarez, lanzan el Plan de Ayutla en 1854 para derrocar a Santa Anna, nombrar un nuevo Presidente provisional, y convocar a un nuevo Congreso Constituyente.

La Revolución de Ayutla triunfó y Santa Anna fue exiliado, con lo cual subió Juan Álvarez a la presidencia en 1855.

2.4 GUERRA DE REFORMA Y SEGUNDA INTERVENCIÓN FRANCESA

Con el triunfo de la Revolución de Ayutla los liberales llegaron al poder e iniciaron una ardua labor legislativa, ya que se expidieron una serie de leyes en diversas materias, verbigracia, la Ley Juárez, la Ley Lerdo, y la Ley Iglesias¹³¹, conocidas

¹²⁹ Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, p. 170.

¹³⁰ Cfr. López Betancourt, Eduardo, *op. cit.*, p. 110.

¹³¹ La Ley Juárez (Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Federación) suprimió los fueros eclesiásticos y militar en materia civil; la Ley Lerdo (Ley de Desamortización de las Fincas Rústicas y Urbanas de las Corporaciones Civiles y Religiosas de México) dispuso la desamortización de dichas fincas pertenecientes a dichas corporaciones, estableciendo que se adjudicaran al arrendatario o al mejor postor; y la Ley Iglesias (Ley de Obvenciones Parroquiales)

como las Leyes de Reforma, con las cuales iniciaría un nuevo capítulo en la historia de México.

Asimismo, en 1855 se expidió la convocatoria para conformar al nuevo Congreso Constituyente, el cual se reunió en 1856 para elaborar una nueva Constitución, y contó entre sus constituyentes con personajes como Ponciano Arriaga, Francisco Zarco, Ignacio Vallarta, entre otros. La Constitución fue jurada y promulgada el 5 de febrero de 1857, conformada 128 artículos, agrupados en 8 títulos. Esta Constitución está fuertemente influida por la filosofía liberal e individualista, fue la primera en contar con un capítulo dedicado a las garantías individuales y su protección, aunado al hecho de que este texto no otorga, sino que reconoce las mismas.

Por lo que hace al tema de la presente investigación, la Constitución establece:

- Se reconocen los derechos del hombre, así como también se establece que todas las autoridades deben respetar y sostener las garantías que otorga la Constitución.
- Dentro del catálogo de derechos que reconoce la Constitución están: la libertad (de profesión, de expresión, de reunión y asociación, de prensa, de petición, para poseer y portar armas, de tránsito, prohibición de la esclavitud), la igualdad (prohibición de los títulos de nobleza, prohibición de juicios con leyes privativas o tribunales especiales), la seguridad jurídica (prohibición de la aplicación de leyes retroactivas, garantía de audiencia, garantía de legalidad, las formalidades esenciales del procedimiento), y la propiedad (inviolabilidad de la propiedad privada).
- Establece como forma de Estado una federación, y como forma de gobierno un sistema presidencial.
- Establece la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

fijó los aranceles parroquiales para el cobro de derechos y obvenciones eclesiásticas.

- El Poder Legislativo es unicameral, se deposita en una asamblea denominada Congreso de la Unión.
- Las Facultades que tiene el Congreso de la Unión respecto al Presidente son:
 - Aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación que anualmente deba presentarle el Ejecutivo, así como imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.
 - Dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos, así como aprobarlos y reconocer y mandar pagar la deuda nacional.
 - Ratificar los nombramientos hechos por el ejecutivo de ministros, agentes diplomáticos y consulares, empleados superiores de Hacienda, Coroneles y demás oficiales superiores del ejército y la armada nacional.
 - Aprobar los tratados internacionales que celebre el Ejecutivo.
 - Declarar la guerra, en vista de los datos aportados por el Ejecutivo.
 - Dar su consentimiento para que el Ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos Estados o Territorios.
- El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el cual durará 4 años en su cargo; en caso de ausencias, faltas temporales y absolutos, mientras se presenta el nuevamente electo, ocupará el cargo el Presidente de la Suprema Corte de Justicia.
- Se establece una votación indirecta y mediante escrutinio secreto para la elección de Presidente.
- Los requisitos para ser Presidente son:
 - Ser ciudadano mexicano por nacimiento.
 - Estar en ejercicio de sus derechos.
 - Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección.
 - No pertenecer al estado eclesiástico.
 - Residir en el país al tiempo de la elección.

- El Presidente tiene prohibido separarse del lugar de residencia de los poderes federales (Distrito Federal), ni del ejercicio de sus funciones, más que por motivo grave, calificado por el Congreso.
- Las facultades y atribuciones del Presidente son:
 - Facultades en el proceso legislativo:
 - Iniciar leyes.
 - Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso.
 - Facultades en relación al Poder Legislativo:
 - Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando así lo determine la diputación permanente.
 - Facultades legislativas:
 - Facultad reglamentaria.
 - Facultad para legislar en los casos de suspensión de garantías individuales, previo acuerdo del Congreso.
 - Facultades en materia de relaciones exteriores.
 - Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley emitida por el Congreso.
 - Conceder patentes de corso, con arreglo a las bases fijadas por el Congreso.
 - Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados internacionales, con la ratificación del Congreso.
 - Recibir a Ministros y otros enviados de los Estados extranjeros.
 - Facultades de nombramiento de autoridades.
 - Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho.
 - Remover a los empleados superiores de Hacienda.
 - Nombrar a los agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Congreso, así como remover a los agentes diplomáticos.
 - Nombrar y remover libremente a los empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción no esté determinado en la Constitución o en las leyes.

- Nombrar a los ministros, con aprobación del Congreso.
 - Nombrar, con aprobación del Congreso, a los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y la armada nacional.
 - Nombrar a los demás oficiales del ejército y la armada nacional, con arreglo a las leyes.
- Facultades administrativas.
 - Habilitar puertos, establecer aduanas y designar su ubicación.
- Facultades jurisdiccionales.
 - Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio de sus funciones.
 - Conceder indultos por delitos de orden federal.
- Facultades castrenses.
 - Disponer de la fuerza armada, así como de la guardia nacional, para la seguridad interior y la defensa de la Federación.
- Facultades extraordinarias:
 - En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualesquiera otras que pongan a la sociedad en peligro, el Presidente puede suspender las garantías individuales, con excepción de aquellas que aseguren la vida de las personas, por un tiempo determinado, a través de prevenciones generales, esto con el acuerdo del consejo de ministros y con la aprobación del Congreso.
- Respecto al número de Secretarías, a diferencia de textos constitucionales anteriores, aquí no se establece uno en específico, sino que lo delega al Congreso, el cual determinará el número de estas en una Ley.
- Establece que los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán contar con el refrendo del Secretario del despacho del ramo correspondiente para que sean obedecidos.
- El Poder Judicial se deposita en una Corte Suprema de Justicia, así como en los tribunales de Distrito y de Circuito.

- Se establece el “juicio político” de responsabilidad de los funcionarios públicos; y en el caso del Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, a la libertad electoral, así como por delitos graves del orden común.¹³²

Esta Constitución, de corte liberal e individualista, fue la primera en incluir en su texto un apartado exclusivo para las garantías individuales y sus mecanismos de protección, dentro de los cuales se encuentra el Amparo, el cual es plasmado por primera vez en la Constitución.

Por lo que hace al Poder Legislativo, a diferencia de Constituciones anteriores que depositan este poder en dos cámaras, aquí se deposita en una sola cámara, denominada Congreso de la Unión, y suprime al Senado, lo cual fue motivo de discusión en el Congreso Constituyente, aquellos que pugnaban por su inclusión argumentaban que dicha institución era inherente al sistema federal, ya que el Senado representaba a las Entidades Federativas, además de regular y complementar las acciones de la otra cámara; y aquellos que pugnaban por su exclusión mencionaban que “constituía una cámara privilegiada, carente de real representatividad popular y antidemocrática, que sólo contribuía a hacer más engorroso el trabajo legislativo.”¹³³ Finalmente fue esta última postura la que obtuvo mayor apoyo y la que quedó plasmada en el texto constitucional.

Asimismo, el hecho de estructurar un sistema unicameral tenía como objetivo fortalecer al Poder Legislativo en detrimento del Ejecutivo, poder que había sido el predominante en épocas pasadas, lo cual había resultado perjudicial para la estabilidad política del país. Con ello, el Sistema Presidencialista viraba hacia ciertos matices del Parlamentario, pero, en opinión de Emilio Rabasa se cayó en el

¹³² Cfr. Constitución Política de la República Mexicana, 1857, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf (fecha de consulta: 24 de octubre de 2022).

¹³³ López Betancourt, Eduardo, *op. cit.*, p. 189.

extremo ya que con la Constitución de 1857 “el Ejecutivo quedaba a merced del Congreso... (aquel) carece de autoridad propia frente al Legislativo”.¹³⁴ En este tenor, diversos autores considera que la única manera que tenía el Ejecutivo de contrarrestar al Legislativo era mediante la suspensión de garantías establecida en el artículo 29 de la Constitución, con lo que se instauraba una especie de dictadura, pero siempre dentro de los límites que marcaba la propia Constitución, siendo esta figura muy utilizada durante la Guerra de Reforma y la Segunda Intervención Francesa.

También es importante mencionar que el hecho de otorgarle supremacía al Poder Legislativo por sobre los otros se debía a que los constituyentes veían en este poder a la verdadera representación nacional.

Por lo que hace al Poder Ejecutivo, a diferencia de lo que ocurría en constituciones anteriores, con la de 1857 se encontraba más limitado, siendo aquí el Poder predominante el Legislativo (cuestión que traería conflictos, los cuales se mencionarán más adelante).

Respecto a la organización de dicho poder, suprimía la figura del Vicepresidente, y en el caso de ausencia del Presidente, el puesto era ocupado por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia. Asimismo, no regula ni hace referencia al tema de la reelección del Presidente, lo que traería problemas en los años siguientes.

Por lo que hace a las facultades del Presidente, éstas sí se encuentran reguladas en el texto constitucional, lo que no ocurre con las limitaciones y prohibiciones al mismo, lo cual sí ocurría en constituciones pasadas. También se debe mencionar que, respecto a las Secretarías, esta Constitución no las regula en cuanto a su número, sino que lo delega a la Ley correspondiente.

Finalmente, se debe mencionar que la Constitución de 57 encontró muchos opositores desde su promulgación, incluso el propio Presidente Ignacio Comonfort, quien afirmaba que era imposible gobernar bajo dicha norma suprema. Tanto en el

¹³⁴ *Ídem.*

bando liberal como en el conservador existían inconformidades, aquellos no quedaron satisfechos con la Constitución, ya que esperaban que fuera más democrática y progresista, y éstos no estaban conformes con las reformas liberales plasmadas tanto en la Constitución como en las diversas leyes, sobre todo por lo que hace a la iglesia y al ejército, quienes veían disminuidos sus privilegios.¹³⁵

En este contexto, uno de los generales del ejército, Félix María Zuloaga, lanzó el Plan de Tacubaya, con el que se pronunció en contra de la Constitución de 1857; dicho plan fue apoyado por el Presidente Comonfort, quien dio un golpe de Estado a su gobierno, disolvió el Congreso y partió al exilio, por lo que en 1958 subió a la Presidencia, de conformidad con la Constitución, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Benito Juárez. Al mismo tiempo, los conservadores nombraron Presidente al general Zuloaga, con lo que había dos Presidentes en el país: uno liberal, acorde a la Constitución de 57, y otro conservador, impuesto por aquellos que apoyaron el golpe de Estado.¹³⁶

Una vez que subió a la Presidencia Zuloaga, apoyado por los conservadores y el ejército, derogó la Constitución de 1857 y las leyes de reforma, por lo que Juárez se vio obligado a dejar la capital del país y trasladar su gobierno a Veracruz, con lo que da inicio la Guerra de Reforma (también conocida como Guerra de Tres Años) entre liberales y conservadores.

La Guerra de Reforma fue un conflicto bélico suscitado entre liberales y conservadores, desarrollado entre los años 1858 y 1861, el culminó con la victoria de los primeros, quienes entraron a la capital el 1 de enero de 1861.¹³⁷ Posteriormente, derivado de las elecciones realizadas ese mismo año, Juárez sería electo Presidente para el periodo comprendido entre 1861 y 1865 (el cual se vería extendido a causa de la Segunda Intervención francesa hasta 1867, año en que se restauraría la República).

¹³⁵ Cfr. Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, pp. 173-174.

¹³⁶ *Ibidem*, pp. 174-175.

¹³⁷ Cruz Barney, Óscar, *op. cit.*, p. 676.

Sin embargo, tras la victoria de los liberales, el país se encontraba en crisis: “por un lado, la resistencia militar conservadora, que continuaba presente [...] y por el otro, la pobreza del mismo gobierno, que obligó al presidente Juárez a detener el pago de la deuda externa, declarando una moratoria unilateral en 1861.”¹³⁸ Dicha moratoria afectaba a Inglaterra, España y Francia, quienes acordaron en Octubre de ese año, realizar una intervención en México para exigir el pago de la deuda, lo cual quedó plasmado en la Convención de Londres. Las 3 naciones desembarcaron en el puerto de Veracruz en 1862, y tras negociar con el gobierno juarista, España e Inglaterra se marcharon en mayo de ese mismo año; sin embargo, Francia, con Napoleón III como emperador, tenía intenciones colonizadoras, por lo que no se retiró e inició así la Segunda Intervención Francesa.¹³⁹ Napoleón III buscaba implantar una monarquía en México, y encontró apoyo para ello en el bando conservador, quienes apoyaron a los franceses.

El ejército francés inició su invasión en 1862, y para 1863 ya habían tomado la ciudad de Puebla, por lo que el Presidente Juárez se vio obligado a abandonar la capital y trasladar el gobierno a San Luis Potosí; posteriormente, el ejército francés entró a la Ciudad de México en 1864, con lo que implantaron un gobierno monárquico. La corona le fue ofrecida a Maximiliano de Habsburgo, hermano del emperador de Austria-Hungría, quien la aceptó en abril de ese mismo año y ofreció “dar a México un régimen constitucional y establecer instituciones liberales”.¹⁴⁰ Maximiliano, acompañado de su esposa Carlota, llegaron a la Ciudad de México el 12 de junio, con lo cual da inicio el Segundo Imperio Mexicano. El gobierno de Maximiliano se caracterizó por sus tendencias liberales, las cuales eran muy similares a las del Presidente Juárez, razón por la cual los conservadores irían retirándole poco a poco su apoyo.

¹³⁸ López Betancourt, Eduardo, *op. cit.*, p. 115.

¹³⁹ *Ídem.*

¹⁴⁰ Cruz Barney, Óscar, *op. cit.*, p. 682.

En abril de 1865 se expidió el “Estatuto Provisional del Imperio Mexicano”, el cual sentaría las bases que habrían de regir al Imperio. Dicho estatuto consta de 81 artículos, contenidos en 18 títulos. Para efectos de la presente investigación, se debe destacar lo siguiente:

- Establece como forma de gobierno una Monarquía moderada (constitucional).
- El mando de Emperador sería hereditario.
- En caso de muerte o de imposibilidad para continuar en el ejercicio del mando, se encargaría de ello la Emperatriz.
- El Emperador representa la soberanía de la Nación.
- El Emperador gobernará a través de un Ministerio, compuesto de 9 Ministerios, los cuales son: de la Casa Imperial; de Estado; de Negocios Extranjeros y Marina; de Gobernación; de Justicia; de Instrucción pública y cultos; de Guerra; de Fomento; y de Hacienda. Asimismo, se establece que una ley establecerá la organización de éstos, así como los ramos a los que se abocarán. Además, se establece la existencia de un Consejo de Estado.
- El territorio del Imperio se divide en 8 divisiones, y éstos a su vez en 50 departamentos, y éstos en distritos, y éstos en municipalidades. Es decir, se adopta como forma de Estado al centralismo.
- El estatuto garantizaba las siguientes garantías individuales a todos los habitantes del Imperio: igualdad; seguridad; propiedad; libertad de culto y libertad de expresión.¹⁴¹

Se puede observar que dicho Estatuto no se trata de una Constitución *per se*, “sino más bien de un plan de organización política y administrativa previo a la definitiva que revestiría el Imperio cuando se aprobara la Constitución.”¹⁴² Para la aprobación

¹⁴¹ Cfr. Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, 1865, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1865.pdf> (fecha de consulta: 1 de noviembre de 2022).

¹⁴² Cruz Barney, Óscar, *op. cit.*, p. 682.

de una Constitución, se consideraba que primero era necesario pacificar al país, lo cual, sin embargo, no ocurrió, ya que durante los 3 años que duró el Imperio de Maximiliano en el país imperó la inestabilidad política y la guerra. En este sentido, se debe mencionar que existió un proyecto de Constitución elaborado por la Emperatriz Carlota, el cual, dadas las circunstancias mencionadas, nunca fue promulgado ni puesto en vigencia.

Pese a que diversos autores mencionan que dicho Estatuto no tuvo vigencia ni validez jurídica, Jaime del Arenal menciona que sí las tuvo, ya que el mismo sirvió de base para ordenar la vida política y administrativa del Imperio, además de que sirvió de sustento para la promulgación de distintas leyes y decretos (verbigracia, la Ley sobre Garantías Individuales, o el Decreto sobre la libertad religiosa y la nacionalización de los bienes eclesiásticos) que tuvieron vigencia durante el tiempo que duró el Imperio.¹⁴³

En 1867 Napoleón III retira su apoyo a Maximiliano y ordena a las tropas francesas abandonar el territorio mexicano, ya que Francia se encontraba en medio de una guerra en Europa frente a los prusianos, liderados por Otto von Bismarck, por lo que se hacía necesaria la presencia de todas las tropas en territorio europeo. Lo anterior aunado a la presión que ejercieron los Estados Unidos hacia Napoleón para que retirara sus tropas de México.¹⁴⁴

Los liberales recibieron apoyo armamentístico por parte de los Estados Unidos, quienes nunca reconocieron al Imperio de Maximiliano, y, ante la noticia del retiro de las fuerzas armadas invasoras, atacaron y obtuvieron triunfos y ganaron territorio hasta llegar al centro del país, donde finalmente caería en la ciudad de Querétaro el Emperador Maximiliano, quien fue ejecutado en el Cerro de las Campanas en junio de 1867. La caída de Maximiliano representó también el fin del bando conservador.

¹⁴³ Cfr. *Ibidem*, p. 683.

¹⁴⁴ Cfr. Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, p. 178.

Como se mencionó anteriormente, el gobierno de Maximiliano se caracterizó por su postura abiertamente liberal, así como por su buena voluntad hacia México, sin embargo, debido a lo primero fue perdiendo el apoyo de los conservadores, y al mismo tiempo, debido al hecho de haber llegado al poder de la mano del bando conservador, se convirtió en enemigo del bando liberal. Esto aunado a la retirada del apoyo de los franceses, hizo que pronto se encontrara solo, por lo que su estadía en el poder fue corta.

El Presidente Juárez entró a la Ciudad de México en julio de 1867, con lo que inicia el periodo de la historia de México denominado como “La República Restaurada”. De nuevo en el poder, restauró la vigencia de la Constitución de 1857, y emitió diversos decretos, uno de ellos para abolir de manera retroactiva todos los actos efectuados durante el Imperio¹⁴⁵, y otro para convocar a elecciones para los poderes de la unión (es decir, para elegir Presidente de la República, diputados, y magistrados de la Suprema Corte).¹⁴⁶ Resultado de dichas elecciones, Juárez resultaría reelecto en su cargo de Presidente (1867-1871); finalizado dicho periodo, Juárez volvería a competir por la presidencia, siendo reelecto nuevamente, en unas elecciones en las cuales la oposición acusó fraude electoral, por lo que Porfirio Díaz se levantó en armas mediante el Plan de la Noria, proclamando la no reelección y el respeto a la Constitución de 57.¹⁴⁷

El plan de Díaz no tuvo los frutos que esperaba, debido a las constantes derrotas que sufrió, sin embargo, al año siguiente fallecería el Presidente Juárez, por lo que se convocó a elecciones y resultó electo Sebastián Lerdo de Tejada. Durante su periodo, se realizarían 2 reformas constitucionales muy importantes, la primera relativa al restablecimiento del Senado, y la segunda relativa a la inclusión de las leyes de reforma en el texto constitucional.

¹⁴⁵ Cfr. López Betancourt, Eduardo, *op. cit.*, p. 118.

¹⁴⁶ Cfr. Cruz Barney, Óscar, *op. cit.*, p. 639.

¹⁴⁷ Cfr. *Ibidem*, p. 640.

Derivado del restablecimiento del Senado, el Congreso de la Unión tendría desde entonces dos cámaras: la de diputados y la de senadores. Las facultades exclusivas que tendría la primera respecto al Poder Ejecutivo son:

- Erigirse en colegio electoral para ejercer las facultades que señale la ley electoral respecto a la elección de Presidente.
- Calificar y decidir sobre las renunciaciones del Presidente.
- Examinar la cuenta que anualmente le presente el Ejecutivo.
- Aprobar el presupuesto anual de gastos.

Y las facultades exclusivas del Senado respecto al Poder Ejecutivo son:

- Aprobar los Tratados Internacionales celebrados por el Ejecutivo.
- Ratificar los nombramientos que haga el Presidente de ministros, agentes diplomáticos, cónsules, empleados superiores de Hacienda, coroneles, y demás jefes superiores del Ejército y la Armada Nacional.
- Autorizar al Ejecutivo para que pueda permitir la salida de las tropas nacionales fuera de los límites de la República.
- Dar su consentimiento para que el Ejecutivo disponga de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados o Territorios.

Muchas de las facultades que pertenecían al Congreso general le fueron repartidas entre las dos cámaras en que se dividió el congreso unicameral a partir de 1874.

Finalizado su mandato en 1876, Lerdo de Tejada buscó la reelección, sin embargo, Porfirio Díaz se opuso nuevamente mediante el Plan de Tuxtepec, con el cual triunfó en noviembre de ese mismo año, y al año siguiente ganaría las elecciones, con lo que iniciaría un nuevo periodo en la historia de México, el Porfiriato.

2.5 PORFIRIATO, REVOLUCIÓN Y LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Con el triunfo del Plan de Tuxtepec, Porfirio Díaz ocupó la presidencia de manera interina, para luego ganar las elecciones extraordinarias en 1877, con lo que daría inicio al periodo histórico denominado como Porfiriato, el cual abarcaría de 1876 a

1911, año en que se vería obligado a renunciar (Díaz gobernó durante 8 periodos presidenciales, 7 de ellos de manera ininterrumpida -después de su primer periodo presidencial, el puesto fue ocupado por Manuel González, para luego volver a ocupar el cargo-, así como también ocupó la presidencia de manera interina al triunfo del Plan de Tuxtepec¹⁴⁸). John Kenneth Turner describe a este periodo de la siguiente manera:

México es un país con una Constitución y leyes escritas tan justas en general y democráticas como las nuestras (las de los Estados Unidos); pero donde ni la Constitución ni las leyes se cumplen. México es un país sin libertad política, sin libertad de palabra, sin prensa libre, sin elecciones libres, sin sistema judicial, sin partidos políticos, sin ninguna de nuestras queridas garantías individuales, sin libertad para conseguir la felicidad. Es una tierra donde durante más de una generación no ha habido lucha electoral para ocupar la Presidencia; donde el Poder Ejecutivo lo gobierna todo por medio de un ejército permanente; donde los puestos políticos se venden a precio fijo.¹⁴⁹

En el caso de Porfirio Díaz aplica la frase de Lord Acton, quien menciona que “el poder tiende a corromper, y el poder absoluto corrompe absolutamente”, ya que Díaz llegó al poder bajo el principio de la no reelección, y sin embargo, con el paso del tiempo, modificó la Constitución para su beneficio, olvidando aquel ideal que lo llevó a la presidencia, para implantar una dictadura que lo mantendría en el poder por más de 30 años.

Durante su dictadura, la Constitución de 57 sufrió bastante reformas, siendo las más importante para el tema de la presente investigación las siguientes, en orden de aparición:

¹⁴⁸ Cfr. Pérez de los Reyes, Marco Antonio, en Contreras Bustamante, Raúl y De la Fuente Rodríguez, Jesús (Coord.), *Enciclopedia jurídica de la Facultad de Derecho*, op. cit. pp. 794-795.

¹⁴⁹ Kenneth Turner, John, *México Bárbaro*, vigésima edición, Ciudad de México, Porrúa, 2015, colección sepan cuantos..., número 591, p. 1.

- En 1878 se reformó la Constitución en sus artículos 78 y 109 con el objetivo de introducir una prohibición a la reelección inmediata de Presidente de la República y de los gobernadores de los Estados. El texto original de la Constitución de 57 no hacía referencia al tema de la reelección, por lo que tanto Benito Juárez como Lerdo de Tejada se aprovecharon de esta situación y buscaron mantenerse en el poder por medio de la reelección, hecho contra el cual Porfirio Díaz se levantó en armas bajo el principio de la no reelección, de ahí que a su llegada a la presidencia se regulara esta cuestión, por lo que el texto constitucional prohibió la reelección inmediata, pero permitió la reelección mediata. Para el caso de los Gobernadores de los Estados, se estableció que los mismos determinarían los términos en los que prohibirían la reelección.¹⁵⁰
- En 1882 se reformó la Constitución en sus artículos 79, 80 y 81, en lo relativo a la sustitución en caso de faltas temporales y absolutas del Presidente de la República. El texto original de 1857 establecía que las mismas serían suplidas por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia; y derivado de la reforma se estableció que las mismas sería suplidas por quien haya desempeñado el cargo de presidente o vicepresidente del Senado, o de la comisión permanente, en el mes anterior a que ocurra la falta.¹⁵¹
- En 1887 se reformó nuevamente la Constitución en los artículos 78 y 109, en lo relativo a la reelección del Presidente y de los gobernadores. Dicha reforma establecía la reelección inmediata del Presidente por un solo periodo, subsistiendo la reelección mediata una vez que hubiesen transcurrido 4 años desde que dejó el cargo. Y respecto a los gobernadores,

¹⁵⁰ Flores Imer, en Valadés, Diego y Carbonell, Migue (Coord.), *A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México D.F., UNAM, 2007, pp. 299-300.

¹⁵¹ *Ibidem*, pp. 301-302.

se dejaba a los congresos locales la posibilidad de establecer en sus Constituciones locales la reelección de los mismos.¹⁵²

- En 1890 se reforma nuevamente la Constitución en su artículo 78, en lo relativo a la reelección del Presidente. En esta reforma se regresa a la redacción original de la Constitución de 57, la cual no hace mención al tema de la reelección y su prohibición.¹⁵³
- En 1896 se reforma el artículo 79 de la Constitución, en lo relativo a la sustitución de las faltas temporales y absolutas del Presidente. Derivado de dicha reforma, se establecía que en las faltas del Presidente se encargaría del Poder Ejecutivo el Secretario de Relaciones Exteriores, y en caso de que no pudiese, lo haría el de Gobernación.¹⁵⁴
- En el mismo año se reformó el artículo 111, relativo a las prohibiciones de los Estados de la Federación, adicionando cuatro fracciones que establecían prohibiciones en materia fiscal.¹⁵⁵
- En 1904 se reforman los artículos 78 a 81 de la Constitución, a través de los cuales se crea la figura del Vicepresidente, el cual se encargaría de sustituir al Presidente en caso de faltas temporales y absolutas. Asimismo, se modifica la duración del cargo de Presidente y Vicepresidente, el cual se extiende de 4 a 6 años.¹⁵⁶
- La última reforma que tuvo la Constitución de 1857 fue en 1911, una vez iniciada la Revolución Mexicana; con Francisco Madero en la presidencia, se reforman los artículos 78 y 109, en lo referente a la reelección del Presidente,

¹⁵² Cfr. Arts. 78 y 109, Constitución Política de la República Mexicana, 1857, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf (fecha de consulta: 24 de octubre de 2022).

¹⁵³ Cfr. Art. 78, *ibidem*.

¹⁵⁴ Cfr. Art. 79, *ibidem*.

¹⁵⁵ Cfr. Art. 111, *ibidem*.

¹⁵⁶ Cfr. Flores Imer, en Valadés, Diego y Carbonell, Migue (Coord.), *op. cit.*, p. 323.

Vicepresidente y de los Gobernadores de los Estados. Se prohíbe de manera absoluta la reelección del Presidente, del Vicepresidente, así como de los Gobernadores de los Estados.¹⁵⁷

Durante la dictadura de Díaz, si bien es cierto que el país se modernizó y gozó de cierta estabilidad, lo es también que la mayor parte de la población se encontraba en situación de pobreza e inclusive de esclavitud, lo cual se debe en gran parte a lo que John Kenneth Turner denominó como “El sistema de Díaz”, a través del cual el dictador se consolidó en el poder, aun a costa de la población.

Los elementos del sistema se basaban en el otorgamiento de privilegios y dádivas para conseguir apoyo para su gobierno, así como en elementos represivos en contra de sus opositores.

A través de dádivas y privilegios, Díaz obtuvo apoyo del ejército, de la iglesia, de los empresarios, así como de los extranjeros (tanto por parte de particulares como de otros gobiernos) para consolidar en primer lugar su gobierno, y luego la dictadura.

Para asegurar el apoyo del ejército, le otorgó a los generales cargos públicos y les permitió practicar el pillaje; con la iglesia, prometió que recuperaría la fuerza y los privilegios que habían perdido durante la época del juarismo; con los empresarios, les facilitó toda clase de privilegios, contratos y concesiones con las cuales aumentarían su riqueza; y con los extranjeros (sobre todo con los estadounidenses) con los particulares, les otorgó concesiones y facilidades para que invirtieran en México, y con los gobiernos, les prometió pagar las deudas que se habían contraído en el pasado con ellos.¹⁵⁸ Con todos estos métodos, se aseguró el apoyo de todas estas instituciones, lo cual le permitiría tener no sólo el control político del país, sino también el control económico y social del mismo.

Lo anterior va aunado con los elementos represivos del sistema. Díaz no podía imponer su autoridad en el país sin antes privar de sus derechos y libertades al

¹⁵⁷ Cfr. *Ibidem*, p. 124.

¹⁵⁸ Cfr. Kenneth Turner, John, *op. cit.*, p. 98.

pueblo. Durante su dictadura, no existían los derechos políticos, las elecciones eran una simulación, los cargos de elección popular en realidad eran impuestos por el dictador, la división de poderes existía únicamente en nombre, ya que fácticamente el único poder era el Ejecutivo, se suprimieron las libertades de asociación y reunión, la libertad de prensa, se eliminaron a los partidos políticos de oposición, se despojó al pueblo de sus propiedades a través expropiaciones o de leyes como la del registro de la propiedad, se imponían impuestos muy altos, se permitía el peonaje y la esclavitud.

Para ello se hizo valer del ejército, el cual realizaba labores de policía y como instrumento de represión se utilizaba para asesinar o desterrar a los opositores políticos; también estaban los rurales, los cuales eran la policía montada, y se reclutaban de entre los criminales, y eran usados por el gobierno para robar y matar. También estaba la policía secreta, que se utilizaba como mecanismo de control y vigilancia en las ciudades; y finalmente estaba la acordada, la cual era una organización secreta de asesinos dependiente del gobierno, que se encargaban de eliminar a enemigos personales, opositores, políticos sospechosos o delincuentes respecto de los que no hayan pruebas.¹⁵⁹

Este “Sistema de Díaz” en particular, y su dictadura en general, constituyen un antecedente y contribuyen a la consolidación de lo que, una vez consumada la revolución, vendría a ser el “presidencialismo mexicano”, ya que aquí se concentra el poder en manos de una sola persona durante un largo periodo de tiempo como nunca antes había ocurrido en la historia de México, siendo el Presidente Díaz quien tomaba todas las decisiones y contralaba el país a su gusto, primero en pos de conseguir paz y estabilidad en el país, pero luego para mantener sus privilegios y beneficios, aun a costa del pueblo, lo que finalmente terminaría por desencadenar el descontento y la agitación social, es por ello que se suele dividir a este periodo en 3:

- Fase de pacificación, entre 1876 y 1896.

¹⁵⁹ Cfr. *Ibidem*, pp. 114-121.

- Fase de prosperidad, entre 1896 y 1907.
- Fase de agitación social, entre 1907 y 1910.¹⁶⁰

El descontento social terminaría desembocando en la Revolución mexicana, la cual iniciaría en 1910. Las causas directas de dicho movimiento son las siguientes:

- El descontento de los trabajadores, siendo ejemplo de ello las huelgas de Cananea y Rio Blanco.
- La situación de extrema miseria en la que se encontraban amplios sectores de la población.
- El descontento de la clase media por no encontrar opciones de desarrollo y de movilidad social dado el sistema cerrado que había implantado Díaz en el país.
- El enfriamiento de las relaciones México-Estados Unidos.
- La necesidad de modernidad en el país en materia política, por lo que la conservación de Díaz y toda la clase gobernante que lo apoyaba resultaba contraria a ello.
- La entrevista Díaz-Creelman, en la cual el dictador declaró que abandonaría el poder al concluir su periodo presidencial y no se postularía para las próximas elecciones, lo cual no cumplió, ya que en 1910 lanzaría nuevamente su candidatura a la presidencial, de la cual resultaría nuevamente electo en medio de una elección polémica.
- La detención de Francisco I. Madero en 1910.¹⁶¹

Francisco I. Madero era un opositor al régimen de Díaz, y en 1908 publicó “La sucesión presidencial”, en el cual proponía la creación de un partido que lograra alcanzar “la libertad del sufragio y la no reelección”.¹⁶² En 1910, se presentó a las

¹⁶⁰ Cfr. López Betancourt, Eduardo, *op. cit.*, p. 120.

¹⁶¹ Cfr. Pérez de los Reyes, Marco Antonio, en Contreras Bustamante, Raúl y De la Fuente Rodríguez, Jesús (Coord.), *Enciclopedia jurídica de la Facultad de Derecho*, *op. cit.*, pp. 801-802.

¹⁶² Cfr. Cruz Barney, Óscar, *op. cit.*, p. 864.

elecciones presidenciales, en las cuales perdió ante Porfirio Díaz, quien iniciaba así su octavo periodo presidencial. Después de ello, Madero fue encarcelado, pero logró escapar y huyó hacia los Estados Unidos, desde donde publicó el Plan de San Luis el 5 de octubre del mismo año. Los puntos más relevantes del plan eran los siguientes:

- Declara nulas las elecciones de Presidente y Vicepresidente de 1910.
- Se desconoce al gobierno de Porfirio Díaz.
- Se proclama el principio de la no reelección.
- Se declara la guerra al gobierno usurpador de Díaz, y Madero asume el carácter de Presidente Provisional.
- Se convoca a los ciudadanos de la República a tomar las armas en contra del gobierno el día 20 de noviembre de 1910.¹⁶³

Es mediante este plan con lo que da inicio la Revolución Mexicana. Dicho plan fue difundido por todo el país, y fue apoyado por Francisco Villa, Pascual Orozco, así como Emiliano Zapata. La revolución fue ganando terreno y cuando las fuerzas maderistas tomaron Ciudad Juárez durante la primavera de 1911, Díaz presentó al Congreso su renuncia, así como la de su Vicepresidente, el 25 de mayo y partió rumbo a Europa, con lo que la presidencia quedó provisionalmente en manos de Francisco León de la Barra. Se convocaron a elecciones extraordinarias en octubre de ese mismo año, de las cuales resultaría electo Francisco I. Madero como Presidente, y José María Pino Suárez como Vicepresidente.

El Plan de San Luís tenía algunas lagunas, sobre todo por lo que hace a los derechos sociales, por lo que, pese al apoyo inicial que recibió Madero, algunos sectores que no confiaban en que pudiera concretar la reforma agraria y laboral que necesitaba el país se levantaron en armas.

Dentro de estos movimientos está el de Zapata, quien expidió en noviembre de 1911 el Plan de Ayala, con el cual buscaba lograr la reforma agraria, así como el de

¹⁶³ Cfr. López Betancourt, Eduardo, *op. cit.*, p. 124.

Pascual Orozco, quien en 1912 lanza el Plan de la Empacadora, en el cual criticaba al gobierno de Madero y proponía una amplia reforma política, agraria y obrera.¹⁶⁴

La Revolución continuó a causa de estos levantamientos opositores al gobierno maderista, siendo el más importante el levantamiento armado de Félix Díaz y Bernardo Reyes, quienes tenían antecedentes porfiristas. Los mismos fueron capturados por las fuerzas maderistas, pero en 1913 se sublevó una parte del Ejército en contra de Madero, y los liberó. Félix Díaz y los sublevados se resguardaron en La Ciudadela, con lo que daría comienzo a la llamada “decena trágica”, que serían 10 días de confrontación entre las fuerzas maderistas y los sublevados, que culminarían con la muerte del Presidente Madero y del Vicepresidente Pino Suárez, quienes fueron traicionados por el general Victoriano Huerta, quien se alió a los sublevados con la firma del Pacto de la Ciudadela, quienes a su vez eran apoyados por el embajador de los Estados Unidos Henry Lane Wilson, ya que consideraba que las reformas en materia agraria y laboral perjudicarían los intereses de los inversionistas estadounidenses, por lo cual apoyó el golpe de Estado de Huerta.¹⁶⁵

Derivado de los hechos ocurridos durante “la decena trágica”, y para darle legitimidad al gobierno usurpador, subió a la presidencia el Secretario de Relaciones Exteriores, Pedro Lascuráin, quien nombró como Secretario de Gobernación a Huerta, para luego renunciar, con lo que éste subiría a la presidencia.

Desde el inicio de su gobierno, Huerta adoptaría tendencias dictatoriales, verbigracia, prohibir la libertad de prensa, e iniciar una persecución en contra de los revolucionarios. Lo anterior, aunado al asesinato del Presidente Madero, provocó que se levantaran su contra y lo desconocieran tanto el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, como el de Sonora, con lo que inicia la etapa

¹⁶⁴ Cfr. *Ibidem*, pp. 126-127.

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 127.

constitucionalista de la Revolución, movimiento que tendría como objetivo restaurar la vigencia de la Constitución de 57.¹⁶⁶

El 26 de marzo de 1913 Carranza expide el Plan de Guadalupe, el cual contenía los siguientes puntos:

- Se desconoce a Victoriano Huerta como Presidente.
- Se desconoce a los Poderes Legislativo y Judicial.
- Se desconoce a los gobiernos de los Estados que reconozcan a Huerta.
- Se nombra a Venustiano Carranza como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista.
- Al ocupar la Ciudad de México, se depositará de manera interina la presidencia en Venustiano Carranza, o quien estuviese al mando del Ejército Constitucionalista.
- El Presidente Interino convocará a elecciones generales una vez que se hubiese conseguido la paz en la República.¹⁶⁷

El Ejército Constitucionalista lograría vencer al Ejército Federal y a Huerta, quien se vio obligado a abandonar el poder en julio de 1914. En agosto de ese mismo año se firmaron los Tratados de Teoloyucan, mediante los cuales se acordaba la disolución del Ejército Federal y la entrega de capital al Ejército Constitucionalista. Carranza ocuparía de facto la presidencia en agosto de 1914, sin embargo, existían opositores a su gobierno, entre ellos Francisco Villa y Emiliano Zapata.¹⁶⁸

Con el propósito de conciliar con las diferentes facciones revolucionarias y unificar objetivos, se convocó a la Convención de Aguascalientes en octubre de ese mismo año, en la cual participarían los jefes militares de las diferentes facciones revolucionarias, es decir, carrancistas, villistas y zapatistas, sin embargo, la misma no cumplió sus objetivos, por lo que Carranza se alejaría de la misma.

¹⁶⁶ Cfr. Cruz Barney, Óscar, *op. cit.*, p. 865.

¹⁶⁷ Cfr. López Betancourt, Eduardo, *op. cit.*, p. 128.

¹⁶⁸ Cfr. *Ídem*.

La Convención nombraría como presidente interino a Eulalio Gutiérrez, quien sería reconocido por Zapata y Villa, pero no por Carranza, por lo que se reanudó la lucha armada, esta vez con el país dividido en dos bandos: por un lado, villistas y zapatistas, y por otro, carrancistas (apoyados por Obregón). Para 1916, estos últimos habían logrado vencer sobre Zapata y Villa, con lo que, a partir de entonces, el gobierno de Carranza se dedicó a reorganizar al país¹⁶⁹, por lo que se expidió una basta legislación acorde con los ideales de la revolución, así como también se convocó a un nuevo Congreso Constituyente.

A partir de 1914, el gobierno de Carranza expidió las siguientes leyes y decretos, los cuales iban acorde a los ideales sociales de la revolución:

- Ley del Municipio Libre (25 de diciembre de 1914).
- Ley del Divorcio (25 de diciembre de 1914).
- Ley Agraria (6 de enero de 1915).
- Ley Obrera (6 de enero de 1915).
- Reformas al Código Civil (29 de enero de 1915).
- Decreto por el que quedan abolidas las tiendas de raya (22 de junio de 1915).
- Decreto por el cual se reformaba el Plan de Guadalupe, con el propósito de convocar a un Congreso Constituyente (14 de septiembre de 1916).
- Decreto por el cual se convocaba a elecciones para un Congreso Constituyente, así como la expedición de una Ley Electoral (19 de septiembre de 1916).

Las elecciones al Congreso Constituyente se llevaron a cabo el 22 de octubre de 1916, y el mismo quedó instalado formalmente el 1 de diciembre del mismo año en la Ciudad de Querétaro, mismo día en el cual el Presidente Carranza entregó su Proyecto de Constitución Reformada. El proyecto se estudió y se modificó, con lo que el mismo terminó por convertirse en una nueva Constitución,¹⁷⁰ por lo que se le

¹⁶⁹ Cfr. *Ibidem*, pp. 129.

¹⁷⁰ Cfr. Cruz Barney, Óscar, *op. cit.*, p. 867.

llamó “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857”.

El 31 de enero de 1917 se firmó la nueva Constitución y los diputados y el Presidente Carranza rindieron protesta a ella ese mismo día; el 5 de febrero del mismo año fue promulgada y entró en vigor el 1° de mayo. La Constitución de 1917 consagró una serie de conquistas sociales que fueron exigidas durante la revolución, “la concepción liberal-individualista que generó la Constitución de 1857 fue cambiada por una conciencia social”¹⁷¹ en el nuevo texto constitucional, siendo el ejemplo más claro de ello los artículos 27 y 123, el primero relativo a la materia agraria y el segundo al ámbito laboral.

La Constitución de 1917 se conforma por 136 artículos, distribuidos en nueve títulos. Por lo que hace al tema de la presente investigación, el texto original de esta Constitución establece:

- Se consagran las Garantías Individuales en los primeros 29 artículos, dentro de las mismas se encuentran las siguientes: derecho a la igualdad, prohibición de la esclavitud, derecho a la educación, libertad de profesión, libertad de expresión, derecho de petición, derecho de asociación, derecho a portar armas, libertad de tránsito, garantías de seguridad jurídica, libertad de culto, derechos agrarios, así como derechos laborales, los cuales están consagrados en el artículo 123.
- Se otorgan derechos sociales, siendo los máximos exponentes de ello el artículo 3° (derecho a la educación), el artículo 27 (materia agraria), así como el artículo 123 (derechos laborales).
- Se establece que la soberanía nacional reside en el pueblo.
- Se establece como forma de Estado a la federación, y como forma de gobierno el sistema presidencial.
- Se establece la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

¹⁷¹ López Betancourt, Eduardo, *op. cit.*, p. 197.

- El Poder Legislativo se divide en dos cámaras: una de diputados y otra de senadores.
- Las facultades del Congreso de la Unión (cámara de diputados y senadores en su conjunto) respecto al Poder Ejecutivo son las siguientes:
 - Imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.
 - Dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos, así como aprobarlos, y reconocer y mandar pagar la deuda nacional.
 - Declarar la guerra, de conformidad con los datos aportados por el Ejecutivo.
 - Aceptar la renuncia del Presidente.
 - Examinar la cuenta que anualmente le presente el Ejecutivo.
- Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados respecto al Ejecutivo son:
 - Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que establezca la ley electoral respecto a la elección de Presidente.
 - Aprobar el presupuesto anual de gastos de la Federación.
- Las facultades exclusivas del Senado respecto al Ejecutivo son:
 - Aprobar los Tratados Internacionales celebrados por el Ejecutivo.
 - Ratificar los nombramientos que haga el Ejecutivo de ministros, agentes diplomáticos, cónsules, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes del Ejército y la Armada Nacional.
 - Autorizar al Ejecutivo para que pueda permitir la salida de las tropas nacionales fuera del territorio nacional.
 - Dar consentimiento para que el Ejecutivo pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados o Territorios.
- El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.
- La elección del Presidente es directa, conforme a lo que establezca la Ley Electoral.
- Los requisitos para ser Presidente de la República son:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de mexicanos por nacimiento.
- Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección.
- Haber residido en el país durante todo el año anterior a la elección.
- No pertenecer al clero ni ser ministro de algún culto.
- No estar en servicio activo en el Ejército, al menos 90 días antes del día de la elección.
- No ser Secretario o Subsecretario de Estado, a menos de que se separe del cargo 90 días antes de la elección.
- No haber participado en alguna asonada, motín o cuartelazo.
- El Presidente durará en su cargo 4 años, y no podrá ser reelecto (se prohíbe la reelección mediata e inmediata).
- El Presidente iniciará su encargo el 1° de diciembre.
- Por lo que hace a las faltas del Presidente:
 - En caso de falta absoluta del Presidente en los primeros 2 años de su encargo, el Congreso nombrará a un Presidente y convocará a elecciones.
 - Cuando la falta absoluta ocurriese en los últimos 2 años del encargo, el Congreso elegirá Presidente sustituto, que será quien concluya el periodo.
 - Si el Congreso de la Unión no se encontrase en sesiones, en ambos casos la Comisión Permanente nombrará a un Presidente provisional, quien convocará a sesiones extraordinarias al Congreso de la Unión para que nombre al Presidente sustituto.
 - En el caso de faltas temporales, el Congreso, o en su caso la Comisión Permanente, designará a un Presidente interino, quien ejercerá el cargo durante el tiempo que dure la falta.
- Quien haya sustituido al Presidente en caso de falta absoluta (Presidente sustituto) no podrá ser electo Presidente para el periodo inmediato. Lo mismo aplica para el caso del Presidente interino.

- El Presidente sólo podrá renunciar por causa grave, la cual será calificada por el Congreso de la Unión.
- El Presidente, al tomar posesión de su cargo, protestará ante el Congreso hacer guardar la Constitución, así como las leyes que emanen de ella.
- El Presidente no podrá ausentarse de territorio nacional sin permiso del Congreso.
- Dentro de las facultades del Presidente, cuenta con las siguientes:
 - Facultades legislativas:
 - Facultad reglamentaria.
 - Facultades en el proceso legislativo:
 - Iniciar leyes.
 - Promulgar y ejecutar leyes.
 - Facultades en materia de relaciones exteriores.
 - Declarar la guerra en nombre de México, previa ley del Congreso.
 - Conceder patentes de corso, sujetándose a las bases que fije el Congreso.
 - Dirigir las negociaciones diplomáticas.
 - Celebrar Tratados Internacionales, sometiéndolos a la ratificación del Congreso.
 - Facultades de nombramiento de autoridades.
 - Nombrar y remover libremente a:
 - Secretarios del Despacho.
 - Procurador General de la República, al del Distrito Federal y a los de los Territorios federales.
 - Gobernador del Distrito Federal y a los de los Territorios Federales.
 - Demás empleados de la unión cuyo nombramiento o remoción no esté determinada en la Constitución o en las leyes.
 - Podrá remover a:

- Agentes diplomáticos.
 - Empleados superiores de Hacienda.
- Con aprobación del Senado podrá nombrar:
 - Ministros.
 - Agentes diplomáticos y cónsules generales.
 - Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército y la Armada Nacional.
 - Empleados superiores de Hacienda.
- Facultades respecto a los otros poderes de la unión.
 - Convocar al Congreso o a alguna de las Cámaras a sesiones extraordinarias.
 - Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio de sus funciones.
- Facultades administrativas.
 - Habilitar puertos.
 - Establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación.
 - Conceder privilegios exclusivos, por tiempo limitado, y con arreglo a las leyes, a los descubridores o inventores (conceder patentes y modelos de utilidad).
- Facultades jurisdiccionales.
 - Conceder indultos, con arreglo a las leyes, por delitos de orden federal y de orden común en el Distrito Federal y los Territorio.
- Facultades castrenses.
 - Disponer de la fuerza armada y la Guardia Nacional para la seguridad interior y la defensa exterior de la nación.
- Facultades extraordinarias.
 - En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualquier otro que ponga en peligro a la sociedad, el Presidente podrá, de acuerdo con el Consejo de Ministros, suspender garantías individuales para hacer frente a la

situación, por medio de prevenciones generales, y con aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente.

- El número de Secretarías se establecerá por el Congreso en una ley.
- Los requisitos para ser Secretario de Despacho son:
 - Ser ciudadano mexicano por nacimiento.
 - Estar en ejercicio de sus derechos.
 - Tener 30 años cumplidos.
- Se establece el refrendo en los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, por parte de los Secretarios del Despacho del ramo correspondiente, para que los mismos sean obedecidos.
- Los Secretarios de Despacho deberán dar cuentas al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.
- El Poder Judicial se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito y de Distrito.
- Por lo que hace a la responsabilidad de los funcionarios públicos, se regula en la Constitución el “juicio político”; y en el caso del Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por delito de traición a la patria y delitos graves del orden común (se reduce el catálogo de delitos por los que puede ser juzgado, a comparación de la Constitución de 1857).¹⁷²

La Constitución de 1917, producto de la revolución política y social de 1910, plasmó por primera vez en el mundo los llamados derechos sociales dentro del texto constitucional; se cambió la concepción liberal-individualista del siglo XIX por una conciencia social.

¹⁷² Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_orig_05feb1917.pdf (fecha de consulta: 12 de noviembre de 2022).

Asimismo, y como consecuencia de la lucha revolucionaria de caudillos y de la larga tradición presidencial, se configuró un Presidente fuerte, con amplias facultades. Al respecto, se debe retomar la forma en la que la Constitución de 57 regulaba a esta figura para entender el porqué de la forma en que se reguló en la de 17. Emilio Rabasa explica en su obra “La Constitución y la dictadura”, que la dictadura de Porfirio Díaz fue resultado de:

Una irrealizable, utópica y demagógica división de poderes, inscrita en la Constitución de 57, que imposibilitaba el funcionamiento real del Ejecutivo. El Legislativo recibe en esta Constitución no sólo las propias atribuciones que por definición les son propias, sino además, toda una serie de controles sobre la actividad del presidente, que lo hacen asemejarse a un poder parlamentario en un régimen presidencialista, entorpeciendo continuamente la actividad del Ejecutivo.¹⁷³

Es en esas condiciones el actuar del Presidente, al cumplir con lo que establecía la Constitución de 57, quedaba prácticamente inactivo, con lo que el gobierno no resultaba efectivo, y dadas las circunstancias de inestabilidad política que se vivía en el país durante todo el siglo XIX, aunado a la inestabilidad social, y dada la necesidad de que el país se terminara de consolidar y modernizar, esta situación no era sostenible, por lo que para evitar este estado de inactividad, el Presidente se veía obligado a someter al Poder Legislativo para poder gobernar, lo que generaba un gobierno autocrático y dictatorial, tal como ocurrió con Juárez pero sobre todo con Díaz. Se necesitaba de un gobierno fuerte que pudiera tomar decisiones para resolver los problemas que tenía el país, y es en ese tenor que la Constitución de 57 se reformó con el paso de los años para fortalecer al Ejecutivo.

Y llegado el año de 1916, la Constitución ya delineaba a un Poder Ejecutivo fuerte, lo cual fue reforzado por Carranza, quien en su Proyecto de reforma proponía la organización de un gobierno fuerte, siendo la cabeza del mismo el Poder Ejecutivo,

¹⁷³ Córdova, Arnoldo, *La formación del poder político en México*, México D.F., Ediciones Era, 1972, Colección Problemas de México, p. 17.

quien se vio beneficiado con la expedición de la Constitución de 1917, la cual redujo las atribuciones del Legislativo, aumentó las del Ejecutivo, lo legitimó a través de una elección directa (a diferencia de anteriores ordenamientos que establecían una elección indirecta), y le otorgó mayor poder derivado de las reformas sociales introducidas en la constitución, ya que tanto lo relativo a los derechos agrarios como a los derechos laborales los mismos estaban sujetos al Poder Ejecutivo, siendo ejemplo de ello el hecho de que tanto los Tribunales Agrarios como las Juntas Laborales fueran parte del Ejecutivo y no del Judicial, aunado al hecho de que el Presidente era quien realizaba el reparto agrario. Todo ello fue lo que terminó por configurar lo que a la postre se denominaría como el “presidencialismo mexicano”.

2.6 PERIODO POSREVOLUCIONARIO

La expedición de la Constitución de 1917 marcó el inicio de una nueva etapa en la historia del país, la etapa de institucionalización y del México moderno, producto de la Revolución.

La Constitución entró en vigor el 1° de mayo de 1917, sin embargo, desde el 6 de febrero (un día después de su promulgación) se convocó a elecciones para Presidente de la República y para Diputados y Senadores. Las mismas se llevaron a cabo el 11 de marzo, y resultó electo como Presidente Venustiano Carranza para el periodo comprendido entre 1917 y 1921. Sin embargo, poco a poco fue perdiendo prestigio, el cargo lo rebasó, ya que durante su mandato ocurrieron revueltas religiosas, políticas, sociales, y las reformas agrarias y laborales no terminaban de implementarse. Finalmente terminó por quedarse solo, ya que, en su afán de implementar un gobierno de mando civil y no militar¹⁷⁴, se alejó de Obregón, por lo

¹⁷⁴ Carranza consideraba que el mal de México había sido el militarismo, ya que la gran mayoría de los hombres que habían ocupado la presidencia habían sido generales, procedían del gremio militar, y esto había generado problemas políticos y sociales desde que México logró su independencia, siendo un claro ejemplo de

que éste, junto con Plutarco Elías Calles y Adolfo de la Huerta, se levantó en su contra mediante el Plan de Agua Prieta, con el que desconoció su gobierno.¹⁷⁵

Ante la presión de sus opositores, Carranza decidió dejar el poder y exiliarse, sin embargo, antes de hacerlo fue asesinado el 21 de mayo de 1920. Con la presidencia vacante, y de conformidad con el Plan de Agua Prieta, sube a la presidencia de manera interina Adolfo de la Huerta, quien convoca a elecciones, en las que resultaría electo Obregón.¹⁷⁶

El gobierno de Obregón se destacó por la política educativa impulsada por su secretario de Educación, José Vasconcelos, así como por la firma de los Tratados de Bucareli, mediante los cuales se favorecía a los Estados Unidos y a sus compañías petroleras, en el sentido de que no aplicarían retroactivamente el artículo 27 de la Constitución.¹⁷⁷

Concluido su mandato en 1924, le sucedió en la presidencia Plutarco Elías Calles. El gobierno de Calles se caracterizó en un principio por una labor “constructiva”, siendo ejemplo de ello su labor en el ámbito bancario y fiscal, ya que es durante su mandato que se crea al Banco de México como un organismo descentralizado del Estado, y se expiden diversas leyes en la materia, como la Ley de Instituciones de Crédito.¹⁷⁸ Sin embargo, su gobierno se destaca más por la llamada “guerra cristera”, que fue un conflicto religioso derivado de las medidas anticlericales impuestas por Calles. Durante su mandato ocurrieron dos reformas constitucionales

ello el general Porfirio Díaz, por lo que buscaba que quien lo sucediera fuera un hombre civil, que pudiera impulsar el desarrollo del país y lograr la paz y la estabilidad social, de ahí el por qué se alejara de Obregón, quien era parte del gremio militar.

¹⁷⁵ Cfr. Krauze, Enrique, *México, Biografía del poder*, Ciudad de México, Tusquets editores, 2017, p. 777.

¹⁷⁶ López Betancourt, Eduardo, *op. cit.*, p. 131.

¹⁷⁷ Cfr. *Ídem*.

¹⁷⁸ Cfr. Krauze, Enrique, *op. cit.*, pp. 892-893.

importantes, la primera a los artículos 82 y 83, relativa al establecimiento de la reelección del Presidente para un segundo periodo no inmediato, y la segunda al artículo 83, relativa a la ampliación del periodo presidencial de 4 a 6 años.

En 1928 se celebraron elecciones para la presidencia, y resultó electo Obregón, sin embargo, antes de asumir el poder fue asesinado. Obregón sería el último Presidente de México en buscar la reelección.

En virtud del magnicidio, el Congreso nombró a Emilio Portes Gil como Presidente desde el 1 de diciembre de 1928 hasta el 5 de febrero de 1930, fecha en que asumiría el cargo el candidato ganador de las elecciones extraordinarias, que se celebrarían en 1929. Con el ascenso a la presidencia de Portes Gil inicia el periodo histórico conocido como “Maximato”, el cual se caracterizaría por la fuerte influencia que ejercería el expresidente Calles sobre los 3 Presidentes que gobernaron el país entre 1928 y 1934.

Una vez que Calles logró impulsar a Portes Gil como interino, su siguiente paso fue la creación de un partido político: el Partido Nacional Revolucionario (PNR, que posteriormente cambiaría de nombre y pasaría a ser el actual PRI). A finales de 1928 inició las gestiones correspondientes para ello, y en marzo del siguiente año quedó constituido oficialmente.¹⁷⁹

Calles encontró en el asesinato de Obregón la excusa perfecta para la creación del partido, bajo la bandera de la condena al reeleccionismo, y de la necesidad de concretar los ideales y los elementos de la Revolución. Aunado a lo anterior, en su último informe de gobierno argumentó la necesidad de abandonar el “régimen de caudillos” y transitar a un “régimen institucional”, por lo que se necesitaba el establecimiento de reales partidos políticos de alcance nacional,¹⁸⁰ siendo uno de ellos el propio PNR de reciente creación. Fue secundado por el propio Presidente Portes Gil, así como por otros políticos relevantes de la época.

¹⁷⁹ Cfr. Córdova, Arnoldo, *op. cit.*, p. 38.

¹⁸⁰ Cfr. Córdova, Arnoldo, *op. cit.*, p. 38.

Menciona Daniel Cosío Villegas que las 3 principales funciones que desempeñó el PNR en sus primeros años fueron: “contener el desgajamiento del grupo revolucionario; instaurar un sistema civilizado de dirimir las luchas por el poder, y dar un alcance nacional a la acción político-administrativa para lograr las metas de la Revolución Mexicana”.¹⁸¹

Con el paso de los años, el PNR se convertiría en el “partido oficial” del Presidente, y en uno de los elementos característicos del presidencialismo mexicano.

Es importante destacar que a partir de la creación del PNR (posteriormente PRM y luego PRI), dicho partido pasaría a ocupar una posición predominante dentro del sistema político mexicano, por lo que desde los años 30's y hasta finales de la década de los 70's el Congreso (Cámara de Diputados y de Senadores) estaría integrado prácticamente en su totalidad por legisladores pertenecientes a dicho partido, los cuales, al mismo tiempo, estarían subordinados a dicho partido y por consiguiente al Presidente de la República, quien no encontraría frenos en dicho poder.

Las elecciones extraordinarias se celebraron en noviembre de 1929, y en las mismas resultó electo el candidato del PNR¹⁸² Pascual Ortiz Rubio, quien sería el primer Presidente del llamado partido oficial.

Dichas elecciones fueron polémicas, ya que el candidato de la oposición, José Vasconcelos, partía con ventaja ante la opinión pública dada la labor que había realizado durante el gobierno de Obregón, por lo que desde la presidencia y desde el PNR se inició una campaña de desprestigio en su contra, se utilizó a los sindicatos para favorecer los intereses del partido, y se controlaron las urnas para favorecer al

¹⁸¹ Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, México D.F., Editorial Planeta, 1972, p.35.

¹⁸² Durante la primera convención del PNR, celebrada en febrero de 1929 en Querétaro, se definiría al candidato del partido para las elecciones extraordinarias, y el expresidente Calles intervendría de manera decisiva en la designación de Ortiz Rubio como candidato.

partido en el poder,¹⁸³ por lo que, ante el fraude electoral, Vasconcelos partió al exilio a los Estados Unidos, desde donde llamaría a las armas mediante el Plan de Guaymas, sin embargo, la sociedad no haría caso al llamado, y la vida política del país seguiría su curso.

Pascual Rubio iniciaría sus funciones como Presidente el 5 de febrero de 1930, sin embargo, ante las constantes presiones de Calles, renunció al cargo en 1932. En sustitución se nombró como Presidente sustituto a Abelardo L. Rodríguez, quien concluiría el mandato (del 3 de septiembre de 1932 al 30 de noviembre de 1934). Durante su gobierno se reforma en 1933 la Constitución en los artículos 83, 84, 85 y 115, para incorporar a la misma el principio de No Reelección de manera absoluta para el Presidente de la República y los gobernadores de los Estados; también se amplía el periodo de los miembros del Poder Legislativo. El “Maximato” concluye con la salida de Abelardo L. Rodríguez de la presidencia, y el consecuente ascenso de Lázaro Cárdenas del Río como Presidente en 1934.

Calles era partidario de que el candidato a la presidencia por parte del PNR fuera Pérez Treviño, a quien podría manejar y continuar con su influencia sobre la presidencia de la República, sin embargo, Calles finalmente terminó por apoyar la candidatura de Lázaro Cárdenas.

Sobre este repentino cambio en la decisión de Calles se han dado toda clase de explicaciones, desde “la puramente personal, que atribuye la decisión a la influencia de Rodolfo Elías Calles sobre su padre, hasta la puramente impersonal, en la que el ‘ascenso de las masas’ tuerce el brazo del Jefe Máximo. La realidad participó de ambas.”¹⁸⁴ También influyeron otros factores, como el reconocimiento que le tenía a Cárdenas por su trayectoria política y militar, así como a los grupos sociales (al agrarismo) y políticos a los que representaba. Aunado a lo anterior estaba la salud de Calles, todo lo que contribuyó a que dejara que las cosas siguieran su propio

¹⁸³ Cfr. Krauze, Enrique, *op. cit.*, pp. 929-930.

¹⁸⁴ *Ibidem*, p. 947.

curso y se decantara por apoyar a Cárdenas, en lugar de “poner” a un candidato más a modo para que siguiera ejerciendo el poder *de facto*.

Con Lázaro Cárdenas termina la influencia de Calles sobre la presidencia de la República, e incluso es exiliado a los Estados Unidos.¹⁸⁵

Cárdenas implementa una política social progresista, inicia el reparto agrario, durante su gobierno la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) se convierte en la Confederación de Trabajadores de México, y se realiza la expropiación petrolera en 1938, con la subsecuente creación de una empresa estatal denominada Petróleos Mexicanos (PEMEX).

Con todo lo anterior, el Presidente, pero sobre todo el PRM¹⁸⁶ se hacen con el apoyo de una gran parte de la sociedad mexicana, sobre todo con los sectores obrero y campesino¹⁸⁷ (lo cual ayudará a consolidar el presidencialismo).

En las elecciones federales celebradas en 1940 resultaría electo el candidato del PRM Manuel Ávila Camacho, en medio de una jornada electoral violenta y en la que se denunció un nuevo fraude electoral. Asimismo, el partido oficial se haría con la totalidad de los escaños tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados.

Durante su mandato, México entra en la Segunda Guerra Mundial con el bando de los aliados. Asimismo, se realiza una reforma electoral en 1945/1946, la cual vino a cambiar el sistema electoral que se había establecido en la Ley Electoral de 1918 expedida por Carranza, la cual presentaba dos características importantes: “su marcada descentralización, esto es, la inexistencia de control de las autoridades

¹⁸⁵ Cfr. López Betancourt, Eduardo, *op. cit.*, p. 132.

¹⁸⁶ En 1938, después de la expropiación petrolera, el PNR se transforma en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), con lo que engloba en sus filas al sector obrero y campesino.

¹⁸⁷ Cfr. Córdova, Arnoldo, *op. cit.*, p. 39.

federales sobre los procesos electorales, y la ausencia de restricciones tanto para la formación de partidos como para la participación en (los) comicios”.¹⁸⁸

Dicho sistema presentaba una normatividad laxa, la cual, sin embargo, garantizaba elecciones libres y democráticas, ya que las barreras de entrada a los partidos políticos eran inexistentes, dado que no necesitaban ningún tipo de registro ni autorización para participar en las elecciones federales o locales, aunado al hecho de que se permitía la existencia de partidos regionales y locales, así como las candidaturas independientes. Además, en la organización y control de los procesos electorales participaban tanto las autoridades locales, como los propios partidos políticos, los candidatos y la ciudadanía, sin intervención de las autoridades federales, y por ende, sin participación del Presidente de la República en dicho proceso.¹⁸⁹

Como se mencionó anteriormente, el PNR se creó con el propósito de consolidar a las diferentes facciones revolucionarias, que se encontraban dispersas, dentro de un mismo partido, para dirimir las controversias que pudieran surgir entre ellos dentro de un marco legal e institucional y consolidar los objetivos de la Revolución, así como para transitar de régimen de caudillos a uno institucional. Sin embargo, detrás de todo ello estaba Calles, quien fue el principal impulsor de su creación, y que buscaba mantener el poder político aún después de dejar la presidencia (tal como se vio durante el “Maximato”), lo cual derivaría, con el paso del tiempo, en la consolidación del poder político en manos del Presidente de la República en turno (de ahí el por qué se calificó al presidencialismo mexicano como una dictadura sexenal, en el sentido de que lo único que cambiaba era la persona en quien se depositaba la presidencia, pero la institución seguía siendo el eje del sistema político mexicano, al encontrarse concentrado el poder político en ella).

¹⁸⁸ Casar Pérez, María Amparo, *Sistema político mexicano*, México D.F., Oxford, 2010, colección textos jurídicos universitarios, p.174.

¹⁸⁹ Cfr. *Ibidem*, p. 175.

Conforme las elecciones se volvieron más importantes, y con el propósito de mantener el poder, fue necesario establecer un control centralizado, el cual se logró, en un principio, a través de diversos mecanismos tales como la eliminación de los adversarios, fraudes electorales, uso de recursos gubernamentales, así como el uso de las clases populares para favorecer los intereses del partido.¹⁹⁰

Sin embargo, ante la falta de credibilidad en las instituciones y los procesos electorales, ante la necesidad de mantener el control político-electoral a través de soluciones más institucionales y legales, y también ante el propio desmembramiento que sufría el partido oficial en cada elección,¹⁹¹ fue necesario modificar el sistema, de ahí la reforma electoral, la cual buscaba concentrar las elecciones (y el poder político) en el gobierno federal, y específicamente en el Presidente de la República.

Los principales cambios que se introdujeron con la citada reforma fueron:

- La obligación de registro para los partidos políticos.
- La creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, la cual dependía del gobierno federal. La preparación, vigilancia y desarrollo de las elecciones quedaba bajo su responsabilidad y su supervisión.
- La elaboración de un padrón electoral.
- La autocalificación de las elecciones, la cual se realizaría de la siguiente manera:
 - La Cámara de Diputados calificaría la elección propia y la de Presidente de la República.
 - La Cámara de Senadores calificaría la elección propia.

¹⁹⁰ Cfr. *Ibidem*, p. 176.

¹⁹¹ Respecto a esto último, si bien es cierto que, por un lado, el desmembramiento del partido generó que existiera un candidato de oposición al partido oficial, es decir, competencia, lo cual, pese a lo desigual que pudiera ser la misma, le daba cierta legitimidad al sistema, por otro lado, también es cierto que desde el partido se buscaba una forma de castigar o desincentivar dicha deserción, lo cual se consiguió con la mencionada reforma.

Lo anterior generó un sistema de partido hegemónico, en el que el PRM resultó favorecido, así como el gobierno federal y el Presidente, que serían quienes controlarían las elecciones.

Asimismo, en 1946, durante el gobierno de Ávila Camacho el PRM volvió a modificarse, y pasa a denominarse como Partido Revolucionario Institucional (PRI), denominación que mantiene hasta la actualidad.

También es importante destacar que Manuel Ávila Camacho fue el último Presidente de origen castrense, ya que su sucesor, Miguel Alemán Valdés, tendría origen civil, al ser un abogado y ya no un militar, con lo cual se culmina lo que se inició con Calles, que era pasar de un régimen militar a uno civil, lo cual fue impulsado por sus sucesores, sobre todo por Cárdenas, con quien el ejército “era ya toda una institución, es decir, un organismo armado dependiente respecto del Ejecutivo, y sin jefes con autoridad personal.”¹⁹²

En 1946 Miguel Alemán Valdés sería electo como Presidente para el periodo comprendido entre dicho año y 1952. Durante su mandato se impulsó la actividad industrial en el país, el reparto agrario, se concedió el voto a la mujer a nivel municipal en 1947 y se construyó Ciudad Universitaria.¹⁹³

En 1952 resultó electo Adolfo Ruíz Cortines como Presidente para el periodo comprendido entre 1952 y 1958. Durante su gobierno se extendió el voto para la mujer, y se inició el “milagro mexicano” o desarrollo estabilizador, época durante la cual habría un gran crecimiento económico y que duraría hasta el año de 1970.

En 1958 el ganador de las elecciones presidenciales fue Adolfo López Mateos, candidato del PRI, quien gobernó de 1958 a 1964 y continuó con el desarrollo estabilizador en el país, nacionalizó la industria eléctrica al expropiar la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, y creó al ISSSTE.¹⁹⁴

¹⁹² Córdova, Arnoldo, *op. cit.*, p. 51.

¹⁹³ Cfr. López Betancourt, Eduardo, *op. cit.*, p. 134.

¹⁹⁴ Cfr. *Ídem*.

Asimismo, durante su gobierno se realiza una reforma constitucional en 1963 que introduce la figura de los diputados de partido. Los mismos, de conformidad con la exposición de motivos de la citada reforma, se crearon para permitir el acceso de las diversas corrientes de opinión que actuaban en la República al Congreso de la Unión, las cuales no habían podido tener una representación real en el Poder Legislativo.

El objetivo, entonces, era que todas las voces y corrientes de opinión fueran escuchadas, sobre todo aquellas que estuvieran constituidas en forma de partidos políticos. Pese a las limitaciones que tenía este sistema, significó un gran avance para el sistema político mexicano, ya que por primera vez otros partidos políticos, distintos al partido oficial, tuvieron representatividad en el Congreso (específicamente en la Cámara de Diputados). Mediante esta reforma se permitió a las minorías políticas tener una representación.

Se otorgaron 5 diputados a aquellos partidos políticos que obtuvieran un 2.5% de la votación, y un diputado más por cada medio punto porcentual adicional que obtuvieran en la votación, hasta un total de 20.

Los motivos de esta reforma fueron, como en la ocasión anterior, darle mayor legitimidad y credibilidad al sistema electoral, y “evitar que la oposición presentara comportamientos que amenazaran al sistema.”¹⁹⁵ A corto plazo, se obtuvo una respuesta positiva por parte de la oposición, quienes encontraron al fin un mecanismo para entrar al Congreso; sin embargo, con el paso de los años fue necesario volver a reformar el sistema político-electoral, tal como se analizará más adelante.

Después de López Mateos le sucedió en la presidencia Gustavo Díaz Ordaz (para el periodo presidencial comprendido entre 1964 y 1970) y luego Luis Echeverría Álvarez (para el periodo comprendido entre 1970 y 1976), quienes se caracterizarían por tener gobiernos autoritarios, durante los cuales harían uso de la fuerza militar (e incluso paramilitar) en contra de la población civil, tal como ocurrió

¹⁹⁵ Casar Pérez, María Amparo, *op. cit.*, p. 179.

en la Matanza estudiantil del 2 de octubre de 1968 o en la Matanza del Jueves de Corpus (“El Halconazo”) de 1971, también en contra de grupos estudiantiles. Asimismo, durante estos años se desarrolla lo que se conoce como “guerra sucia”, que fueron “una serie de mecanismos y tácticas de represión que el Estado ejerce sobre sus enemigos políticos”,¹⁹⁶ periodo durante el cual, como parte de dichos mecanismos y prácticas, se realizaron un sinnúmero de desapariciones forzadas, siendo un ejemplo de ello la de Rosendo Radilla, que provocó la reforma en materia de derechos humanos en 2011.

Durante el gobierno de Díaz Ordaz se realizaron los Juegos Olímpicos en 1968 y la Copa Mundial de Fútbol en 1970. Y durante el gobierno de Echeverría ocurrió una crisis económica, terminó el “milagro mexicano”, creció la inflación, y se devaluó la moneda.

Durante estos años se forjó y consolidó el “presidencialismo mexicano”, sin embargo, la situación política, económica y social del país exigía cambios, los cuales empezarían a gestarse principalmente con la llegada de José López Portillo a la presidencia.

2.7 ACTUALIDAD (70'S A LA ACTUALIDAD)

José López Portillo ganó las elecciones presidenciales celebradas en 1976, y su mandato comprendió de 1976 a 1982. Es durante este sexenio que comienza la transición y la apertura democrática en México, ya que el Presidente impulsó una reforma electoral que permitía una mayor participación política para la oposición.

Dicha reforma se debe a varios factores, uno de los principales es la falta de legitimidad que existía en las instituciones y en especial en el gobierno, sobre todo derivado de los acontecimientos ocurridos en 1968 y 1971, cuando los gobiernos en

¹⁹⁶ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Masacre en la Alameda. Inicio de la guerra sucia*, <<https://www.cndh.org.mx/noticia/masacre-en-la-alameda-inicio-de-la-guerra-sucia-0>>, [1-diciembre-2022].

turno reprimieron los movimientos estudiantiles de manera autoritaria, haciendo uso de la fuerza militares. Además, está el factor económico y social, ya que el “milagro mexicano” había acabado y el crecimiento económico disminuía, lo que provocó una serie de movimientos sociales y manifestaciones por parte del sector obrero y campesino. Todo lo anterior contribuyó a que en las elecciones de 1976 el único candidato que se presentó a la contienda presidencial fue el del PRI, es decir, López Portillo.¹⁹⁷

De ahí es que desde la cúpula del poder se viera la necesidad de reformar el sistema electoral a través de una reforma constitucional en materia político-electoral en 1977, la cual introdujo los siguientes cambios:

- Reconoce a los partidos políticos como entidades de interés público.
- Se facilita la constitución de nuevos partidos políticos, para lo cual se establecieron dos maneras para obtener el registro:
 - El registro definitivo requería un total de 65,000 afiliados, de los cuales 3,000 deberían estar distribuidos en la mitad de las Entidades Federativas o 300 en la mitad de los distritos de mayoría.
 - El registro condicionado era para que los partidos políticos pudieran competir en las elecciones y podría pasar a ser definitivo si en las mismas alcanzaba el 1.5% de la votación en 2 elecciones consecutivas.
- Se reduce el porcentaje para mantener el registro al 1.5% de la votación (anteriormente se requería del 3%).
- Introduce el principio de representación proporcional en la Cámara de Diputados.
- Amplía el número de integrantes de la Cámara de Diputados, la cual se conformaría de la siguiente manera:
 - 300 diputados de mayoría relativa.
 - 100 diputados de representación proporcional.

¹⁹⁷ Cfr. Casar Pérez, María Amparo, *op. cit.*, p. 180.

- Se excluye de la representación proporcional al partido mayoritario (cualquier partido político que obtuviera más de 60 triunfos de mayoría relativa quedaba sin derecho a obtener diputados de representación proporcional).
- Crea el recurso de reclamación para impugnar las resoluciones de la Cámara de Diputados erigida como Colegio Electoral (es decir, los resultados de las elecciones), del cual conocería la Suprema Corte.
- Se modifica la composición de la Comisión Federal Electoral (CFE), la cual ahora se integraría por: el Secretario de Gobernación, un representante de cada Cámara del Congreso, un notario público y un representante de cada partido político.
- Se promulga la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

Se considera que esta reforma fue el punto de partida para la transición política en México, ya que a partir de ésta se introdujeron paulatinamente modificaciones al sistema para permitir un pluralismo político.

La reforma en comento tenía por objeto legitimar el sistema político-electoral, a través de la expansión y la estimulación de la participación de los diversos partidos de oposición en las elecciones, sin perder el control del sistema ni la mayoría en el Congreso.¹⁹⁸ Aunado a lo anterior, el gobierno federal mantuvo en su poder el padrón electoral (a través del cual el Ejecutivo, que era el responsable de su elaboración, tenía un amplio margen de maniobra para determinar quién votaba y quién no, de ahí el que en esa época se decía, por ejemplo, que votaban los muertos, dado que se manipulaba el padrón a conveniencia del partido oficial y del gobierno), así como todo lo relativo a la realización de las elecciones, el cómputo de los votos, la emisión de las constancias de mayoría y la validación de las elecciones en el Congreso.

¹⁹⁸ Cfr. *Ibidem*, p. 181.

Asimismo, durante su gobierno se dio una severa crisis económica, a causa de la caída de los precios del petróleo a nivel internacional, respecto del cual México tenía una gran dependencia económica, lo cual llevó a la devaluación del peso. Asimismo, debido a esto, al final de su mandato, y como medida de emergencia, se nacionalizó la banca.

En 1982 se celebraron elecciones presidenciales y resultó electo Miguel de la Madrid, candidato del PRI, con quien iniciaría la política neoliberal. Durante su gobierno ocurrió un terremoto en 1985 que dejó una gran cantidad de decesos y daños materiales en el centro del país, sobre todo en el Distrito Federal, y se celebró al año siguiente la Copa del Mundo de 1986. En ese mismo año México ingresa al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio). También se inició el proceso de reprivatización de la banca.

En materia político-electoral, se realizó una nueva reforma constitucional en 1986, la cual introdujo los siguientes cambios:

- Incrementa el número de diputados de representación proporcional de 100 a 200, por lo que la Cámara de Diputados queda integrada por 500 diputados.
- Se establece que el partido mayoritario tendrá derecho al reparto de diputados de representación proporcional.
- Se establece un tope de curules en la Cámara de Diputados del 70% (350 diputados) para un solo partido.
- Se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral, el cual sería un órgano autónomo encargado de resolver los conflictos que se presenten en la materia. Sin embargo, los colegios electorales de cada Cámara serían la última instancia para resolver lo relativo a la calificación de las elecciones.

En 1988 se celebrarían elecciones federales para elegir a diputados, senadores y Presidente de la República, sin embargo, dichas elecciones serían unas de las más polémicas en la historia de México ante las irregularidades que hubo, sobre todo debido a la caída del sistema en el momento en el que el candidato de la oposición iba por delante del candidato del PRI.

En dichas elecciones compitieron, por parte del PRI, Carlos Salinas de Gortari (quien a la postre sería el ganador de los comicios), y como candidato de la oposición Cuauhtémoc Cárdenas, quien junto con otros políticos habían dejado al PRI al considerar que el partido había abandonado los principios e ideales que le dieron origen, y ante la falta de democracia al interior del mismo, sobre todo por lo que se refiere a la elección del candidato a la presidencia, ya que éste era siempre impuesto por el Presidente de la República saliente.

Dichas elecciones serían históricas ya que, pese a la caída del sistema y el aparente fraude electoral, la votación para el candidato a la presidencia del PRI cayó a la mitad de los votos emitidos, en la Cámara de Diputados el partido mayoritario perdió la mayoría absoluta de la que hasta entonces siempre había gozado, y en el Senado por primera vez la oposición tuvo representación en él, al conseguir 4 de los 64 escaños.¹⁹⁹

Estas elecciones constituyeron un parteaguas en la historia política del México reciente, ya que, pese a las muchas irregularidades que se presentaron en los comicios, no se dio una ruptura en el sistema político, pero sí se “aceleró el proceso de reformas que en 1996 conduciría a la plena autonomía de las autoridades electorales y a sustraer los procesos electorales del control del gobierno.”²⁰⁰

En 1990 se dio una nueva reforma constitucional en materia político-electoral, la cual introdujo las siguientes modificaciones:

- Se crea el Instituto Federal Electoral (IFE), el cual sería un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual sería el encargado de organizar las elecciones federales.
- Se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Posteriormente, en 1993 se realiza una nueva reforma en esta materia, la cual introdujo las siguientes modificaciones:

¹⁹⁹ Cfr. *Ibidem*, 185.

²⁰⁰ *Ídem*.

- Se modifica la integración de la Cámara de Senadores, que pasa de 64 a 128 curules, de los cuales 3 serían electos por mayoría relativa y 1 a la primera minoría.
- Se elimina el sistema de autocalificación para declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores, por lo que ahora sería el IFE el encargado de calificar dichos comicios; sin embargo, se mantiene la facultad de la Cámara de Diputados de erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección de Presidente de la República.
- Se consagra al Tribunal Electoral como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia.
- Se establece que ningún partido político podrá tener más de 315 diputados.

La última reforma en la materia que se realizaría durante este sexenio sería la de 1994, la cual introdujo las siguientes modificaciones:

- Se ratifica la independencia y el carácter autónomo del IFE.
- Se crea la figura de los Consejeros Ciudadanos del IFE.

Gracias a todas estas reformas producidas desde 1977, las elecciones fueron más competitivas y se le fue dando legitimidad y credibilidad al sistema electoral, sobre todo gracias a la creación del IFE, el cual sería uno de los primeros Organismos Constitucionales Autónomos del país.

Asimismo, durante el sexenio de Salinas de Gortari se dio un gran impulso a las políticas neoliberales iniciadas con el gobierno anterior, tal como lo demuestra la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre México, Canadá y Estados Unidos.²⁰¹

También se concluyó la reprivatización de la banca; se pusieron a la venta empresas paraestatales, verbigracia, Teléfonos de México; se termina el reparto agrario; se mejoraron las relaciones iglesia-Estado, así como las relaciones con el Vaticano; se introduce a nivel constitucional el principio relativo a que la nación mexicana es una

²⁰¹ Cfr. López Betancourt, Eduardo, *op. cit.*, p. 136.

nación pluricultural, sustentada en sus pueblos indígenas; se le otorga autonomía al Banco de México; y se inicia un levantamiento armado por parte del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

En 1994 el candidato del partido oficial a la presidencia iba a ser Luis Donaldo Colosio, sin embargo, sería asesinado, por lo que el PRI se vio en la necesidad de sustituirlo por Ernesto Zedillo Ponce de León, quien a la postre terminaría siendo el ganador de las elecciones.

Su sexenio estaría marcado por muchos problemas, incluso desde antes de iniciar el mismo, ya que tuvo que cargar durante todo su gobierno con el magnicidio del otrora candidato Luis Donaldo Colosio. Al asumir la presidencia “encontró el país al punto del colapso,”²⁰² sobre todo por lo que hace al aspecto económico y social. Respecto al primero, la relativa estabilidad del sexenio salinista provocó una gran inflación, la cual no supo ser controlada por Zedillo y que provocó la devaluación de la moneda y la consecuente crisis económica en el país. Por lo que hace al aspecto social, el sexenio estuvo marcado por varios movimientos sociales, como el del EZLN, o la huelga estudiantil de la UNAM de 1999.

Durante este sexenio se realiza una reforma judicial en 1994, que modifica de manera importante la integración de la Suprema Corte, el nombramiento de ministros, su duración, y la dota de funciones propias de un Tribunal Constitucional, al crear las figuras de la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad.

Otra reforma constitucional importante fue la de 1996 en materia político-electoral, la cual fue la última reforma importante en la materia del periodo iniciado en 1977. La misma introdujo las siguientes modificaciones:

- Se reafirma la autonomía de los órganos electorales.
- Se modificó la forma en la cual se reparten los escaños en la Cámara de Senadores, quedando de la siguiente manera:

²⁰² Ídem.

- 64 senadores de mayoría.
- 32 senadores a la primera minoría.
- 32 senadores de representación proporcional.
- Se establecen reglas para garantizar que los partidos políticos cuenten, de manera equitativa, con elementos para llevar a cabo sus actividades:
 - Se establecen reglas para que accedan al financiamiento público.
 - Se establecen mecanismos de fiscalización.
 - Se establece el derecho al uso en forma permanente a los medios de comunicación social.
- Se eleva el porcentaje de votación requerida para mantener el registro de los partidos políticos a un 2%.
- Se establece que ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados.
- Se ciudadaniza la jornada electoral.
- El Tribunal Electoral queda integrado al Poder Judicial de la Federación.
- Se democratiza el gobierno del Distrito Federal (DF). Se establecen como autoridades locales del DF a la Asamblea Legislativa, al Jefe de Gobierno y al Tribunal Superior de Justicia, siendo los primeros dos cargos de elección popular.

En 1997 se daría el primer gran cambio democrático, en el entonces Distrito Federal, ya que por primera vez -y derivado de la reforma del año anterior- se realizarían elecciones para Jefe de Gobierno, siendo electo el candidato del Partido de la Revolución Democrática²⁰³ (PRD), otrora candidato a las elecciones presidenciales en 1988, Cuauhtémoc Cárdenas, por lo que por primera vez un partido diferente al partido oficial gobernaría la capital del país, aunado a que el PRD consiguió también una mayoría en la Asamblea Legislativa local.

²⁰³ El PRD se funda en 1989, un año después de las polémicas elecciones federales de 1988, por los políticos que habían abandonado el PRI.

Durante el mandato de Zedillo en 1998 el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) se convierte en deuda pública, y en 1999 se le otorga autonomía a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En el 2000 se da finalmente la transición democrática en el país, ya que en las elecciones presidenciales de ese año por primera vez desde 1930 un candidato de un partido distinto al PRI ocuparía la presidencia: Vicente Fox Quesada, del Partido Acción Nacional (PAN).

Por lo que hace a la integración del Congreso, el mismo se encuentra dividido entre los miembros del otrora partido oficial y los de la oposición (ahora en el gobierno).

Su mandato se considera gris, ya que muchas de las expectativas que se tenían no fueron cumplidas,²⁰⁴ siendo lo único destacable el cambio democrático en el partido en el gobierno.

Las elecciones del 2006 serían unas de las más polémicas en la historia reciente de México, ya que el margen de votos entre el candidato del PAN, Felipe Calderón Hinojosa, y el del PRD, Andrés Manuel López Obrador, fue muy escaso, por lo que se alegó un supuesto fraude electoral y se exigió el recuento de los votos. Sin embargo, finalmente fue declarado presidente Felipe Calderón, pero debido a lo anterior, su gobierno enfrentó una crisis de legitimidad.²⁰⁵

Derivado de dichas elecciones, se hizo evidente la necesidad de una nueva reforma político-electoral para subsanar las lagunas existentes, por lo que en el 2007 se publicó la misma, la cual introdujo las siguientes cuestiones:

- Se reducen los tiempos de las campañas electorales (90 días en las presidenciales, y 60 en las intermedias).
- Se regula el tiempo de las precampañas (las cuales no podrán exceder de las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales).

²⁰⁴ Cfr. López Betancourt, Eduardo, *op. cit.*, p. 137.

²⁰⁵ Cfr. Ídem.

- Se introducen nuevas reglas de financiamiento público a los partidos políticos.
- Se establecen topes de campaña.
- Se introduce una nueva regulación para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación (radio y televisión).
 - El IFE será la autoridad encargada de administrar el tiempo que corresponda en radio y televisión a los partidos políticos.
 - Se prohíbe a los partidos políticos, candidatos y particulares adquirir propaganda electoral en radio y televisión.
- Prohibición de las “campañas negativas”.
- Se establece una renovación escalonada de los consejeros electorales del IFE.
- Se prohíbe el uso de propaganda gubernamental personalizada.
- Se otorgan nuevas facultades al Tribunal Electoral.

Asimismo, durante su gobierno se dieron otras reformas a la Constitución de gran trascendencia, verbigracia, la reforma en materia penal de 2008, la reforma de derecho humanos de 2011, así como la de amparo en ese mismo año.

El gobierno de Felipe Calderón se caracterizó por la llamada “guerra contra el narcotráfico”, la cual no tuvo el efecto esperado, ya que el país se sumergió en una ola de violencia que continúa en la actualidad.

En las elecciones federales de 2012 fue electo como Presidente Enrique Peña Nieto, candidato del PRI, con lo que dicho partido regresó a la presidencia 12 años después, en medio de unas elecciones nuevamente polémicas, ya que el otrora candidato a la presidencia del PRD, Andrés Manuel López Obrador, alegó un nuevo fraude electoral. Sin embargo, en esta ocasión la polémica fue menor que la ocurrida en 2006. No obstante, esto llevó a plantear una nueva reforma político-electoral, la cual fue realizada en el 2014.²⁰⁶

²⁰⁶ Cfr. Casar Pérez, María Amparo, *op. cit.*, p. 196.

La reforma antes mencionada, la cual sería la última reforma en esta materia, introdujo los siguientes cambios:

- Se sustituye al Instituto Federal Electoral (IFE) por el Instituto Nacional Electoral (INE).
- Se establece que el Consejo General del INE contará con 11 consejeros ciudadanos.
- Se establece el Servicio Profesional Electoral Nacional.
- Se establece la coordinación de los organismos electorales locales con el INE para organizar los comicios en las entidades federativas.
- El INE designará a los consejeros de los organismos electorales locales.
- El INE organizará la elección de los dirigentes de los partidos políticos.
- Se regulan las candidaturas independientes.
- Incorpora la reelección consecutiva de diputados y senadores federales, locales, presidentes municipales, síndicos y regidores.
- Le otorga a la Cámara de Diputados la facultad de ratificar al Secretario de Hacienda y a la Cámara de Senadores la de ratificar al Secretario de Relaciones Exteriores.
- Se establecen como órganos autónomos al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y a la Fiscalía General de la República.

Esta reforma fue parte de una serie de modificaciones a la Constitución realizadas durante el inicio del mandato de Enrique Peña Nieto, conocidas como “reformas estructurales”, las cuales tuvieron como propósito “elevar la competitividad, [...] fortalecer nuestro régimen institucional democrática y [...] ampliar los derechos sociales”²⁰⁷ en el país.

²⁰⁷ Presidencia de la República, *¿Cuáles son las reformas impulsadas por el Presidente Enrique Peña Nieto?*, México, 2014, <<https://www.gob.mx/ejn/articulos/cuales-son-las-reformas-impulsadas-por-el-presidente-enrique-pena-nieto>>, [7-diciembre-2022].

Su gobierno se enfrentó a múltiples polémicas, como la desaparición forzada de los 43 estudiantes en Ayotzinapa, así como diversas acusaciones por hechos de corrupción, las cuales le restaron legitimidad a su gobierno.

Derivado de lo anterior, en las elecciones de 2018 la sociedad, descontenta a causa de que los gobiernos de alternancia no hubieran dado los resultados esperados, volcó todo su apoyo en el candidato del partido Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), Andrés Manuel López Obrador, quien obtendría más del 50% de los votos (53.1936%)²⁰⁸, siendo el Presidente electo por una mayor votación en la historia de México, ya que ese porcentaje representa más de 30 millones de personas.

Desde las reformas iniciadas a mediados de los años 70's, el presidencialismo mexicano y la llamada "dictadura perfecta" habían ido perdiendo peso, debido a que la oposición fue ganando peso en el Congreso, incluso en el 2000 logró ganar la presidencia de la República, aunado al hecho de que en los demás estados de la federación los gobernadores y los congresos locales dejaron de ser del "partido oficial" para pasar a ser gobernados por otros partidos, se le fueron quitando facultades tanto al Ejecutivo como al Legislativo, se crearon Organismos Constitucionales Autónomos, se implantaron mecanismos que fortalecieron el sistema democrático mexicano, y se logró hacer transiciones de gobierno pacíficas y en un marco institucional (del PRI al PAN en el 2000, del PAN al PRI en el 2012, y en 2018 de éste a MORENA), sin embargo, durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador se han dado indicios de una cierta "regresión", ya que muchos de los logros que se habían conseguido en los últimos años se han visto amenazados por sus políticas, las cuales pueden catalogarse como autoritarias y conservadoras, parecidas a las que utilizaba el PRI durante la época en que era el partido oficial.

Verbigracia, durante su mandato, se han desaparecido organismos constitucionales autónomos, tales como el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

²⁰⁸ Instituto Nacional Electoral, *Cómputos Distritales 2018*, <<https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>>, [8-diciembre-2022].

(INEE), el cual fue desaparecido mediante una reforma constitucional publicada el 15 de mayo de 2019, so pretexto de que la reforma educativa del 2013 no había logrado los objetivos esperados y de que con ello se iban a ahorrar recursos.

Asimismo, diversos titulares de dichos organismos son personas afines al partido en el poder, lo que les resta autonomía e independencia, tal como sucede con la CNDH y su titular, Rosario Piedra Ibarra, quien otrora fuera miembro de dicho partido.

También está el constante ataque por parte del partido oficial, e incluso desde el propio gobierno, en contra de la oposición, en contra de las autoridades electorales, e incluso en contra de la propia sociedad civil, siempre que se cuestione su actuar y las decisiones que toman.

Asimismo, otro punto para criticar es el populismo con el que gobierna el Presidente López Obrador. El populismo se caracteriza por presentar, al menos, los siguientes 3 elementos: “una relación vertical entre un líder y las masas; una visión idealizada del *pueblo*, [...] depositario de virtudes y víctima de los poderosos; y una profunda aversión a las instituciones centrales de la democracia.”²⁰⁹ De la anterior definición, se puede observar que el gobierno de López Obrador presenta dichas características, por lo que es posible calificarlo de populista. Lo anterior se evidencia, en primer lugar, al observar la relación que tiene el Presidente con los miembros de su partido y sus seguidores, para quienes es más que un líder carismático, y pocas veces cuestionan su actuar y sus decisiones; respecto al segundo punto, este se corrobora con el escuchar sus conferencias de prensa matutinas, conocidas como “mañaneras”, en las cuales divide a la población en buenos y malos, siendo los primeros el “pueblo” y los segundos “fifis”, “conservadores”, “corruptos”, entre otros calificativos; y el último punto se corrobora con los constantes ataques sistemáticos que han sufrido tanto las autoridades

²⁰⁹ Loeza, Soleda, “La presencia populista en México”, en Hermet, Guy, *et al.* (comps.), *Del populismo de los antiguos al populismo de los modernos*, México, Colegio México, 2001, p. 365.

electorales, como los partidos de oposición, siendo prueba de ello el último intento de reforma constitucional presentado por el “partido oficial”, la cual intentaba desaparecer al INE, así como disminuir la presencia de la oposición en el Congreso.

Finalmente está el tema de la militarización del país, la cual comenzó en el sexenio de Felipe Calderón, pero que ha seguido y aumentado durante los gobiernos de Peña Nieto y de López Obrador, pese a que este último prometió regresar al ejército a sus cuarteles.

Una vez establecidas las bases históricas y los antecedentes del Presidencialismo en México, se pasará a hablar sobre el marco jurídico del Presidencialismo en la actualidad.

CAPÍTULO 3. EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

3.1 MARCO JURÍDICO DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

El marco jurídico del presidencialismo mexicano está contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Título Tercero, Capítulo III “Del Poder Ejecutivo” y comprende los artículos 80 al 93.

Asimismo, existen diversas leyes secundarias que, si bien no hacen referencia directa a la organización o a las facultades del Presidente de la República, son importantes para entender el fenómeno del Presidencialismo mexicano, principalmente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Partidos Políticos, y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

3.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Como se mencionó anteriormente, la Constitución regula específicamente al Poder Ejecutivo en el Título Tercero, Capítulo III, artículos 80 al 93, sin embargo, a lo largo de todo el texto constitucional también se encuentran establecidas otras prerrogativas para dicho poder, verbigracia, en los artículos 29 y 131, los cuales establecen los casos extraordinarios en que el Ejecutivo puede legislar.

En la presente investigación se analizarán las siguientes cuestiones contenidas en la Constitución relativas al Poder Ejecutivo:

- La división de poderes.
- La organización del Poder Ejecutivo.
- Las facultades del Presidente de la República.
- La relación del Poder Ejecutivo con los otros Poderes y con los Organismos Constitucionales Autónomos.
- Las limitaciones al Poder Ejecutivo.

3.1.2 Leyes secundarias

Si bien es cierto que en la Constitución están contenidas la mayoría de las normas relativas al Poder Ejecutivo y al Presidente de la República, también existen dentro de la legislación secundaria normas importantes para el tema del Presidencialismo, de ahí el que en la presente investigación se deban analizar las siguientes leyes:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En dicha Ley se encuentran las bases de la organización de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, la cual es parte del Poder Ejecutivo Federal, de ahí la importancia de analizar esta ley, sobre todo en el apartado relativo a la organización del Poder Ejecutivo.

- Ley General de Partidos Políticos.

En esta ley se encuentran las disposiciones aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como las competencias que tienen tanto la Federación como las Entidades Federativas en lo relativo a los partidos políticos.

Esta ley se analizará principalmente para determinar cuál es el papel que tiene el Presidente de la República en el partido político del que proviene, ya que lo que establece la normatividad dista mucho de lo que sucede en la realidad, donde el Presidente es el jefe de su partido, y por ende es quien toma las decisiones dentro del mismo, lo cual constituye una de las facultades metaconstitucionales que tiene dicha figura y que configuran una parte de lo que es el presidencialismo mexicano.

- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Esta ley establece las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, tanto en el ámbito federal como local, y se encarga de distribuir las competencias en esta materia entre la Federación y las Entidades Federativas, así como también entre el INE y los Organismos Públicos Locales (OPLES). Esta ley se analizará por lo que hace a los procedimientos electorales en la actualidad, sobre todo lo relativo a la elección de Presidente de la República.

3.2 EL PREDOMINIO DEL PODER EJECUTIVO Y LA NECESIDAD DE UN PRESIDENTE FUERTE

Tal como se estableció el inicio de la presente investigación, la misma no tiene por objeto suprimir o sustituir el sistema presidencial por otro, ya que es el sistema que históricamente ha predominado en México y es el que mejor se adapta a las características del país, aunado a que dadas las circunstancias políticas del mismo se necesita de un Presidente fuerte, que pueda tomar decisiones y actuar de manera expedita, pero que esté acotado en su actuar a la Constitución.

Este sistema se adoptó *per se* en la Constitución de 1824, sin embargo, tal como se estudió en el capítulo segundo del presente trabajo, desde la época prehispánica el pueblo azteca depositó el poder en manos de una sola persona, el Tlatoani, y durante la época de la colonia estaba *de facto* en manos del virrey, entonces se puede observar cómo desde sus inicios México estuvo “gobernado” por una sola persona. Las únicas excepciones en que el Poder Ejecutivo se ha depositado en más de una persona ha sido en ocasiones extraordinarias, verbigracia, la Regencia de 1821 conformada por 3 personas, la cual se dio una vez consumada la Independencia de México, en una etapa de transición.

Desde que se consumó la Independencia y hasta la actualidad, México ha adoptado el sistema presidencial, salvo dos excepciones, que fueron el Imperio de Agustín de Iturbide y el de Maximiliano durante el siglo XIX, y aun durante dichos periodos, el poder siguió en manos de una sola persona.

Derivado de lo anterior resulta claro que el sistema presidencial es el que históricamente ha predominado en México y ha dado resultados y ha funcionado, ya que ha permitido que el país avance y tenga estabilidad, de ahí el que no haya razón para cambiarlo, sin embargo, también es cierto que muchas veces se ha caído en excesos y el poder ha derivado en abusos, e incluso en dictaduras como la de Porfirio Díaz, la de Santa Anna, e incluso se puede hablar de la llamada “dictadura perfecta” del PRI, de ahí el que se deban establecer límites claros al actuar del Poder Ejecutivo y del Presidente de la República, porque el mismo debe ser una

figura fuerte dentro del sistema político mexicano para poder tomar decisiones de manera rápida y expedita.

3.3 EL SISTEMA POLÍTICO EN MÉXICO

El sistema político es aquel conjunto de instituciones, estructuras, grupos y procesos por los cuales y a través de los cuales se desarrolla, en todas sus vertientes, el poder político en una sociedad y en una fase histórica en concreto.

El sistema político mexicano encuentra su sustento en la Constitución, y ha evolucionado con el paso de los años, ya que no es el mismo que se configuró en el texto originario de 1917. En la actualidad el sistema está contenido en los Títulos Segundo y Tercero de la misma, sobre todo en los artículos 39 a 41, y 49, en los cuales se establece que México es una República representativa, democrática y federal, con una división de poderes y un sistema presidencial, un sistema electoral mixto, que combina los principios de mayoría relativa y representación proporcional, y del cual se desprende el sistema de partidos, el cual oscila en los últimos años entre uno de partido hegemónico y uno pluripartidista.

La forma de gobierno es una República en virtud de que el pueblo es el soberano y es quien tiene el poder y elige, mediante la emisión de su voto, a sus representantes, de ahí el que también venga implícito que sea democrática y representativa.

De lo anterior se desprende la división de poderes y el sistema presidencial. Respecto a este tema se analizará más a fondo en los apartados siguientes, por lo que aquí sólo se mencionará que el artículo 49 es el que contempla esta situación, al establecer que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en el Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Al respecto también se debe hablar sobre los Organismos Constitucionales Autónomos.

Por lo que hace a la forma de Estado, México adoptó en la Constitución de 1824 el federalismo, a semejanza de lo que habían hecho los Estados Unidos, sin embargo, se debe recordar que, a diferencia de éstos, México pasó de ser un Estado unitario a uno federal, lo cual ha ocasionado históricamente que el sistema federal presente

problemas, ya que no surgió *de facto* como una federación, no hubo esa unión entre distintos Estados, sino que un Estado ya integrado se fragmentó y les dotó a las partes de un cierto grado de autonomía. De ahí el que la federación tenga muchas facultades, siendo pocos los rubros en los cuales pueden actuar los Estados - entidades federativas- de manera verdaderamente autónoma.

Respecto al sistema electoral el mismo se define como “el conjunto de reglas y procedimientos que regulan la forma en que los ciudadanos pueden expresar sus preferencias políticas y la manera en que los votos se traducen en asientos parlamentarios o en cargos de gobierno.”²¹⁰ La clasificación más común que se hace de los mismos es la que los divide en sistemas de mayoría, de representación proporcional y mixtos.

Los sistemas de mayoría se subdividen a su vez en de mayoría simple, mayoría absoluta y mayoría calificada. La primera es aquella en la que el candidato que obtiene el mayor número de votos del total emitido es el que tiene el derecho a ocupar el cargo en disputa; en la segunda, se necesita de la mitad más uno de los votos; y en la mayoría calificada se requiere un número o porcentaje de votos determinado por encima de la mitad más uno, verbigracia, dos terceras partes, u 8 de 11 votos.

En los sistemas de representación proporcional se asignan representantes a los partidos políticos con base a la votación obtenida, y generalmente los escaños se asignan con base a una lista elaborada previamente por los mismos partidos.

Y los sistemas mixtos son aquellos que combinan ambos principios, y en esta categoría es en la que se encuentra México en la actualidad, en virtud de que para acceder a los distintos cargos de elección popular se siguen estos principios, verbigracia, para la elección de Presidente de la República se sigue el sistema de mayoría simple, para la elección de diputados 300 son elegidos por mayoría simple y 200 por representación proporcional, y para la elección de senadores 64 son por

²¹⁰ Casar Pérez, María Amparo, *op. cit.*, p. 167.

mayoría simple, 32 a la primera minoría, y los restantes 32 por representación proporcional.

Finalmente, por lo que hace al sistema de partidos, “remite al conjunto de organizaciones políticas que tienen el derecho de participar en las elecciones por medio de la presentación de candidatos a los puestos de elección popular”,²¹¹ y los mismos se definen principalmente por el número de partidos que lo conforman, por lo que Sartori²¹² los tipificó de la siguiente manera:

- Sistema de partido único. En este tipo de sistemas sólo existe -y sólo se permite que exista- un único partido político, ya que el mismo veta, tanto de iure como de facto, la posibilidad de que existan otros partidos políticos.
- Sistema de partido hegemónico. En este tipo de sistemas existe un partido predominante y una serie de pequeños partidos secundarios que resultan intrascendentes, muchas veces incluso resultan ser una mera fachada, y la mayoría de las veces están subordinados al partido principal. El sistema de partidos mexicano durante gran parte del siglo XX tuvo este sistema de partidos, siendo el partido predominante el PRI.
- Sistema de partido dominante. Se está en presencia de este sistema cuando existe un partido político que “deja atrás” a todos los demás, ya que es más fuerte -políticamente hablando- que el resto. Los otros partidos compiten con el dominante, pero por una u otra razón -legítima- siempre resulta victorioso.
- Sistema bipartidista. Se caracteriza por la presencia de dos partidos políticos importantes que tienen la posibilidad de gobernar solos, es decir, “existe un formato bipartidista siempre que la existencia de terceros partidos no impide que los partidos principales gobiernen solos,”²¹³ por lo que existe una de las notas características es la existencia de la alternancia.

²¹¹ *Ibidem*, p. 168.

²¹² Cfr. Sartori, Giovanni, en Casar Pérez, María Amparo, *op. cit.*, p. 169.

²¹³ Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos, marco para un análisis*, segunda edición, trad. de Fernando Santos Fontenla, Madrid, Alianza, 2005, p. 240.

- Sistema de pluralismo moderado. En esta clase de sistemas existen entre 3 y 5 partidos políticos importantes, e ideológicamente no existe una gran distancia entre los mismos, de ahí el que puedan darse coaliciones, lo cual es una de las notas características de estos sistemas, ya que, para gobernar, en la mayoría de los casos se requiere la existencia de una coalición.²¹⁴
- Sistema de pluralismo polarizado. En estos sistemas existen entre 5, 6 o más partidos importantes, con una distancia ideológica considerable entre ellos, verbigracia, partidos de centro, de derecha, de izquierda, antisistema.²¹⁵

México pasó de un sistema de partido hegemónico, el cual duró desde inicios de la década de los 30's y hasta el año 2000, a un sistema pluripartidista moderado, en el cual existe competencia entre los distintos partidos políticos, y que ha permitido que desde las elecciones del 2000, hasta 3 partidos políticos distintos ocupen la Presidencia de la República. Sin embargo, en los últimos años, desde la llegada al poder del Presidente López Obrador y MORENA, dicho sistema se ha debilitado y parece ser que nuevamente México está transitando hacia un sistema de partido dominante, en virtud de que en las elecciones presidenciales el candidato ganador obtuvo más del 50% de los votos, y el partido del que proviene, tanto en esas elecciones como en las intermedias del 2021, ha obtenido al menos la mayoría absoluta en el Congreso, aunado a que sus candidatos han obtenido la mayoría de las gubernaturas y de los congresos a nivel local.

Sin embargo, también ha habido indicios de una posible regresión hacia un sistema de partido hegemónico, en virtud de que desde la cúpula del poder se ha intentado atacar a la oposición e incluso al árbitro electoral, es decir, al INE, siendo un claro ejemplo de ello el intento de reforma constitucional presentado a finales del 2022 por el Presidente de la República, en la cual se buscaba desaparecer al INE, disminuir el número de diputados y senadores, con lo cual disminuiría también la representación de la oposición, lo cual, aunado a los porcentajes de votos con los

²¹⁴ Cfr. *Ibidem*, p. 230-231.

²¹⁵ Cfr. *Ibidem*, p. 163-164.

que cuenta el partido en el poder, constituyen indicios de una regresión a un sistema de partido hegemónico, que es lo que se combatió durante muchos años, ya que un sistema así es contrario a la democracia.

3.4 DIVISIÓN DE PODERES

La Constitución establece en su Título Segundo, Capítulo I “De la soberanía nacional y de la forma de gobierno”, artículos 39 a 41 la forma de Estado, la forma de Estado y el sistema de gobierno. Por lo que hace a la primera, el pueblo mexicano, titular de la soberanía nacional, decidió constituirse como un Estado federal, y adoptar como sistema de gobierno el presidencial.

Como Estado Federal, existe un reparto y distribución de competencias entre la Federación y los Estados -denominados como Entidades Federativas en el caso de México-. Así, en el apartado en comento, la Constitución reconoce que el pueblo mexicano ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, por lo que corresponde al ámbito federal, y por los poderes de los Estados y de la Ciudad de México, por lo que hace a los regímenes interiores de éstos.

Por lo que hace a la presente investigación, se abordará únicamente lo respectivo al ámbito federal. Al respecto, el Título Tercero de la Constitución, Capítulo I, artículo 49 establece:

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

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

párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.²¹⁶

Derivado de lo anterior se desprende que el Supremo Poder de la Federación se divide, por lo que hace al ámbito federal, en los Poderes de la Unión, los cuales son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Es decir, dicho artículo establece la división de poderes.

Por lo que hace al Poder Legislativo, el Capítulo II del Título en comento de la Constitución regula a dicho Poder. El artículo 50 establece que el mismo se deposita en un Congreso, el cual se divide en una Cámara de diputados y otra de senadores. La primera se integra por 500 diputados, los cuales son representantes de la nación; y la segunda se integra por 128 senadores, representantes de los Estados.

Por lo que hace al Poder Ejecutivo, éste se regula a partir del Capítulo III del Título en comento, artículo 80 a 93, y se establece que se deposita en un solo individuo, denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho poder se analizará más a detalle en los siguientes apartados.

Finalmente, el Poder Judicial está regulado en el Capítulo IV, a partir del artículo 94 y hasta el 107, y éste se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Plenos Regionales, Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Colegiados de Apelación, y en Juzgados de Distrito.

La regulación que establece el artículo 49 es la división clásica que viene desde Montesquieu, sin embargo, en la actualidad también debe hablarse de los Organismos Constitucionales Autónomos (en adelante OCAS), a los cuales se les ha definido de la siguiente manera:

Ente público eminentemente técnico establecido y configurado a rango constitucional, que no se encuentra adscrito a los poderes Legislativo,

²¹⁶ Art. 49, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> (fecha de consulta: 15 de enero de 2023).

Ejecutivo ni Judicial sino, al contrario, tiene con aquellos una relación de coordinación que lleva a que cuente con una paridad de rango. Su presencia se traduce en un fortalecimiento del sistema de pesos y contrapesos cuya fuerza derivada de su mandato constitucional [...] pues ello lo lleva a contar con facultades originarias mediante las cuales se busca la satisfacción de necesidades específicas de la sociedad surgidas a partir del establecimiento de garantías de acceso a los correlativos derechos humanos.²¹⁷

Dichos OCAS se crearon ante la necesidad del Estado de realizar ciertas tareas en las cuales no cabe injerencia política, verbigracia, la realización de las elecciones o lo relativo a la política monetaria.

La Suprema Corte ha emitido jurisprudencia al respecto y ha establecido que los OCA tienen las siguientes características:

- A. Estar establecidos y regulados directamente en la Constitución.
- B. Mantener relaciones de coordinación con los demás órganos y poderes del Estado.
- C. Autonomía e independencia funcional y financiera.
- D. Encargarse de funciones coyunturales del Estado que requieran ser atendidas eficazmente para beneficio de la sociedad en general.²¹⁸

En la actualidad, los OCAS existentes a nivel federal en México son los siguientes:

- Banco de México.
- Comisión Federal de Competencia Económica.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Fiscalía General de la República.
- Instituto Federal de Telecomunicaciones.

²¹⁷ Carpizo, Jorge (Coord.), *Diccionario Jurídico Mexicano*, op. cit., p. 1296.

²¹⁸ Tesis P./J. 12/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, febrero de 2008, p. 1871.

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- Instituto Nacional Electoral.

Puede observarse que los OCAS que existen en la actualidad se encargan de funciones muy importantes para el Estado mexicano, verbigracia, las elecciones, la política monetaria, la protección de datos personales, entre otros, de ahí el que en la actualidad se rompa con la tradicional división de poderes y ahora se tengan que considerar también a estos organismos, ya que el Poder se comparte, se divide y se deposita en éstos, ya no sólo en el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de ahí la importancia que tienen en la actualidad y el por qué se exige un respeto y una verdadera autonomía para los mismos.

Finalmente se debe mencionar que, pese a la existencia de la división de poderes, los mismos se relacionan entre ellos, y dichas relaciones, para el buen funcionamiento de un sistema político ideal, no deben implicar subordinación de uno a otro, o la pérdida de autonomía e independencia de los mismos, sino que deben ser armónicas, a fin de lograr el buen funcionamiento de los poderes y el correcto funcionamiento del propio sistema político, sin embargo, en la realidad existe una predominancia del Poder Ejecutivo por sobre los demás, derivada del propio sistema mexicano, el cual ha fortalecido al Presidente en detrimento de los demás poderes.

3.5 ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO

3.5.1 Ejecutivo unipersonal

El artículo 80 de la Constitución establece que el Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.²¹⁹ Él también está a la cabeza de la Administración Pública Federal, por lo que cuenta

²¹⁹ Cfr. Art. 80, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> (fecha de consulta: 29 de enero de 2023).

con un gran número de colaboradores, muchos de los cuales son nombrados directamente por él, verbigracia, los secretarios de Estado; sin embargo, ello no significa que se está en presencia de un ejecutivo colegiado, ya que los mismos están subordinados y dependen de él, por lo que se puede concluir que en México el Poder Ejecutivo es unipersonal.

Como se mencionó anteriormente en la presente investigación, a lo largo de la historia de México e incluso antes, desde tiempos de la Nueva España y de la colonia, el poder ha estado en manos de una sola persona, y se ha establecido desde la Constitución de 1824 el sistema presidencial como el sistema de gobierno predominante en el país, siendo la única excepción el imperio de Maximiliano.

Pese a lo anterior, en ocasiones extraordinarias el mismo se ha depositado en manos de un órgano colegiado, “José Iturriaga señala que son siete las ocasiones en que México ha sido gobernado por un ejecutivo colegiado,”²²⁰ verbigracia, las dos regencias conformadas por 3 personas que se establecieron en los albores del México independiente. Asimismo, se debe mencionar que la única ocasión en que se estableció en un texto constitucional un ejecutivo colegiado fue en la llamada Constitución de Apatzingán, sin embargo, la misma nunca entró en vigor.

Respecto al debate entre si el poder ejecutivo debe ser unipersonal o colegiado han existido posturas en ambos sentidos, siendo el principal argumento respecto a la primera postura, los argumentos a favor del carácter unipersonal del ejecutivo se plasmaron en “El Federalista”, y son principalmente la unidad de decisión, la responsabilidad, y al rapidez para la ejecución; y respecto a la segunda son la necesidad de debilitar a dicho poder a fin de “evitar que se cayera en la tiranía y en la precipitación en la toma de decisiones.”²²¹ Finalmente, la postura predominante en el mundo y a lo largo de la historia ha sido la primera, la del Ejecutivo unipersonal, tal como es en el caso de México.

²²⁰ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, op. cit., p. 46.

²²¹ Ibidem, p. 47.

3.5.2 Elección directa.

El artículo 81 de la Constitución establece que la elección presidencial será directa, en los términos que disponga la legislación electoral.²²²

En la actualidad, las elecciones se realizan de conformidad con lo que establece tanto la Constitución como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. El INE es el encargado de organizar las elecciones presidenciales, las cuales se realizan cada 6 años a través de sufragio universal, libre, secreto y directo.

De conformidad con el artículo 225 de la ley en comento, el proceso electoral ordinario inicia en el mes de septiembre del año previo al de la elección, y concluye cuando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emita la constancia relativa a que no se presentó ningún medio de impugnación o una vez que se haya resuelto el último de ellos. Dicho proceso consta de las siguientes etapas:

- a) Preparación de la elección.
- b) Jornada electoral.
- c) Resultados y declaración de validez de las elecciones.
- d) Dictamen y declaración de validez de la elección y de Presidente electo.

La etapa de preparación inicia en la primera semana de septiembre del año previo al que se realicen las elecciones con la primera sesión del Consejo General del INE. Dentro de esta etapa se encuentran las precampañas y las campañas electorales. En las precampañas los partidos políticos, a través de procesos de selección internos, determinarán quienes serán sus candidatos para la elección presidencial. Asimismo se debe señalar que existe la posibilidad de presentar una candidatura independiente. Y por lo que hace a las campañas electorales, éstas, de conformidad con el artículo 251 de la ley, tendrán una duración de 90 días, debiendo concluir 3

²²² Cfr. Art. 81, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> (fecha de consulta: 15 de enero de 2023).

días antes de celebrarse la jornada electoral. A este último periodo se le conoce como veda electoral.

La jornada electoral, en donde se da la elección de Presidente de la República, se celebra el primer domingo de junio del año que corresponda, y el candidato que obtenga el mayor número de votos del total de emitidos es quien será designado como Presidente, es decir, debe obtener una mayoría relativa para obtener el cargo. La jornada inicia a las 8.00 y la votación se cierra a las 18.00.

Cerrada la votación se procede al escrutinio y cómputo de las casillas, y una vez concluido se levantarán las actas correspondientes y se formarán los expedientes respectivos, con lo que se procede a la clausura de las casillas y la remisión del expediente a los consejos distritales del INE.

Finalizada la jornada electoral, sigue la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones. Esta etapa inicia con la recepción, depósito y salvaguarda de los expedientes electorales en los consejos distritales y concluye con los cómputos distritales y las declaraciones de validez por parte de dichos consejos, o con las resoluciones que emita el Tribunal Electoral, en caso de que se hayan presentado inconformidades. Esta etapa dura aproximadamente 2 meses (junio y julio).

Finalmente está el dictamen y declaración de validez de la elección y de Presidente electo. Esta etapa inicia al resolverse el último de los medios de impugnación que se hubieran presentado en contra de la elección, o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno, y finaliza cuando la Sala Superior del Tribunal Electoral aprueba el dictamen que contenga el cómputo final de la elección, y las declaraciones de validez de la elección y de Presidente electo.

Para concluir este apartado se debe mencionar que es hasta la Constitución de 1917 en que se adopta el modelo de elección directa, ya que con anterioridad la misma se hacía de manera indirecta a través de los “electores”, que eran quienes finalmente elegían a la persona que ocuparía el cargo de Presidente.

La principal ventaja que presenta la elección directa es que el cargo lo ocupa la persona que obtiene el mayor número de votos populares, ya que en la indirecta

puede darse el caso de que “los electores designen presidente a alguien que haya recibido menos votos que otro candidato,”²²³ es decir, el voto popular pasa a segundo plano, como ha ocurrido en algunas ocasiones en los Estados Unidos, la última de ellas en las elecciones presidenciales de 2016, en las cuales el ganador fue el candidato del Partido Republicano Donald Trump por haber obtenido 304 votos electorales,²²⁴ mientras que el segundo puesto, la candidata del Partido Demócrata Hillary Clinton obtuvo 227, sin embargo, en la votación popular Trump obtuvo 62,984,828 votos, mientras que Hillary obtuvo 65,853,514,²²⁵ por lo que se puede observar que pese a que la segunda tuvo un mayor apoyo popular, debido al tipo de elección obtuvo menos votos electorales y por lo tanto perdió la elección.

Asimismo, la principal desventaja que presenta la elección directa es cuando existen múltiples candidatos, ya que el voto se fragmenta y puede resultar ganador uno que haya obtenido un porcentaje pequeño del total de votos emitidos, lo que se traduce en que tenga un apoyo pequeño, sin embargo, esto va de la mano con el sistema de partidos, y en pocas ocasiones se presenta una situación así.

3.5.3 Requisitos para ser Presidente de la República.

El artículo 82 de la Constitución establece los requisitos para ser Presidente de la República. Los mismos, de conformidad con Elisur Arteaga Nava,²²⁶ se clasifican, en función de lo que se tiende alcanzar o preservar, de la siguiente manera:

²²³ *Ibidem*, p. 49.

²²⁴ Para acceder al cargo es necesario obtener al menos 270 votos electorales, los cuales representan la mitad más uno del total de votos del colegio electoral en los Estados Unidos.

²²⁵ Federal Election Commission, *Federal Elections 2016*, Washington D.C., 2017, <<https://www.fec.gov/resources/cms-content/documents/federalelections2016.pdf>> [12-enero-2023].

²²⁶ Arteaga Nava, Eliur, *Derecho constitucional*, cuarta edición, México, Oxford, 2013, colección textos jurídicos universitarios, p. 432.

a) Requisito de idoneidad o aptitud para desempeñar el cargo. Dentro de este rubro deben tomarse en cuenta los siguientes requisitos, los cuales están contenidos en las fracciones I, II y III del artículo en análisis:

a. Nacionalidad: la Constitución establece como requisito el ser mexicano por nacimiento. Este requisito tiene su origen desde la antigüedad, ya que “existe el principio de que toda organización política y toda sociedad [...] debe ser gobernada real o formalmente por uno de sus integrantes,”²²⁷ ya que el confiarle puestos de mando a extranjeros podía resultar peligroso, de ahí el que en la actualidad se exija como requisito para ocupar el puesto la nacionalidad, y el hecho de que se agregue el que sea por nacimiento es porque “se supone que así se es más adicto a la patria que los que son mexicanos por simple naturalización,”²²⁸ ya que se busca que no sirvan a intereses extranjeros, lo que podría darse en el caso de que tuvieran otra nacionalidad con anterioridad.

También se establece como uno de los requisitos el ser hijo de padre o madre mexicanos, los cuales pueden ser por nacimiento o naturalización.

b. Ciudadanía: de conformidad con el artículo 34 de la Constitución son ciudadanos aquellas personas que teniendo la nacionalidad mexicana, además, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir. Y dentro de los derechos que se obtienen al adquirir la ciudadanía está el poder ser votado para todos los cargos de elección popular, de conformidad con el artículo 35, fracción II de la Constitución.

c. Estar en pleno goce de sus derechos, tanto civiles como políticos.

d. Edad: al respecto, la Constitución establece como requisito el tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección, es decir, al día en que se

²²⁷ Tito Livio, en Arteaga Nava, Eliur, *op. cit.*, p. 432-433.

²²⁸ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, *op. cit.*, p. 50.

celebre la jornada electoral. El requisito de la edad tiene como propósito que quien ocupe el cargo sea una persona que haya alcanzado la madurez, siendo este el único caso -junto con el de Ministro de la Suprema Corte- en el que se exige una edad mínima.

- e. Residencia: la Constitución establece como requisito el haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección, y establece también que la ausencia del país de hasta por 30 días no interrumpe dicho plazo. Se establece este requisito en virtud de que la persona que ocupe la presidencia debe conocer la realidad del país.

Asimismo, la Constitución establece como requisito el haber residido en el país al menos durante 20 años, los cuales, a diferencia del plazo anteriormente mencionado de 1 año, no debe ser anterior a la elección, por lo que se entiende que los mismos pueden ser a lo largo de su vida y en distintos periodos. Dicho requisito también persigue la finalidad de que quien ocupe el cargo conozca la realidad del país, así como las necesidades y las problemáticas del mismo.

- b) Independencia personal. Este requisito general hace referencia al hecho de no estar sujeto directa o indirectamente a un superior jerárquico. Dentro de este rubro están los siguientes requisitos, los cuales están contenidos en las fracciones IV y V del artículo en análisis:

- a. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de culto. Además del contexto histórico que se ha vivido en México en donde el clero se ha inmiscuido en asuntos que le pertenecen al Estado, y que ha conllevado a luchas y guerras, verbigracia, la guerra cristera, está también el hecho de que los ministros de culto católicos -religión predominante en el país- responden a un jefe de Estado extranjero, como lo es el papa.
- b. No estar en servicio activo en caso de pertenecer al ejército, seis meses antes del día de la elección. Los militares están sujetos a un superior jerárquico, de ahí el que, para mantener su independencia,

se enliste como requisito el que no esté en servicio activo por lo menos seis meses antes del día de la elección.

c) Imparcialidad en el proceso electoral. Dentro de este rubro se enlistan aquellos requisitos que “están encaminados a impedir que un candidato, con base en la alta posición que ocupa, cuente con alguna forma de ventaja sobre sus rivales.”²²⁹ Aquí se encuentran los siguientes requisitos, los cuales están contenidos en las fracciones V y VI del artículo en comento:

a. No estar en servicio activo en caso de pertenecer al ejército, seis meses antes del día de la elección. Aquí se retoma lo mencionado en el apartado anterior, pero además se debe mencionar que esta fracción busca impedir que un candidato tenga ventaja respecto de los demás derivado de su posición dentro del ejército, lo cual puede darse de diferentes maneras, verbigracia, mediante el uso de los recursos humanos y pecuniarios de los que dispone el ejército para inclinar la elección a su favor; mediante el uso de la fuerza para intimidar a sus adversarios o a los votantes; o incluso mediante el uso de la fuerza para desconocer los resultados electorales, de ahí el que se establezca esto como requisito.

b. No ser secretario o subsecretario de Estado, Fiscal General de la República, titular del Poder Ejecutivo de alguna entidad federativa, salvo que se separe de su cargo seis meses antes del día de la elección. Al igual que el requisito anterior, lo que se busca aquí es que el candidato no pueda aprovecharse de su puesto para influir e inclinar las elecciones a su favor, de ahí el que se exija que se separe de su cargo con antelación.

d) No reelección. La fracción VII del artículo en análisis establece como requisito el no estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83, el cual establece el principio de no reelección al prohibir que el ciudadano que se haya desempeñado como Presidente de

²²⁹ Arteaga Nava, Eliur, *op. cit.*, p.432.

la República, ya sea el electo popularmente, o el que lo haya sido con carácter de interino o sustituto, o el que lo haya sido de manera provisional, asuma nuevamente el puesto. Lo que se busca es que una persona no se prolongue en el ejercicio del poder.

3.5.4 Duración del mandato.

El artículo 83 de la Constitución establece que el Presidente durará en su encargo 6 años, y entrará a ejercer el mismo el día 1° de Octubre.²³⁰

Desde que México consiguió su independencia y adoptó el sistema presidencial el cargo ha tenido una duración distinta, verbigracia, en las Constituciones de 1824, 1857 y 1917 se estableció una duración de 4 años, en las Siete Leyes de 1836 se estableció una duración de 8 años, y, derivado de reformas constitucionales, se modificó la duración del mandato en las Constituciones de 1857 y 1917, para pasar de 4 a 6 años, que es este último plazo el que se mantiene hasta la actualidad.

Al hablar de la duración del mandato se debe hablar sobre el principio de la no reelección, la revocación de mandato, la sustitución del Presidente de la República, así como de la protesta y la toma de posesión, temas que se desarrollarán a continuación.

3.5.4.1 No reelección.

El principio de no reelección fue una de las principales exigencias de la Revolución mexicana de 1910, derivado de la dictadura de Porfirio Díaz, quien ocupó la silla presidencial por más de 30 años. Sin embargo, Díaz no fue el único que se perpetuó en el poder, también están los casos de Antonio López de Santa Anna y de Benito Juárez, quienes, junto con Sebastián Lerdo de Tejada, “gobernaron 58 de los

²³⁰ Cfr. Art. 83, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> (fecha de consulta: 3 de febrero de 2023).

primeros 90 años del México independiente.”²³¹ Todos ellos comparten el hecho de haberse reelegido en al menos una ocasión.²³² De ahí el que en el siglo XX se buscara limitar al Presidente mediante el establecimiento del principio de no reelección en la Constitución.

Francisco I. Madero proclamó este principio en su obra “La sucesión presidencial” en 1908, y posteriormente en el Plan de San Luis en 1910 cuando se levantó en armas en contra del dictador Porfirio Díaz, con lo que inició la Revolución mexicana.

Para 1916 el país había alcanzado una relativa estabilidad, por lo que se convocó a un Congreso Constituyente, el cual, derivado de la experiencia histórica del país, era antirreeleccionista, de ahí el que por primera vez se elevara a rango constitucional, en el artículo 83, este principio. Sin embargo, dicha prohibición era relativa, ya que “entonces los presidentes con carácter interino, provisional y sustituto no podían ser electos para el periodo inmediato, pero sí después.”²³³ Esta situación fue modificada con la reforma constitucional de 1933, al volverse la prohibición absoluta.

En la actualidad el artículo 83 es el que contempla el principio en comento al establece que aquel que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, ya sea el electo popularmente, o aquel que lo haga con carácter de interino o sustituto, o quien lo asuma de manera provisional, no podrá volver a desempeñar el mismo.

²³¹ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, *op. cit.*, p. 56.

²³² Lerdo de Tejada ocupó la presidencia primero de manera interina a la muerte de Benito Juárez y posteriormente fue electo popularmente en 1972, sin embargo, intentó reelegirse en 1976, pero Porfirio Díaz se lo impediría mediante el Plan de Tuxtepec.

²³³ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, *op. cit.*, p. 58.

3.5.4.2 Revocación de mandato.

Derivado de una reforma constitucional en el año 2019 se introdujo esta figura en el artículo 35 de la Constitución. La revocación de mandato, de conformidad con el artículo tercero transitorio de la reforma en comento, es el instrumento de participación ciudadana mediante el cual se solicita la conclusión anticipada en el cargo del Presidente de la República ante la pérdida de confianza en éste.

La revocación de mandato podrá solicitarse por una única ocasión, durante los 3 meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional del Presidente de la República, por la ciudadanía al INE, quien organizará dicho proceso.

La ciudadanía podrá recabar firmas para la solicitud de este proceso durante el mes previo a la fecha antes mencionada. Para que la misma proceda deberá ser solicitada por al menos el 3% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, además de que los mismos deberán pertenecer a cuando menos 17 entidades federativas, y en cada una de ellas se deberá obtener a su vez el 3% de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.

Recibida la solicitud por parte del INE, tendrá 30 días para verificar los requisitos mencionados anteriormente y emitir, en su caso, la convocatoria para la revocación de mandato. Dicho proceso se celebrará el domingo siguiente a los 90 días posteriores a la emisión de la convocatoria, mediante votación libre, directa y secreta. Para que dicho proceso sea válido deberá participar, al menos, el 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, y para que proceda la revocación será sólo por mayoría absoluta del total de votos emitidos.

El INE emitirá los resultados del proceso de revocación de mandato, los cuales podrán ser impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral. En caso de que sea favorable la revocación de mandato se procederá de conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 de la Constitución.

3.5.4.3 Sustitución

Se establece un sistema para sustituir al Presidente de la República para impedir que esta institución quede acéfala, dada la importancia que tiene dentro del sistema político mexicano.

A lo largo de la historia han existido diversos sistemas para evitar este vacío de autoridad, verbigracia, en la Constitución de 1824 se establecía que el sustituto era el vicepresidente, sin embargo, presentaba la problemática de que éste era quien había quedado en segundo lugar en las elecciones, lo que se prestaba a suspicacias e intrigas; en la Constitución de 1857 en la que el sustituto era el Presidente de la Suprema Corte, lo que provocó que este cargo se convirtiera en uno político;²³⁴ o en 1896, cuando se estableció a través de una reforma constitucional que el sustituto sería el Secretario de Relaciones Exteriores. En todos estos casos el sustituto estaba definido de antemano en la Constitución, lo cual generaba problemas, conspiraciones e intrigas, de ahí el que el constituyente de 1917 tratara “de desvincular la sustitución del presidente de cualquier persona de quien ya de antemano se conozca que si aquél falta, será su sucesor.”²³⁵

En la actualidad, la sustitución de Presidente se encuentra regulada en los artículos 84 y 85 de la Constitución.

En primer lugar, se regula lo relativo al Presidente provisional, y existen 4 supuestos para que éste entre a suplir al Presidente de la República.

El **primero** de ellos está contemplado en el primer párrafo del artículo 84, el cual establece que en caso de falta absoluta de Presidente de la República, y en tanto el Congreso nombra a uno interino o sustituto (el plazo para nombrarlo será de máximo 60 días), el **Secretario de Gobernación** asumirá de manera provisional la titularidad del Poder Ejecutivo. En este caso no le serán aplicables los requisitos de

²³⁴ *Ibidem*, pp. 63-64.

²³⁵ *Ídem*.

edad (35 años cumplidos al tiempo de la elección), residencia del año anterior a la elección, y el no ser Secretario de Estado.

Asimismo, no podrá remover o designar Secretarios de Estado, salvo autorización de la Cámara de Senadores, y deberá entregar al Congreso de la Unión un informe de labores en un plazo máximo de 10 días, los cuales serán contados a partir del momento en que termine su encargo.

El **segundo** supuesto se da en el caso de la revocación de mandato. El último párrafo del artículo en comento establece que cuando se haya revocado el mandato del Presidente de la República, y en tanto el Congreso nombra Presidente sustituto, para lo cual tendrá un plazo de 30 días, la titularidad del Poder ejecutivo será asumida de manera provisional por el **Presidente del Congreso**.

En este supuesto se seguirá, en lo conducente, lo mencionado en el primer supuesto, así como el proceso de selección de Presidente sustituto, el cual se explicará más adelante.

El **tercer supuesto** está regulado en el segundo párrafo del artículo 85, el cual establece que si al comenzar el periodo constitucional de 6 años hubiese falta absoluta del Presidente de la República, asumirá de manera provisional el cargo el **Presidente de la Cámara de Senadores**, en tanto el Congreso designa Presidente interino.

El **último supuesto** está contemplado en el tercer párrafo del artículo 85 y se da cuando el Presidente de la República solicita licencia al Congreso para separarse de su puesto por un plazo de hasta 60 días naturales; y durante el mismo la titularidad del Ejecutivo será asumida de manera provisional por el **Secretario de Gobernación**.

Posteriormente se habla del Presidente interino, el cual:

Es la persona en la que se deposita el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la unión cuando falta el presidente titular por muerte, renuncia o destitución, durante los dos primeros años de un sexenio; cuando el

presidente electo no se presenta para asumir el cargo el 1 de diciembre, o la elección no estuviere hecha y declarada el 1 de diciembre.²³⁶

Y se denomina interino porque ocupará el cargo en tanto no se celebren y califiquen las elecciones presidenciales y hasta que el electo popularmente asuma el cargo.²³⁷

De conformidad con los artículos 84 y 85 de la Constitución, ante la falta absoluta del Presidente de la República en los dos primeros años del sexenio, o si la elección no estuviere hecha o declarada válida antes de iniciar el periodo presidencial -1° de octubre-, se nombrará a un Presidente interino, el cual será designado de conformidad con el siguiente procedimiento:

El Congreso de la Unión -conformado por cuando menos las dos terceras partes de los miembros de cada una de las cámaras- se constituye en Colegio Electoral y nombrará, por voto secreto y por mayoría absoluta del número total de votos emitidos al Presidente Interino, y dentro de los 10 días siguientes deberá expedir la convocatoria para la elección de Presidente de la República, quien será el que concluya el periodo respectivo.

Finalmente está el Presidente sustituto, el cual “es la persona en la que se deposita el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la unión, en caso de que falte el titular durante los últimos cuatro años de un sexenio.”²³⁸

El artículo 84 establece que cuando la falta absoluta del Presidente de la República ocurra en los últimos 4 años del sexenio el Congreso, constituido en Colegio Electoral, designará a un Presidente sustituto, que será quien concluirá el periodo. El procedimiento para nombrarlo será el mismo que para el Presidente interino.

²³⁶ Arteaga Nava, Eliur, *op. cit.*, p. 449.

²³⁷ Cfr. *Ídem.*

²³⁸ *Ídem.*

3.5.4.4 Toma de posesión y protesta.

La toma de posesión y la protesta están reguladas en la Constitución en los artículos 83 y 87. De conformidad con el artículo 83, el Presidente electo asumirá el cargo el 1° de octubre,²³⁹ y de conformidad con el 87, al tomar posesión deberá prestar protesta ante el Congreso de la Unión, ante la Comisión Permanente en los recesos de aquél, ante las Mesas directivas de las Cámaras del Congreso de la Unión, o ante el Presidente de la Suprema Corte, según sea el caso.²⁴⁰

Algunos autores explican que la protesta precede a la toma de posesión, por lo que constituye el inicio legal del mandato presidencial, y con ello la responsabilidad jurídica para efectos del artículo 108 de la Constitución, así como también marca el inicio de las inmunidades y privilegios que conlleva el cargo,²⁴¹ sin embargo, en el presente trabajo se sigue la opinión del doctor Jorge Carpizo, quien menciona que la protesta “no constituye el cargo porque con o sin ella, el presidente está obligado a guardar y hacer guardar la constitución”²⁴² por lo que es de carácter meramente formal, pero no por ello carece de importancia, , ya que a través de ella el Presidente manifiesta de manera pública su subordinación al orden jurídico mexicano, ya que debe guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes que emanen de ella, así como desempeñar leal y patrióticamente el cargo conferido, y en caso de no hacerlo la nación se lo debe demandar. En este orden de ideas, el Presidente inicia su mandato legal y todo lo que ello conlleva desde las 00.00 del 1 de octubre.

²³⁹ Cfr. Art. 83, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> (fecha de consulta: 15 de marzo de 2023).

²⁴⁰ Cfr. Art. 87, *ibidem*.

²⁴¹ Arteaga Nava, Eliur, *op. cit.*, p. 452.

²⁴² Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano, op. cit.*, p. 62.

3.5.5 Administración Pública Federal

El Poder Ejecutivo es unipersonal, sin embargo, el Presidente, para cumplir con sus actividades -la mayoría de ellas de carácter administrativo- cuenta con una serie de “agentes y entidades administrativas que le prestan auxilio y que, por razón de jerarquía, dependen de él, bien sea de manera directa o indirecta,”²⁴³ y los mismos conforman lo que se conoce como la Administración Pública Federal.

La Administración Pública es “el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado.”²⁴⁴

La Constitución, en el artículo 90, establece que la misma será centralizada y paraestatal, de conformidad con la Ley Orgánica que expida el Congreso -es decir, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal-.²⁴⁵

La Administración Pública centralizada se corresponde con lo que en la doctrina se denomina como centralización, y “es una forma de organización administrativa en la cual los entes del poder ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la administración pública,”²⁴⁶ en este caso, el Presidente. Esta forma de organización implica una relación jerárquica directa, por lo que trae consigo una serie de “poderes”, los cuales son el de decisión, de nombramiento, de mando, de revisión, de vigilancia, disciplinario, y de resolución de conflictos.

²⁴³ Contreras Bustamante, Raúl en Contreras Bustamante, Raúl, y De la Fuente Rodríguez, Jesús (Coord.), *Enciclopedia jurídica de la Facultad de Derecho*, Porrúa-UNAM, Tomo III, Ciudad de México, 2018, p. 510.

²⁴⁴ Fernández Ruíz, Jorge, *op. cit.*, p. 279.

²⁴⁵ Cfr. Art. 90, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> (fecha de consulta: 15 de marzo de 2023).

²⁴⁶ Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo, 1er. curso*, quinta edición, México D.F., Oxford, 2004, colección textos jurídicos universitarios, p. 53.

Los artículos 1 y 2 de la Ley establecen que la Administración Pública centralizada se conforma por:

- La Oficina de la Presidencia de la República.
- Las Secretarías de Estado.
- La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.
- Los Órganos Reguladores Coordinados en materia energética.

Por lo que hace a la Administración Pública paraestatal esta se corresponde con lo que la doctrina denomina como descentralización y “es una forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo, los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas.”²⁴⁷ Estos entes son creados mediante figuras de derecho público o privado, en el primer caso se está en presencia de organismos descentralizados *per se*, y en el segundo de empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

Así, los artículos 1 y 3 de la misma establecen que la Administración Pública paraestatal se conforma por:

- Los organismos descentralizados.
- Las empresas de participación estatal.
- Las instituciones nacionales de crédito.
- Las organizaciones auxiliares nacionales de crédito.
- Las institucionales nacionales de seguros y fianzas.
- Los fideicomisos.

3.6 FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Las facultades del Presidente de la República se encuentran reguladas principalmente en el artículo 89 de la Constitución, aunque también es cierto que algunas de ellas están contenidas en leyes secundarias, y también existe un conjunto de facultades que no están contenidas en ningún ordenamiento legal, sino

²⁴⁷ *Ibidem*, p. 143.

que provienen del sistema político mexicano, a éstas últimas se les conoce como facultades metaconstitucionales.

A lo largo del presente trabajo se han mencionado las facultades que los diversos textos constitucionales le han otorgado al Presidente, y como se verá a continuación, el constituyente de 1917, y posteriormente el constituyente permanente, aumentaron ese cúmulo de facultades, lo cual -aunado a las facultades metaconstitucionales- contribuyó a la conformación de lo que se conoce como el presidencialismo mexicano.

En este apartado se clasificarán y analizarán estas facultades, con el objetivo de entender cómo es que contribuyen a la existencia de un presidencialismo mexicano.

3.6.1 Facultades en el proceso legislativo

En primer lugar están las facultades en el proceso legislativo, y éstas son 3, a saber:

- Iniciativa legislativa.

A partir del artículo 71 de la Constitución se regula lo relativo a la formación de leyes, y dicho artículo establece quiénes tienen derecho a iniciar las mismas. Dentro de los sujetos legitimados para realizar dicha labor está el Presidente de la República.

La iniciativa se entiende como “una propuesta que se presenta ante el órgano parlamentario con la intención de que se convierta en ley a través de un procedimiento legislativo.”²⁴⁸

Al respecto, este mismo artículo regula la llamada “iniciativa preferente”, la cual consiste en un proyecto de ley presentado por el Presidente de la República el día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones del Congreso “para agilizar

²⁴⁸ Garay Garzón, Víctor Manuel, en Contreras Bustamante, Raúl, y De la Fuente Rodríguez, Jesús (coord.), *Diccionario jurídico, op. cit.*, p. 1026.

aquellos proyectos que [...] considere primordiales para la nación.”²⁴⁹ Puede presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, y cada una deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de origen que corresponda en un plazo máximo de 30 días naturales; en caso de ser aprobado, pasará a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo (30 días). Dicha iniciativa no podrá ser relativa a una reforma o adición a la Constitución.

- Veto.

Se entiende por veto “la facultad que tiene el titular del Poder Ejecutivo para realizar observaciones a algún proyecto de ley o decreto emitido por el Poder Legislativo.”²⁵⁰

El artículo 72, inciso b, es el que regula esta facultad, y establece que el Presidente puede hacer observaciones a dichos proyectos, para lo cual dispone de un plazo de 30 días naturales, los cuales empiezan a contar a partir de su recepción; si se vence este plazo y el Presidente no devuelve el proyecto con las observaciones mencionados se reputa aprobado por él y sigue el proceso legislativo.

El Presidente puede desechar en todo o en parte el proyecto, el cual será devuelto a la Cámara de origen del mismo para que sea nuevamente discutido y votado por ésta. Para superar el veto del Presidente se requiere el voto de las dos terceras partes del número total de votos, tanto en la Cámara de origen como en la revisora. En este caso, el Ejecutivo ya no puede hacer observaciones nuevamente, sino que simplemente debe promulgar la ley o decreto.

- Promulgación de leyes.

De conformidad con el artículo 89, fracción I de la Constitución, el Presidente está obligado a promulgar las leyes que expida el Congreso. En este orden de ideas, el

²⁴⁹ Secretaría de Gobernación, *Sistema de información legislativa*, <<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=255>>, [26-enero-2023].

²⁵⁰ Brito Melgarejo, Rodrigo, en Contreras Bustamante, Raúl, y De la Fuente Rodríguez, Jesús (coord.), *Diccionario jurídico*, op. cit., p. 1820.

artículo 72 establece que el Ejecutivo es el encargado de publicar las leyes. Aquí se debe mencionar, siguiendo al doctor Carpizo, que la Constitución utiliza indistintamente los verbos “promulgar” y “publicar”, por tanto, no se debe distinguir cuando la propia Constitución no lo hace, aún cuando una parte de la doctrina sí lo haga.²⁵¹

Entonces, una vez aprobado un proyecto de ley o decreto por ambas Cámaras se remite al Ejecutivo quien, si no tuviere observaciones que hacerle, procederá a publicarlo inmediatamente. En caso de hacer observaciones, una vez que el veto sea superado, el proyecto volverá al Ejecutivo para que lo promulgue y lo publique.

Una vez transcurrido el plazo de 30 días que tiene el Ejecutivo para hacer observaciones, si no las hiciera, tendrá 10 días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto, y en caso de no hacerlo vencido este segundo plazo se considerará promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará, dentro de los 10 días siguientes, su publicación.

La publicación se hace a través del Diario Oficial de la Federación y tiene por objeto dar a conocer la ley o decreto a la población así como fijar desde cuándo inicia su vigencia.

3.6.2 Facultades legislativas

Las facultades anteriores hacen referencia a la participación que puede tener el Presidente dentro del proceso de formación de leyes, el cual es una tarea del Poder Legislativo; en cambio, estas facultades hacen referencia a aquellos casos en los cuales el Presidente puede realizar, *grosso modo*, funciones legislativas.

En la Constitución existen 4 supuestos en los que el Presidente realiza tales funciones: 2 de ellas están contempladas en el artículo 49 de la Constitución y hacen referencia a aquellos casos en los cuales el Poder Legislativo se deposita en manos de una sola persona, es decir, el Presidente, siendo el primero de ellos el caso de

²⁵¹ Cfr. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, *op. cit.*, p. 92.

suspensión de garantías a que hace referencia el artículo 29 de la Constitución, y el segundo el caso del artículo 131, relativo a las tarifas de importación y exportación. Los 2 supuestos restantes no se refieren propiamente al hecho de que el Presidente pueda emitir leyes como ocurre en los supuestos anteriores, sino que emite regulación con efectos generales, como es el caso de los reglamentos (facultad reglamentario) y los tratados internacionales (el Presidente es quien los celebra).

En este orden de ideas, primero se pasará a hablar acerca del artículo 49, en el cual está establecida la división de poderes, la cual no es absoluta, ya que admite excepciones, como es en el caso de la suspensión de garantías a que hace referencia el artículo 29, en la que se autoriza de manera extraordinaria que el Presidente -Poder Ejecutivo- sea el depositario del Poder Legislativo, es decir, pueda legislar.

El artículo 29 establece que, en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualquier otra que ponga en grave peligro a la sociedad, el Presidente de la República, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, podrá restringir o suspender las garantías o derechos que le fuesen obstáculo para hacer frente a la situación de emergencia. Y una vez decretada la suspensión, el Congreso podrá concederle las autorizaciones que estime necesarias para hacer frente a la situación, y es aquí donde se encuentra el supuesto a que hace referencia el artículo 49, ya que dentro de esta autorización está la posibilidad de permitirle al Ejecutivo que legisle, con el objeto de hacerle frente rápidamente a la emergencia.

El segundo supuesto a que hace referencia el artículo 49 es el relativo a las tarifas de importación y exportación, contenidas en el segundo párrafo del artículo 131, el cual establece que el Congreso puede facultar al Ejecutivo para legislar en materia de comercio exterior, ya que puede aumentar, disminuir, suprimir o crear nuevas cuotas de importación y exportación respecto a las ya expedidas por el propio Congreso, así como también puede prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, todo ello con el objetivo de regular el comercio exterior, la economía del país, o cualquier otro propósito que sea benéfico para el país.

Por lo que hace a la facultad reglamentaria, ésta se encuentra regulada en el artículo 89, fracción I, al establecer que el Ejecutivo debe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes. Si bien es cierto que a diferencia de textos constitucionales anteriores esta facultad no está explícitamente en la Constitución, tanto la doctrina como la jurisprudencia han aceptado que esta facultad se encuentra implícita en el artículo en comento.²⁵² El objeto de la reglamentación es pormenorizar y desarrollar el contenido de las leyes expedidas por el Congreso, y son normas de carácter general, abstracto, impersonales, secundarias y obligatorias.

Finalmente, por lo que hace a la celebración de tratados internacionales, los artículos 89, fracción X y 76, fracción I, son los que contemplan esta facultad. El Presidente es el encargado de celebrar dichos tratados, los cuales deberán ser aprobados por el Senado, y de conformidad con el artículo 133, los mismos forman parte de la Ley Suprema de toda la Unión, por lo que forman parte del derecho interno, de ahí el que se entienda que el Presidente está legislando, ya que dichos tratados también son normas jurídicas de carácter general, abstracto, impersonales y obligatorias.

3.6.3 Facultades de nombramiento de autoridades.

Como se mencionó anteriormente, el Presidente cuenta con una serie de colaboradores, los cuales dependen, de manera directa o indirecta, de él, por lo que está facultado para nombrarlos (y en algunos casos removerlos también). Los nombramientos, para efectos de la presente investigación, se clasificarán en 3 grandes categorías, a saber:

A. Nombramientos parcialmente libres.

Son parcialmente libres porque el Presidente debe nombrar a alguien que cumpla con los requisitos establecidos en la Constitución o en las leyes secundarias.

²⁵² Cfr. *Ibidem*, p. 105.

Dentro de esta categoría están:

- Secretarios de Estado. El Presidente puede designar libremente a sus Secretarios, pero debe considerar los requisitos que establece el artículo 91 de la Constitución, los cuales son: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos, y tener 30 años.
- Los oficiales -debajo del rango de Coronel y oficiales superiores- del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales. El Presidente puede designar estos cargos, pero de conformidad con el artículo 89, fracción V de la Constitución, debe hacerlo con arreglo a las leyes, en este caso, la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.
- 3 de los 10 Consejeros (Consejeros del Gobierno Federal) en el Consejo de Administración de Pemex, así como a su Director General, quienes deberán cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 20 de la Ley de Petróleos Mexicanos. El Director General, además, no deberá ser cónyuge, concubina o concubinario, o tener parentesco por consanguinidad, afinidad, o civil, hasta el cuarto grado, con cualquier de los miembros del Consejo.
- 3 de los 10 Consejeros (Consejeros del Gobierno Federal) del Consejo de Administración de la Comisión Federal de Electricidad, así como al Director General, quienes deberán cumplir con los requisitos señalados en el artículo 19 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad. El Director General, además, no deberá ser cónyuge, concubina o concubinario, o tener parentesco por consanguinidad, afinidad, o civil, hasta el cuarto grado, con cualquier de los miembros del Consejo.

B. Nombramientos sujetos a ratificación.

a. Por parte del Senado. Dentro de esta categoría se encuentran:

- El Secretario de Relaciones Exteriores.
- Embajadores y cónsules generales.
- Empleados superiores de Relaciones.
- Empleados superiores de Hacienda.

- Los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica.
- Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.
- Los miembros de la Junta de Gobierno del INEGI, del Banco de México, de los órganos de gobierno de la COFECE y del IFT.
- Los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- 5 de los 10 Consejeros (Consejeros Independientes) del Consejo de Administración de Pemex, quienes además deberán cumplir con los requisitos que señala el artículo 20 de la Ley respectiva.
- 4 de los 10 Consejeros (Consejeros Independientes) del Consejo de Administración de la Comisión Federal de Electricidad, quienes deberán cumplir, además, con los requisitos que señala el artículo 19 de la Ley de la materia.

b. Por parte de la Cámara de Diputados. Dentro de esta categoría se encuentran:

- El Secretario de Hacienda.

C. Nombramientos mixtos.

Se clasifican como mixtos porque el Presidente envía una terna al Senado, que será quien finalmente elija a la persona que ocupará el cargo; además de que las personas que estén dentro de la terna deben cumplir con una serie de requisitos establecidos en la Constitución. Dentro de esta clasificación se encuentran:

- Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De conformidad con los artículos 89, fracción XVIII y 96 de la Constitución, el Presidente debe presentar al Senado una terna para designar al Ministro que deba cubrir la vacante en la Corte; la designación se hará con el voto de las dos terceras

partes de los miembros del Senado presentes. Asimismo, el artículo 95 establece los requisitos para ser Ministros, los cuales son:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.
 - Tener 35 años cumplidos el día de la designación.
 - Poseer el día de la designación el título profesional de licenciado en derecho, con una antigüedad mínima de 10 años.
 - Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delitos que ameriten pena de más de un año de prisión, salvo que se tratase de los delitos de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza, o cualquier otro que lastime seriamente su buena fama pública, ya que en este caso no importará cual hubiese sido la pena.
 - Haber residido en el país los 2 años anteriores al día de la designación.
 - No haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa durante el año previo al día de su nombramiento.
- Fiscal General de la República. De conformidad con los artículos 89, fracción IX y 102, apartado A de la Constitución, el Senado integrará una lista de al menos 10 candidatos para el cargo, la cual le será enviada al Ejecutivo, el cual formulará una terna, la que le enviará nuevamente al Senado, que será quien designará al Fiscal, mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. Asimismo, para ser Fiscal se establecen los siguientes requisitos:
 - Ser ciudadano mexicano por nacimiento.
 - Tener cuando menos 35 años cumplidos al día de la designación.
 - Contar con título profesional de licenciado en derecho, con una antigüedad mínima de 10 años.
 - Gozar de buena reputación.
 - No haber sido condenado por delito doloso.

- Magistrados de los Tribunales Agrarios. Son designados por la Cámara de Senadores, y en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta del Presidente de la República.

3.6.4 Facultades castrenses

De conformidad con las Leyes Orgánicas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Armada de México, el Presidente de la República es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, y es quien ejerce por sí o a través de los Secretarios de la Defensa y de Marina el mando supremo del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada de México.

En este rubro, la Constitución le otorga al Presidente, además de los nombramientos de los Secretarios, Coroneles, y oficiales de la materia, las siguientes facultades y obligaciones:

- Preservar la seguridad nacional, tanto interior como exterior, para lo cual podrá disponer de la totalidad del Ejército, Armada, y Fuerza Aérea, en los términos que establezcan las leyes mencionadas.
- Disponer, en los términos que señale su ley, de la Guardia Nacional, la cual, si bien es cierto que es una institución de carácter civil, también lo es que está relacionada con el ámbito castrense, de ahí el que se incluya en este apartado.
- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello previamente el Congreso debe expedir una ley, sin embargo, éste lo hace con base en los datos que le aportados por el propio Ejecutivo, es decir, a instancia de éste. Es importante señalar que la emisión de la ley tiene efectos internos, mientras que la declaración que hace el Ejecutivo tiene efectos de derecho internacional.²⁵³

²⁵³ Cfr. *Ibidem*, p. 122.

- Enviar tropas nacionales fuera de los límites del país, previa autorización del Senado.

Para finalizar este apartado se debe mencionar que, pese a que el Presidente es *de iure* el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, no forma parte de las fuerzas armadas, su intervención es de carácter civil, en cuanto titular del Poder Ejecutivo. Si bien es cierto que tiene facultades en el ámbito castrense, también lo es que las mismas son parte de un cúmulo de facultades aún más grandes, las cuales posee en cuanto a su carácter de Presidente de la República. Lo anterior se refuerza si se considera que sus honorarios son percibidos en cuanto a los servicios que realiza como Presidente, no como militar, además de que no se alista en las fuerzas armadas, y no está sujeto a la disciplina ni a las cortes militares.²⁵⁴

3.6.5 Facultades en materia de relaciones exteriores

Las facultades del Presidente en materia de relaciones exteriores se encuentran contenidas en el artículo 89, fracción X, y son las siguientes:

- Dirección de la política exterior del país.

El Presidente es el encargado de dirigir la política exterior del país, y para ello deberá seguir los siguientes principios:

- La autodeterminación de los pueblos.
- La no intervención.
- La solución pacífica de las controversias.
- La igualdad jurídica de los Estados.
- La proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales.
- La cooperación internacional para el desarrollo.
- El respeto, protección y promoción de los derechos humanos.

²⁵⁴ Cfr. Schwartz, Bernard, en Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano, op. cit.*, p. 125.

- La lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Como parte de esta facultad el Presidente “reconoce o no [...] a los gobiernos extranjeros, decide la ruptura de relaciones, celebra alianzas, realizar las declaraciones de política internacional y determina el sentido de la votación del país en los organismos internacionales.”²⁵⁵

- Celebración de tratados internacionales.

El Presidente es el encargado de celebrar tratados internacionales, los cuales -tal como se mencionó anteriormente- requieren ser aprobados por el Senado. Asimismo, es el encargado de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, para lo cual también requiere aprobación del Senado.

- Representación del país hacia el exterior.

El Presidente es el encargado de representar al país hacia el exterior, pese a la existencia de un Secretario de Relaciones Exteriores, esto derivado del hecho de que éste es designado por aquél, por lo que se entiende que es una persona afín a los ideales y objetivos del Presidente que lo nombró.²⁵⁶

3.6.6 Facultades respecto a los otros poderes de la unión, los organismos constitucionales autónomos, y su relación con ellos

El Presidente de la República tiene facultades respecto al Poder Legislativo, el Poder Judicial, y los OCAS, en relación con los dos primeros, en términos generales, sus facultades son de apoyo, mientras que, en cuanto a los últimos, son principalmente de nombramiento.

Sin embargo, y con el objetivo de contrastar los amplios poderes con los que cuenta el Presidente, se debe señalar que éste no sólo tiene facultades respecto a los

²⁵⁵ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, op. cit., p. 133.

²⁵⁶ Cfr. *Ibidem*, p. 131.

demás poderes constitucionales, sino que también colabora con ellos, siendo este otro aspecto de la división de poderes, ya que, para el buen funcionamiento del sistema político e incluso del país en general, no pueden ir “cada uno por su lado”, sino que deben colaborar y apoyarse entre ellos para lograr los objetivos del Estado.

Así, respecto al Poder Legislativo tiene las siguientes facultades:

- Proponer a la Comisión Permanente acodar la convocatoria del Congreso de la Unión o de una sola de sus cámaras a sesiones extraordinarias.
- Una vez acordada por la Comisión Permanente la convocatoria a sesiones extraordinarias, el Presidente debe convocar al Congreso o a alguna de las cámaras a las mismas.

Derivado de lo anterior, puede observarse que, pese a estar enlistadas en el apartado relativo a las facultades del Presidente de la República, las mismas no son facultades de él *per se*, en virtud de que sólo puede proponer a la Comisión que convoque a sesiones extraordinarias, más no puede convocarlas sino es previo acuerdo de la propia Comisión, es decir, quien posee la facultad es esta última, no el Presidente, a diferencia de lo que ocurría en textos constitucionales anteriores e incluso en el propio texto original de la de 1917, en las cuales era el Ejecutivo quien podía convocarlas cuando así lo estimase conveniente, siendo esta una de las facultades de las que se ha privado al Presidente, ya que pasó de tener la facultad a simplemente sugerir que se haga uso de la misma.²⁵⁷

Lo anterior se confirma y se corrobora en los artículos 67, 72, 78 y 84 de la Constitución, los cuales mencionan de manera expresa que es la Comisión Permanente quien convoca a sesiones extraordinarias al Congreso o a alguna de las Cámaras.

Por lo que hace a las relaciones que existen entre este poder y el Ejecutivo, las mismas son muy amplias, y abarcan apartados ya mencionados en la presente investigación, verbigracia, la participación que tiene el Presidente en el proceso

²⁵⁷ Cfr. *Ibidem*, p. 112.

legislativo mediante la iniciativa de leyes y el veto, o la mencionada propuesta para que se convoque a sesiones extraordinarias al Congreso, pero también está el tema del informe presidencial y los informes que deben rendir los Secretarios de Estado ante el Congreso.

Por lo que hace al informe presidencial, el mismo se encuentra regulado en el artículo 69 de la Constitución, el cual dispone que el Presidente de la República presentará en la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso un informe por escrito en el cual debe señalar el estado general que guarda la administración pública del país. En la realidad, dicho informe se rinde de forma oral por el Presidente el día 1° de septiembre.

Posteriormente cada una de las Cámaras analizará dicho informe y podrá solicitarle al Presidente ampliar la información presentada.

Este mismo artículo establece que en el primer año de mandato del Presidente, en la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso, presentará al Senado la estrategia nacional de seguridad pública, la cual deberá ser aprobada por dicha cámara, y posteriormente deberá informarle anualmente el estado que guarde dicho rubro.

Y por lo que hace a los informes que deben rendir los Secretarios de Estado, el artículo 93 de la Constitución establece que una vez abierto el periodo de sesiones ordinarias del Congreso deberán dar cuenta del estado que guarden sus respectivos ramos (verbigracia, hacienda, relaciones exteriores, etcétera).

Este mismo artículo se establece que las Cámaras del Congreso, cuando estén discutiendo una ley, podrán convocar a los Secretarios del ramo respectivo para que informen al respecto, así como también para responder interpelaciones o preguntas.

Finalmente, en relación a los Secretarios de Estado también se debe mencionar que tienen una participación en el proceso legislativo a través del refrendo, el cual en la actualidad es realizado únicamente por el Secretario de Gobernación, de

conformidad con el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Respecto al Poder Judicial, tiene las siguientes facultades:

- Facilitarle los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.
- Interviene en el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (la cual es la cabeza del Poder Judicial de la Federación, y el máximo tribunal constitucional) en los términos mencionados anteriormente en el presente trabajo.

Finalmente, respecto a los OCAS tiene las siguientes facultades:

- Respecto a la Fiscalía General de la República, interviene en su designación en los términos antes mencionados en el presente trabajo, y también podrá removerlo por las causas graves que establezca la Ley General de Responsabilidades Administrativas, o cuando cometa uno o más delitos que ameriten prisión preventiva oficiosa, o cuando incurra en alguno de los supuestos que contemplados en el artículo 24 de la Ley de la Fiscalía General de la República (las cuales consisten básicamente en la pérdida de la ciudadanía mexicana, incapacidad total o permanente, o violaciones graves a la Constitución).
- Objetar los nombramientos de los comisionados del INAI hechos por el Senado.
- Nombrar, con la ratificación del Senado, a los miembros de la Junta de Gobierno del INEGI, del Banco de México, de los órganos de gobierno de la COFECE y del IFT

3.6.7 Facultades administrativas

Desde el punto de vista formal, toda la actividad del Estado que realiza el Ejecutivo es una facultad administrativa; sin embargo, desde el punto de vista material, la facultad administrativa “es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que

consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.”²⁵⁸

Así, las facultades administrativas del Presidente de la República son las siguientes:

- Conceder privilegios exclusivos (patentes, modelos de utilidad y diseños industriales) por tiempo limitado a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria, con arreglo a la Ley Federal de Protección a la Propiedad Industrial.
- En materia de expropiación, hacer la declaratoria de utilidad pública, y emitir los decretos de expropiación, de ocupación temporal y de limitación de dominio (según corresponda), y ordenará la ejecución inmediata de la medida correspondiente.

3.6.8 Facultades jurisdiccionales y el indulto

Para hablar de las facultades jurisdiccionales del Presidente de la República se debe retomar lo mencionado respecto al criterio material y formal de las facultades, ya que éstas -como todas las que se han explicado en la presente investigación- son formalmente administrativas por pertenecer al Ejecutivo Federal, quien es la cabeza de la Administración Pública Federal, sin embargo, materialmente cada una presente un matiz diferente.

En este apartado se analizarán las facultades materialmente jurisdiccionales del Presidente, las cuales presentan los siguientes elementos: el primero de ellos es una situación de conflicto preexistente, en la cual dos pretensiones se contraponen; y el segundo elemento es la decisión que termine con dicho conflicto, la cual tiene por objeto dar protección al derecho controvertido, evitar la anarquía social y

²⁵⁸ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, cuadragésima octava edición, Ciudad de México, Porrúa, 2012, p. 54.

mantener el orden jurídico.²⁵⁹ Es decir, son facultades jurisdiccionales aquellas en las cuales el Ejecutivo es el encargado de dirimir una controversia.

En este orden de ideas, al Ejecutivo Federal imparte justicia a través de los siguientes órganos:

- Tribunales Agrarios, los cuales, de conformidad con el artículo 27, fracción XIX de la Constitución, se encargarán de la impartición de la justicia agraria, y se integrarán por magistrados propuestos por el Presidente de la República y designados por el Senado.
- Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el cual, de conformidad con el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución, estará encargado de dirimir las controversias entre la administración pública federal y los particulares, así como de imponer las sanciones por responsabilidades administrativas graves a los servidores públicos y a los particulares que participen en dichos actos. El Tribunal se conforma por una Sala Superior y Salas Regionales, y los magistrados que las conforman serán designados por el Presidente de la República, y ratificados por el Senado.

En este orden de ideas se debe hablar acerca de la facultad de indulto, la cual está establecida en el artículo 89, fracción XIV de la Constitución, y se define como “la remisión que hace el ejecutivo de una pena impuesta en sentencia irrevocable.”²⁶⁰ Así, el Presidente está facultado para conceder indulto a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales, de conformidad con lo que establezcan las leyes penales.

El Código Penal Federal contempla dos clases de indulto, a saber:

- Indulto necesario. Este supuesto está contemplado en el artículo 96 del Código y se da cuando aparece que el condenado es inocente.

²⁵⁹ Cfr. *Ibidem*, pp. 43-44.

²⁶⁰ Ramírez, Tena en Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, op. cit., p. 188.

- Indulto discrecional. Este supuesto está contemplado en el artículo 97 del Código, y se da cuando de la conducta del condenado se refleje un alto grado de reinserción social y su liberación no represente un riesgo para la sociedad, siempre que no haya sido sentenciado por delito de traición a la patria, espionaje, terrorismo, sabotaje, genocidio, delitos contra la salud, violación, delitos contra la vida, secuestro, desaparición forzada, tortura y trata de personas, y no sea reincidente, y siempre que se trate de delitos de carácter político; o de cualquier otro delito, siempre que las motivaciones para cometerlo sean de carácter político o social; o por delitos del orden federal cuando el sentenciado haya prestado servicios importantes a la nación.

Finalmente debe mencionarse que el indulto no constituye una actividad jurisdiccional, ya que la misma culminó con la sentencia que causó estado, sin embargo, el Ejecutivo dispensa la ejecución de la sentencia, de ahí el que se trate en este apartado, dada su relación con la actividad jurisdiccional.

3.6.9 Facultades de carácter económico y hacendario

Respecto a las facultades de carácter económico y hacendario, el Presidente de la República interviene de manera importante en la economía del país, aunque también es preciso señalar que, con el paso de los años, esta influencia que ejercía sobre todo durante el siglo pasado ha ido disminuyendo a raíz de reformas constitucionales que han ido restándole facultades en estas materias, siendo el ejemplo más importante de ello la que dotó de autonomía al Banco de México, siendo ahora este OCA el encargado de la política monetaria del país.

No obstante, el Ejecutivo aún dispone de amplias facultades en esta materia, a saber:

- Intervenir en el proceso económico.

El Presidente de la República interviene en el proceso económico (producción, distribución y consumo) en virtud de la amplia gama de facultades con las que cuenta en esta materia, ya sea de manera directa, verbigracia, a través de la

celebración de empréstitos, o de manera indirecta, a través de las diversas facultades que tiene en otras materias (por ejemplo, en el proceso legislativo) y a través de las diversas dependencias y organismos que integran la Administración Pública Federal, mediante la política fiscal, de precios, de inversión pública, de importaciones y exportaciones, de turismo, de petróleos e hidrocarburos, energía eléctrica, entre otras.²⁶¹

- Celebrar empréstitos.

El empréstito es una operación financiera que realiza el Estado, generalmente mediante la emisión de títulos de crédito, para captar recursos y así solventar sus necesidades u obligaciones.

El artículo 73, fracción VIII, de la Constitución, establece que el Congreso está facultado para:

- Establecer las bases sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación.
- Aprobar esos empréstitos, los cuales sólo podrán celebrarse para la ejecución de obras que produzcan un incremento en los ingresos públicos, que se realicen con propósitos de regulación monetaria, refinanciamiento, reestructura de la deuda nacional, o que se contraten en caso de emergencia en los términos del artículo 29 de la propia Constitución.
- Reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

Derivado de lo anterior se desprende que el Ejecutivo está facultado para celebrar empréstitos, es decir, contraer deuda pública en nombre del Estado, lo cual realiza de conformidad con las bases que le dicta el Congreso.

Al contraer estas obligaciones compromete económicamente al país, de ahí el que esta sea una facultad muy delicada por todo lo que conlleva, pues puede ocasionar un endeudamiento excesivo para la nación ante los pocos controles que tiene la

²⁶¹ Cfr. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, op. cit., p. 135.

misma,²⁶² y es por ello también que es una de las facultades que más poder le otorga al Ejecutivo Federal dentro del sistema político mexicano.

- Inversión pública.

El Presidente de la República es la cabeza de la Administración Pública Federal, de ahí el que tenga “la facultad de ejercer los recursos financieros que el Congreso le autorice para la ejecución de obras públicas y demás rubros considerados como inversiones públicas.”²⁶³

Asimismo, se debe mencionar que, de conformidad con lo establecido en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Hacienda le corresponde normar, autorizar y evaluar los programas de inversión pública de la Administración Pública Federal, y en virtud de que el Presidente nombra al Secretario de este rubro, ejerce una influencia importante en materia de inversión pública.

- Habilitar puertos y aduanas marítimas y fronterizas.

De conformidad con el artículo 89, fracción XIII de la Constitución, el Ejecutivo está facultado para habilitar puertos y establecer aduanas marítimas y fronterizas, así como su ubicación. En el pasado esta facultad revestía una mayor importancia, “puesto que era regulatoria del comercio exterior,”²⁶⁴ sin embargo, desde finales del siglo pasado, con la adopción por parte de México de tratados internacionales de libre comercio, su importancia ha venido a menos, en cuanto a que con éstos se reducen o incluso eliminan las barreras comerciales entre los países, por lo que su actuación regulatoria disminuye.

²⁶² Contreras Bustamante, Raúl en Contreras Bustamante, Raúl, y De la Fuente Rodríguez, Jesús (Coord.), *Enciclopedia jurídica de la Facultad de Derecho, op. cit.*, p. 551.

²⁶³ *Ibidem*, p. 552.

²⁶⁴ *Ídem*.

- Inversión extranjera.

En este mismo orden de ideas, por lo que hace a la inversión extranjera, a raíz del fenómeno de la globalización y la apertura comercial, la misma se ha vuelto muy importante, tal como lo demuestran las últimas reformas constitucionales, las cuales han disminuido las actividades reservadas por el Estado para el uso exclusivo de los mexicanos, en beneficio de los extranjeros, con el propósito de fomentar dicha inversión.

Por lo que hace a la participación que tiene el Ejecutivo en este rubro, el mismo tiene las siguientes facultades: “autorizar los porcentajes de participación extranjera en los activos de las sociedades; estímulos fiscales para hacer atractiva su radicación en el país; regulaciones bancarias y bursátiles; y demás disposiciones reglamentarias.”²⁶⁵

Asimismo, se debe mencionar la participación indirecta que tiene el Ejecutivo Federal en la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, a través de sus Secretarios de Estado. Dicha Comisión es la encargada de dictar los lineamientos en materia de inversión extranjera.

- Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

La Ley de Ingresos es el ordenamiento jurídico de carácter anual, propuesto por el Presidente de la República y aprobado por el Congreso de la Unión, en el cual se contienen las materias sobre las cuales se podrán captar recursos financieros que permitan solventar los gastos de la Federación.

Mientras que el Presupuesto de Egresos es el ordenamiento jurídico de carácter anual, propuesto por el Presidente de la República y aprobado por la Cámara de Diputados, en el cual se autorizan los gastos que los diversos poderes de la unión y organismos del Estado van a poder realizar, así como las erogaciones que se harán para realizar inversiones y pagar la deuda pública.

²⁶⁵ *Ibidem*, p. 553.

De conformidad con el artículo 74, fracción IV de la Constitución, el Presidente de la República tiene la facultad exclusiva de presentar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación. Deberá hacerlo a más tardar el 8 de septiembre (salvo en el caso de que esté iniciando su mandato, ya que en este caso deberá hacerlo a más tardar el día 15 de noviembre) y la Cámara de Diputados, una vez aprobada la Ley de Ingresos tanto por esta Cámara como por la de Senadores, deberá aprobar el Presupuesto a más tardar el 15 de noviembre.

Esta facultad es importante en virtud de que a través de ella el Presidente determina la política fiscal así como también la forma en que se va a gastar el presupuesto federal. Sin embargo, esta facultad, a diferencia de otras, tiene contrapesos, específicamente en el Congreso de la Unión, el cual está facultado de modificar la Ley de Ingresos, y en la Cámara de Diputados, la cual cuenta con el denominado “poder de la bolsa”, ya que el Presidente ni puede realizar ningún gasto que no esté autorizado previamente por ella en el Presupuesto de Egresos.

- Elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

Para finalizar este apartado se debe mencionar la participación que tiene el Presidente de la República en el Plan Nacional de Desarrollo.

De conformidad con los artículos 25 y 26 de la Constitución, le corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, al cual concurrirán los sectores público, privado y social, y para ello organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional y un Plan Nacional de Desarrollo.

La ley reglamentaria de los citados preceptos constitucionales es la Ley de Planeación, la cual establece que le corresponde al Ejecutivo Federal conducir dicha planeación, así como elaborar, por conducto de la Secretaría de Hacienda, el Plan Nacional de Desarrollo, el cual deberá ser aprobado por el Congreso de la Unión. Su vigencia será sexenal, por lo que el Presidente deberá enviarlo a la Cámara de Diputados a más tardar el último día hábil del mes de febrero del año siguiente al

que toma posesión del cargo, y ésta deberá aprobarlo en un plazo máximo de dos meses, contados a partir de su recepción.

En el Plan se señalan las prioridades del desarrollo integral de la nación durante el sexenio, para lo cual establece los objetivos, las estrategias y las líneas de acción necesarias para alcanzarlas, de ahí la importancia que reviste el mismo para el Estado.

3.6.10 Facultades extraordinarias

Por lo que hace a las facultades extraordinarias, las mismas ya se han mencionado a lo largo de la presente investigación, específicamente en el apartado de las facultades legislativas del Presidente de la República, por lo que en este apartado se analizará más a fondo dicha facultad extraordinaria.

Esta facultad está en el artículo 29 de la Constitución, el cual establece que, en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o en cualquier otra situación que ponga a la sociedad en grave peligro, el Presidente, con la aprobación del Congreso de la Unión o, en su caso, de la Comisión Permanente, podrá restringir o suspender los derechos y garantías que fuesen obstáculo para hacerle frente a la situación; una vez decretada dicha suspensión, el Congreso le concederá al Ejecutivo las autorizaciones que estime necesarias para hacer frente a la situación, y dichas autorizaciones consisten en depositar el Poder Legislativo en manos del Ejecutivo (lo cual constituye una excepción al principio de división de poderes, la cual está contemplada a su vez en el artículo 49 de la Constitución), es decir, el Presidente está facultado, de manera excepcional y para hacer frente de manera rápida a la situación de emergencia, para legislar.

Dichos decretos emitidos por el Ejecutivo durante la situación de emergencia serán revisados de oficio y de manera inmediata por la Suprema Corte, la cual deberá pronunciarse sobre su constitucionalidad y validez.

Y una vez finalizada la suspensión de garantías, todas las medidas adoptadas durante dicho plazo quedarán sin efecto de manera inmediata.

3.7 LAS FACULTADES METACONSTITUCIONALES

Finalmente están las facultades metaconstitucionales, las cuales son aquellas atribuciones del Presidente de la República que no están contenidas ni en la Constitución ni en ninguna ley, pero que, sin embargo, de facto, el sistema político mexicano le otorga, y que sirven para fortalecer a la institución presidencial por sobre los demás poderes e instancias de gobierno; estas facultades están relacionadas con el sistema de partido hegemónico que existió en México durante gran parte del siglo XX y con la jefatura real que ejercía en el llamado “partido oficial”.

Estas facultades, durante el siglo XX y la llamada “dictadura perfecta” del PRI, fueron las siguientes:

- Jefatura real del partido en el gobierno (PNR, PRM y posteriormente el PRI). Pese a la existencia de un presidente dentro del partido, en la realidad era el Presidente de la República quien tenía la jefatura del mismo, en virtud de que es éste quien toma todas las decisiones, incluido la designación o remoción de aquel. Esta jefatura traía consigo una serie de facultades adicionales, como son: designar a su sucesor, nombrar a los gobernadores, a los diputados y senadores, a los principales presidentes municipales, así como control sobre las principales organizaciones campesinas y obreras del país, las cuales formaban parte de facto del “partido oficial.”²⁶⁶
- Designación de su sucesor. Pese a la existencia de mecanismos internos dentro de los partidos políticos para designar a su candidato a la presidencia, en el caso del PRI durante la época del “partido oficial” el Presidente en funciones era quien designaba, *de facto*, al candidato de su partido, y por ende, a su sucesor, en virtud del sistema de partidos existente en el país y de la falta de mecanismos democráticos que permitieran la alternancia en el gobierno.

²⁶⁶ Cfr. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano, op. cit.*, p. 191.

- Control sobre los gobernadores. Derivado del hecho de ser el jefe real del “partido oficial,” se desprenden una serie de facultades sobre los gobernadores, desde su nombramiento, pasando por su control, hasta su remoción. Se debe recordar que durante los años del sistema de partido hegemónico (durante casi todo el siglo XX), la gran mayoría de los puestos de elección popular eran obtenidos por los candidatos del “partido oficial”, incluidos los gobernadores. En este orden de ideas, era el Presidente quien designaba a los candidatos de su partido, los que a la postre se convertirían en gobernadores, y una vez en el cargo, tenía sobre ellos una serie de controles, amén de la lealtad y respecto que le debían, de ahí el que estuvieran subordinados a éste. Y finalmente también tenía la posibilidad de removerlos, para lo cual el Presidente podía ejercer presión política para conseguir su renuncia o utilizar al Senado, el cual, de conformidad con el artículo 76 de la Constitución, está facultado para nombrar a un gobernador provisional para el caso de que hayan desaparecido los poderes constitucionales de una entidad federativa, sin embargo, no es sino hasta 1978, mediante una ley reglamentaria, que se establece cuándo han desaparecido los poderes en una entidad federativa, de ahí que hasta ese año el Senado tuviera completa libertad para ejercer dicha facultad, la cual ejerció a instancia del Ejecutivo Federal.²⁶⁷
- Control político sobre los otros poderes federales. El Presidente de la República también ejercía control sobre los otros dos poderes de la unión, pero sobre todo respecto al Poder Legislativo, en virtud de que los miembros del Congreso eran del mismo partido que el Presidente, además de que, como pasa con los gobernadores, muchos de ellos fueron designados como candidatos por el propio Presidente, de ahí el que, *de facto*, estuvieran subordinados a éste.

Éstas eran las facultades metaconstitucionales del Presidente de la República durante la gran mayoría del siglo XX; sin embargo, con la apertura democrática que

²⁶⁷ Cfr. *Ibidem*, pp. 197-198.

vivió el país a finales de dicho siglo y principios del XXI, las mismas se disminuyeron y atenuaron, verbigracia, mediante la creación de los Organismos Constitucionales Autónomos, la independencia del Poder Judicial, el fortalecimiento del Poder Legislativo, la disminución de facultades del Ejecutivo, la introducción de mecanismos de participación democrática, entre otras medidas.

Sin embargo, en los últimos años se han dado atisbos de una regresión a lo que era el México del siglo XX, en virtud del fortalecimiento que está teniendo el Poder Ejecutivo en detrimento de los demás poderes constitucionales, y con ello las metafacultades en comento han regresado, o si se quiere, se han fortalecido. Tal como se mencionó con anterioridad, López Obrador ganó las elecciones presidenciales del 2018 con más del 50% del total de votos emitidos, además, su triunfo vino acompañado de un apoyo masivo a los candidatos a diputados, senadores y gobernadores de las diversas entidades federativas, con lo que se configuró lo que se ha denominado como un “gobierno unificado,”²⁶⁸ en el cual existe una tendencia a concentrar el poder, en este caso en manos del Presidente.

Esto se da en virtud de que fue el propio López Obrador quien, en 2011, creó MORENA, en principio como un movimiento político, luego como una asociación civil, para posteriormente pasar a ser un partido político, del cual sería su primer presidente.²⁶⁹ Con dicho partido sería con el que llegaría a la postre a la Presidencia de la República en 2018. En este contexto, resultado claro que, pese a que al interior del partido existe un Presidente, el jefe real del mismo es Andrés Manuel, lo que por consiguiente le otorga la facultad de nombrar a los candidatos de su partido (incluido su “sucesor” en la presidencia), pese a la existencia de mecanismos de democracia al interior del partido.

²⁶⁸ Cfr. Gómez Jiménez, Lilia y León Pérez, Alfonso, “Presidencialismo mexicano: debilitamiento de los contrapesos y controversias con poderes federales”, *Política y cultura*, México, 2022, número 57, enero-junio, p. 11.

²⁶⁹ MORENA, *Historia MORENA*, <<https://morenasonora.org/historia-morena/>>, [21-febrero-2023].

Por lo que hace al control sobre los otros poderes, dicha subordinación resulta más clara por lo que hace al Poder Legislativo, en virtud de que el Presidente tiene una mayoría de miembros de su partido en el Congreso, por lo que sus iniciativas de ley son aprobadas sin mayor discusión, ya que no necesitan del apoyo del resto de los partidos (salvo en el caso de reformas constitucionales).²⁷⁰

Respecto al Poder Judicial, y específicamente por lo que hace a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si bien es cierto que este poder conserva cierta autonomía, también lo es que el actual Presidente de la República ha “nombrado” como Ministros a personas afines a su proyecto, las cuales, en los casos que han llegado hasta el máximo tribunal, han votado de acuerdo a los intereses del Presidente.

Finalmente, por lo que respecta a los OCAS, ocurre la misma situación que con la Suprema Corte, el Ejecutivo, apoyado por el Congreso, ha nombrado a personas afines a sus intereses, con lo cual han debilitado a dichos organismos y los han colocado bajo una relación de subordinación, siendo un claro ejemplo de ello la Comisión Nacional de Derechos Humanos.²⁷¹

²⁷⁰ Prueba de ello es que durante el periodo comprendido entre 2018 y 2022, el Ejecutivo Federal, de conformidad con los datos aportados por el Sistema de Información Legislativa, presentó 60 iniciativas al Congreso (incluidas reformas constitucionales, legales, así como iniciativas de leyes nuevas), de las cuales sólo han sido desechadas dos de ellas, lo que representa un 3.33%. En cambio, en otros sexenios el número de iniciativas desechadas es mayor, verbigracia, durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa se desecharon 19 de 132, lo que representa un 14.39%, mientras que en el de Vicente Fox fueron 28 de 166, lo que representa un 16.87%, números ampliamente superiores a los que se dan en el actual sexenio.

²⁷¹ Al respecto se debe recordar la Recomendación General 46/2022 emitida por la CNDH al INE por violaciones a los Derechos Humanos cometidas entre 1951 y 1965, años en los cuales aún no existía el INE. De ahí el que se pueda presumir que la misma se emitió con el único propósito de desestabilizar a la autoridad

Asimismo, a través de recortes presupuestales drásticos han debilitado a otros tantos de estos organismos, verbigracia, el INE.

3.8 LAS LIMITACIONES AL PODER EJECUTIVO

Para finalizar este capítulo se deben mencionar las limitaciones que tiene el Presidente de la República, ya que, pese a la existencia de un presidencialismo, este sistema cuenta con una serie de mecanismos para frenar el poder del Ejecutivo, dado que el sistema político mexicano configuró un Presidente fuerte, pero ello no quiere decir que tenga un poder ilimitado.

Estas limitaciones se pueden dividir en dos grandes categorías, a saber:

1. Limitaciones por parte del Congreso de la Unión:

Estas limitaciones se clasifican en un apartado separado en virtud de los amplios contrapesos que tiene el Congreso respecto al Ejecutivo Federal. En este tenor, dentro de este apartado se encuentran las siguientes limitaciones:

- Responsabilidades del Presidente de la República.

El título cuarto de la Constitución regula las responsabilidades de los servidores públicos, lo que la doctrina ha denominado como “responsabilidad oficial”. Dichas responsabilidades constituyen un régimen legal especial, el cual aplica únicamente a los servidores públicos, dentro de los cuales se encuentra el Presidente de la República.

Por responsabilidad oficial se entiende:

El incumplimiento -por acción u omisión- de las obligaciones que las normas que regulan la función pública imponen a los servidores públicos. Se deriva de una inobservancia de los preceptos y mandatos .que establecen la

electoral, sobre todo considerando el contexto que se vive actualmente en el país en el cual esta institución ha sido constantemente atacada y criticada desde el propio gobierno.

Constitución y las leyes- de parte de alguien que desempeñe algún cargo o empleo dentro del gobierno.²⁷²

Dichas responsabilidades pueden ser de carácter político, penal, administrativo y civil. Las responsabilidades de carácter político derivan de una violación a la Constitución cometida por parte de un servidor público, y se juzgan mediante el Juicio Político de Responsabilidad, regulado en el artículo 110 de la Constitución.

Las responsabilidades de carácter penal se refieren a la comisión de algún delito por parte de algún servidor público. Para proceder penalmente en contra de dichos servidores está la declaración de procedencia, que es lo que se conoce como el “fuero”, la cual le compete resolver a la Cámara de Diputados.

Las responsabilidades de carácter administrativas son aquellas en las cuales incurre un servidor público cuando realiza un acto u omisión que afecte la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en relación con la administración pública federal.

Y finalmente, las responsabilidades de carácter civil, las cuales consisten en la reparación pecuniaria que debe realizar el servidor público cuando, derivado de una acción u omisión, genere daños y perjuicios a alguna persona. Para proceder civilmente contra un servidor público no se requiere declaración de procedencia, de ahí el que en el presente trabajo no se hará énfasis en las mismas.

Por lo que hace a efectos de la presente investigación, debe señalarse que, “desde el texto original de la Constitución de 1917 se concedió al titular del Poder Ejecutivo Federal una situación legal excepcional que le brinda una protección amplia para salvaguardarlo de cualquier responsabilidad política y administrativa.”²⁷³ De ahí que el único control que exista en la actualidad respecto al Presidente de la República

²⁷² Contreras Bustamante, Raúl en Contreras Bustamante, Raúl, y De la Fuente Rodríguez, Jesús (Coord.), Enciclopedia jurídica de la Facultad de Derecho, op. cit., p. 703.

²⁷³ *Ibidem*, p. 705.

sea por responsabilidad penal, es decir, en contra del Ejecutivo no procede el juicio político.

En este orden de ideas, el artículo 108 de la Constitución establece que el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, podrá ser imputado y juzgado por traición a la patria, hechos de corrupción, delitos electorales, así como todos aquellos delitos por los cuales podría ser juzgado cualquier ciudadano. Sin embargo, para juzgarlo existe un procedimiento especial, ya que, en caso de presentarse una acusación en su contra, debe hacerse ante el Senado en los términos que señala el artículo 110 de la Constitución, y será éste quien resuelva con base a la legislación penal aplicable.

- Poder de la bolsa.

Respecto al poder de la bolsa se debe recordar que la Cámara de Diputados está facultada para modificar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual es propuesto por el Presidente, de ahí el que a través de esta modificación aquella pueda ejercer control sobre éste.

- Ratificación de determinados actos.

El Congreso de la Unión, ya sea en su conjunto o cada una de sus cámaras en particular, está facultado para ratificar o aprobar diferentes actos del Presidente de la República, verbigracia, el nombramiento de determinados Secretarios de Estado, los Tratados Internacionales celebrados por él, entre otros; de ahí el que el Congreso pueda negarse a hacerlo, lo cual constituye un límite al actuar del Ejecutivo Federal.

- Celebración de sesiones extraordinarias.

Tal como se explicó en el apartado correspondiente, el Ejecutivo Federal no puede convocar al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias *per se*, únicamente puede proponerle a la Comisión Permanente que lo haga. Y “un congreso que celebra sesiones largo tiempo o la gran mayoría de los meses del año, constituye

una preocupación constante para el presidente, y tiene oportunidad de realizar más acciones.”²⁷⁴

Lo anterior siempre y cuando el Congreso esté constituido por una pluralidad de fuerzas políticas que le hagan contrapeso al Presidente.

- Expedir las leyes que considere necesarias.

De conformidad con el artículo 73, fracción XXXI, el Congreso está facultado para expedir las leyes que sean necesarias para cumplir las facultades establecidas en ese mismo artículo, así como las que el resto de la Constitución le atribuye. El doctor Carpizo las denomina como “facultades implícitas”, y a través de ellas lo que se busca es reforzar las demás facultades que la Constitución le otorga al Congreso. En este sentido, el Congreso, al elaborar dicha la legislación, tiene un amplio margen de maniobra para interpretar las diversas disposiciones constitucionales, y en este tenor puede restringir o limitar el poder del Ejecutivo Federal.²⁷⁵

2. Limitaciones derivadas del sistema político mexicano:

La segunda categoría de limitaciones al Poder Ejecutivo son aquellas que derivan, *grosso modo*, del sistema político mexicano, ya sea de la propia organización del Poder Ejecutivo, o de otros poderes de la unión, verbigracia, el Judicial. Así, dentro de esta categoría se encuentran las siguientes limitaciones:

- El tiempo.

El factor tiempo constituye una limitación importante para el Presidente de la República, en virtud de que la duración de su mandato es de 6 años y no tiene posibilidad de reelegirse.

- El Poder Judicial de la Federación.

A través de los diversos medios de control constitucional (el Juicio de Amparo, las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales) el Poder

²⁷⁴ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, op. cit., p. 216.

²⁷⁵ Cfr. *Ídem*.

Judicial de la Federación puede establecer límites a la actuación del Ejecutivo Federal.

- Los factores reales del poder.

Los factores reales del poder son “esa fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que ni puedan ser, en sustancia, más que tal y como son.”²⁷⁶

En México, los factores reales del poder han cambiado con el paso de los años y con las transformaciones de la propia sociedad; en el pasado, de conformidad con Pablo González Casanova, estos factores eran: “los caudillos y caciques regionales y locales; el ejército; el clero; los latifundistas, y los empresarios nacionales y extranjeros.”²⁷⁷

En la actualidad puede afirmarse que los factores reales del poder son los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones empresariales, los medios de comunicación, y en menor medida el ejército y la iglesia.

La importancia de los mismos radica en la presión que pueden ejercer sobre el Presidente, el cual en muchas ocasiones tiene que modificar su actuación con el fin de satisfacer a estos grupos, lo cual indudablemente funciona como un límite a su poder.

- La Comunidad Internacional (Organismos internacionales y otros Estados).

En el contexto de la globalización México, y sobre todo por ser un país económicamente dependiente, no está exento de presiones internacionales, tanto por parte de Organismos Internacionales tales como la ONU o el FMI, como por

²⁷⁶ Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es una constitución?*, <https://norcolombia.ucoz.com/libros/Lassalle_FerdinandQue_Es_Una_Constitucion.pdf>, [25-febrero-2023].

²⁷⁷ González Casanova, Pablo en Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, *op. cit.*, p. 217.

parte de otros Estados con los cuales tenemos relación, siendo el mejor ejemplo de ello los Estados Unidos.

El Ejecutivo puede verse presionado por los distintos entes que conforman la Comunidad Internacional para que actúe de una u otra forma, para que tome determinadas decisiones, por lo que también constituyen un límite a su actuación.

CAPÍTULO 4. DEL PRESIDENCIALISMO A UN VERDADERO SISTEMA PRESIDENCIAL EN MÉXICO

Una vez analizado qué es el Estado, las formas de Estado y de gobierno, dentro de las cuales se encuentra el sistema presidencial, así como su presencia en México y la forma en la cual dicho sistema se fue desarrollando y adoptando matices propios que a la postre conformaron el denominado presidencialismo, con estos elementos como base se pasará a elaborar una serie de propuestas para reformar este sistema, en el cual existe una predominancia del Poder Ejecutivo, encarnado en el Presidente de la República, por sobre los demás poderes.

Lo que se busca con estas reformas es debilitar a dicho poder con el fin de que verdaderamente exista en México una división de poderes y que existan verdaderos pesos y contrapesos entre ellos.

4.1 REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL

El fenómeno del presidencialismo en México provoca, en términos generales, un debilitamiento de la democracia en el país, ya que mengua a los demás poderes constitucionales y coloca todo el poder en manos de una sola persona, la cual tiene pocos límites para frenar su actuar y hacer su voluntad; de ahí el que en la presente investigación se esboce una propuesta de reforma político-electoral, la cual tiene como objetivo principal acabar con el presidencialismo mexicano y lograr que se implante en México un verdadero sistema presidencial, lo cual contribuirá al fortalecimiento del sistema democrático en el país.

Para instaurar un sistema presidencial en México se requiere, en primer lugar, modificar la forma en la cual está organizado dicho poder. Al respecto, se proponen las siguientes modificaciones:

- Crear la figura del Vicepresidente de la República.
- Establecer una segunda vuelta presidencial para el caso de que ninguno de los candidatos haya obtenido una mayoría absoluta del total de votos emitidos.

- Reducir la duración del mandato de 6 a 4 años.
- En este orden de ideas, al ser el mandato más corto, eliminar la figura de la revocación del mandato y en su lugar introducir la posibilidad de la reelección por una única ocasión, la cual deberá intentarse una vez finalizado el primer mandato.

Asimismo, se deben realizar modificaciones a las facultades que detenta el Presidente de la República, por lo que se proponen las siguientes modificaciones:

- Disminuir las facultades del Presidente.
- Distribuir aquellas facultades que no sean estrictamente necesarias para el actuar del Presidente.

También se deben realizar modificaciones en el sistema político mexicano, por lo que al respecto se proponen las siguientes modificaciones:

- Introducir mecanismos democráticos al interior de los partidos políticos, los cuales deberán ser supervisados por el INE.
- Establecer las bases bajo las cuales ha de operar el gobierno de coalición.

Finalmente, se deben introducir nuevos controles al actuar del Presidente de la República, así como mejorar los ya existentes, con el propósito de evitar la existencia de las facultades metaconstitucionales.

En los siguientes apartados se desarrollarán las propuestas antes mencionadas.

4.1.1 Vicepresidencia

La figura de la Vicepresidencia tuvo su origen en los Estados Unidos (país donde también tuvo su origen el sistema presidencial). En la actualidad, el Vicepresidente de los Estados Unidos es electo en conjunto con el Presidente por el Colegio electoral, debe cumplir con los mismos requisitos que se solicitan para ser Presidente, y durará en su encargo 4 años.

Por lo que hace a sus facultades, la Constitución le otorga dos funciones principales: ser el Presidente del Senado (sin embargo, no tiene derecho a voto, salvo en caso de empate) y suceder al Presidente en caso de ausencia.

En México, el cargo de Vicepresidente ha sido polémico a lo largo de la historia, de ahí el que constantemente haya aparecido y desaparecido de los textos constitucionales.

La Constitución de 1824 fue la primera en introducir este cargo, sin embargo, presentaba la problemática de que la persona que lo asumía era el rival directo del Presidente en turno, al haber sido quien quedó en segundo lugar en las elecciones, lo que generaba problemas políticos entre ellos.

Posteriormente las Siete Leyes suprimirían el cargo y no sería sino hasta 1904, mediante una reforma a la Constitución de 1857, que el mismo sería reintroducido, para finalmente ser abolido en la Constitución de 1917.

En la actualidad, y a diferencia de lo ocurrido en experiencias previas en el país, la reintroducción del cargo de Vicepresidente resultaría benéfica para estructurar un verdadero sistema presidencial. En primer lugar, en virtud de que éste sería electo en conjunto con el Presidente de la República, es decir, se votaría por ellos en fórmula, con lo cual se elimina -en la medida de lo posible- los problemas políticos que generó en el pasado el hecho de que el cargo lo ocupase el candidato que hubiera quedado en segundo lugar, y además conlleva el beneficio de que esta persona es responsable también ante la opinión pública, ya que la ciudadanía también le otorgó su voto y depositó su confianza en ella.

En segundo lugar, el Vicepresidente puede auxiliar en sus labores al Presidente de la República, con lo cual, de cierta manera, se le restan atribuciones a éste. En este mismo orden de ideas está el tema de la Secretaría de Gobernación, la cual es, *de facto*, la secretaría más importante para el Ejecutivo en virtud de las amplísimas facultades con las que cuenta.

Así, muchas de las labores que realizan tanto el Presidente como el Secretario de Gobernación pueden recaer en la figura del Vicepresidente.

Respecto a las primeras, el Vicepresidente puede encargarse de cubrir las ausencias del Presidente, a fin de unificar un criterio respecto a este tema, ya que la Constitución remite a diferentes cargos (verbigracia, al Secretario de Gobernación, al Presidente del Congreso o al de la Cámara de Senadores) para cubrir esta vacante con el propósito de evitar conspiraciones respecto al poder; sin embargo, al tratarse de ausencias temporales, respecto de las cuales regresará el propio Presidente de la República (ausencias temporales por hasta 60 días) al cargo o en los casos en que se nombrará un Presidente interino o sustituto se considera en esta investigación que no existen mayores inconvenientes en que se sepa de antemano la persona en la cual se depositará el poder en estos casos, aunado al hecho de que el Vicepresidente es una persona que fue electa en conjunto con el propio Presidente, por lo que cuenta con el respaldo de la ciudadanía.

Asimismo, el Presidente puede delegar en él determinadas tareas que, por la carga de trabajo, no pueda desempeñar.

Por lo que hace las facultades de la Secretaría de Gobernación, el Vicepresidente puede encargarse de las siguientes: coordinar las acciones de la Administración Pública Federal (artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), presidir las reuniones con el gabinete del Presidente de la República (artículo 7 de la Ley), así como refrendar las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión (artículo 92 de la Constitución y 13 de la Ley). Lo anterior con el propósito de cumplir con lo que establecen tanto la Constitución como las leyes al señalar que todas las Secretarías de Estado tienen igual rango, ya que en la realidad la Secretaría de Gobernación, derivado de sus atribuciones, está por encima de las demás, por lo que la introducción del cargo de Vicepresidente ayudará a cumplir con este mandato constitucional, además de restarle poder al Secretario del rubro.

Finalmente, en caso de ausencias definitivas por parte del Vicepresidente, el Congreso de la Unión, mediante el voto de dos terceras partes de sus miembros, elegirá a la persona que lo reemplace. Y en los casos de ausencias temporales no será necesario que otra persona ocupe su cargo.

Para finalizar este apartado se debe mencionar que una de las críticas que se ha hecho en México respecto a este cargo es la relativa a que la misma funciona como incubadora para el siguiente presidente, lo cual resultaría contrario al propósito del presente trabajo, ya que serviría para seguir fomentando la existencia del presidencialismo. Sin embargo, lo mismo se puede argumentar respecto a la Secretaría de Gobernación, la cual, sobre todo durante los años en que el PRI fue el partido en el gobierno, sirvió para preparar a los que a la postre serían los candidatos a la presidencia de dicho partido.²⁷⁸ De ahí el que se considere esta crítica parcialmente infundada.

Sin embargo, ante el peligro de que esta situación ocurra, se propone que el Vicepresidente esté imposibilitado para ocupar el cargo de Presidente interino o sustituto, así como también esté imposibilitado para contender en las siguientes elecciones, independientemente de que se separe del cargo con antelación. Se considera que este es un filtro y una limitación para que se considere al cargo de Vicepresidente como “incubadora” del siguiente Presidente.

En este orden de ideas, se propone reformar los artículos 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 90 y 92 de la Constitución, los cuales, debido a que aún falta explicar otros temas y otras reformas, serán redactados al finalizar este capítulo, con el propósito de redactarlos todos en conjunto para evitar contradicciones. Asimismo, debe reformarse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al efecto de modificar las atribuciones de la Secretaria de Gobernación, e incluir articulado relativo al cargo de Vicepresidente y su participación en la Administración Pública Federal.

²⁷⁸ Los Presidentes de México que antes de serlo ocuparon el cargo de Secretario de Gobernación son: Emilio Portes Gil, Lázaro Cárdenas, Miguel Alemán Valdés, Adolfo Ruíz Cortines, Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría Álvarez.

4.1.2 Segunda vuelta

La segunda vuelta es una institución electoral que tuvo su origen en Francia²⁷⁹ a través de la cual se busca dotar de mayor legitimidad y representatividad al candidato ganador en las elecciones.

Como su nombre lo indica, la segunda vuelta viene precedida de una primera elección en la cual los candidatos a un determinado cargo de elección popular no alcanzaron el umbral de votos establecido, por lo que se procede a estas segundas elecciones, las cuales se celebran, por regla general, entre los dos candidatos que mayor porcentaje de votos obtuvieron.

El mejor referente que se tiene en la actualidad de esta institución electoral es la propia República Francesa, la cual, en el artículo 7 de su Constitución, establece:

El Presidente de la República será elegido por mayoría absoluta de los votos emitidos. De no obtenerse dicha mayoría en la primera vuelta, se procederá, el decimocuarto día siguiente, a una segunda vuelta. Solamente podrá presentarse a ésta los dos candidatos que hayan obtenido la mayor suma de votos en la primera vuelta.²⁸⁰

En términos similares, la Constitución de Brasil, en su artículo 77 establece:

2. Será considerado electo Presidente el candidato que, registrado por un partido político, obtuviese la mayoría absoluta de votos, no computándose los blancos y nulos.

3. Si ningún candidato obtuviese la mayoría absoluta en la primera votación, se hará una nueva elección dentro de los veinte días siguiente a la

²⁷⁹ Contreras Bustamante, Raúl en Contreras Bustamante, Raúl, y De la Fuente Rodríguez, Jesús (Coord.), *Enciclopedia jurídica de la Facultad de Derecho, op. cit.*, p. 501.

²⁸⁰ Art. 7, Constitución Francesa, disponible en: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/es/constitucion-de-4-de-octubre-de-1958> (fecha de consulta: 1 de Marzo de 2023).

proclamación del resultado, concurriendo los dos candidatos más votados, y considerándose electo aquél que obtuviese la mayoría de los votos válidos.²⁸¹

En el caso de México, por lo que hace al Presidente de la República, una segunda vuelta favorecería a otorgarle mayor legitimidad y representatividad a éste, para evitar problemas como los acontecidos en las elecciones de 2006 y del 2012 en las cuales, en primer lugar, la diferencia en el número de votos entre el primer y el segundo lugar fue muy reducida, (sobre todo en las elecciones de 2006, en las cuales la diferencia entre el primero y el segundo lugar fue de 0.58%²⁸²), lo que generó un problema político y social, y en segundo lugar, fueron Presidentes que contaron con un escaso apoyo y representatividad en virtud del porcentaje de votación con el que accedieron al cargo (menos del 50% del total de votos emitidos en ambos casos).

En virtud de lo anterior, se propone reformar el texto constitucional (y por consiguiente la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales) a efecto de incorporar la segunda vuelta, siendo el único artículo que modificado el 81. La redacción de esta propuesta se incluye al final del presente capítulo.

Por lo que hace a la Ley, la misma deberá reformarse para regular lo relativo a la forma en la cual ha de organizarse esta segunda vuelta, la cual deberá celebrarse -siguiendo los ejemplos de Francia y Brasil, en los cuales la misma se celebra a los 14 y 20 días después de efectuada de la primera, respectivamente- en un periodo no mayor a un mes después de haberse efectuado la primera vuelta.

²⁸¹ Art. 77, Constitución de la República Federativa de Brasil, disponible en: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF_espanhol_web.pdf (fecha de consulta: 1 de marzo de 2023).

²⁸² Cfr. Instituto Federal Electoral, *Cómputos distritales de las elecciones federales de* 2006, <https://portalanterior.ine.mx/documentos/Estadisticas2006/presidente/gra_nac.html>, [1-marzo-2023].

4.1.3 Reducción de la duración del mandato, eliminación de la revocación de mandato y reelección

En este punto se plantean 3 reformas distintas, sin embargo, las mismas deben analizarse en conjunto en virtud de que versan sobre la misma temática: el tiempo.

En la actualidad la duración del mandato del Presidente de la República es de 6 años, y a la mitad del sexenio existe la posibilidad de solicitar la revocación de su mandato ante la pérdida de confianza en el mismo. Esta figura fue introducida en la Constitución en el 2019, por lo que sólo se ha celebrado en una ocasión, sin embargo, la misma fue impulsada desde el propio gobierno,²⁸³ y no desde la ciudadanía (como debería ser), por lo que se consideró por un sector de la oposición que la misma sirvió más como un proceso de ratificación que como un proceso de revocación. De ahí el que existan muchas dudas y controversias alrededor de esta figura.

En este orden de ideas, también está el tema de la reelección. En México prácticamente en todos los cargos de elección popular existe la posibilidad de reelegirse,²⁸⁴ con excepción del Presidente de la República y los gobernadores de las Entidades Federativas. Esto último derivado de la experiencia histórica del país, en el que muchos Presidentes se perpetuaron en el poder, siendo los máximos exponentes de ello Antonio López de Santa Anna, Benito Juárez y Porfirio Díaz, de ahí el que Francisco I. Madero, y posteriormente Carranza, proclamaran este principio, el cual quedara definitivamente asentado en la Constitución hasta 1933.

²⁸³ Cfr. Presidencia de la República, *100 compromisos del Presidente Andrés Manuel López Obrador a un año del triunfo*, <<https://presidente.gob.mx/wp-content/uploads/2019/07/100-COMPROMISOS-1-JULIO-2019.pdf>>, [06-03-2023].

²⁸⁴ Tanto Diputados y Senadores a nivel federal, Diputados a nivel estatal, así como los Presidentes municipales, regidores y síndicos a nivel municipal pueden reelegirse.

Sin embargo, y parafraseando la icónica frase del filósofo español Ortega y Gasset -el hombre y su circunstancia-, hay que entender el contexto en el cual surgió este principio. El México del siglo XIX era un país nuevo, recién independizado, por lo que era políticamente inestable, de ahí el que fuese fácil modificar la Constitución y las leyes a placer del gobernante en turno y por ende perpetuarse en el poder; posteriormente, en los albores del siglo XX estaba el problema del caudillismo y la lucha por el poder político durante la revolución; todo lo cual contribuyó a que se impulsara la implantación del principio de la no reelección en la Constitución para evitar estos problemas.

Desde entonces han pasado casi 100 años y el país se ha transformado en todos los sentidos, por lo que introducir la posibilidad de una reelección es posible, siempre y cuando se regule de manera adecuada, no se haga con el propósito de favorecer a una persona determinada, y siempre y cuando se reduzca la duración de mandato actual, y por consiguiente se elimine la figura de la revocación de mandato.

Respecto al tema de la reelección existen diversas tipologías, las cuales pueden agruparse de la siguiente manera: prohibición de la reelección; reelección inmediata o consecutiva; reelección diferida (la cual puede ser abierta o cerrada); y la reelección indefinida.

En primer lugar, están aquellos países en los cuales está prohibida de manera absoluta la reelección del Presidente, es decir, una vez que éste ha concluido su mandato no puede volver a ocupar el cargo, tal es el caso de México y Colombia, por ejemplo.

Dentro del segundo grupo se encuentran aquellos países en los cuales el Presidente puede reelegirse de manera inmediata o consecutiva por una determinada cantidad de veces (por regla general sólo se permite una única reelección), es decir, una vez finalizado su mandato puede volver a ocupar el cargo. Dentro de este grupo de países se encuentra, verbigracia, Argentina.

En un tercer grupo están aquellos países en los cuales el Presidente puede reelegirse de manera alterna o diferida, es decir, una vez finalizado su mandato debe mediar un determinado plazo para volver a ocupar dicho cargo. Este grupo a su vez se divide en dos, a saber:

1. Países que permiten la reelección diferida cerrada, es decir, establecen un número determinado de mandatos por los cuales el Presidente puede reelegirse. Dentro de este grupo se encuentra Estados Unidos.
2. Países que permiten la reelección diferida abierta, es decir, no se establece un número de mandatos determinados, por lo que el Presidente puede reelegirse las veces que quiera, siempre y cuando no sean mandatos consecutivos. Dentro de este grupo se encuentra Uruguay.

Finalmente están los países en los cuales el Presidente puede reelegirse de manera indefinida, es decir, una vez concluido su primer mandato puede ocupar el cargo de manera consecutiva o inmediata las veces que sean, al no establecerse un número determinado de mandatos. Dentro de este grupo se encuentran países como Venezuela y Nicaragua.

Una vez expuesta esta tipología, por lo que hace al presente trabajo, se considera que la que se adecua de mejor manera a las necesidades de México es la segunda, en la cual se permite la reelección de manera consecutiva, fijando el número de veces que puede hacerlo el Presidente en una. Recordando que lo anterior siempre y cuando se reduzca el mandato constitucional del Presidente de 6 a 4 años, para que así el plazo máximo por el que pueda ocupar la presidencia una persona sean 8 años; con lo anterior también se propone eliminar la revocación de mandato, la cual genera suspicacia y problemas políticos, ya que en la práctica funciona más con una ratificación, aunado a que en la práctica, con la reforma en comento, a los 4 años la ciudadanía decide si quiere o no que el Presidente siga en el cargo, por lo que produciría los mismos efectos que la anterior figura, pero con el beneficio de que la transición entre un Presidente y otro sería más estructurada y no tan súbita, evitando el previsible problema político en el cual podría encontrarse el país en el caso de que dicha figura prosperara, por lo que al mismo tiempo se genera

certidumbre política para el país, y también de manera indirecta para el Presidente en turno, quien ahora no vería interrumpido su proyecto a la mitad del periodo, por lo que sabe de antemano el tiempo con el que cuenta para efectuar sus proyectos, e incluso puede seguir con ellos por 4 años más si logra el apoyo de la ciudadanía y consigue la reelección, ya que así estaría 8 años en el puesto, y no sólo 6 como ocurre en la actualidad.

También se debe considerar la intención de voto, ya que, en la práctica, la ciudadanía acude en mayor medida a una elección presidencial que a unas elecciones intermedias o a la revocación de mandato,²⁸⁵ por lo que el apoyo (o no) al Presidente en turno con la introducción de la reelección se vería reflejado de mejor manera que con la revocación del mandato.

A manera de conclusión de este apartado se debe reiterar y precisar que, aunque parezca paradójico, lo anterior no refuerza el presidencialismo mexicano, sino que lo debilita, al institucionalizar un verdadero sistema presidencial, ya que se introducen mecanismos que le hacen contrapeso, *grosso modo*, al Presidente, como es el caso del cargo de Vicepresidente, además de que se estructura de mejor manera al Poder Ejecutivo en general, sobre todo por lo que hace al tema de la sucesión presidencial, pero también por lo que hace a la duración del mandato, ya que con el cambio propuesto se consigue eliminar una figura muy criticada como lo es la revocación de mandato, y se sustituye por la de la reelección, con todos los beneficios antes mencionados.

²⁸⁵ Al respecto, con base a datos del INE, en las elecciones federales del 2018, en las que se eligieron Presidente, Diputados y Senadores, se emitieron aproximadamente 56 millones de votos, lo que representa una participación de más del 60% del padrón electoral; mientras que en las elecciones intermedias del 2021, en las que se votó únicamente por Diputados, se emitieron aproximadamente 49 millones de votos, es decir, un 52% del padrón; y en la revocación de mandato del 2022 se emitieron aproximadamente 16 millones de votos, es decir, un 17% del padrón.

Además, es importante hacer una breve mención al derecho comparado y señalar que en la región muchas de estas propuestas ya existen en la realidad; por lo que hace a la duración del mandato presidencial de 4 años, países como Estados Unidos, Argentina, Brasil o Colombia, por mencionar algunos, cuentan con esta cantidad de años y, *grosso modo*, ha funcionado de manera correcta y ha demostrado ser un buen periodo de tiempo para que el Presidente ejecute sus propuestas; lo anterior se complementa con la posibilidad de la reelección. De ahí el que estas reformas también sirvan para estandarizar y poner a México acorde con los demás países de la región.

4.1.4 Democracia interna en los partidos políticos

Respecto al tema de los partidos políticos, como en otros temas, en los últimos años se han dado modificaciones sustanciales al respecto, verbigracia, por lo que hace al tema de la fiscalización de sus recursos, tiempos en radio y televisión, así como en temas de paridad de género, las cuales han contribuido a mejorar el sistema democrático y, en general, el sistema político en el país.

Sin embargo, y por lo que hace al tema de la presente investigación, se propone una modificación sustancial por lo que hace al tema de la democracia interna de los partidos políticos, la cual contribuirá a mejorar el sistema presidencial y evitar la existencia de las facultades metaconstitucionales del Presidente (en particular, la relativa a que sea él el jefe real de su partido). Así, la propuesta en comento versa sobre la elección de los dirigentes de los partidos políticos.

Se parte de la premisa de que el Presidente de la República influye en la elección de los dirigentes del partido político del que proviene, aprovechando la falta de una regulación exhaustiva, para tener el control del partido y ejercer la facultad metaconstitucional antes mencionada, que es la de ser el jefe real de dicho partido.

En la actualidad, tanto la Constitución en su artículo 41, fracción V, apartado B, como la Ley General de Partidos Políticos, en su artículo 5, establecen que los partidos políticos tienen el derecho a elegir a sus dirigentes conforme a los

procedimientos señalados en sus estatutos, sin intervención de la autoridad electoral; sin embargo, también se señala que los partidos podrán solicitar al INE la organización de la elección de éstos, con cargo a sus prerrogativas.

Igualmente es dable señalar que no se establecen las bases a través de las cuales deben celebrarse dichas elecciones,²⁸⁶ por lo que se considera que tanto la falta de supervisión por parte de un órgano o autoridad externa, imparcial e independiente, como la falta de bases claramente establecidas sobre las cuales celebrarse dichas elecciones, fomentan la falta de transparencia en estos procesos, dan lugar a que puedan manipularse los resultados, y que la votación de los militantes no se vea reflejada, siendo esto último muy importante para el tema sobre el que versa esta investigación, ya que el Presidente puede influir en dicho proceso para que la dirigencia del partido quede en manos de personas sobre las cuales pueda ejercer control para así poder ser él quien tome en realidad las decisiones respecto al partido político en cuestión.

Es importante recordar que los partidos políticos son entidades de interés público, las cuales tienen como propósito promover la participación de la ciudadanía en la vida democrática del país, de ahí el que un organismo público, autónomo, como lo es el INE, estaría plenamente facultado para intervenir en ellos por lo que hace a la organización de sus dirigentes, ya que lo anterior tendría el propósito de fomentar la democracia, lo cual, al final, es el propósito de los partidos políticos.

En este orden de ideas, la reforma propuesta sugiera que sea obligatorio (y no optativo, como lo es en la actualidad) el que el INE se encargue de organizar las

²⁸⁶ Si bien es cierto que la Ley General de Partidos Políticos, en su artículo 6, señala que en todo lo no previsto por dicha Ley se estará a lo dispuesto por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la cual, por lo tanto, se pueden desprender las bases sobre las cuales los partidos políticos deben organizar sus elecciones, dado que se trata de un tema tan relevante como lo es el político-electoral, dichas bases deben establecerse claramente en la Constitución, o en su defecto, en la ley específica de la materia.

elecciones de los dirigentes de los partidos políticos, con el propósito de garantizar que las mismas se realicen en condiciones de igualdad y se respete el voto de los militantes de cada partido político, lo cual fortalecerá la democracia del país y evitará conspiraciones respecto al poder político dentro de ellos.

Las elecciones se celebrarán cada 3 años, a través del voto libre, secreto y directo de los militantes de cada partido. En las mismas se seguirán criterios de paridad de género, los cuales consisten en que la dirección de los partidos políticos deberá conformarse por un cincuenta por ciento de mujeres y un cincuenta por ciento de hombres; y por lo que hace a la presidencia de éstos, ésta deberá alternarse cada 3 años en el sentido de que la misma sea ocupada por una mujer, luego por un hombre, y así sucesivamente.

Con lo anterior se logra, en primer lugar, fortalecer el sistema democrático del país al tener a una autoridad que ha dado resultados organizando elecciones al frente de estos procesos internos, y en segundo lugar, reducir la injerencia del Presidente en su partido político, con lo cual la metafacultad comentada desaparece, o al menos se atenúa en la medida de lo posible.

No se omite mencionar el tema de la elección de los candidatos de los partidos políticos a gobernadores, diputados y senadores a nivel federal, diputados a nivel local, así como Presidentes municipales, síndicos y regidores a nivel municipal, sin embargo, la organización de las mismas sería muy complicada que fuera hecha por un organismo externo, como es el caso del INE, aunado a la gran cantidad de recursos que ello requeriría, de ahí el que este tema se deje a los partidos políticos, quienes deberán ajustarse a las bases antes señaladas.

4.1.5 Gobierno de coalición

Por lo que hace al gobierno de coalición, esta figura se introdujo en el texto constitucional en el año 2014, en virtud de los cambios en el sistema de partidos que habían acontecido en el país, ya que México pasó de un sistema de partido hegemónico a uno pluripartidista, en el cual es más difícil obtener mayorías y, por

ende, gobernar. De ahí que los objetivos de la reforma en comento fueran lograr una mayor estabilidad política, mejorar la gobernanza en el país, así como equilibrar el poder y, por ende, evitar la concentración del mismo en un solo partido político.

Sin embargo, la regulación actual carece de profundidad, ya que en la Constitución únicamente se establece que el Ejecutivo Federal tiene la facultad de optar en cualquier momento por un gobierno de coalición con uno o más de los partidos políticos que cuenten con representación en el Congreso; que dicho gobierno se regulará con base al convenio y programa aprobados por el Senado; y que le corresponderá también al Senado ratificar los nombramientos de los Secretarios de Estado (salvo el de Defensa y el de Marina).

De ahí el que exista la necesidad de sentar bases más sólidas al respecto, para lo cual se propone reformar la Constitución y establecer unas bases mínimas más extensas, así como también una ley que desarrolle a fondo dichos contenidos.

En este orden de ideas, las propuestas en concreto son las siguientes: en primer lugar, establecer de manera detallada los requisitos para la formación del gobierno de coalición.

Así, en primer lugar se debe establecer que la facultad de optar por un gobierno de coalición no debe ser exclusiva del Ejecutivo Federal, ya que esto restringe la posibilidad de que esta clase de gobiernos se den, al estar supeditadas a la decisión del Presidente, además de que implica una concentración del poder en su persona, de ahí el que se propone que tanto el Ejecutivo, como el Congreso de la Unión, cuando lo acuerde la mayoría absoluta de sus miembros, puedan instar a formar un gobierno de coalición.

En este orden de ideas, para que se pueda optar por formar un gobierno de coalición se requiere, cuando ésta sea instada por el Presidente, del acuerdo de éste con uno o más partidos políticos que tengan representación en el Congreso; que se elabore, por parte de los miembros de la coalición, un plan de gobierno compartido; y que el Congreso (y no sólo el Senado como ocurre en la actualidad, en virtud de que la

coalición abarca no sólo a dicha Cámara, sino también a la de Senadores) apruebe, por mayoría absoluta, tanto la coalición como el plan.

Cuando el gobierno de coalición sea instado por el propio Congreso requerirá del acuerdo de éste con el Presidente de la República, y elaborar y aprobar el plan de gobierno compartido antes mencionado.

En segundo lugar, y con relación al plan antes mencionado, el mismo deberá contener, al menos, lo siguiente:

- Los motivos por los cuales se conforma.
- Los objetivos generales y específicos.
- La duración de la coalición.
- La distribución de cargos entre los partidos políticos que conforman la coalición.
- Los actos del Presidente de la República que requieren aprobación del Congreso de la Unión. Al respecto, el Congreso deberá aprobar, al menos, los nombramientos de los Secretarios de Estado que haga el Presidente, así como su remoción.
- Las causas de disolución de la coalición.

Finalmente, deben señalarse las causas de disolución del gobierno de coalición, las cuales pueden ser las siguientes:

- Cumplimiento del plazo establecido para el cual se conformó la coalición.
- Acuerdo de los partidos políticos que la conforman. Los partidos políticos, de común acuerdo, pueden acordar la disolución de la coalición por así convenir a sus intereses.
- Incumplimiento de los objetivos establecidos en el plan de gobierno compartido. Ante el incumplimiento de los objetivos cometido por parte de cualquiera de los integrantes de la coalición, los demás podrán dar por terminada la misma.

Lo anterior debe complementarse con la expedición de una ley (Ley General de Gobiernos de Coalición), la cual deberá desarrollar a fondo las bases anteriormente

establecidas. Dicha ley debe tener el carácter de ley general, en virtud de que también a nivel local existe la posibilidad de optar por un gobierno de coalición.

Para concluir este apartado se debe reiterar que la mejora en la regulación de la figura del gobierno de coalición contribuye a debilitar el presidencialismo mexicano; en primer lugar, por ser una figura propia de los sistemas parlamentarios, en los cuales es el Parlamento, y no el Presidente, quien tiene más importancia dentro del sistema político, de ahí el que, aplicada a un sistema presidencial como el mexicano, fortalece al Congreso en detrimento del Ejecutivo, ya que mediante esta figura, éste requiere de la aprobación de aquél en determinados actos, de ahí el que funcione como un contrapeso al Presidente; en concordancia con lo anterior, al compartir el poder con el Congreso y con otros partidos políticos, se genera un mayor equilibrio en el poder y un mayor pluralismo político, lo cual evita su concentración en manos de una sola persona.

4.1.6 Reducción de facultades del Presidente de la República

Tal como se explicó en el capítulo anterior, el Presidente de la República tiene una gran cantidad de facultades, las cuales son una de las principales fuentes del presidencialismo mexicano, de ahí el que éste sea uno de los aspectos que necesiten revisarse.

En los anteriores apartados ya se han elaborado propuestas que, de manera implícita, le restan facultades al Ejecutivo, por lo que en este apartado se retomarán las mismas y se elaborarán otras, todas las cuales se estructurarán a detalle.

Así, en este apartado se señalarán aquellas facultades del Presidente que deben modificarse; aquellas que deben depositarse en otros poderes, órganos o dependencias; así como aquellas que deben eliminarse.

Por lo que hace a aquellas facultades que deben modificarse, dentro de esta categoría se encuentran las siguientes:

- Nombramiento de los Secretarios de Estado.

En primer lugar, están las relativas a los nombramientos. Derivado de lo expuesto anteriormente, en caso de que se opte por un Gobierno de Coalición, el Congreso deberá ratificar los nombramientos de los Secretarios de Estado que haga el Ejecutivo Federal; en caso contrario, el Ejecutivo podrá nombrarlos libremente, con excepción del de Hacienda y el Relaciones Exteriores, los cuales requieren ratificación por parte de la Cámara de Diputados y Senadores, respectivamente.

En este mismo orden de ideas se debe hablar de la remoción de estos; si se opta por un Gobierno de Coalición, el Ejecutivo no podrá removerlos libremente, requerirá de la ratificación del Congreso para hacerlo.

En el caso de que no se opte por el Gobierno de Coalición, el Ejecutivo puede remover libremente a los Secretarios, con excepción de los de Hacienda y Relaciones Exteriores, en virtud de que éstos fueron ratificados por las Cámaras de Diputados y Senadores, respectivamente, por lo que se debe seguir la misma lógica para la remoción; así, la propuesta en comento establece que para remover a los Secretarios antes mencionados, se requiere de la aprobación de la cámara respectiva.

- Nombramiento de los funcionarios de las empresas productivas del Estado.

Por lo que hace a los Consejeros del Gobierno Federal en los Consejos de Pemex y de CFE, como también a los directores generales de los mismos, en la actualidad el Presidente goza prácticamente de total libertad para designarlos, de ahí el que en la presente investigación se proponga que el Senado deba ratificar dichas designaciones, con el objeto de introducir un contrapeso al Presidente de la República en este rubro, ya que ambas instituciones son empresas de participación estatal, las cuales tienen como objeto “la creación de valor económico e incrementar los ingresos de la Nación”²⁸⁷ por lo que su buen funcionamiento es sumamente importante para el desarrollo económico del Estado, de ahí el que no se pueda dejar a la discrecionalidad del Ejecutivo Federal estos cargos, más aún tomando en

²⁸⁷ Venegas Álvarez, Sonia, en Contreras Bustamante, Raúl, y De la Fuente Rodríguez, Jesús (coord.), *Diccionario jurídico*, op. cit., p. 800.

consideración que dentro de los Consejos se encuentran los Secretarios de Energía, quien preside los mismos y tiene el voto de calidad, así como el de Hacienda, por lo que los mismos ya cuentan con bastante injerencia del Presidente.

Así, con el propósito de garantizar la imparcialidad de las personas que ocupen dichos cargos, así como su capacidad para ocuparlos, se propone que las designaciones que haga el Presidente deban ser ratificadas por una mayoría absoluta en el Senado.

Respecto a las facultades que deben depositarse en otros poderes, siguiendo la clasificación elaborada anteriormente, están las siguientes:

- Convocatoria a sesiones extraordinarias.

Por lo que hace a las facultades que tiene el Presidente en relación al Poder Legislativo, se debe retomar el tema de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión.

Como se mencionó en los apartados respectivos, en la actualidad el Presidente, de conformidad con el artículo 78 de la Constitución, únicamente puede proponerle a la Comisión Permanente acordar la convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso o de alguna de las Cámaras, por lo que la facultad contenida en el artículo 89, fracción XI de la Constitución, relativa a que el Presidente puede convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, previo acuerdo de la Comisión Permanente, sobra, ya que tanto *de iure* como *de facto* es ésta y no aquel quien hace la convocatoria, lo anterior de conformidad con los artículos 67, 72, 78 y 84, los cuales reconocen dicha situación.

Aunado a lo anterior, al ser las sesiones extraordinarias del Congreso una limitación al actuar del Presidente de la República, las mismas no pueden quedar supeditas a que éste emita la convocatoria respectiva, situación que puede interpretarse derivado de la redacción del artículo 89, fracción XI de la Constitución, de ahí el que la misma deba suprimirse.

Derivado de lo anterior, se propone que dicha facultad sea eliminada, en virtud de que la misma le corresponde a la Comisión Permanente y no al Presidente de la República.

- Facultades jurisdiccionales del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) y los Tribunales Agrarios.

En el apartado relativo a las facultades jurisdiccionales se mencionó que el Presidente imparte justicia a través de los Tribunales Agrarios y el TFJA. Al respecto, se debe mencionar que los mismos gozan de autonomía para dictar sus fallos, sin embargo, formalmente pertenecen al Poder Ejecutivo.

Jorge Carpizo señala en *El presidencialismo mexicano*, respecto al entonces Tribunal Fiscal de la Federación (hoy TFJA), que el mismo se encuadra dentro del Poder Judicial, en virtud de que presentaba las siguientes características (las cuales hoy en día se mantienen respecto al TFJA):

- Cuenta con plena autonomía e independencia.
- Sus resoluciones pueden ser revisadas por el Poder Judicial de la Federación.
- Los magistrados gozan de las mismas garantías judiciales que los demás de los otros tribunales.
- La jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación les es obligatoria.²⁸⁸

Las mismas características pueden aplicar respecto de los Tribunales Agrarios. Sin embargo, y pese a que se pueda afirmar que *de facto* son parte del Poder Judicial, *de iure* no lo son, siendo este rubro, junto con el de los nombramientos, los dos principales a reformar.

Por lo que hace al tema de los nombramientos, en la actualidad intervienen en el proceso el Presidente de la República y el Senado; sin embargo, con el propósito de restarle facultades al Ejecutivo Federal, y al mismo tiempo lograr la imparcialidad

²⁸⁸ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, *op. cit.*, pp. 171-172.

de los magistrados de estos tribunales, se propone que los mismos sean nombrados a semejanza de lo que sucede con los magistrados del Tribunal Electoral.²⁸⁹

Así, para el nombramiento de los magistrados de los Tribunales Agrarios, como del TFJA, se propone que la Suprema Corte de Justicia de la Nación o el Consejo de la Judicatura Federal propongan a los mismos a la Cámara de Senadores, la cual deberá elegirlos, mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

Y respecto a su integración al Poder Judicial de la Federación, se propone que tengan un estatus similar al que tiene el Tribunal Electoral, y pasen a formar parte de dicho poder como órganos especializados en sus respectivas materias, con lo cual ya no sólo serían parte de él *de facto*, sino también *de iure*.

- Facultad extraordinaria para legislar en materia de comercio exterior.

Por lo que hace a la facultad extraordinaria contenida en el artículo 131 de la Constitución, relativa a la regulación del comercio exterior, como se explicó en el apartado respectivo, el Congreso de la Unión puede facultar al Presidente de la República para legislar en esta materia, en virtud de que puede aumentar, disminuir, suprimir o crear nuevas tarifas de importación y exportación, prohibir importaciones, exportaciones, así como el tránsito de productos, *so pretexto de* la urgencia de regular el comercio exterior y la economía del país.

Pese a que la propia Constitución establece que el Ejecutivo someterá a aprobación del Congreso el uso que hubiese hecho de esta facultad, en el contexto de un presidencialismo mexicano, dicho control resulta insuficiente, aunado a que no se establece una sanción para el caso de que haya hecho un uso indebido de la misma.

²⁸⁹ De conformidad con el artículo 99 de la Constitución, los magistrados del Tribunal Electoral son propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al Senado, quien los elegirá mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de dicha Cámara.

Así, si se busca implantar un verdadero sistema presidencial, en donde exista una verdadera división de poderes, dicha facultad debe modificarse y regularse de mejor manera. En este tenor, se debe tomar como referencia el artículo 29 de la Constitución, en el cual se contiene una facultad similar a la que se está analizando.

En este orden de ideas, cuando el Congreso faculte al Ejecutivo para legislar en materia de comercio exterior, deberá fundar y motivar el decreto en el cual lo haga; asimismo, podrá revocar dicha facultad en cualquier momento, siempre y cuando la urgencia haya pasado, y funde y motive dicha decisión.

Finalmente, la Auditoría supervisará el uso que se haga de esta facultad, y, en caso de que resulte que el Presidente hizo, de manera evidente, un mal uso de la misma, informará al Senado para efectos de iniciar un juicio político de responsabilidad.

- Creación de nuevos Organismos Constitucionales Autónomos.

Finalmente se debe hablar acerca de los Organismos Constitucionales Autónomos; al respecto, existen varias áreas sobre las cuales deberían crearse OCAS, dada la importancia y trascendencia que tienen las mismas, verbigracia: medio ambiente; migración; y fiscalización de los recursos públicos.

Medio ambiente y migración son áreas que dependen del Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y de la Secretaría de Gobernación, por conducto del Instituto Nacional de Migración, respectivamente. Así, la reforma en comento pretende restarle atribuciones al Ejecutivo Federal en estas materias en virtud de la importancia y trascendencia que tienen para el país, e incluso para la región y para el mundo.

El tema del medio ambiente ha estado en boga en los últimos años, principalmente debido al problema del calentamiento global y el cambio climático. En México se han adoptado políticas públicas para combatir dichos problemas en busca de la protección al medio ambiente, sin embargo, también se han impulsado proyectos que atentan contra él, verbigracia, el tren maya, la refinería “dos bocas”, así como la falta de impulso a las energías limpias, todo lo cual constituye decisiones políticas

del gobierno en turno, de ahí el que exista la necesidad de crear un organismo autónomo que se encargue de esta materia.

Dicho organismo reemplazaría a la actual Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, llevaría por nombre “Comisión Nacional del Medio Ambiente y Recursos Naturales” y gozaría de autonomía e independencia respecto de los demás poderes, así como personalidad jurídica y patrimonio propios. Dicha Comisión tendrá como órgano superior de dirección a un Consejo General, el cual se compondrá de 1 Consejero Presidente y 6 Consejeros, los cuales serán designados por las dos terceras partes de los miembros del Senado y serán personas expertas en la materia.

Otra de las materias respecto de las cuales debe crearse un organismo constitucional autónomo es la migración. México es un país que recibe miles de migrantes, tanto aquellos que vienen de paso como aquellos que buscan quedarse en el país en busca de mejores oportunidades, lo que implica la coordinación entre diversas autoridades, no sólo las del Instituto Nacional de Migración y Gobernación, sino también las de Relaciones Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad y Protección Ciudadana, entre otras. De ahí el que el tema de la migración rebase la regulación actual existente en la materia, y de ahí también el que se necesite un organismo garante de los derechos de los migrantes, especializado en ellos, que cuente con un enfoque integral de todas las materias antes mencionadas y que pueda coordinarse con todas esas autoridades, con el propósito de mejorar las condiciones de vida de los migrantes, y lograr una mejor política migratoria en el país.

Dicho organismo sustituiría al actual Instituto Nacional de Migración, dependiente de la Secretaría de Gobernación, y se denominaría “Comisión Nacional de Migración”, gozaría de autonomía, independencia, personalidad jurídica y patrimonio propios, y como órgano de dirección tendrá un Consejo General, integrado por 7 Consejeros expertos en la materia, de los cuales uno de ellos sería el Presidente del mismo, los cuales serían designados de manera escalonada por las dos terceras partes de los miembros del Senado.

Para finalizar este apartado está el tema de la fiscalización de los recursos públicos, tarea que, en la actualidad, de conformidad con los artículos 74 y 79 de la Constitución, le corresponde a la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación, la cual es “el órgano técnico de fiscalización de la Cámara de Diputados.”²⁹⁰

El principal problema que presenta en la actualidad la Auditoría es el ser un órgano dependiente de la Cámara de Diputados, ya que esto merma su “autonomía”, al supeditarla a un órgano político, y por ende, a intereses partidistas, y esto, en un contexto de un presidencialismo, la supedita, también, al Ejecutivo Federal, de ahí la importancia y la necesidad de modificar su naturaleza jurídica a efecto de convertirla en un Organismo Constitucional Autónomo, lo cual la volvería plenamente imparcial, autónoma, ajena -en la medida de lo posible- a intereses políticos.

En la actualidad, y derivado de la interpretación de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la Auditoría no es la máxima autoridad en la materia, en virtud de que se encuentra vigilada por la multicitada Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, lo cual realiza dicha función a través de su Unidad de Evaluación y Control.²⁹¹

En este orden de ideas, una reforma en este sentido buscaría hacer de la Auditoría la máxima autoridad en la materia, dotarla de mayores atribuciones, y hacerla plenamente neutra e imparcial, tal como sucede en otros países del continente, verbigracia, Chile, Colombia, Ecuador o Perú, en los cuales el organismo encargado de la función pública de fiscalización es un OCA.²⁹²

²⁹⁰ Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, artículo 4.

²⁹¹ Cfr. Fernández Ruíz, Jorge, en Ackerman, John, y Astudillo, César (coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 129-130.

²⁹² *Ibidem*, p. 131.

Finalmente están aquellas facultades que deben eliminarse, siendo las principales las metaconstitucionales. Al respecto, es necesario precisar que más que “eliminarse”, deben estructurarse mecanismos que eviten su existencia, ya que con aquel término se infiere que las mismas están establecidas o contenidas en algún ordenamiento legal, lo cual no es así, ya que, como se explicó en el apartado respectivo, las mismas no se encuentran contenidas en ningún ordenamiento legal, pero, *de facto*, el sistema político se las otorga al Presidente de la República con el propósito de fortalecer a dicha institución (dentro de estas facultades se encuentran la jefatura del real del partido político en el gobierno; la designación de su sucesor; el control sobre los gobernadores y sobre los demás poderes federales), de ahí que pese a que se utilice el término “eliminar” debe entenderse en el sentido explicado anteriormente.

Asimismo, como también se mencionó en el rubro respectivo, dichas metafacultades estuvieron presentes durante gran parte del siglo XX, y no fue sino hasta el siglo XXI, con la apertura democrática que vivió el país, que las mismas se atenuaron e incluso se eliminaron. Sin embargo, desde el 2018, con la llegada a la presidencia de López Obrador, se han dado atisbos de una regresión, sobre todo por lo que hace al fortalecimiento desmedido que está teniendo la presidencia de la república, lo que, por ende, trae consigo las facultades metaconstitucionales, es por ello que desde ahora, antes de que dejen de ser atisbos y se vuelvan una realidad, es necesario establecer mecanismos que tengan como propósito evitarlas.

En este orden de ideas, a lo largo del presente trabajo se han formulado propuestas para crear un verdadero sistema presidencial en México, muchas de las cuales sirven también para combatir estas facultades metaconstitucionales, verbigracia, la intervención que tendría el INE en la elección de los dirigentes de los partidos políticos, con lo cual se busca instaurar un verdadero sistema democrático al interior de los mismos (al menos en cuanto a la elección de sus dirigentes), en donde se respete el voto de los militantes, lo cual, a su vez, evita que el Presidente tenga injerencia en el proceso de elección de la persona que ocupe dicho cargo, en virtud

de las reglas que se establecieron para las mismas, lo cual también reduce la injerencia que pueda tener el Presidente respecto al dirigente de su partido una vez que éste ocupe su puesto.

Asimismo, mediante la reducción de la duración del mandato del Presidente, la posibilidad de su reelección, la democratización al interior de los partidos políticos, y la introducción de la figura del Vicepresidente, se contrarresta la metafacultad que tenía para designar a su sucesor.

En primer lugar, en virtud de que el diseño institucional de la figura de la reelección está elaborado para que sea el propio Presidente quien se presente a las elecciones y busque un segundo mandato, de ahí el que no tenga la necesidad de buscar un “sucesor” (salvo en el caso de que logre ese segundo mandato).

En segundo lugar está la prohibición que existe para el Vicepresidente de contender para el cargo de Presidente en las siguientes elecciones, aquí es importante recordar que la persona más cercana al Presidente, por regla general el Secretario de Gobernación, era quien “sucedió” al Ejecutivo, esto sobre todo durante la época que gobernó el PRI, sin embargo, con la introducción de la Vicepresidencia, dicha Secretaría pierde poder en detrimento de aquella, lo que concatenado con la prohibición antes mencionada, crea un candado para que el Presidente designe a su sucesor.

Finalmente está el tema de la democratización al interior de los partidos políticos. En la presente investigación se elaboró la propuesta relativa a que el INE se encargara de organizar los procesos de elección de los dirigentes de los partidos políticos, sin embargo, esto sólo es el principio, ya que debe existir una modificación sustancial en el tema con el propósito de que las personas que contiendan por los cargos de elección popular sean verdaderamente aquellos por los que los militantes han votado, y no aquellos que han sido designados por “dedazo” o por procesos poco transparentes, de ahí el que una reforma integral en este apartado, empezando por la propuesta elaborada en el presente trabajo, evitaría que el Presidente tuviera la posibilidad de designar a su sucesor, como también al resto de los candidatos a puesto de elección popular importantes, como lo son los

gobernadores, con lo que se eliminaría también el posible control que pudiese ejercer sobre ellos una vez que accedieran a su cargo.

4.1.7 Limitaciones, controles y responsabilidad del Presidente de la República

Finalmente se debe hablar acerca de los controles sobre el Presidente de la República; en el capítulo anterior se mencionaron las limitaciones que tiene el Ejecutivo Federal, las cuales son tanto por parte del Poder Legislativo como por parte del sistema político mexicano.

En el presente apartado, siguiendo la clasificación anterior, se desarrollarán una serie de propuestas para mejorar y fortalecer dichas limitantes al Presidente de la República.

1. Limitaciones por parte del Congreso de la Unión.

Dentro de esta categoría están las siguientes:

- Aumentar los escaños en la Cámara de Diputados.

La primera propuesta es aumentar la representación que existe en el Congreso de la Unión, específicamente en la Cámara de Diputados, lo que se traduce en aumentar el número de escaños en el mismo.

Esta propuesta puede resultar contraria a la opinión popular, la cual pide que se reduzca el tamaño del Congreso, sobre todo debido a los altos costos que representa, sin embargo, esto lo único que generaría es que muchos partidos políticos, y por ende, muchos ciudadanos, se queden sin representación en éste.

En términos comparados, en ratio de población/escaños es muy alto, tal como se analizará en la siguiente tabla:²⁹³

²⁹³ Elaboración propia, con base a los datos obtenidos de: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Electoral system design database*, <<https://www.idea.int/data-tools/data/electoral-system-design>>, [10-abril-2023].

País	Población (millones)	Escaños	Ratio (Población / Escaños * 1000)
Alemania	83 M	736	112.77
Argentina	45	257	175.09
Brasil	212 M	513	413.23
Colombia	50 M	172	290.69
España	46 M	350	131.42
Estados Unidos	331 M	435	760.91
Francia	65 M	577	112.65
México	128 M	500	256
Países Bajos	17 M	150	113.33

En la mayoría de los denominados países desarrollados el ratio oscila entre 115-130, mientras que en el resto está por arriba de los 200. En el caso de México, está en 256, lo que se traduce en que cada diputado representa aproximadamente a 256 mil personas, un número muy alto en términos comparados, y que presenta la problemática de la representación, ya que el hecho de que una persona represente a tantas otras puede generar que las opiniones e ideales de éstas no estén fielmente plasmadas por aquel, problema que se acrecenta entre más sea el número de representados, lo que sucede en el caso de México, y que a la postre termina generando que la ciudadanía no se vea reflejada en sus “representantes”.

De ahí el que, con el propósito de evitar este problema de la representación, deba aumentarse el número de escaños en la Cámara de Diputados. Para que el ratio fuera similar al de los países europeos debería duplicarse el número de representantes, sin embargo, se considera que dicho número es muy alto, ya que también se debe tener en cuenta el problema de los acuerdos y los concesos, en virtud de que es más complicado ponerse de acuerdo conforme el número de participantes aumenta, de ahí el que duplicar el número de escaños pudiese no ser una solución satisfactoria.

Sin embargo, para efectos del presente trabajo, se considera que aumentar el número de escaños en la Cámara de Diputados en un 50% podría solventar los problemas de representación, y se evitarían, en la medida de lo posible, los problemas de los acuerdos y los consensos antes mencionados. Así, la integración de la Cámara de Diputados quedaría de la siguiente manera: 450 diputados electos por el principio de mayoría relativa, y 300 electos por el principio de representación proporcional, para dar un total de 750. Con dicho número, el ratio antes mencionado quedaría en 170.66, lo cual sigue siendo un número relativamente alto, pero ya se aproxima a los números de países como España o Francia.

Lo anterior sirve como un límite al Presidente de la República en virtud de que, al aumentar el tamaño de la Cámara de Diputados, aumenta la pluralidad en la misma, lo cual sólo puede resultar benéfico, ya que México es un país en el que convergen una gran diversidad de opiniones, las cuales no siempre se ven representadas en el Congreso, por lo que con la reforma en comento se lograría dicho cometido, y con esto, a su vez, se aumentaría la presencia de la oposición al gobierno en turno, por lo que para la toma de decisiones se debe buscar el acuerdo y el consenso, situación que no se presenta cuando el Congreso -en este caso la Cámara de Diputados- cuenta con una mayoría afín al partido político en el gobierno.

En conclusión, un Congreso en el cual el Presidente no tiene una mayoría debe buscar acuerdos y consensos que satisfagan a todos, y esto se logra a través del aumento de escaños en el Congreso -en particular en la Cámara de Diputados, que es la cámara de representantes de la ciudadanía, a diferencia del Senado, el cual representa a las Entidades Federativas-, ya que con ello la pluralidad de opiniones de los ciudadanos pueden estar plenamente representadas, al fomentar un sistema de partidos pluralista, y no sólo las del gobierno en turno, situación que se da en Congresos que cuyo ratio entre población y escaños es muy alto, ya que en ellos existe una posibilidad más alta de que se den sistemas de partido dominante, de partido hegemónico o incluso de partido único.

- Gobierno de Coalición.

Otra limitación por parte del Congreso de la Unión es el gobierno de coalición, respecto del cual ya se han mencionado las razones por las cuales es un contrapeso y una limitación al Presidente de la República.

A manera de recapitulación y de conclusión, se debe reiterar que, una vez que se ha configurado dicha figura, el Presidente requiere de la aprobación del Congreso para la realización de muchos actos, lo cual constituye un contrapeso al poder del Ejecutivo Federal, aunado al hecho de que al instaurarse la coalición, al ser una figura propia de los sistemas parlamentarios, el Congreso adquiere mayor relevancia y poder, lo cual, por consiguiente, debilita al Presidente de la República. Y finalmente, al ser diversos partidos políticos, y por ende, diversas opiniones, las que conforman la coalición, se evita que una sola postura -por regla general, la del Presidente y su partido político- sea la predominante en el gobierno.

- Responsabilidades del Presidente de la República.

Como se explicó en el apartado respectivo, en la actualidad el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, únicamente puede ser sujeto de responsabilidades en materia penal, no así por lo que hace a las responsabilidades políticas y administrativas.

Para sancionar las responsabilidades políticas está el juicio político, sin embargo, debido a su complejidad, así como al “coste político de abrir un proceso de este tipo [...] las responsabilidades políticas -en la práctica- no se sancionan. Desde su implementación constitucional, el juicio político es un procedimiento que no ha sido utilizado en contra de servidor público alguno,”²⁹⁴ es decir, es letra muerta. De ahí el que, para efectos de la presente investigación, no se considera pertinente hacer sujeto de este tipo de responsabilidades al Presidente.

²⁹⁴ Contreras Bustamante, Raúl en Contreras Bustamante, Raúl, y De la Fuente Rodríguez, Jesús (Coord.), Enciclopedia jurídica de la Facultad de Derecho, *op. cit.*, p. 709.

Sin embargo, por lo que hace a las responsabilidades administrativas, para efectos de la presente investigación, se considera que el Presidente puede y debe ser sujeto de las mismas, ya que puede incurrir en actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el ejercicio de sus funciones.

En la actualidad, la Ley General de Responsabilidades Administrativas es la que se encarga de regular esta situación para el resto de los servidores públicos, sin embargo, por tratarse del Presidente de la República, dicha ley no resulta ni resultaría aplicable, de ahí que se sugiera elaborar un régimen especial para sancionar las responsabilidades administrativas del Ejecutivo, en el cual intervengan tanto el Congreso como la Auditoría Superior de la Federación, ya con su carácter de OCA.

Lo anterior se propone con la finalidad de que el Presidente de la República cumpla con las funciones que tiene encomendadas, y en caso de no hacerlo, tenga una sanción por ello, o en sentido inverso, cuando realice alguna conducta que no es debida o que no le esté encomendada, también reciba una sanción, verbigracia, en los nombramientos que sean parcialmente libres, no los realice; no presente las ternas respectivas a consideración del Congreso para nombrar a determinadas autoridades; o realice funciones que no están contenidas en las leyes, como realizar consultas populares fuera de las formalidades previstas en la ley.

2. Limitaciones derivadas del sistema político mexicano.

Dentro de esta categoría, se proponen las siguientes limitaciones y controles:

- Aumentar el número de Organismos Constitucionales Autónomos.

Como se explicó en el apartado respectivo, los OCAS, al no estar adscritos al Legislativo, al Ejecutivo ni al Judicial, rompen con la división de poderes “clásica”, ya que están en el mismo rango que aquellos. Así, la creación de nuevos OCAS, como los mencionados en apartados anteriores, serviría como contrapeso al resto de poderes, pero sobre todo al Ejecutivo, en virtud de que los mismos se crearían al quitarle facultades a éste (verbigracia, la relativa a la política de migración o del medio ambiente).

Asimismo, con su creación, el Supremo Poder de la Federación quedaría aún más disperso de lo que ya está, lo que evita la concentración del mismo.

- Aplicación efectiva del Principio de legalidad por parte del Presidente de la República.

El principio de legalidad, aplicado a los poderes públicos, es decir, a las autoridades, consiste en que éstas sólo pueden hacer aquello que la ley les permite, so pena de invalidez, lo cual tiene una función garantista para los gobernados.²⁹⁵

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido jurisprudencia en la cual señala que consiste en:

una garantía del derecho humano a la seguridad jurídica, acorde al cual las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que éstas, a su vez, constituyen la manifestación de la voluntad general. [...] impone un régimen de facultades expresas en el que todo acto de autoridad que no represente el ejercicio de una facultad expresamente conferida en la ley a quien lo emite, se considerará arbitrario y, por ello, contrario al derecho a la seguridad jurídica, lo que legitima a las personas para cuestionar la validez de un acto desajustado a las leyes.²⁹⁶

En este orden de ideas, el Presidente de la República, al ser una autoridad, debe apegarse a dicho principio y realizar aquellas facultades que le estén explícitamente concedidas tanto en la Constitución como en las leyes, so pena de que cualquier acto que realice en contravención del mismo resulte inválido e incluso vulnere derechos humanos.

Esto se señala en virtud de que el Presidente López Obrador, durante su sexenio, se ha arrogado facultades que no le corresponden, siendo el ejemplo más claro de

²⁹⁵ Cfr. Franco Ortiz, Reyna Briz, en Contreras Bustamante, Raúl, y De la Fuente Rodríguez, Jesús (coord.), *Diccionario jurídico*, op. cit., p. 1432.

²⁹⁶ Tesis aislada IV.2o.A.51 K, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, t. III, febrero de 2014, p. 2239.

ello las llamadas “mañaneras”, las cuales son conferencias de prensa matutinas ofrecidas de manera diaria por el Presidente so pretexto del derecho de acceso a la información, sin embargo, las mismas no tienen un fundamento jurídico específico, aunado al hecho de que las mismas no cumplen con su propósito, que es informar, ya que se usan como plataforma de propaganda política de su partido, así como para desacreditar a los opositores del gobierno, pero no sólo, sino también a todo aquel que opinen diferente al partido en el poder.

Es por ello que, con base al principio de legalidad, las mismas deberían dejar emitirse, en virtud de que no tienen un fundamento jurídico expreso, y que no cumplen con su cometido. Y en caso de que se quisiera seguir con su práctica, deberían regularse, para cumplir con el principio antes mencionado, y establecer, de manera clara, sobre qué puntos debe versar y la manera en que la misma se va a desarrollar.

4.1.8 Principales artículos constitucionales reformados

En este último apartado, con base a todo lo elaborado en este capítulo, se elaborarán las propuestas de reformas de los artículos de la Constitución más relevantes para el tema de la presente investigación.

Redacción vigente ²⁹⁷	Propuesta de reforma
<p>Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."</p>	<p>Artículo 80. ...</p>
<p>(Párrafo adicionado).</p>	<p>Junto al Presidente, será electo un Vicepresidente, que se denominará</p>

²⁹⁷ Con base a la última reforma a la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2022.

	“Vicepresidente de los Estados Unidos Mexicanos.”
Artículo 81. La elección del presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral. El cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos puede ser revocado en los términos establecidos en esta Constitución.	Artículo 81. La elección del presidente y vicepresidente será directa, en una misma fórmula, y en los términos que disponga la ley electoral, la cual deberá ajustarse a las siguientes reglas:
(Fracción adicionada).	I. La fórmula que obtenga la mayoría absoluta de votos emitidos será quienes ocuparán los cargos de Presidente y Vicepresidente.
(Fracción adicionada).	II. En caso de que ninguno de las fórmulas obtenga dicha mayoría, se procederá a una segunda vuelta entre las dos que hayan obtenido el mayor número de votos en la primera vuelta, resultando ganadora la que obtenga el mayor número de votos.
Artículo 82. Para ser Presidente se requiere:	Artículo 82. ...
I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.	I. ...

II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;	II. ...
III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia.	III. ...
IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.	IV. ...
V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.	V. ...
VI. No ser Secretario o subsecretario de Estado, Fiscal General de la República, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección;	VI. ...
VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.	VII. ...
(Fracción adicionada).	VIII. No haber ocupado durante el sexenio anterior el cargo de Vicepresidente.

(Párrafo adicionado).	Los mismos requisitos se aplicarán para el caso del Vicepresidente.
Artículo 83. El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de octubre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.	Artículo 83. El Presidente y el Vicepresidente entrarán a ejercer su encargo el 1º. de octubre y durarán en él cuatro años.
(Párrafo adicionado).	El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, podrá reelegirse de manera inmediata por un único periodo.
(Párrafo adicionado).	El Vicepresidente, cuando ocupe de manera provisional la titularidad del Ejecutivo Federal, no estará impedido para ocupar con posterioridad el cargo de Presidente de la República, siempre y cuando no sea en el sexenio inmediato al cual ocupó el puesto.
Artículo 84. En caso de falta absoluta del Presidente de la República, en tanto el Congreso nombra al presidente interino o sustituto, lo que deberá ocurrir en un término no mayor a	Artículo 84. En caso de falta absoluta del Presidente de la República, en tanto el Congreso nombra al presidente interino o sustituto, lo que deberá ocurrir en un término no mayor a

<p>sesenta días, el Secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo. En este caso no será aplicable lo establecido en las fracciones II, III y VI del artículo 82 de esta Constitución.</p>	<p>sesenta días, el Vicepresidente asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo.</p>
<p>Quien ocupe provisionalmente la Presidencia no podrá remover o designar a los Secretarios de Estado sin autorización previa de la Cámara de Senadores. Asimismo, entregará al Congreso de la Unión un informe de labores en un plazo no mayor a diez días, contados a partir del momento en que termine su encargo.</p>	<p>...</p>
<p>Cuando la falta absoluta del Presidente ocurriese en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones y concurriendo, cuando menos, las dos terceras partes del número total de los miembros de cada Cámara, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino, en los términos que disponga la Ley del Congreso. El mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes a dicho nombramiento, la convocatoria para la elección del</p>	<p>...</p>

<p>Presidente que deba concluir el período respectivo, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la realización de la jornada electoral, un plazo no menor de siete meses ni mayor de nueve. El así electo iniciará su encargo y rendirá protesta ante el Congreso siete días después de concluido el proceso electoral.</p>	
<p>Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente lo convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias para que se constituya en Colegio Electoral, nombre un presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior.</p>	<p>...</p>
<p>Cuando la falta absoluta del Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al presidente sustituto que deberá concluir el período, siguiendo, en lo conducente, el mismo procedimiento que en el caso del presidente interino.</p>	<p>Cuando la falta absoluta del Presidente ocurriese en los dos últimos años del periodo respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al presidente sustituto que deberá concluir el periodo, siguiendo, en lo conducente, el mismo procedimiento que en el caso del presidente interino.</p>
<p>Si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente lo convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias para que se constituya</p>	<p>...</p>

<p>en Colegio Electoral y nombre un presidente sustituto siguiendo, en lo conducente, el mismo procedimiento que en el caso del presidente interino.</p>	
<p>En caso de haberse revocado el mandato del Presidente de la República, asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo quien ocupe la presidencia del Congreso; dentro de los treinta días siguientes, el Congreso nombrará a quien concluirá el período constitucional. En ese período, en lo conducente, se aplicará lo dispuesto en los párrafos primero, segundo, quinto y sexto.</p>	<p>(Párrafo eliminado).</p>
<p>Artículo 85. Si antes de iniciar un periodo constitucional la elección no estuviese hecha o declarada válida, cesará el Presidente cuyo periodo haya concluido y será presidente interino el que haya designado el Congreso, en los términos del artículo anterior.</p>	<p>Artículo 85. ...</p>
<p>Si al comenzar el periodo constitucional hubiese falta absoluta del Presidente de la República, asumirá provisionalmente el cargo el Presidente de la Cámara de Senadores, en tanto el Congreso designa al presidente interino, conforme al artículo anterior.</p>	<p>...</p>
<p>Cuando el Presidente solicite licencia para separarse del cargo hasta por</p>	<p>Cuando el Presidente solicite licencia para separarse del cargo hasta por</p>

sesenta días naturales, una vez autorizada por el Congreso, el Secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo	sesenta días naturales, una vez autorizada por el Congreso, el Vicepresidente asumirá provisionalmente la titularidad el Poder Ejecutivo.
Si la falta, de temporal se convierte en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior.	...
Artículo 86. El cargo de Presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia.	Artículo 86. Los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República sólo son renunciables por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante quien presentarán su renuncia.
Artículo 87. El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande."	Artículo 87. ...
Si por cualquier circunstancia el Presidente no pudiere rendir la protesta en los términos del párrafo anterior, lo hará de inmediato ante las Mesas	...

Directivas de las Cámaras del Congreso de la Unión.	
En caso de que el Presidente no pudiere rendir la protesta ante el Congreso de la Unión, ante la Comisión Permanente o ante las Mesas Directivas de las Cámaras del Congreso de la Unión lo hará de inmediato ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	...
(Párrafo adicionado)	En el mismo acto, el Vicepresidente, al tomar posesión del cargo, protestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente en los recesos de aquél, o, en su defecto, ante las Mesas Directivas de las Cámaras del Congreso de la Unión, o, en su caso, ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Vicepresidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande."

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: ²⁹⁸	Artículo 89. ...
XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.	XI. Se deroga.
XVII. En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.	XVII. ...
El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.	El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el plan de gobierno respectivos, los cuales deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes del Congreso de la Unión.
(Párrafo adicionado).	El plan de gobierno deberá contener, al menos, lo siguiente:
(Fracción adicionada).	I. Los motivos por los cuales se conforma la coalición.
(Fracción adicionada).	II. Los objetivos generales y específicos de la misma.
(Fracción adicionada).	III. Su duración.
(Fracción adicionada).	IV. La distribución de cargos entre los partidos políticos que la conforman.

²⁹⁸ Para efectos de este artículo únicamente se señalarán las fracciones reformadas.

(Fracción adicionada).	V. Los actos que requieran de aprobación por parte del Congreso de la Unión.
(Fracción adicionada).	VI. Las causas de disolución.
(Párrafo adicionado).	La ley general de la materia desarrollará a fondo los contenidos relativos al gobierno de coalición.
Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.	Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Vicepresidente de la República, y sin este requisito no serán obedecidos.
Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.	Artículo 108. ...

<p>Durante el tiempo de su encargo, el Presidente de la República podrá ser imputado y juzgado por traición a la patria, hechos de corrupción, delitos electorales y todos aquellos delitos por los que podría ser enjuiciado cualquier ciudadano o ciudadana.</p>	<p>Durante el tiempo de encargo, el Presidente de la República podrá ser imputado y juzgado por traición a la patria, hechos de corrupción, delitos electorales y todos aquellos delitos por los que podría ser enjuiciado cualquier ciudadano o ciudadana. Asimismo, podrá ser sujeto de sanciones administrativas por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el ejercicio de sus funciones.</p>
<p>(Párrafo adicionado)</p>	<p>El procedimiento para imponer sanciones administrativas al Presidente de la República será diferente al del resto de los servidores públicos. En el mismo intervendrá la Auditoría Superior de la Federación, que será quien reciba, analice y formule la acusación ante el Congreso de la Unión, que será el encargado de imponer las sanciones respectivas, en los términos que señale la ley respectiva.</p>
<p>(Párrafo adicionado)</p>	<p>Dichas sanciones al Presidente de la República consistirán en una amonestación pública, así como en sanciones económicas, en los términos que señale la ley.</p>

CONCLUSIONES

PRIMERA. El sistema presidencial tuvo su origen en los Estados Unidos a finales del siglo XVIII, y, *grosso modo*, es aquella forma o sistema de gobierno en la cual existe una marcada división de poderes, en la que tanto la jefatura de Estado como la de Gobierno recaen en una sola persona -el Presidente- por lo que el Poder Ejecutivo es unipersonal, y en la que éste es electo democráticamente para ocupar dicho cargo por un periodo determinado.

Y este sistema, pese a que *de iure* sea el sistema de gobierno que, en general, los países latinoamericanos, y en particular México, hayan adoptado, *de facto* lo que se tiene en la mayoría de ellos es una variación de aquel, a la cual se le ha dado el nombre de presidencialismo (o neopresidencialismo, como menciona Loewenstein). Este sistema, a diferencia del de los Estados Unidos, es aquella forma de gobierno en la cual, derivado del sistema político, el poder del Presidente de la República es superior al de los demás poderes constitucionales, los cuales se encuentran subordinados a aquel, y en el cual se presentan rasgos autoritarios.

SEGUNDA. México, a lo largo de su historia como país independiente, e incluso desde la época prehispánica, ha tenido Ejecutivos fuertes, con amplias facultades y prácticamente sin contrapesos.

A lo largo de presente trabajo se han descrito los diversos Poderes Ejecutivos que ha tenido México desde la época prehispánica, y del análisis de todos ellos, se puede señalar que, *mutatis mutandis*, comparten las siguientes características: se han depositado en una sola persona, es decir, ha sido un gobierno unipersonal; han gozado de amplísimas facultades, las cuales, si bien es cierto se han ido modificando y adaptando de acuerdo a la época, las mismas le otorgan un amplio margen de acción y de decisión; asimismo, derivado de las características del sistema político, la figura del Poder Ejecutivo siempre ha sido la más importante y la que está por encima del resto de poderes, por lo que los contrapesos que ha tenido son prácticamente nulos o en ocasiones inexistentes.

Asimismo, y hablando en particular del México independiente, sobre todo durante el siglo XIX e inicios del siglo XX, gran parte de los Presidentes fueron líderes

carismáticos que se erigieron en el poder por un gran periodo de tiempo (incluso llegando a convertirse en dictaduras), siendo ejemplos de ello Antonio López de Santa Anna, Benito Juárez y Porfirio Díaz, aunado al hecho de que una gran parte de ellos también cometió excesos en el poder.

TERCERA. Pese a que desde inicios del siglo XXI parecía establecerse un verdadero sistema democrático en el país, debido al cambio de partido en el poder por primera vez en 70 años, así como al cambio en el sistema de partidos, que transitaba de uno hegemónico a uno pluripartidista, en el cual un gran número de partidos políticos competían por el poder, lo cual, a su vez, generaba altos niveles de alternancia en todos los niveles de gobierno, a partir de las elecciones del 2018 ha quedado demostrada la fragilidad con la cual estaba estructurado dicho sistema, ya que, derivado de dichas elecciones, en las cuales hubo un apoyo masivo hacia un partido político en particular, hubo un nuevo cambio en el sistema de partidos, el cual transitó hacia uno de partido dominante, lo que, a su vez, derivó en que el poder político se haya concentrado en manos del líder de dicho partido -el actual Presidente de la República- quien, en este contexto, ha encontrado pocos obstáculos para gobernar y tomar decisiones, muchas de las cuales son cuestionables desde el punto de vista jurídico y político, ya que podrían catalogarse de autoritarias y/o poco democráticas (verbigracia, los constantes ataques a los organismos constitucionales autónomos -como el INE-, a la Suprema Corte y al Poder Judicial en general, la cancelación del nuevo aeropuerto de Texcoco, los ataques a periodistas y medios de comunicación, por mencionar algunas), tal como en otrora sucedía con el PRI durante gran parte del siglo XX, por lo que es posible que se esté en presencia de una regresión a un nuevo presidencialismo mexicano.

CUARTA. En este mismo orden de ideas, a pesar de los avances democráticos que se han vivido en México desde finales de los años 70's, en la actualidad, el sistema jurídico mexicano, así como el sistema político en general, configuran a un Presidente fuerte y poderoso, el cual tiene un predominio sobre el resto de los poderes constitucionales en virtud de las amplias facultades con las que cuenta, de los pocos límites que se le presentan, y de la forma en la cual están estructurados

los pesos y contrapesos, los cuales, en el contexto de un sistema de partido dominante o hegemónico, dejan de operar para subordinarse al Ejecutivo.

QUINTA. México, en la actualidad, derivado del devenir histórico y de las circunstancias políticas, económicas y sociales del país, necesita -aunque resulte paradójico- de un Presidente fuerte, que cuente con respaldo por parte de la ciudadanía, y que tenga la posibilidad de tomar decisiones de manera rápida y eficaz, pero ello no significa que lo sea a la manera en la cual está estructurada hoy en día dicha institución (como si fuese un “emperador sexenal”, tal como mencionaba Daniel Moreno), en que, como se ha señalado con anterioridad, tiene más fuerza que el resto de los poderes de la unión y que los organismos constitucionales autónomos; en que está a la cabeza del Estado; y en que tiene pocos límites y contrapesos.

El Presidente fuerte que se necesita debe tener las facultades justas y necesarias para ejercer el cargo (de ahí el que algunas de las facultades con las que cuenta en la actualidad deban quitársele); deben existir sanciones y responsabilidades para los casos en que incumpla o se exceda en aquellas; debe tener límites claros para actuar; debe contar con mecanismos para colaborar con el resto de los poderes constitucionales, los cuales, a su vez, deben ejercerle control y fungir como contrapeso cuando se necesite; requiere contar con respaldo por parte de la ciudadanía para poder gobernar, y, en general, se requiere modificar la organización del Poder Ejecutivo.

Asimismo, se requiere de un sistema de pesos y contrapesos sólido que permita la existencia de una verdadera división de poderes, en la cual ningún poder esté -o tenga la posibilidad de estar- por sobre los demás, y la cual, a su vez, sea flexible para permitir la colaboración entre los mismos, siempre dentro de lo que señale el marco constitucional.

Para lograrlo, se necesita de una reforma constitucional que reestructure esta figura, a fin de distribuir de mejor manera el poder de mejor manera entre todos los actores que conforman el sistema político mexicano, y en particular entre el propio Ejecutivo, con el Legislativo, el Judicial, y los OCAS.

SEXTA. La reforma constitucional en materia político-electoral que se propone en el presente trabajo plantea, *grosso modo*, las siguientes modificaciones:

- La creación de la figura del Vicepresidente de la República. Esto con el propósito de auxiliar al Presidente y redistribuir algunas de sus facultades, con lo cual se busca evitar la concentración del poder en manos de una sola persona.
- Establecer una segunda vuelta presidencial. La misma se aplicaría en el caso de que ninguno de los candidatos alcanzara el umbral de votos establecidos (en el caso del presente trabajo, se propone que el mismo sea la mayoría absoluta del total de votos emitidos). El propósito de la misma es dotar de mayor legitimidad y representatividad al Presidente de la República, y así evitar problemas como los ocurridos en las elecciones del 2006 y del 2012, en que los candidatos ganadores carecieron de apoyo popular debido a los reducidos márgenes de votación con los que ganaron sus respectivas elecciones.
- Reducir la duración del mandato presidencial de 6 a 4 años, eliminar la figura de la revocación del mandato, y permitir la reelección inmediata del Presidente, por un único mandato. Todas estas reformas van de la mano, en virtud de que versan sobre el mismo asunto: el tiempo. Respecto a la revocación del mandato, como se explicó en el apartado respectivo, dicha figura en la realidad ha funcionado más como un proceso de ratificación que de revocación, en virtud de que se ha impulsado desde el propio gobierno y no desde la ciudadanía, aunado al hecho de que en el hipotético caso de que dicha figura fuese desfavorable al Presidente, la transición entre un gobierno y otro puede ser súbita, lo cual generaría problemas; es aquí cuando entra el tema de la reducción del mandato y la reelección, ya que, al reducir de 6 a 4 años, e introducir la posibilidad de una única reelección consecutiva, se da el efecto que se buscaba con la revocación, ya que la ciudadanía, al finalizar el mandato de 4 años, puede brindarle su confianza nuevamente o no al Presidente que esté buscando la reelección, para así tener un mandato máximo de 8 años, tiempo que también le permite continuar con sus

proyectos y ejecutarlos de mejor manera, y lo que también permite que la transición entre un gobierno y otro sea más estructurada.

- Modificar las facultades del Presidente de la República, al efecto de disminuirlas, eliminarlas y/o distribuirlas entre otros órganos del Estado. Lo anterior con el propósito general de reducir las facultades de aquel, así como de distribuir el poder, al efecto de evitar su concentración en manos de una sola persona.
- Introducir controles más efectivos y mejorar los ya existentes, con el propósito de evitar la existencia de las facultades metaconstitucionales. Dentro de dichos controles y limitaciones se propone el aumentar los escaños en la Cámara de Diputados, hacer sujeto de responsabilidades administrativas al Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, aumentar el número de Organismos Constitucionales Autónomos, así como aplicar de manera efectiva el principio de legalidad a los actos del Presidente de la República.
- Introducir mecanismos democráticos al interior de los partidos políticos. En el caso de la presente investigación, y en el contexto de un presidencialismo, sistema en el cual el Presidente de la República, al ser el jefe real del partido político del que proviene, ejerce influencia en la elección de los dirigentes del mismo, se propone que el INE organice, de manera obligatoria, las elecciones de los dirigentes de los partidos políticos, con el fin de que el voto de los militantes de los partidos sea escuchado, lo cual fortalece la democracia del país y ayuda a estructurar un verdadero sistema presidencial en el país.
- Finalmente, por lo que respecta al gobierno de coalición, se propone establecer, de manera más detallada, la regulación relativa a dicha figura. Lo anterior con el propósito de fomentar la existencia de esta clase de gobiernos, ya que en los mismos el Congreso cobra una importancia mayor, lo cual ayuda a debilitar el poder del Presidente de la República, quien se ve obligado a compartirlo con aquel.

REFERENCIAS

Bibliografía:

- ACKERMAN, John, y ASTUDILLO, César (coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del Derecho Administrativo*, octava edición, México D.F., Porrúa, 1988.
- ARTEAGA NAVA, Eliur, *Derecho constitucional*, cuarta edición, México, Oxford, 2013, colección textos jurídicos universitarios.
- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, segunda edición, México D.F., Siglo XXI editores, 2002.
- CARPIZO, Jorge, *La constitución mexicana de 1917*, quinta edición, México D.F., UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982, Colección: Estudios Doctrinales, núm. 37.
- CASAR PÉREZ, María Amparo, *Sistema político mexicano*, México D.F., Oxford, 2010, colección textos jurídicos universitarios.
- CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl, y DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús (Coord.), *Enciclopedia jurídica de la Facultad de Derecho*, Ciudad de México, Porrúa-UNAM, Tomo III, 2018.
- CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl y DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús (Coord.), *Enciclopedia jurídica de la Facultad de Derecho*, Ciudad de México, Porrúa-UNAM, Tomo V, 2018.
- CÓRDOVA, Arnoldo, *La formación del poder político en México*, México D.F., Ediciones Era, 1972, Colección Problemas de México.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *El sistema político mexicano*, México D.F., Editorial Planeta, 1972.

- COVIÁN, Miguel, *¿Cómo transformar el sistema político sin reformar el Estado Social?*, México D.F., Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2008.
- CRUZ BARNEY, Óscar, *Historia del derecho mexicano*, segunda edición, México D.F., Oxford, 2014, colección de textos jurídicos universitarios.
- FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, séptima edición, Ciudad de México, Porrúa, 2016.
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, cuadragésima octava edición, Ciudad de México, Porrúa, 2012.
- HERMET, Guy, *et al. (comps.), Del populismo de los antiguos al populismo de los modernos*, México, Colegio México, 2001.
- KENNETH TURNER, John, *México Bárbaro*, vigésima edición, Ciudad de México, Porrúa, 2015, colección sepan cuantos..., número 591.
- KRAUZE, Enrique, *México, Biografía del poder*, Ciudad de México, Tusquets editores, 2017.
- LÓPEZ AUSTIN, Alfredo y LÓPEZ LUJÁN, Leonardo, *El pasado indígena*, segunda edición, México D.F., Fondo de Cultura Económica – El Colegio de México, 2001.
- LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, *Historia del derecho mexicano*, México D.F., IURE editores, 2004, colección textos jurídicos.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho administrativo, 1er. curso*, quinta edición, México D.F., Oxford, 2004, colección textos jurídicos universitarios.
- MAQUIAVELO, Nicolás, *El príncipe*, trigésima edición, Ciudad de México, Porrúa, 2017, colección “sepan cuántos...”, número 152.
- MUÑOZ, Rafael, *Santa Anna, el dictador resplandeciente*, quinta edición, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2012, colección popular, número 247.

PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, *Historia del Derecho Mexicano*, México D.F., Oxford, 2008, colección textos jurídicos universitarios.

ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social o principios de derecho político*, vigésima edición, Ciudad de México, Porrúa, 2019, colección “sepan cuántos...”, número 113

SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos, marco para un análisis*, segunda edición, trad. de Fernando Santos Fontenla, Madrid, Alianza, 2005.

SERRA ROJAS, Andrés, *Teoría del Estado*, décimo séptima edición, México D.F., Porrúa, 2005.

SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, *Sistema parlamentario y sistema presidencial*, México D.F., Centro de Estudios de la Cámara de Diputados, Serie Roja, 2008.

SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, *Sistemas jurídicos contemporáneos*, vigésima primera edición, Ciudad de México, Porrúa, 2018.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Historia del Derecho Mexicano*, decimoquinta edición, México D.F., Porrúa, 2010.

VALADÉS, Diego y CARBONELL, Migue (Coord.), *A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México D.F., UNAM, 2007.

WEBER, Max, *La política como profesión*, trad. de Joaquín Abellán, Madrid, Biblioteca nueva, 2007, colección Clásicos del pensamiento, número 46.

Legislación:

Acta constitutiva y de reformas, 1847, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf> (fecha de consulta: 12 de octubre de 2022).

Bases de Organización Política de la República Mexicana, 1843, disponible en:
https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/bases-1843.pdf
(fecha de consulta: 12 de octubre de 2022).

Constitución de 1836, 1836, disponible en:
https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf
(fecha de consulta: 12 de octubre de 2022).

Constitución de Cádiz, 1812, disponible en:
https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_cadiz.pdf
(fecha de consulta: 20 de septiembre de 2022).

Constitución de la República Federativa de Brasil, disponible en:
https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF_espanhol_web.pdf (fecha de consulta: 1 de marzo de 2023).

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, disponible en:
https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf
(fecha de consulta: 30 de septiembre de 2022).

Constitución Francesa, disponible en: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/es/constitucion-de-4-de-octubre-de-1958> (fecha de consulta: 1 de Marzo de 2023).

Constitution of the United States, disponible en: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/05/SPA-Constitution.pdf> (fecha de consulta: 30 de agosto de 2022).

Constitución Política de la República Mexicana, 1857, disponible en:
https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf
(fecha de consulta: 24 de octubre de 2022).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, disponible en:
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_orig_05feb1917.pdf
(fecha de consulta: 12 de noviembre de 2022).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> (fecha de consulta: 15 de enero de 2023).

Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana, 1814, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf (fecha de consulta: 24 de septiembre de 2022).

Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, 1865, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1865.pdf> (fecha de consulta: 1 de noviembre de 2022).

Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano, 1822, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1823.pdf> (fecha de consulta: 30 de septiembre de 2022).

Diccionarios:

CARPISO, Jorge (Coord.), *Diccionario Jurídico Mexicano*, México D.F, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo VIII, 1984

CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl, y DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús (Coord.), *Diccionario jurídico*, Ciudad de México, Tirant Lo Blanch-UNAM, 2019.

Revistas:

GÓMEZ JIMÉNEZ, Lilia y LEÓN PÉREZ, Alfonso, “Presidencialismo mexicano: debilitamiento de los contrapesos y controversias con poderes federales”, en *Política y cultura*, México, 2022, número 57, enero-junio.

LOEWENSTEIN, Karl, “La ‘presidencia’ fuera de los Estados Unidos”, en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, 1949, núm. 5.

SALGADO PESANTES, Hernán, “La hegemonía del Ejecutivo en el Sistema Presidencial de Latinoamérica. Entre el mito y la realidad”, en *Revista Derecho y sociedad*, Lima, 2002, núm. 18.

Jurisprudencia:

Tesis aislada IV.2o.A.51 K, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, t. III, febrero de 2014, p. 2239.

Tesis P./J. 12/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, febrero de 2008, p. 1871.

Documentos publicados en internet:

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Masacre en la Alameda. Inicio de la guerra sucia*, <<https://www.cndh.org.mx/noticia/masacre-en-la-alameda-inicio-de-la-guerra-sucia-0>>, [1-diciembre-2022].

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Cómputos distritales de las elecciones federales de 2006*, <https://portalanterior.ine.mx/documentos/Estadisticas2006/presidente/gra_nac.html>, [1-marzo-2023].

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Cómputos Distritales 2018*, <<https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>>, [8-diciembre-2022].

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE, *Electoral system design database*, <<https://www.idea.int/data-tools/data/electoral-system-design>>, [10-abril-2023].

FEDERAL ELECTION COMMISSION, *Federal Elections 2016*, Washington D.C., 2017, <<https://www.fec.gov/resources/cms-content/documents/federalelections2016.pdf>> [12-enero-2023].

LASALLE, Ferdinand, *¿Qué es una constitución?*, <https://norcolombia.ucoz.com/libros/Lassalle_FerdinandQue_Es_Una_Constitucion.pdf>, [25-febrero-2023].

MORENA, *Historia MORENA*, <<https://morenasonora.org/historia-morena/>>, [21-febrero-2023].

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *100 compromisos del Presidente Andrés Manuel López Obrador a un año del triunfo*, <<https://presidente.gob.mx/wp-content/uploads/2019/07/100-COMPROMISOS-1-JULIO-2019.pdf>>, [06-03-2023].

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *¿Cuáles son las reformas impulsadas por el Presidente Enrique Peña Nieto?*, México, 2014, <<https://www.gob.mx/ejn/articulos/cuales-son-las-reformas-impulsadas-por-el-presidente-enrique-pena-nieto>>, [7-diciembre-2022].

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Sistema de información legislativa*, <<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=255>>, [26-enero-2023].