

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**EL SISTEMA PRESIDENCIALISTA EN MÉXICO.
CONSIDERACIONES SOBRE LA NECESIDAD DE SU
REESTRUCTURACIÓN**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:
MANUEL ESTEBAN CABRERA

ASESOR: DR. MIGUEL COVIÁN ANDRADE.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**EL SISTEMA PRESIDENCIALISTA EN MÉXICO. CONSIDERACIONES SOBRE
LA NECESIDAD DE SU REESTRUCTURACIÓN**

INTRODUCCIÓN

**CAPÍTULO PRIMERO.- ANTECEDENTES DEL PRESIDENCIALISMO EN
MÉXICO**

- A) CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ
- B) CONSTITUCIÓN DE 1824
- C) CONSTITUCIÓN DE 1836
- D) BASES ORGÁNICAS DE 1843
- E) CONSTITUCIÓN DE 1857

CAPÍTULO SEGUNDO.- ELEMENTOS TEÓRICOS DEL PRESIDENCIALISMO

- A) SISTEMA POLÍTICO Y FORMA DE GOBIERNO
- B) LA FORMA DE GOBIERNO Y LOS ÓRGANOS DEL ESTADO
- C) EL PARLAMENTARISMO
- D) EL PRESIDENCIALISMO

CAPÍTULO TERCERO.- ESTRUCTURAS DEL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

- A) ELECCIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
- B) ESTRUCTURAS DEL PODER EJECUTIVO
- C) COMPETENCIA DEL PODER EJECUTIVO
- D) EL PODER EJECUTIVO Y LOS OTROS ÓRGANOS PÚBLICOS DEL ESTADO

CAPÍTULO CUARTO.- MODIFICACIONES AL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

- A) ELECCIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A DOS VUELTAS
- B) RESPONSABILIDAD JURÍDICA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
- C) FORTALECIMIENTO DE LA DIVISIÓN DE PODERES
- D) PRESIDENCIALISMO Y DEMOCRACIA POLÍTICA

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

En los últimos meses, la elección presidencial de 2006 ha sido el tema fundamental de discusión en nuestro país. No parece exagerado decir que en los próximos meses y quizás después, se seguirá hablando de este proceso. La investigación que me propuse realizar fue planeada desde mucho antes de estos acontecimientos y sin embargo, parece a mi juicio, un tema muy oportuno de investigación en este momento.

Considero que todo lo que ha ocurrido en este sentido puede ser analizado de diversas maneras, pero pienso que una de ellas debe tratar de ir a los aspectos más profundos de esta problemática, tomando como objeto de estudio no sólo a un proceso, sino al régimen presidencial, en tanto una de nuestras estructuras de gobierno.

En efecto, pienso que este régimen requiere una amplia modificación y es causa por el momento, de muchas de las deficiencias en el funcionamiento de nuestro sistema político, no sólo en cuanto a los procesos electorales, sino igualmente por lo que se refiere al ejercicio del poder y a los resultados de éste.

Esto me ha motivado a realizar una investigación sobre el tema, para presentar la propuesta respectiva, dividida en cuatro capítulos.

En el capítulo primero analizo los antecedentes del presidencialismo en México, revisando la constitución de Cádiz, la constitución mexicana de 1824, la de 1836, las bases orgánicas de 1843 y la constitución de 1857.

En el capítulo segundo me ocupo del análisis de los elementos teóricos relacionados con el presidencialismo, entre ellos, el sistema político y la forma de gobierno, los órganos del Estado y las estructuras fundamentales de los regímenes políticos parlamentario y presidencial.

El capítulo tercero lo dedico al análisis de las estructuras del sistema presidencial mexicano, encargándome de temas como el de la elección del presidente de la República, el de las estructuras del poder ejecutivo, su competencia y sus relaciones con los otros órganos públicos del Estado.

El capítulo cuarto, finalmente, está dedicado a la presentación de mis propuestas de modificaciones al sistema presidencial mexicano, específicamente en cuanto a la elección del presidente de la República a dos vueltas, de ser necesario, a la responsabilidad jurídica del presidente de la República, al fortalecimiento del congreso de la Unión y al desarrollo de la democracia política, existiendo un régimen presidencial en nuestro país.

A mi juicio, el sistema político mexicano no podrá manifestarse democráticamente en los procesos del poder político en sus diversas etapas, mientras no se lleve a cabo una profunda modificación de sus estructuras de gobierno, señaladamente, de su régimen presidencial.

No es ésta la única estructura que debe cambiar, pero sí tiene que ser ésta una de ellas, porque si bien una vez promulgada la constitución de 1917, la forma de gobierno

presidencial fue muy útil para pacificar al país y consolidar sus instituciones, es innegable que desde hace poco más de tres décadas, los presidentes de la República han abusado permanentemente del poder y lo han ejercido autoritariamente, no sólo en cuanto a actos concretos, sino también y esto es más grave, por lo que se refiere a sus proyectos generales de gobierno, de lo cual son prueba los gobiernos neoliberales que hemos tenido desde 1982 hasta la fecha, cuyo propósito esencial ha sido la destrucción del Estado social de Derecho establecido en la constitución mexicana.

A esto se debe que proponga entre otras modificaciones constitucionales, la elección del presidente de la República por mayoría absoluta de votos a dos vueltas, la incorporación de éste al sistema de responsabilidades de los servidores públicos previstas actualmente en nuestra constitución y diversas reformas a las normas constitucionales que regulan las relaciones entre el presidente y el congreso federal, para fortalecer estructuralmente a éste órgano.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DEL PRESIDENCIALISMO EN MÉXICO

Desde su independencia, México casi siempre ha sido una República gobernada por presidentes jefes de Estado y jefes de gobierno, simultáneamente, conforme a las estructuras de un régimen presidencial.

A lo largo del siglo XIX, la inestabilidad política que vivió el país entre otras razones, como consecuencia de las guerras internas y de las invasiones estadounidense y francesa, de las luchas separatistas en Texas y en el sureste y de los conflictos entre liberales y conservadores, se reflejaba en las constantes dimisiones de presidentes electos, lo cual hacía necesario el nombramiento de un interino o de un sustituto, cuyo esfuerzo tenía que concentrarse en la pacificación del país y en la defensa del régimen.

Tras la relativa pacificación emprendida por el gobierno del dictador Porfirio Díaz en la parte final de ese siglo, del movimiento social revolucionario del siglo XX surgió una nueva Constitución y un nuevo sistema político, uno de cuyos elementos fundamentales fue el PRI (Partido Revolucionario Institucional, formalmente registrado con ese nombre en 1946), con sus distintos nombres, Partido Nacional Revolucionario (1929) y Partido de la Revolución Mexicana (1934), el cual siempre ha llevado a sus candidatos a la presidencia al poder, con excepción de lo ocurrido en el año 2000.

Para entender en qué consiste y cómo ha funcionado el régimen presidencial mexicano es necesario conocer sus elementos constitucionales y su realidad política, así como los antecedentes históricos de su formación, aspecto que revisaremos en este capítulo.

CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

No debe soslayarse la importancia que tiene en nuestra historia constitucional este instrumento de gobierno que, si bien rigió efímeramente, su influencia se extiende hasta nuestros días, pues, abstracción hecha de algunos cambios de relativa consideración, varios de sus elementos se reflejan en nuestras instituciones vigentes.

Las cortes doceañistas fueron convocadas el 28 de octubre de 1809 por la Suprema Junta Gubernativa del Reino que a la sazón funcionaba en Sevilla. Constituida la asamblea de las Cortes, primero en la isla de León, un poco después en Cádiz, los representantes proclamaron el principio de la soberanía nacional, iniciando la labor legislativa que transformaría a España y sus colonias.

De manera novedosa, las Cortes de Cádiz se integraron con diputados de la metrópoli y sus Colonias. El total de representantes fue de 303, de los cuales, 37 eran americanos (7 del Virreinato de México, 2 de la Capitanía General de Guatemala, 1 de la Isla de Santo Domingo, 2 por Cuba, 1 por Puerto Rico, 2 de Filipinas, 5 de Virreinato de Lima, 2 de la Capitanía General de Chile, 3 por el Virreinato de Buenos Aires, 3 por Santa Fé, y 2 por la Capitanía General de Caracas). Del total de 37 diputados presidentes, 10 de ellos fueron americanos. La Comisión nombrada para hacer el proyecto de constitución se conformó con 9 peninsulares y 5 americanos y fue presidida por don Diego Muñoz Torrero.

La Constitución de Cádiz de 1812, jurada el 19 de marzo del mismo año, fue promulgada bajo el título de “Constitución política de la Monarquía Española”. Fue abolida ese mismo año y reestablecida en 1820.

El documento constitucional se divide en diez títulos y 384 artículos con las ideas liberales predominantes y consigna el principio de la soberanía nacional, limita la monarquía hereditaria, reconoce al catolicismo como religión oficial, establece la división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) e instaura los derechos y deberes de los ciudadanos, sentando las bases para el establecimiento de los que serían los Estados liberales burgueses de Derecho de ese siglo.

La Constitución gaditana define a la Nación española como “la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios” y por ende, reconoce como españoles a todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas, a los hijos de éstos, igualmente a los extranjeros que hayan obtenido de las Cortes carta de naturaleza y además, a todos los que tuvieran diez años de vecindad, ganada según la ley en cualquier pueblo de la Monarquía.

El texto constitucional reconoce como un de sus principios más preciados el de la “soberanía nacional”. Se deslinda del origen divino del poder de los monarcas, al igual que de las pretensiones imperiales y de dominio napoleónico, al declararse “libre e independiente, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia”.

La forma de gobierno que proponía era una monarquía moderada hereditaria. El poder estaría dividido entre el rey, el rey y las cortes, y distintos tribunales.

CONSTITUCIÓN DE 1824

Tras la abdicación del Emperador Agustín I, el Congreso decidió abolir el imperio y nació la Primera República, la cual duró casi cuarenta años hasta la formación del Segundo Imperio y la coronación del Archiduque Maximiliano de Habsburgo.

En la discusión sobre la forma de organización de los poderes en el seno del Congreso Constituyente de 1823-1824, parece evidente la influencia del pensamiento francés directamente, del propiamente español de Cádiz y del modelo estadounidense, como habrá ocasión de comprobar.

Como se sabe, el Congreso Constituyente inició sus labores en un ambiente muy difícil por la descomposición política generalizada que amenazaba la unidad nacional: Nueva Galicia se declaró Estado libre y soberano y dio paso a un Congreso Constituyente local, para dotarse de una Constitución y en situación muy parecida se encontraban Zacatecas, Yucatán y Oaxaca.

Con el fin de calmar los exaltados ánimos federalistas y darse un respiro para redactar con más calma un proyecto de Constitución, la comisión redactora trabajó en un documento que diera garantías de que la forma federal de Estado iría a ser adoptada. En los trabajos de esta comisión tuvo un papel decisivo Miguel Ramos Arizpe, que a su vez se había destacado como diputado en las Cortes de Cádiz.

Después de varios proyectos, en los que no pudieron ponerse de acuerdo sobre la forma de organización del Ejecutivo, decidieron posponer la solución hasta que fuera redactada la Constitución, por lo que el documento en cuestión, denominado Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, del 31 de enero de 1824, no se pronuncia al respecto.

La pertenencia de los diputados constituyentes al bando federalista o al centralista no guardó relación alguna con la posición que tomaron frente a la organización del Ejecutivo, ya fuera en favor de una titularidad unipersonal o colectiva.

Para unos, las razones que los inclinaban por la solución unipersonal eran la energía, celeridad, unidad y secreto, cualidades que se supone le son propias, y para otros, eran la libertad, seguridad y temor al abuso del poder, los argumentos que se contraponían.

La grave amenaza de desintegración de la Nación impuso, finalmente, la titularidad unipersonal del Ejecutivo en la versión final de la Constitución. El peligro de secesión que implicaba la fuerza centrífuga confederada sólo pudo ser conjurado por la fórmula que salvó la unidad nacional: la adopción de la forma federal de Estado y de la forma presidencial de gobierno.

A juzgar por los testimonios que brindan los propios creadores de la Constitución, fue su intención diseñar un Ejecutivo fuerte.

En efecto, en el proemio de la misma expresan su voluntad de “crear un gobierno firme y liberal sin que sea peligroso” y de “armar el Poder Ejecutivo de la autoridad y decoro bastantes a hacerlo respetable en el interior y digno de toda consideración para con los extranjeros”.

En consonancia con esa idea y tomando el modelo estadounidense, se previó que se depositaría el Supremo Poder Ejecutivo en un solo individuo, denominado presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con lo que se afirmaba su fuerza.

Su elección se hacía por mayoría absoluta de votos por la legislatura de cada Estado, con lo que, al tiempo que se separaban los poderes y se daba intervención a las entidades federativas, se dotaba al Ejecutivo de autonomía frente a un Congreso que, dividido en dos cámaras, era elegido, a su vez, de manera indirecta por los ciudadanos de los Estados, la de Diputados, y por las legislaturas de cada Estado, la de Senadores.

Lo que explica que ni el presidente tenía facultades para disolver el Congreso o impedir sus tareas, ni éste tenía facultades para exigir de aquél su renuncia por razones exclusivamente políticas. Siendo, en consecuencia y en términos generales, adoptado el principio de separación tajante de poderes, se consignaron algunas excepciones que suponían la cooperación entre ellos.

En materia legislativa, el presidente tenía facultades tanto para iniciar leyes como para vetarlas, publicarlas, circularlas y hacerlas guardar.

En lo que concierne a los nombramientos, también se le asociaba con el Senado para su ratificación en los casos de ciertos empleados de hacienda, diplomáticos, cónsules, coroneles y otros oficiales, etcétera.

En lo relativo a la conducción de la política exterior necesitaba de la aprobación del Congreso para declarar la guerra, celebrar concordatos con el Vaticano, dirigir negociaciones diplomáticas y celebrar tratados.

En lo que toca a sus relaciones con el Congreso, el presidente tenía facultades para pedir la prórroga de sesiones hasta por 30 días y convocarlo a sesiones extraordinarias.

El presidente de la Constitución de 1824 tenía también otras facultades, éstas exclusivas, entre las que destacaban la de nombrar y remover

libremente a los secretarios del despacho; la de dar reglamentos, decretos y órdenes; la de cuidar la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones; la de disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra y de las milicias locales, etcétera.

Por una figura jurídica, denominada refrendo ministerial, cuyo origen se remonta a la Constitución francesa de 1791, que pasa por la de Cádiz de 1812 y que recoge la mexicana de 1824, se ha querido calificar a ésta de parlamentaria. Se ordenaba, en efecto, que todos los reglamentos y órdenes del presidente deberían ir firmados por el secretario del despacho correspondiente, sin cuyo requisito no serían obedecidos.

Con ello se establecía un sistema de responsabilidad penal de los secretarios que autorizaran actos del presidente contrarios a la Constitución, constituciones locales o leyes generales.

La injerencia del Legislativo se reforzaba por la obligación de los secretarios de dar cuenta ante las cámaras del estado de sus respectivos ramos. Sin embargo, al mantener el presidente la facultad de nombrarlos y removerlos libremente, no se ponía en juego la responsabilidad política de éstos ante el Congreso, como lo exigen las reglas del sistema parlamentario.

Si bien el Constituyente de 1823-1824, impulsado por el peligro de disolución de la Nación y ante las graves amenazas externas, hizo explícita su voluntad de constituir un presidente fuerte, el temor a los excesos que pudiera cometer un Ejecutivo unipersonal, al que había dotado ciertamente de importantes facultades, lo compelió a incluir algunas limitaciones al ejercicio de su competencia.

En primer término, pese a su investidura de jefe de Estado, el presidente no era inviolable o intocable, como lo quiere un régimen monárquico. Si bien era irresponsable políticamente era, en cambio, susceptible de ser responsabilizado penalmente, pues podía ser destituido por las cámaras del Congreso, actuando éste como Gran jurado, y ulteriormente procesado por delitos expresamente señalados en la Constitución. Esta responsabilidad se extendía a los secretarios del despacho.

Seguidamente, de la Constitución de la Gran Colombia de 1821, se instituyó la figura del Concejo de Gobierno pero, a diferencia de aquélla y de la de Cádiz, se configuró por la mitad de individuos del Senado: un senador por cada Estado.

Estaba presidido por el vicepresidente y dotado de facultades que acotaban la autoridad del presidente, como la de velar por la observancia de la Constitución y la de hacerle observaciones para el mejor cumplimiento de ésta y de las leyes.

Aquí el gobierno se encontraba en el caso de consultar a personas que le eran perfectamente extrañas, que muchas veces le son indiferentes acerca de sus aciertos, y cuando la mayoría de ese concejo consta de individuos de lo que se llama oposición, sus consultores estarán positivamente interesados en perderlo con su consejo.

En este mismo orden de ideas, y a la manera de la Constitución estadounidense en su versión original, se acotó la figura del presidente por la de un vicepresidente, que lo sustituyera en sus faltas.

El procedimiento para elegir a ambos funcionarios se mostraría como un disparate constitucional de funestos resultados políticos: la legislatura de

cada Estado elegiría por mayoría a dos individuos, designándose presidente al que tuviera más votos y vicepresidente al que le siguiera en votación.

En otras palabras, se elegía como vicepresidente, y en consecuencia a quien podía sustituir en sus funciones al presidente y a quien presidía el Concejo de Gobierno, al rival más cercano del propio presidente en la lucha electoral.

En resumen, La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, fue publicada el 4 de octubre de 1824, estableciéndose una República Representativa Popular y Federal, con una Religión católica e intolerancia religiosa; el Ejecutivo era unipersonal y existía un vicepresidente; el Poder Legislativo bicameral; el Poder Judicial estaba integrado por una Corte suprema de Justicia, con Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito y se contemplaba la existencia de un Concejo de Gobierno, mismo que entraba en funciones cuando estaba en receso el Congreso General. No contenían ninguna mención a las garantías individuales, pero algunos de los Estados elaboraron, a su amparo, constituciones locales en las que se consagraban las libertades individuales.

CONSTITUCIÓN DE 1836

Esta constitución es conocida como “las siete leyes” y es la primera establecida por un gobierno conservador en la historia de nuestro país. En las siete Leyes Constitucionales, publicadas el 30 de diciembre de 1836, se estructuró un órgano de control de la constitucionalidad que se denominó “Supremo poder conservador”, el cual estaba constituido por cinco individuos, en cuya selección se seguía el procedimiento de insaculación y se tomaban en cuenta los ingresos personales. Este órgano tenía la facultad

de declarar nulos los actos de los tres poderes, reformar la constitución y sólo respondía ante Dios y la opinión pública

El Poder Legislativo estaba establecido en forma bicameral; el Poder Judicial estaba integrado por una Corte Suprema de Justicia y por los Tribunales que estableciera la ley.

En esta Constitución no se consagraron las garantías individuales. Existían gobiernos locales departamentales, con un gobernador y juntas departamentales a la cabeza.

El Poder Ejecutivo era unipersonal, contaba con un concejo de gobierno y con cuatro ministros. Con el evidente propósito de quebrantar la obstinada autonomía y resistencia de los intereses locales que se enfrentaban al proyecto centralizador, necesario según sus defensores, para la construcción del Estado nacional, la nueva Constitución que en realidad estaba conformada por siete estatutos de carácter constitucional convirtió a los Estados en departamentos, a los congresos locales en juntas departamentales y a los ejecutivos locales en funcionarios nombrados por el Poder Ejecutivo central.

Aunque se mantuvo el principio de la separación de poderes y su distinción en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, siguiendo una preocupación de Siéyés se estableció un árbitro suficiente para que ninguno pudiera traspasar los límites de sus atribuciones.

Esta primera Constitución centralista mantuvo el sistema presidencial de gobierno y depositó su ejercicio en un funcionario denominado presidente de la República, como bien cuadraba con su carácter unitario. Su forma de elección fue concebida de modo semejante a las “listas de confianza” de Siéyés.

El procedimiento consistía en que las juntas departamentales lo elegían de una terna formada por la Cámara de Diputados de entre los individuos de otras tres ternas que, a su vez, habrían de formar una, integradas una por el presidente saliente en junta de Concejo y de Ministros, otra por el Senado y la última, por la Alta Corte de justicia.

En un intento por reparar los errores cometidos en 1823-1824, la nueva Constitución trató de reestablecer el equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Así, se eliminó la vicepresidencia y se hizo impune al presidente por la comisión de cualquier clase de delito, aun tratándose de delitos oficiales políticos, no pudiendo ser acusado desde el día de su nombramiento, sino hasta pasado un año de haber cumplido su mandato.

En este mismo afán, se modificó la naturaleza del Concejo de Gobierno, al cambiar su composición y atribuciones. Esta Constitución mantuvo, no obstante, el refrendo ministerial y por su conducto, la responsabilidad penal de los secretarios del despacho.

Como en el caso de la anterior Constitución, los creadores de la de 1836 dieron muestra evidente de su preocupación por limitar los excesos y abusos del Poder Ejecutivo, no advirtiendo que para poder gobernar, aquel poder acotado y limitado de 1824 tenía que echar mano ilegalmente de facultades extraordinarias.

Así, en su propósito de combatir la dictadura presidencial, se previó la existencia del Supremo Poder Conservador, que más que árbitro se iría a erigir en instancia suprema y en estrecho vigilante de los otros tres.

En efecto, se previó que este organismo, conformado por cinco individuos, tuviera entre otras facultades, la de declarar nulos desde una ley hasta los actos del Ejecutivo, pasando por los de la Suprema Corte, si los considerara contrarios a la Constitución; la de suspender a la Suprema Corte o las sesiones del Congreso y la de declarar la incapacidad física o moral del presidente y aun podía declarar cuándo era el caso de que éste tuviere que renovar a todos sus ministros, etcétera. Prensado entre el Poder Legislativo y el Supremo Poder Conservador, el Poder Ejecutivo quedó paralizado, al grado que le fueron negadas facultades extraordinarias para defender a la Nación en la guerra contra Francia en 1838.

CONSTITUCIÓN DE 1843

En los años treinta, el cambio en el rumbo de la política de Antonio López de Santa Anna traería resultados funestos para la República. En efecto, Santa Anna que debió haber defendido las reformas liberales impulsadas en el breve periodo de gobierno de Gómez Farías, por el contrario, se declaró a favor del partido conservador.

Santa Anna deroga la legislación reformista impulsada por Don Valentín Gómez Farías, produciendo un grave retroceso al conservadurismo, al mismo tiempo que se asestaba un duro golpe al federalismo. México adoptaría la estructura de una República central sustentada en el complejo legislativo conocido como las “Siete Leyes” o las “Leyes Constitucionales” de 1836.

Con el objeto de convocar a un nuevo Congreso y elegir un presidente provisional, en el mes de septiembre de 1841, López de Santa Anna declara las Bases de Tacubaya. Como resultado de las elecciones de diputados que

se efectuaron en abril de 1842, el pueblo eligió a un importante número de representantes de tendencia liberal, en su mayoría interesados en regresar al régimen federalista. Los diputados liberales presentaron su proyecto de constitución federal en un ambiente casi de linchamiento político en su contra, sobre todo por parte de la prensa conservadora, por lo que su iniciativa pasaría a la historia sin pena ni gloria.

En 1843, durante el gobierno dictatorial de Antonio López de Santa Anna, se nombró la Junta Nacional Legislativa que sancionaría una nueva carta constitucional bajo el título de Bases de Organización Política de la República Mexicana.

El 7 de Enero de 1843, la Junta nombró la Comisión de Bases Constitucionales que se compondría de nueve individuos, la cual fue facultada para presentar para su deliberación los fundamentos del proyecto constitucional. El 20 de Marzo se dio primera lectura al proyecto de Bases de Organización para la República Mexicana presentado por la Comisión, dándose la segunda lectura el 8 de Abril, en la misma sesión, en la cual y sin gran discusión se aprobó en lo general, procediéndose de inmediato a la discusión en lo particular.

La nueva Constitución preserva buena parte de los logros legislativos impulsados por los liberales, entre otros: la abolición de todo tipo de esclavitud, la libertad de imprenta y de opinión, la seguridad personal y la inviolabilidad del domicilio y de la propiedad, a menos que se expropiara por causa de pública utilidad.

No obstante, esta Constitución continuó el proyecto centralista y conservador de las Siete Leyes de 1836 e incluso instituyó un desmesurado

derecho de veto a favor del Poder Ejecutivo. Un nuevo intento centralista vería la luz en las Bases Orgánicas de 1843, aunque muy matizado por elementos federalistas y con un Ejecutivo reforzado, entre otras razones, por la desaparición del Supremo Poder Conservador.

Se mantuvo la titularidad unipersonal del Ejecutivo en las manos de un presidente de la República, electo por sufragio restringido e indirecto a tres grados. Se refrendó su carácter de irresponsable políticamente y sólo se estableció la posibilidad de acusarlo por la comisión de delitos de traición contra la independencia y la forma de gobierno, hasta el año siguiente al de haber dejado el cargo.

Una nota relevante que la distingue de las anteriores constituciones y que se inscribe en el intento de reforzar al Poder Ejecutivo es la introducción, por primera vez, del uso de facultades extraordinarias, exclusivamente en los casos de invasión extranjera o de sedición tan grave que hiciera ineficaces los medios ordinarios para reprimirla.

Esta disposición se acotaba al decretar que en circunstancias extraordinarias para la seguridad de la Nación, el Congreso podría suspender, por tiempo determinado, las formalidades para la aprehensión de delincuentes.

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843 tuvieron vigencia hasta 1846, apenas un poco más de tres años, planteándose en plena guerra contra la intervención norteamericana la conveniencia de recuperar la Constitución de 1824, adjuntándole un Acta Constitutiva y de Reformas propuesta en 1847.

CONSTITUCIÓN DE 1857

El Constituyente de 1856-1857 fue modelo de moderación y de composición de intereses de las tres principales tendencias encontradas ideológicamente existentes en el país, ya que los únicos excluidos fueron los santanistas.

A tal punto esta Constitución fue producto del consenso que al final, quizá por la incoherencia, producto de las recíprocas concesiones, la obra no satisfizo a los liberales puros ni a los moderados, ni a los conservadores. Diferencias aparte, unía a los diputados constituyentes una acendrada desconfianza hacia el Poder Ejecutivo y una fe desmedida en la representación de la soberanía, encarnada en el Legislativo.

Los excesos dictatoriales de Santa Anna habían dejado como legado común el rechazo a la tiranía y al abuso, de manera que el Ejecutivo no era visualizado como órgano del Estado, sino como la personalización misma del dictador y una amenaza para las libertades públicas que representaba el Congreso. Compartían, en sus concepciones políticas, abstracciones poco ancladas en la realidad que, si bien dotadas de rigor lógico, carecían en cambio de los asideros terrenos que exige la realidad del arte de gobierno.

Al Ejecutivo lo concebían como un titular de la acción y de la fuerza, pero como al mismo tiempo lo asociaban con el despotismo santanista, lo fortalecieron con una buena dotación de atribuciones, por una parte, y por la otra, como si se arrepintieran, lo sometieron a tal punto al Congreso que destruyeron su fuerza y autoridad.

De primera intención, quiso el Constituyente de 1856-1857 dotar al Ejecutivo de autonomía y fuerza no sólo frente al Legislativo, sino frente a las entidades federativas, pues a diferencia de la Constitución de 1824, que disponía la participación de la legislatura de cada estado y eventualmente, de la Cámara de Diputados en la elección del presidente, en ésta se dispuso la elección indirecta, en primer grado y en escrutinio secreto. El resultado era obvio: se "nacionalizaba" esta elección, arrancándosela a los estados y consecuentemente, se fortalecía la Federación.

Otro signo de su intención de fortalecer la institución presidencial fue la figura jurídica de que puede disponer el Ejecutivo en situaciones de emergencia extrema o estado de necesidad, denominado estado de sitio, estado de emergencia o dictadura constitucional del presidente, que consiste en el otorgamiento de facultades extraordinarias para legislar que implica una derogación del principio de separación de poderes y la suspensión de garantías que se traduce en una derogación temporal de los derechos individuales.

También fortalecía al presidente la facultad de nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, por lo que es claro que no fue adoptado un gobierno de gabinete. Sin embargo, sí parece haber sido voluntad del Constituyente establecer la responsabilidad parlamentaria no por medio de previsiones expresas, sino dejando las vías y los medios para los cambios en el gabinete a los precedentes, prácticas y procedimientos formulados por el hegemónico futuro Congreso.

Tomando como base una redacción ambigua de la idea de soberanía que declara que la soberanía, nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, se hizo reposar toda la estructura de los poderes que divididos para

su ejercicio, se previó no pudieran reunirse dos o más de éstos en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo. La ambigüedad de esa formulación permitió ceder a la imposición de la idea de soberanía popular, al dar tratamiento preferencial al Poder Legislativo, que fue tratado con antelación a los otros y al eliminar al Senado, lo que fortalecía al Legislativo frente al Ejecutivo y que redundaría en una práctica constitucional favorecedora de un régimen de asamblea o convencional.

Debe consignarse también en el mismo sentido que, si bien se le daba al presidente participación en el proceso de producción legislativa, al concederle las facultades de iniciativa de ley y de promulgación, sin embargo, se le despojó de la de veto.

Había otras previsiones que limitaban también al Ejecutivo, éstas en lo que concierne a la responsabilidad. El presidente, durante su encargo, podía ser acusado por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común. Por su parte, los secretarios del despacho eran responsables de manera más amplia, pues podían ser encausados por delitos del orden común que cometieran durante su encargo, y por delitos, faltas u omisiones en que incurrieren en su ejercicio.

Como hemos de ver, la Constitución de 1857 no se cumplió. No sólo fueron la guerra de Reforma y la guerra contra la intervención francesa las que por largos periodos impidieran su aplicación, sino también sus inconsistencias internas, que hacían prácticamente imposible la gobernabilidad, y los gobernantes prescindieron de ella.

Una vez promulgada, el 11 de marzo de 1857, fue electo Comonfort quien, paradójicamente, era el menos convencido de que su observancia fuera posible. Insatisfechos con ella, a los liberales les parecía tibia e inconclusa y a los conservadores, condenable, por considerarla jacobina. El Papa la censuró y la jerarquía católica mexicana ordenó a los sacerdotes negar la absolución a quienes no se retractaran públicamente de su juramento.

Los pronunciamientos estallaban por todas partes, la hacienda carecía de fondos y el Congreso concedió facultades extraordinarias a Comonfort. El 17 de diciembre, Zuloaga se pronunció en Tacubaya, desconoció la Constitución y convocó a un nuevo congreso constituyente. El propio presidente Comonfort se adhirió al plan golpista, pero Juárez a la sazón presidente de la Suprema Corte de justicia, con fundamento en la Constitución, asumió la titularidad del Ejecutivo y reivindicó la vigencia de ésta. Se iniciaba la guerra de Reforma.

Debido a las circunstancias extraordinarias de la lucha armada, la Constitución de 1857 fue más una bandera alrededor de la cual se aglutinaron los liberales y un símbolo que fundaba la legitimidad de los poderes extraordinarios que se arrogó Juárez, que un instrumento de gobierno para cumplirse y hacerse cumplir.

Vencidos los conservadores y reestablecido el orden constitucional, en enero de 1861 se convocó a elecciones de diputados y de presidente. Tampoco en estas condiciones fue posible hacer reinar el gobierno de la Constitución, pues, una vez que tomó posesión del cargo, al presidente le fueron concedidas facultades extraordinarias en materia hacendaria y poco después, en varias ocasiones acudió a una serie de medidas severas, entre las que estaba la suspensión de garantías, para reprimir las rebeliones e

imponer la paz, hasta que en diciembre se reforzaron con facultades omnímodas, sin más restricciones que salvar la independencia e integridad del territorio nacional, la de gobierno establecida en la Constitución y los principios y leyes de Reforma. La utilización de estas medidas extremas a que acudiera Juárez tiene su explicación en la precaria situación en que se encontraba el Ejecutivo frente a un Congreso unicameral y a los poderes locales.

En septiembre de 1861, a escasos tres meses de reestablecida la normalidad institucional, 51 diputados suscribieron la petición de renuncia de Juárez y éste sólo pudo sortear tan difícil coyuntura por el frágil apoyo de 54 votos de otros tantos diputados que rechazaron la moción de censura.

Justo Sierra describe el ambiente que privaba en el Congreso como joven, apasionado, saturado de exaltación política y dividido equilibradamente entre juaristas y antijuaristas. Señalaba Sierra que los cambios en el gabinete eran frecuentes, las discusiones en la Cámara tumultuosas y la permanencia misma de Juárez en el poder se veía en entredicho, ya que se tomaban votaciones de confianza y de censura.

Por supuesto que había una base legal que daba sustento y alentaba este comportamiento. El ilustre constitucionalista Martínez Báez ha puesto de relieve que el Congreso Constituyente de 1823-1824 emitió, entre otras disposiciones, un "Reglamento para el gobierno interior del Congreso general" de 23 de marzo de 1824 y que en ese instrumento existían disposiciones que han tenido larga vigencia, ya que no fue derogado por otro, sino hasta 1897, pero lo notable es que pese a los diferentes cambios se hubieran mantenido algunas disposiciones que excedían a la Constitución.

Éstas consistían principalmente en que los secretarios del despacho podían ser llamados por el Congreso o enviados por el gobierno para asistir a alguna discusión y podían pedir el expediente para instruirse. También se les autorizaba para informar al Congreso, antes de comenzar una discusión, de lo que estimaren conveniente y a exponer cuantos fundamentos quisieren en apoyo de su opinión. A los secretarios se les autorizaba igualmente a asistir, sin derecho a voto, a las sesiones.

En suma, la Constitución propiciaba una práctica más que parlamentaria, convencional, que se reflejaba en la ley secundaria y que iba más allá de la Constitución misma, puesto que violaba las reglas del sistema presidencial puro que, al separar rigurosamente los poderes, proscribía las interferencias mutuas y hace inconcebible que el Ejecutivo pueda ser responsable políticamente ante el Congreso.

También es claro que todo esto tenía una base real: la ausencia de una mayoría en el Congreso que apoyara a Juárez.

Los retos de la oposición conservadora eran enfrentados por el gobierno, en medio de graves problemas financieros. El 17 de julio de 1861 se decretó la suspensión de pagos de la deuda externa. Los gobiernos de Inglaterra y Francia solicitaron al mexicano la derogación del decreto y como no fue atendida la petición, el 25 rompieron relaciones con México. Al finalizar el año de 1861 y virtualmente vencida la reacción conservadora, el gobierno iba a enfrentar graves complicaciones internacionales que favorecían esta causa: los ejércitos de España, Francia e Inglaterra desembarcaron en Veracruz y se apoderaron del puerto a principios de 1862. Rota la alianza entre los gobiernos invasores, se reembarcaron las tropas españolas e

inglesas, pero se iniciaba el intento de imposición de un gobierno monárquico apoyado por Francia y la larga lucha por la liberación nacional.

Parece obvio señalar que, durante la etapa de la guerra contra las fuerzas invasoras francesas, la Constitución no fue aplicada dadas las condiciones extraordinarias. Juárez hizo uso de facultades omnímodas, sin más restricción que la salvación de la integridad nacional, pero lo hizo con altura de miras y con completo éxito.

Vencido militarmente el régimen imperial, capituló sin condiciones ante el gobierno republicano y éste se reestableció en la ciudad de México. Apremiado por la ingente necesidad de reinstalar los poderes y de reanudar la normalidad institucional, Juárez lanzó el 14 de agosto una convocatoria para la elección de los supremos poderes y la acompañó de otra para una consulta refrendaría, así como de una circular firmada por el secretario Lerdo de Tejada en la que se explicaba el porqué de la consulta.

Se convocaba a un verdadero referéndum, aunque la convocatoria y su circular usan el término plebiscito para reformar la Constitución, sin someterse al procedimiento que para su reforma la misma Constitución preveía. Mostrando un sólido conocimiento de las instituciones políticas de otros países y un recto sentido político de la realidad, los autores de la convocatoria abogaban por el equilibrio de los poderes públicos, al señalar que la marcha normal de la administración exigía que no fuera todo el poder Legislativo y que ante él careciera de todo poder propio el Ejecutivo, y añadían que para tiempos normales, el despotismo de una convención puede ser tanto o más malo que el de un dictador.

A partir de esta idea inicial, todas las propuestas de reforma cobraban el mismo sentido. En efecto, consecuentes con esta idea, fundaban su alegato en favor de la restauración del Senado no sólo en argumentos federalistas, sino por la función atribuida a éste de moderar los impulsos excesivos de su colegisladora. Igualmente, se abundó en la necesidad de reestablecer el veto suspensivo, como facultad presidencial, que ya existía en la Constitución de 1824.

Asimismo, se propuso que las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo, o los informes que éste tuviera que rendir ante aquél no fueran verbales, sino por escrito, con lo que se pretendía derogar la práctica del Congreso fundada en el Reglamento de 1824 al que nos referimos antes, de convocar a los secretarios del despacho a concurrir y tomar parte en las discusiones. También se propuso que se establecieran restricciones a las facultades que la diputación permanente tenía para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, pues se había llegado al exceso de que bastaran los votos de siete diputados para acordar dicha convocatoria.

Estas disposiciones daban lugar a una práctica convencional que se aducía, era ajena a una república presidencial y fundados en esa amarga experiencia, los autores de la circular recordaban "algunas escenas deplorables en que han padecido a la vez la dignidad y el crédito del Legislativo y del Ejecutivo, con ocasión de algún interés particular y con grave perjuicio del interés público".

El resultado electoral llevó a Juárez nuevamente a la presidencia. Sin embargo, el procedimiento propuesto para la reforma no fue aceptado, pues se consideró condenable que, cuando apenas se iba a iniciar la aplicación

de la Constitución, se la violara en el procedimiento por ella misma previsto para ser reformada.

No sería sino hasta 1874, siendo ya presidente Lerdo, que algunas de estas propuestas de reforma serían incorporadas al texto constitucional. El 20 de diciembre de 1867 se declaró a Juárez presidente constitucional y lo fue hasta su muerte, en junio de 1872.

En ese lapso y a pesar de que se declaró reestablecido el orden constitucional desde el inicio de su mandato, en numerosas ocasiones y en diversas regiones del país, fue declarado el estado de sitio, con la consiguiente suspensión de garantías y el otorgamiento de facultades extraordinarias en materia de hacienda y de guerra.

Evidentemente, se imponía una realidad que había estado presente desde el inicio mismo de la vida independiente de México y que lo seguiría estando aún por un tiempo largo: existía una disgregación de autoridad en beneficio de los grupos y poderes locales, en detrimento del gobierno nacional.

A la muerte de Juárez, asumió el gobierno Lerdo de Tejada, en virtud de su carácter de presidente de la Suprema Corte de justicia y fue durante su mandato que se logró la aprobación de las iniciativas de reforma constitucional. No podría dejar de mencionar el hecho de que, al aprobarse la restauración del Senado y al redistribuir competencias entre éste y la Cámara de Diputados, se le hubiera atribuido a aquél una facultad que, si bien es destructora del sistema federal, es explicable dada la debilidad de la Federación frente a los intereses locales. En efecto, se le facultó para declarar, cuando hubieran desaparecido los poderes de algún Estado, que era el caso de nombrarle un gobernador provisional.

Cabe agregar aquí un error de diseño constitucional más, consistente en que se concedió al Congreso las facultades de imponer contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir las dotaciones y a la Cámara de Diputados se le otorgó la facultad exclusiva de aprobar el presupuesto de egresos de la Federación, con la consiguiente inconsecuencia y disociación.

A pesar del indudable reforzamiento que con estas reformas obtuviera el Ejecutivo, el sistema tampoco pudo funcionar con normalidad, pues Lerdo también tuvo que acudir al uso de poderes extraordinarios para poder gobernar y no pudo impedir su derrocamiento por Díaz en 1876. Es de señalarse que durante largos períodos estuvieron suspendidas las garantías individuales y la gran mayoría de los ciudadanos siguió sin ejercer los derechos concedidos por el Constituyente de 1856—1857. De ningún modo fue una tiranía pues, la ley siguió siendo superior a los gobernantes; pero tampoco una democracia siquiera en proceso.

Díaz asumió provisionalmente el poder en febrero de 1877 y en mayo de ese año la presidencia constitucional. Desde su primera presidencia haría uso de la fuerza en aras de la pacificación del país: a sangre y fuego contuvo el antiguo espíritu levantisco. También contribuyó al orden, que sería la base del progreso, así como a la regulación de los diversos órdenes de la vida privada, social y económica, mediante una abundante codificación legal.

Ésta se hizo merced a una transformación al margen de la Constitución, ya que sin reformarla expresamente, el Congreso fue cediendo facultades al jefe del Ejecutivo, hasta convertirse en un instrumento completamente manipulado por el presidente, lo que rompió el equilibrio deseado por las

reformas de 1874 y concentró el poder en beneficio de éste. Lo sorprendente es quizá que, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, se hubiera justificado esta concentración de poderes, que se realizó por la vía de la delegación de facultades legislativas, sin que la hipótesis del estado de emergencia se produjera.

En este régimen se privilegió el orden sobre la libertad y se limitó a su mínima expresión la participación política, a cambio de la libertad de unos cuantos para hacer negocios. En un pacto de sumisión con los gobernadores, se les redujo al papel de virreyes designados vitaliciamente por el dictador e integrando un sistema político cuyos apoyos serían los hombres fuertes regionales y locales, para lo cual el sistema electoral de voto indirecto de 1857 se adaptaba funcionalmente de una manera perfecta para la manipulación.

A la prensa opositora se le persiguió y al Congreso se le impusieron el silencio y la obediencia. Ante la pulverización de facciones en su interior, es decir, ante la ausencia de una mayoría en el Congreso con la cual poder gobernar, se tuvo que buscar un arreglo institucional, se logró que los asuntos se resolvieran con base en la mediación presidencial.

Es así como se ha explicado la expansión del poder presidencial: a partir de las funciones que la Constitución otorgó al presidente, especialmente la facultad en materia de ejercicio presupuestal, la de crear y suprimir empleos o la de conceder promociones a los grados superiores del ejército.

El presidente logró extender su dominio hacia los Estados y regiones de la República. Hasta ahí su poder tuvo una base institucional; en cambio, más tarde, la posibilidad de reelegirse indefinidamente personalizó su poder.

Con la Iglesia católica se llegó a un tácito entendimiento y se dejó de aplicar la legislación de la Reforma. Se abrió la economía a la inversión foránea, como condición del progreso, pero el bienestar alcanzó sólo a los menos a costa de la inferioridad y pobreza de la mayoría. La acumulación de tensiones y problemas sin resolver dio lugar a un estallido social armado de enormes consecuencias, que se iniciaría el 20 de noviembre de 1910. Díaz presentaría su renuncia el 25 de mayo de 1911 y el 31 partiría al exilio.

El líder de la insurrección, Madero, ocupó la presidencia constitucional el 6 de noviembre de 1911, después de unas elecciones democráticas ejemplares. Tocó a Madero llevar a cabo una reforma constitucional y legal para hacer directa la elección de diputados y senadores y para propiciar en los partidos su conversión en estructuras organizadas que hicieran de ellos actores importantes en el juego electoral. Se dejó, con todo, el manejo del proceso electoral en manos de autoridades locales.

Aunque la XXVI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso estuvo compuesta por una minoría opositora, la mayoría afecta a Madero era totalmente indisciplinada, lo que para todo efecto daba como resultado un gobierno dividido. En estas condiciones, la oposición se dedicó a bloquear la acción legislativa de Madero, a exagerar las noticias sobre las rebeliones, la anarquía o la bancarrota y a asegurar que Estados Unidos había apoyado el movimiento maderista. El Senado, por su parte, renovado sólo 50%, era foco de conspiración e intriga, pues el dominio era totalmente porfirista. Madero se vio así, atrapado en el Congreso por la carencia de una verdadera mayoría, lo que impidió su política conciliatoria y lo redujo a la parálisis.

Sin pretender soslayar otras variables que pudieran haber influido también, el conflicto que enfrentó a Madero con el Congreso abrió la posibilidad de intervención de los militares que tantas veces en el pasado habían aparecido en escena en situaciones de conflicto entre los poderes.

El trágico epílogo de esta historia es conocido: el presidente Madero fue cobardemente asesinado por Huerta. Esta acción incalificable del usurpador detonó el levantamiento generalizado en el país, el cual habría de concluir, al menos formalmente, con la conformación del congreso constituyente de 1916—1917, del que surgiría la primera constitución con contenido social de la historia: la constitución mexicana de 1917, actualmente en vigor, a la que nos referiremos en los siguientes capítulos.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL SISTEMA POLÍTICO Y LA FORMA DE GOBIERNO

Es importante concentrarnos en uno de los temas fundamentales de la ciencia política, que es el sistema político, debido a que es un término de gran uso en la actualidad, el cual es definido por Kart Loewenstein de la siguiente manera:

“...todo Estado con unas determinadas relaciones entre los detentadores y los destinatarios del poder, expresada en la forma de unas permanentes instituciones gubernamentales es un sistema político, su característica esencial es el aparato o mecanismo a través del cual se lleva a cabo la dirección de la comunidad y el ejercicio del dominio.”¹

Este mismo autor señala que “...el sistema político es entendido como una sociedad estatal que vive bajo una ideología concreta política, sociopolítica, ética o religiosa a la cual corresponden unas determinadas instituciones destinadas a realizar dicha ideología dominante.”²

Es común que los politólogos y demás especialistas en el tema, hablen acerca del sistema político mexicano y realicen propuestas para lograr su democratización, pero no aclaran jamás qué es el sistema político, siendo para la mayoría de ellos un término equivalente al de forma de gobierno.

¹ Loewenstein, Karl, “Teoría de la constitución”, Ariel, Barcelona, España, 1976, pág. 30.

² Loewenstein. Op. Cit. Pág. 32.

El tratadista Ricardo Espinoza Toledo se refiere al Sistema Político señalando que

“...es la interacción del conjunto de instituciones organizadas y procesos políticos que dan paso a las decisiones, en comunicación e influenciar recíprocas con el medio. Se compone de valores que orientan la acción política, de normas que guían el comportamiento, de colectividades que le dan sentido y de papeles específicos que los actores y grupos políticos cumplen. Todo ello abarca el conjunto de procesos y funciones que permiten definir y alcanzar los objetivos de gobierno de una sociedad e implican decisiones que movilizan recursos materiales y humanos y que conllevan acciones colectivas y la regulación y coordinación de las relaciones entre actores y los grupos de actores que integran el sistema político.”³

El sistema político de un Estado corresponde a un concepto amplio que involucra la forma de gobierno del Estado, la organización de los poderes públicos y sus interrelaciones, las estructuras socioeconómicas, las tradiciones, las costumbres y las fuerzas políticas que impulsan el funcionamiento de las instituciones.

Las Formas de Gobierno varían en cuanto a la manera como que se estructuran los órganos constituidos existentes en determinado Estado adoptado por el conglomerado social en cuestión, existiendo diversas tipologías y criterios clasificatorios.

³ ESPINOZA Toledo Ricardo. "Sistemas Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial". Instituto Federal Electoral. Cuadernillos de divulgación. <http://doceyec.ife.org.mx/sistemas-parlamentarios.htm.espinoza>.

La Forma de Gobierno se refiere al análisis de la etapa del ejercicio del poder político, a la manera en que se estructuran los órganos constituidos del Estado y al cómo ejercen éstos su competencia.

LA FORMA DE GOBIERNO Y LOS ÓRGANOS DEL ESTADO

Para seguir desarrollando el tema es necesario referirnos esencialmente a ciertos conceptos como son Estado y Constitución, los cuales están directamente relacionados con los de sistema político y forma de gobierno.

En el ámbito de la ciencia política hemos entendido tradicionalmente como Estado la forma más elevada de institucionalización del poder político, siendo esta construcción la resultante o agrupación de diversos elementos clasificados en formales y materiales; la cual tiene como objeto la despersonalización del ejercicio del poder, ya sea con una finalidad de carácter social que es el ejercicio del poder político en atención a la voluntad de una mayoría gobernada, otorgando certeza a los actos de los gobernantes y una seguridad a los destinatarios de la relación de poder. Debemos entender que los elementos formales del Estado son gobierno y orden jurídico y los elementos materiales son población y territorio.

Acorde a la teoría clásica, el Estado es definido como una sociedad humana asentada permanentemente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica el orden jurídico que estructura la sociedad estatal para beneficio de sus habitantes

El concepto jurídico de Estado establece que es un ente que reúne los cuatro elementos señalados anteriormente, más el atributo de soberanía, formados a partir de que “...en un territorio determinado, se organiza jurídicamente un pueblo que se somete a la autoridad de un gobierno”.⁴

Debemos entender a la Constitución como la forma de ser de la unidad política, como el conjunto de decisiones políticas fundamentales que definen el ser o modo de ser del Estado y que son adaptadas por el titular de la soberanía.

El Estado denota el status histórico concreto de organización del poder político en un momento determinado, una situación específica en cierta temporalidad, por lo que en el momento de adoptarse una decisión política fundamental de carácter constituyente se está determinando si el poder político operará a futuro de cierta manera o de otra.

Por lo antes expuesto, podemos concluir que la Constitución no surge antes que el Estado, ni después, ya que al constituirse el poder de determinada forma puede señalarse que surgen en el mismo momento, porque se estructura el Estado y se constituye su organización política.

Todo tipo de Estado debe de encontrar correspondencia con una forma de gobierno que le sea compatible, pues sus estructuras deben de propender a conseguir las finalidades y objetivos del poder deseados.

⁴ BISCARETTI di Ruffia. “Derecho Constitucional”. Ed. Tecnos. Madrid. 1973. pág. 99

El tratadista Vergotinni afirma en cuanto la forma del Estado y la forma de su gobierno lo siguiente:

“Por forma de estado se entiende, convencionalmente, el conjunto de elementos que caracterizan globalmente, aun ordenamiento referido particularmente a finalidades planteadas como objetos de acción a los órganos constitucionales. Empero, caen dentro de su ámbito también los consiguientes criterios relativos a la disciplina del Estado Comunidad, al papel del individuo y de los grupos y los relativos al Estado – aparato y sus modalidades de intervención. Por forma de gobierno se entiende el complejo de instrumentos que se articulan para conseguir finalidades estatales y, por tanto, los elementos que miran a la titularidad y ejercicio de las funciones soberanas atribuidas a los órganos constitucionales”.⁵

Desde la antigüedad existió interés teórico en definir los sistemas políticos de lo cual hay abundantes pruebas, siendo muy conocidas las ideas que sobre el particular expresaron Aristóteles, Polibio, Santo Tomás, Maquiavelo, Montesquieu, Rousseau, Kant, etc.

En la actualidad, varios son los teóricos que se han dedicado a analizar las formas de los Estados y a tipificarlos, como Karl Loewentein, Georges Burdeau, Raymond Aron, Paolo Bisgaretti di Ruffia, Giuseppe de Vergottini, etc.

⁵ VERGOTINNI GIUSEPPE de, “Derecho Constitucional Comparado”. Ed. Espasa Calpe. Madris. Pág. 107.

Dentro de la división más común de los sistemas políticos se encuentra siempre una referencia a los sistemas democráticos, los cuales se caracterizan porque el poder político se distribuye en tres órganos o competencias, las autoridades son elegidas en elecciones libres, competitivas y limpias, la acción política de la oposición es aceptada e incentivada, existe un respeto y garantía por los derechos de las personas y en general, se respetan los valores, principios y atributos de la Democracia.

En las clasificaciones clásicas:

Para Aristóteles, las formas de gobierno pueden ser:

Puras:

Monarquía

Aristocracia

Democracia:

pura

representativa

mixta

Impuras:

Tiranía: defensa de un interés propio

Oligarquía: grupos que gobiernan para sí

Demagogia: tutela sólo en interés de un núcleo de la población.

Para Rousseau:

Democracia

Aristocracia

Monarquía.

Para Kant:

Autocracia

Aristocracia

Democracia

En las clasificaciones modernas

Según Jellinek, las formas de gobierno básicas y sus variedades son:

Monarquía:

Absoluta:

Hereditaria

Electiva

Por conquista militar

Limitada:

De clases

Constitucional

Parlamentaria.

República:

Aristocrática

Oligárquica

Democrática:

Antigua y moderna

Directa o indirecta.

Según Lowenstein:

Autocracia: Forma de gobierno en la que la titularidad y ejercicio del poder recaen en una o pocas personas, quien o quienes lo utilizan a voluntad, o bien conforme a normas que ellas mismas han elaborado (monarquía, aristocracia, dictadura, tiranía).

Democracia: Forma de gobierno en la que el pueblo es titular del poder o capacidad de mando y sus modalidades son:

Democracia

Directa: o clásica, o pura; es aquella en que la ciudadanía tiene a su cargo el ejercicio de todas las funciones de gobierno, inclusive las funciones

jurisdiccionales. Existió en la antigüedad y está destinada a los ciudadanos, excluyendo a los esclavos. En el siglo de Pericles (V a.C.) en la polis griega, el pueblo, reunido en asamblea directamente ejercía el poder, gobernaba, dictaba normas y se turnaban los ciudadanos para ocupar cargos públicos, a los cuales se accedía por sorteo y por breves lapsos. Es decir que el pueblo no sólo ostentaba la titularidad del poder, sino que también lo ejercía activamente.

Representativa en la que el pueblo no delibera, ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por la Constitución. Las autoridades elegidas son prestatarias de un poder que no les pertenece y que sólo pueden ejercer por el período de duración preestablecido para sus cargos, hasta que vuelvan a la vida civil. Según Rousseau esta relación entre representantes y representados se plasmaba en un "contrato social" no escrito, pero que nadie se atrevía a desconocer.

Semidirecta o indirecta en la que el pueblo toma intervención en determinados asuntos, mediante la aplicación de distintos mecanismos, como:

Iniciativa popular: Mecanismo por el cual la ciudadanía propone a las autoridades constituidas un proyecto de ley, sostenido con una determinada cantidad de firmas.

Consulta popular: Mecanismo en virtud del cual las autoridades someten a consideración del pueblo diferentes cuestiones; puede ser:

referéndum: en materia legislativa, es decir que el pueblo ratifique o rechace una norma ya elaborada, con o sin aplicación.

plebiscito: cuando no se trata de normas generales.

Apelación de sentencias cuando afectan intereses comunitarios. Se busca la declaración de inconstitucionalidad.

Revocación de mandatos: o recall. Mecanismo en virtud del cual la población decide la destitución de funcionarios, como consecuencia de lo cual se revoca el mandato de los mismos.

Defensor del Pueblo: su función es controlar a los poderes del Estado.

ESTRUCTURAS DEL RÉGIMEN DE GOBIERNO PARLAMENTARIO

Es conveniente familiarizar al lector con algunos elementos terminológicos básicos de los regímenes parlamentarios, relativos a la denominación de los órganos constituidos, para evitar confusiones comprensibles por lo demás, cuando se desconoce esta forma de gobierno, a saber:

a) El jefe de Estado en un régimen parlamentario puede ser un rey o un presidente de la República, al cual en ningún caso se asigna la competencia de gobierno y administración nacionales. El rey es obviamente, vitalicio y de origen hereditario, mientras que el presidente puede ser designado por las asambleas (p. e., en Alemania y en Italia), o elegido popularmente (p. e., en Austria o en Irlanda) y dura en su cargo determinado tiempo;

b) El jefe de gobierno recibe cualquiera de las siguientes denominaciones: primer ministro (Reino Unido), presidente del gobierno (España), presidente del consejo de ministros (Italia), “Bundeskanzler”, o “canciller de la Unión” (Alemania). En ningún caso es electo a nivel nacional, sino como miembro del parlamento en alguna zona o circunscripción electoral. Él y los ministros integran el gobierno, desempeñando sus funciones desde que el parlamento les otorga su confianza mediante el voto mayoritario de sus miembros, hasta la nueva elección de este órgano representativo, o bien, hasta que se pronuncia un voto de censura en su contra por una mayoría parlamentaria; y

c) El parlamento es el órgano de representación política, cuya integración depende del voto de los ciudadanos. En la inmensa mayoría de los regímenes parlamentarios es una sola asamblea la que ejerce atribuciones de parlamento, aunque existan dos (Reino Unido, España, Alemania), de tal suerte que la segunda comparte las facultades de legislación y algunas otras de distinta naturaleza con el parlamento, pero no las de control político del gobierno. Sólo excepcionalmente se encuentran casos en los que el parlamento está dividido en dos cámaras, correspondiendo a ambas las atribuciones de legislar y de exigir responsabilidad política por sus determinaciones al primer ministros y a los ministros que gobiernan con él (Italia). La duración del parlamento está determinada en las normas jurídicas y su denominación puede variar considerablemente (congreso de los diputados en España, Bundestag, o dieta de la Unión, en Alemania, cámara de diputados en Italia, cámara de los comunes en el Reino Unido), aunque su función sea fundamentalmente la misma en todos los regímenes parlamentarios.

Un aspecto que debe señalarse de inmediato es el relativo al elemento esencial de este régimen político. La esencia del parlamentarismo consiste en que en este régimen el gobierno (integrado por un primer ministro y por los ministros que forman parte de su gabinete) responde políticamente ante el parlamento por las decisiones que adopta al ejercer el poder, lo cual es una consecuencia directa de la “confianza” que este órgano representativo tiene que otorgarle para que puede empezar a ejercerlo. Esta “confianza” política es el fundamento constitucional del gobierno, el cual en este régimen no se elige popularmente, sino que se forma con base en una mayoría parlamentaria que determina quién debe gobernar y cuánto tiempo continuará haciéndolo, en la medida en que conserve el apoyo político del parlamento.

Precisamente, cuando se exige “responsabilidad política” al gobierno es porque el parlamento le ha perdido la “confianza” y consecuentemente, ya no existe ninguna base para que siga ejerciendo el poder, lo que equivale a decir que la mayoría de los representantes populares no confían más en quienes antes habían confiado (uno o más miembros del gobierno), los cuales por ende, deben separarse del cargo que ejercen. Esto significa que en un régimen parlamentario, cuando se exige responsabilidad política al primer ministro o a uno o más ministros, por disposición constitucional deben renunciar, consecuencia que no está sujeta a ningún tipo de negociación para eludirla, ni condicionada por la posibilidad de que el gobierno dé marcha atrás en la decisión que motivo su desavenencia con el parlamento. Obviamente, este aspecto esencial de este régimen puede estructurarse de muy diferentes maneras, lo que permite hablar de un “régimen parlamentario” general y de varios “parlamentarismos” particulares, en cada uno de los cuales, sin embargo, siempre existe el elemento esencial que distingue a esta forma de

gobierno de otras, a saber: la responsabilidad política de quienes ejercen el poder ante el parlamento.

Revisemos ahora aunque sea brevemente, las principales estructuras constitucionales con base en las cuales se diseña y funciona un régimen parlamentario. Estas estructuras son las siguientes:

- a) El voto de confianza;
- b) La moción de censura y el voto de desconfianza (censura);
- c) La cuestión de confianza; y
- d) El derecho de disolución.

El voto de confianza.- Mediante el voto de confianza del parlamento se otorga o se ratifica el apoyo de la mayoría parlamentaria a quien empezará a gobernar o a quien seguirá haciéndolo. Lo primero ocurre cuando después de la elección popular y una vez distribuidos los lugares en el parlamento, se conforma dentro de este órgano una mayoría que apoya a determinada persona para convertirse en primer ministro o su equivalente, mientras que lo segundo sucede cuando los integrantes del parlamento le confirman su confianza al gobierno una vez que éste ya está ejerciendo el poder.

En los regímenes parlamentarios se denomina “formar gobierno” a la conformación de una mayoría parlamentaria que emite un voto de confianza a quien ha sido propuesto como primer ministro y en algunos casos, a quienes lo acompañarán como ministros integrantes de su gabinete. Esto ocurre con gran facilidad cuando un partido político por sí mismo obtiene la mayoría absoluta de lugares en el parlamento y por ende, determina sin obstáculo alguno,

quiénes serán miembros del gobierno y quién lo encabezará. Sin embargo, esto no es lo más frecuente, de tal manera que en la mayoría de estos regímenes son necesarias las alianzas parlamentarias entre dos, tres o hasta más partidos para “formar gobierno”, situación que depende en gran medida tanto del “subsistema” electoral, como del “subsistema” de partidos existente en cada país.

La moción de censura y el voto de desconfianza.- Mediante estas estructuras de gobierno el parlamento puede exigir responsabilidad política al primer ministro y a los ministros, una vez que la mayoría de sus integrantes les han otorgado la “confianza” para empezar a gobernar. Este es el elemento esencial del régimen parlamentario y por ende, el que lo distingue de otras formas de gobierno. La responsabilidad política es una consecuencia directa de la “confianza” que la mayoría parlamentaria confiere a un determinado número de sus integrantes, los cuales encabezados por uno de ellos denominado “primer ministro”, convierten en decisiones de gobierno y administración las leyes y en general, las resoluciones que aprueban los representantes populares. Consecuentemente, las políticas generales de gobierno y las determinaciones concretas del primer ministro y de los ministros deben corresponder a lo que acepta y apoya política e ideológicamente la mayoría parlamentaria que mantiene al gobierno en el poder. Cuando esa correspondencia se pierde, o bien, existe la sospecha de que podría perderse, se inicia el procedimiento de responsabilidad política ante el parlamento para que éste decida por mayoría de votos si el gobierno debe dimitir, o continuar ejerciendo el poder. Esta forma de responsabilidad puede ser solidaria o individual. La primera consiste en que cuando se exige responsabilidad política a un integrante del gobierno, todos los demás también se separan de su cargo, mientras que en el caso de la

segunda, sólo deben hacerlo el o los ministros responsables de las determinaciones que motivaron la pérdida de la confianza de la mayoría parlamentaria. Normalmente, cuando se censura al primer ministros, tanto éste como los miembros de su gobierno renuncian, existiendo también la posibilidad de que “caiga” todo el gabinete en un caso de responsabilidad individual en el que por decisión propia los otros ministros se “solidarizan” con su colega y se retiran voluntariamente de sus cargos.

La “moción de censura” es una petición que hace una minoría parlamentaria al pleno del parlamento para que determine por mayoría de votos la dimisión del gobierno, la cual se exige mediante un “voto de desconfianza”, también denominado de “censura”, el cual implica que el parlamento le retira al primer ministro o a algún ministro la “confianza” que le había otorgado, debiendo éste dejar el cargo por determinación constitucional. Obviamente, la solicitud de responsabilidad política, la cual normalmente puede ser presentada por un porcentaje de integrantes del parlamento que fluctúa de un país a otro, entre un 10% o un 20%, puede fracasar, lo que equivale a decir que en la sesión en la que se decida si el gobierno es o no políticamente responsable de lo que se le acusa, la mayoría de los miembros del parlamento tiene la opción de ratificarle su apoyo mediante un “voto de confianza”, decisión que le permitirá seguir ejerciendo el poder. El “voto de censura” presenta diferentes modalidades estructurales y está sujeto a determinadas limitaciones para su aplicación en diversos países. Un caso de las primeras es el denominado “voto de censura constructivo”⁶ (konstruktives Misstrauensvotum), de origen alemán (Alemania

⁶ Esta estructura consiste en que para exigir responsabilidad política al gobierno mediante el voto de censura, es necesario que una mayoría parlamentaria se ponga de acuerdo para designar al nuevo primer ministro, requisito cuyo incumplimiento hace improcedente el “voto de censura destructivo” tradicional.

y España), mientras que un ejemplo de las segundas es su improcedencia durante estados de sitio o de emergencia.

La cuestión de confianza.- Hemos señalado que para que el primer ministro o algún ministro pierda la confianza del parlamento no es necesario que se infrinjan las normas jurídicas, aunque obviamente, el ejercicio del poder sin acatamiento del Derecho puede ser una de las causas de que una alianza parlamentaria se deshaga y se censure al gobierno, consecuencia de lo cual será su dimisión. La responsabilidad política en estos regímenes se exige cuando el órgano que gobierna toma decisiones que no cuentan con el apoyo mayoritario del parlamento, situación que provoca que éste le retire su “confianza”. Para evitar que un programa general de gobierno o una decisión concreta de quienes ejercen el poder vaya en contra de lo que la mayoría parlamentaria acepta, el primer ministro y los ministros tienen la opción de preguntar a los representantes populares si éstos en su mayoría estarían dispuestos a apoyar lo que pretenden hacer. Este planteamiento se hace mediante la “cuestión de confianza”, elemento estructural con base en el cual el gobierno consulta al parlamento antes de tomar una decisión, con el propósito de obtener la aprobación de éste para hacerlo. Si la respuesta de la mayoría parlamentaria es positiva, el primer ministro podrá actuar con toda “confianza”, mientras que si es negativa, el órgano de gobierno se abstendrá de llevar a la práctica sus proyectos.

La ventaja principal de esta estructura del régimen parlamentario consiste en que evita en gran medida, diferencias y desavenencias entre el gobierno y el parlamento, toda vez que la pregunta que se plantea al órgano de representación popular precede a la decisión que se pretende tomar, lo cual

implica que ésta todavía no se ha concretado y que podría no concretarse, a menos que la mayoría de los representantes populares la apoyara. Consecuentemente, si se logra esa aceptación, difícilmente podría presentarse un “voto de censura” motivado por la determinación que se adoptara, mientras que si ésta no hubiera sido aceptada, tampoco provocaría la “censura” del gobierno, porque éste sencillamente abandonaría su propósito al conocer la postura del parlamento. Como regla general, comprensible por lo demás con base en lo que hemos explicado antes, una respuesta de rechazo a la “cuestión de confianza” no obliga al gobierno a dimitir, porque éste no ha decidido nada, lo que equivale a decir que la votación emitida por el parlamento en contra de la propuesta del primer ministro no es equivalente al “voto de censura”, ni tiene los efectos constitucionales correspondientes a la exigencia de responsabilidad política por medio de éste⁷.

El derecho de disolución.- Como podrá advertirse, en el régimen parlamentario la posición orgánica del parlamento es de claro predominio sobre el gobierno, el cual emana de él y responde políticamente ante él. Todas las estructuras que he examinado brevemente se relacionan directamente con la responsabilidad política de los ministros exigible por los representantes populares, elemento esencial y definitorio de este régimen político. Ahora bien, como contrapartida de la atribución que se confiere a este órgano representativo para hacer dimitir al gobierno, se establece la posibilidad de

⁷ No obstante, en ciertos casos (Italia), una y otra votaciones del parlamento en contra del gobierno sí provocan la dimisión forzosa del gobierno por disposición constitucional, a lo que debe agregarse que en otros países, en ocasiones, aunque ésta no sea obligatoria tratándose de la “cuestión de confianza”, cuando el primer ministro considera que la propuesta que ha sido rechazada por el parlamento es demasiado importante para él y para su proyecto de gobierno (un programa general de privatizaciones o de política fiscal), puede separarse del cargo voluntariamente, antes de esperar a que una o varias decisiones concretas que tome motiven un “voto de censura” en su contra.

que éste plantee la disolución del parlamento, derecho que se ejerce conforme a determinadas condiciones y limitaciones, tal como ocurre en el caso del “voto de censura”. Una vez que el primer ministro pierde la confianza del parlamento, el jefe del gobierno puede plantear la “disolución del parlamento”, produciéndose la que en un régimen parlamentario se denomina “crisis constitucional”, la cual de ninguna manera debe identificarse con la falta de aplicación de la constitución, toda vez que estas situaciones y sus posibles soluciones están previstas precisamente en las normas constitucionales.

El “derecho de disolución” se establece para abrir la posibilidad constitucionalmente estructurada, de que ante una diferencia irresoluble entre el gobierno y el parlamento, con relación a la cual ha sido inútil inclusive la intervención del jefe de Estado, sean los ciudadanos los que determinen quién tiene razón en esa disputa política, veredicto que expresarán votando una vez más para elegir a un nuevo parlamento del que surgirá el gobierno que substituirá al que fue censurado. Este derecho lo ejerce el primer ministro planteando la petición respectiva normalmente ante el jefe de Estado, en virtud de que según su parecer, la decisión de la mayoría parlamentaria de retirarle su confianza no tiene justificación, razón por la cual el jefe de gobierno apela a los electores para que resuelvan el conflicto mediante una nueva elección. El rey o el presidente, según sea el caso, analiza la situación política con el propio primer ministro y con la cámara o las cámaras, tratando de evitar la “crisis”, logrado lo cual, el parlamento permanece, teniendo como tarea inmediata la “formación del gobierno” que tomará el lugar del anterior, con base en la mayoría parlamentaria conformada al efecto mediante las

negociaciones políticas necesarias para otorgarle un “voto de confianza” al nuevo primer ministro.

EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL

El régimen presidencial como estructura de gobierno se vincula directamente a la teoría de la “división de poderes” y consecuentemente, al nombre con el que se conoce a su autor, es decir, a Montesquieu. Este régimen se estableció en lo que actualmente son los Estados Unidos en su constitución federal de 1787, es decir, bastante después de que este célebre escritor hubo desaparecido⁸, lo cual significa que en el caso de este régimen, el desarrollo de la teoría que lo “explica” precedió al establecimiento de la forma de gobierno que es su objeto de estudio.

Este dato podría parecer meramente anecdótico, si no fuera por su ostensible contraste en este aspecto, con el caso del régimen parlamentario. En efecto, tratándose de esta forma de gobierno, cuyo análisis teórico inicial se atribuye a John Locke, su génesis, su desarrollo y su consolidación preceden a la teoría⁹ con base en la cual se explican sus estructuras y su funcionamiento. Estos

⁸ Charles de Secondat, barón de la Bréde y de Montesquieu, dejó de existir en 1755, es decir, más de treinta años antes de que se crearan los Estados Unidos de Norteamérica, en tanto que su obra relativa específicamente a la separación de los poderes apareció en 1748, lo cual significa que *L'esprit des lois* es casi cuarenta años más antiguo que la constitución de ese país en la que se estableció el régimen presidencial.

⁹ John Locke nació en 1632 y sus libros más importantes corresponden al último cuarto del siglo XVII, etapa de consolidación del régimen parlamentario, cuyos orígenes y desarrollo gradual pertenecían a los siglos previos, lo cual implica que en este caso, las estructuras de este régimen se fueron conformando mucho antes de que este filósofo inglés intentara explicarlas.

hechos tienen una enorme importancia para el entendimiento de la verdadera naturaleza y la teleología del régimen presidencial.

Dicho de otra manera, en el caso del régimen parlamentario, primero nació éste y se fue desarrollando y tiempo después se intentó se explicación teórica, mientras que tratándose del régimen presidencial, la teoría (la división de poderes) precedió a la estructura constitucional y fue diseñada para justificarla y para promover el establecimiento de esta forma de gobierno. ¿Qué significado tiene algo que puede parecer una simple referencia histórica? Contra lo que podría imaginarse, la importancia de lo anterior es enorme y se percibe con mayor claridad si se toma en cuenta el hecho de que la forma de gobierno presidencial es posterior al régimen parlamentario y que éste substituyó gradualmente a la monarquía, así como los Estados liberales burgueses de Derecho fueron tomando el lugar de las autocracias autoritarias en Europa, precisamente desde el siglo XVII en adelante.

LA SEPARACIÓN DE PODERES

La idea de que los órganos del Estado deben estar separados, planteada en la teoría de la “división de poderes” de Montesquieu, fue el fundamento teórico idóneo para el cumplimiento de este propósito general y para la justificación específica de la independencia del órgano de gobierno frente al “poder legislativo”. Detrás de la propuesta de que el poder no se concentrara en un solo órgano, sino se distribuyera en tres, ninguno de los cuales fuera “más fuerte que los demás”, se escondía la verdadera finalidad de este diseño estructural, a saber: ni un monarca absoluto, ni un parlamento dominante, sino un presidente independiente políticamente, con amplias atribuciones

constitucionales para gobernar y sin responder políticamente por sus decisiones.

Resueltos estos dos aspectos, había que pensar en el diseño de los elementos estructurales de este régimen, concernientes a la competencia constitucional del presidente de la República y a sus relaciones con los otros órganos constituidos del Estado, de los cuales dependía que este gobernante aparentemente “demócrata”, funcionara como el nuevo “monarca disfrazado”.

Esto significa que en la teoría de la separación de los poderes había que incluir los elementos estructurales necesarios para asegurar una posición de predominio del presidente de la República, disimulada en un supuesto equilibrio entre los órganos constituidos del Estado, los cuales se limitarían y se controlarían recíprocamente, respetando sus respectivas competencias establecidas en las normas constitucionales. Revisemos estos elementos.

ESTRUCTURAS CONSTITUCIONALES DEL RÉGIMEN DE GOBIERNO PRESIDENCIAL

En este espacio haré referencia a las estructuras del régimen presidencial, ejemplificándolas con el caso de México en el siguiente capítulo, no porque sean privativas de éste, sino porque es el que me interesa analizar, por razones obvias. Estas estructuras, en términos generales, aparecen en cualquier régimen presidencialista, independientemente de las variantes que éste pueda presentar en distintos países.

Tratándose del régimen presidencial existe una opinión generalizada en nuestro país sobre una supuesta diferencia entre éste y su versión desvirtuada que es el “presidencialismo”. Según este punto de vista, esta forma de gobierno que se estableció en la constitución federal de Estados Unidos de Norteamérica en 1787, ha funcionado en ese país de acuerdo a la teoría y sin ninguna dificultad durante doscientos veinte años, mientras que su reproducción en diversas partes del mundo, particularmente en América Latina, ha fracasado, toda vez que aunque estructuralmente es la misma que la original, por diferentes causas propias de las Naciones de este continente, su aplicación tiende a desvirtuarse y a convertirse en un régimen político autoritario. De ahí que según este punto de vista, exista un régimen presidencial y uno “presidencialista”¹⁰, versiones “virtuosa” y “viciosa”, respectivamente, del mismo régimen estructural de gobierno.

Tendría que emplear mucho espacio para demostrar detalladamente la falsedad de este planteamiento. Baste con la revisión de las estructuras de este régimen político, para percibir que éstas aparecen en el caso de Estados Unidos y en el de cualquier otro Estado con forma de gobierno presidencial. Obviamente, en el país más poderoso del mundo capitalista, es fácil incurrir en confusiones sobre el funcionamiento de este régimen, por el simple hecho de que ahí gobierna el poder económico y los órganos constituidos federales y locales están a su servicio. Es cierto que en América Latina existe una tendencia a la centralización del poder y a su ejercicio autoritario, pero no menos exacto es que en cualquier régimen presidencial, en mayor o menor

¹⁰ También suelen emplearse para los mismos efectos, las expresiones régimen “presidencialista” y régimen “neopresidencialistas”, en lugar de las que hemos mencionado antes.

grado, el presidente tiene más poder estructural y más fuerza real que el congreso, ante el cual no responde políticamente, situación que deriva del diseño de las estructuras de gobierno de este régimen, las cuales resume el Dr. Miguel Covián en los siguiente términos:

- a) El sistema bicameral
- b) Irresponsabilidad del presidente de la República
- c) El derecho del presidente de presentar iniciativas de ley y su atribución para “vetar” las leyes que expide el órgano legislativo
- d) El ejercicio permanente de las atribuciones del presidente y los períodos ordinarios de sesiones del congreso o de la asamblea de representantes
- e) La convocatoria “cerrada” a sesiones extraordinarias del órgano legislativo
- f) El informe presidencial ante el congreso de la República
- g) La atribución del presidente de escoger a los jueces de las cortes superiores¹¹.

Además de estas estructuras es necesario hacer referencia al hecho de que el presidente de la República en los regímenes presidencialistas, acumula facultades constitucionales muy importantes y ejerce un poder político real muy superior al de los otros órganos del Estado, en su condición de jefe del partido político en el poder. A estos aspectos nos referiremos en el siguiente capítulo, en el que se analizará el caso de México.

¹¹ Véase Miguel Covián Andrade, “El sistema político mexicano. Legitimidad electoral y control del poder político”, CEDIPC, México, 2004, capítulo V.

La diferencia fundamental entre los dos regímenes que nos ocupan se centra en la figura del presidente de la República de un régimen presidencial, el cual:

- a) Es de elección popular directa o indirecta, lo cual lo convierte en un detentador del poder del mismo origen que los del congreso o de la asamblea representativa, pero de origen separado;
- b) Es independiente de la representación popular legislativa, pudiendo argumentar siempre su condición de representante del pueblo, como lo son los diputados y en su caso, los senadores;
- c) No responde políticamente ante el congreso o ante la asamblea por sus decisiones, lo que lo deja exento del juicio que los representantes populares realicen con relación al resultado de sus determinaciones;
- d) No puede ser removido por el congreso porque no responde políticamente ante él al considerarse un órgano independiente, cuya elección popular es igual a la de la asamblea representativa; y
- e) Su responsabilidad jurídica es mínima, variando de un país a otro, pero siempre limitada a casos de infracciones graves de las leyes, las cuales son difícilmente demostrables tanto por su tipificación, como por el poder real que tiene el presidente en sus manos.

Como se puede advertir, se trata de un diseño estructural planteado desde sus orígenes para fortalecer al presidente de la República y para independizarlo del congreso, al cual consecuentemente se le debilita, todo lo cual implica que la separación o la división de poderes es la justificación teórica para establecer el desequilibrio entre dos órganos representativos a favor de que gobierna y en perjuicio del que crea las leyes por voluntad de los ciudadanos.

Antes de concluir sólo consideramos necesario señalar que en ambos regímenes políticos existen variaciones estructurales, las cuales han motivado que se hable de otras categorías, como el “semiparlamentarismo” y el “semipresidencialismo”. Desde nuestro punto de vista, éstas no son sino diferentes casos de parlamentarismo o de presidencialismo, porque lo que debe tenerse en cuenta es la presencia de los elementos esenciales de estos regímenes.

Recordemos que en el régimen parlamentario la característica esencial es la responsabilidad política del gobierno ante el parlamento y que la inexistencia de esta responsabilidad del presidente de la República ante el congreso o ante la asamblea, es la que corresponde al régimen presidencial. Consecuentemente, los regímenes en los que sólo los secretarios de Estado o los ministros responden al congreso políticamente por sus decisiones, no son “semis”, sino variantes de presidencialismo, porque en ellos, el presidente se mantiene exento de esta responsabilidad, no obstante que él encabeza al gobierno.

CAPÍTULO III

ESTRUCTURAS DEL SISTEMA PRESIDENCIAL

MEXICANO

El presidencialismo en México tiene algunas características especiales correspondientes a situaciones históricas, sociales, políticas y económicas propias de nuestro país, si bien fue notoriamente copiado de la forma de gobierno de Estados Unidos, según lo hemos comentado en el capítulo inicial de este trabajo.

No obstante los supuestos cambios que se han dado en México desde hace algunos años y específicamente desde el año 2000, entre otras cosas, nos proponemos demostrar en este capítulo que las estructuras de nuestro régimen presidencial no han sido modificadas en lo mínimo.

Conforme a lo dispuesto en la constitución y en la legislación electoral vigente, para la integración de los órganos de representación popular a nivel nacional; se utilizan tanto los dos principios o fórmulas tradicionales: el de mayoría relativa y el de representación proporcional.

El Presidente de la República se elige en nuestro país por mayoría relativa o simple de votos, forma de elección que se aplica también para el caso de 300 de los 500 diputados federales y para 96 de los 128 senadores, considerando a 2 por cada entidad federativa y a 1 más de “primera minoría”, la cual es una variante de la mayoría relativa o simple.

De acuerdo con el principio de representación proporcional, los cargos se distribuyen entre los candidatos registrados en función del número de votos obtenidos por cada partido político respecto del total de votos emitidos en

la elección correspondiente. De esta manera se eligen 200 de los 500 miembros de la Cámara de Diputados y 32 de los 128 senadores.

ELECCIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

El ejercicio del Poder Ejecutivo Federal es unipersonal, esto es, se deposita en un solo individuo denominado Presidente de la República. Su elección se realiza en forma libre, directa, universal y secreta, como hemos dicho, por mayoría relativa o simple de votos.

Por mandato constitucional, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos debe ser electo cada seis años, en los términos que establezcan las leyes. El artículo 9° del COFIPE señala que esta elección se hará por el principio de mayoría relativa, el cual consiste en que obtendrá el triunfo el candidato que haya obtenido el mayor número de votos sobre el total emitido, independientemente del porcentaje que éste represente sobre los votos válidos.

REQUISITOS E IMPEDIMENTOS PARA SER PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

La Constitución Política prevé los requisitos que deben acreditar los candidatos a la Presidencia de la República, los cuales están señalados en el artículo 82, en los siguientes términos:

“Artículo 82.- Para ser Presidente se requiere:

- I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijos de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.
- II.- Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;

- 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.
- IV.- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;
- V.- No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.
- VI.- No ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y
- VII.- No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.”

La Constitución Política también establece en este artículo varios impedimentos que pueden considerarse temporales o relativos y permanentes o absolutos.

Podemos mencionar los siguientes impedimentos temporales o relativos:

- Estar en servicio activo en caso de pertenecer al Ejército;
- Ser secretario o subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General del Departamento del Distrito Federal; Procurador General de la República, o Gobernador de alguna entidad federativa.

Estos impedimentos dejan de surtir efecto si el interesado se separa del cargo seis meses antes del día de la elección.

Finalmente, para acceder a la Presidencia de la República se establecen como impedimentos absolutos o permanentes, los siguientes:

- La pertenencia al estado eclesiástico o el ministerio de algún culto.
- La ocupación previa del cargo, ya sea por elección popular o en carácter de interino, provisional o sustituto.

En estos casos nadie puede ser candidato a la presidencia de la República bajo ninguna circunstancia o modalidad.

AUSENCIA DEL PRESIDENTE ELECTO

La propia Constitución Política prevé los casos excepcionales en los que, por falta o ausencia absoluta del Presidente electo, se recurrirá a otros métodos de elección para asegurar la continuidad en el ejercicio del Poder Ejecutivo.

En este sentido se establecen dos supuestos diferenciados:

I.- Si la ausencia del Presidente ocurre en los dos primeros años del periodo para el cual fue elegido, el Congreso procederá a la designación de un Presidente interino.

Si al momento de producirse la falta absoluta del Presidente el Congreso se encuentra en sesiones, éste debe constituirse en Colegio Electoral y nombrar, en escrutinio secreto y por mayoría de votos, un Presidente interino. Adicionalmente, debe 10 días después de la designación del Presidente interino, una convocatoria a elecciones para elegir al Presidente que deberá concluir el mandato sexenal, debiendo mediar, entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de 14 ni mayor de 18 meses.

Si el Congreso no estuviese en sesiones al momento de producirse la falta absoluta del Presidente, la Comisión Permanente nombrará un Presidente

provisional y deberá convocar a un periodo extraordinario de sesiones del Congreso para que éste, a su vez, designe al Presidente interino y expida la convocatoria a elecciones en los mismos términos y plazos señalados.

II.- Si la ausencia ocurre en los últimos cuatro años del mandato sexenal, el Congreso de la Unión constituido en Colegio Electoral designará un Presidente sustituto para concluir dicho mandato.

En caso de que el Congreso no se encontrase sesionando, la Comisión Permanente designará un Presidente provisional que estará en funciones mientras se convoca a sesión extraordinaria del Congreso para que este se erija en Colegio Electoral y realice la elección del Presidente sustituto.

ESTRUCTURA DEL PODER EJECUTIVO

El presidente de la República es simultáneamente, jefe de Estado y jefe de gobierno. La primera calidad le permite representar al Estado mexicano en el ámbito internacional, en el cual, por ejemplo, firma los tratados y los convenios internacionales. En cuanto a lo segundo, él tiene a su cargo el gobierno y la administración pública federales.

En su condición de titular del poder ejecutivo, el jefe de gobierno ejerce sus atribuciones conforme a una estructura orgánica prevista en la constitución y en las leyes, particularmente, en la ley orgánica de la administración pública federal y en la ley federal de entidades paraestatales.

En la primera de estas leyes se determina que la administración pública será centralizada y paraestatal y que la primera estará integrada por las siguientes dependencias:

1. Secretaría de Gobernación.
2. Secretaría de Relaciones Exteriores.
3. Secretaría de la Defensa Nacional.
4. Secretaría de Marina.
5. Secretaría de Seguridad Pública.
6. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
7. Secretaría de Desarrollo Social.
8. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
9. Secretaría de Energía.
10. Secretaría de Economía.
11. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
12. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
13. Secretaría de la Función Pública.
14. Secretaría de Educación Pública.
15. Secretaría de Salud.
16. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
17. Secretaría de la Reforma Agraria.
18. Secretaría de Turismo.
19. Consejería del Ejecutivo Federal.

COMPETENCIA DEL PODER EJECUTIVO

Las competencias o facultades del Poder ejecutivo, estas han sido agrupadas por la doctrina y autores de diversas formas.

“La diferencia entre la capacidad y la competencia se manifiesta en que la capacidad es regla, puesto que los

particulares pueden hacer todo lo que desee, en tanto no haya una norma que lo prohíba; y en el Derecho Público, la competencia es la excepción, ya que esta no se presume, sino que es menester que el orden jurídico la atribuya expresamente a los órganos administrativos. Es decir, los particulares pueden hacer todo lo que no esté prohibido y *las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les autoriza.*”¹

El tratadista y maestro Jorge Carpizo hace referencia a las facultades constitucionales y a las metaconstitucionales.

Las facultades constitucionales son otorgadas por el propio texto constitucional. En el caso del presidente de la República se establece lo siguiente:

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

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;
- II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, remover a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y, nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;
- III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;

¹ DELGADILLO Gutiérrez, Luís Humberto.” Elementos de Derecho Administrativo”. Ed. Limusa, 2000, 2a. Edición. Pág.- 102

- IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda;
- V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes;
- VI. Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;
- VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;
- VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;
- IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;
- X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;
- XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;
- XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;
- XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación;
- XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales

federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;

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

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII. Se deroga.

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

XIX. Derogada.

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

En la segunda categoría están, según el Doctor Jorge Carpizo, las facultades metaconstitucionales que son las que derivan de otras fuentes ajenas a la norma fundamental, ya sean a través del propio poder del presidente, que se atribuye facultades que no le corresponden o como consecuencias del propio sistema político.

EL PODER EJECUTIVO Y LOS OTROS ÓRGANOS PÚBLICOS DEL ESTADO

Aquí es necesario referirnos a las relaciones entre el presidente de la República y los otros poderes públicos federales, el congreso de la Unión y la suprema corte, con el propósito de percibir la posición que tiene el

primero frente a los otros dos. Para esto estudiaremos las estructuras que determinan sus relaciones conforme a nuestra constitución.

El sistema bicameral.- El primer elemento estructural diseñado para fortalecer al órgano ejecutivo y debilitar al legislativo consiste en la división de éste en dos cámaras o asambleas. Varios son los argumentos superficiales que suelen presentarse para justificar este diseño estructural que ha prevalecido en nuestro país a lo largo de su historia como Estado soberano². En realidad, se trata de dividir al órgano de representación popular, el cual normalmente es uno solo en el régimen parlamentario³, concentrando paralelamente, la fuerza del gobierno en una sola persona – el presidente --, jefe de Estado y jefe de gobierno, irresponsable además, ante el congreso o la asamblea representativa.

Irresponsabilidad del presidente de la República.- Además del elemento esencial característico del régimen presidencial, consistente en que el presidente de la República no es políticamente responsable ante el congreso o la asamblea, estructuralmente se establecen causas y condiciones mínimas para exigirle responsabilidad jurídica, las cuales por ejemplo, en nuestro país, son “la traición a la Patria y los delitos graves del orden común”. En los regímenes presidenciales en general, se determinan unos cuantos casos en los que los presidentes pueden ser acusados por infracciones a las normas jurídicas, conforme a expresiones similares a las

² En la constitución de 1857 se suprimió la cámara de senadores, manteniéndose el régimen unicameral durante 17 años, hasta que se reestableció la segunda cámara por presión de los diversos presidentes de la República, incluido Benito Juárez, todos los cuales argumentaban abiertamente que “un congreso depositado en una sola cámara era demasiado fuerte y que en esas condiciones no se podía gobernar”. En 1874, durante el gobierno de Lerdo de Tejada, se modificó la constitución y se reestableció el régimen actual.

³ Recuérdese que aunque existan dos cámaras en muchos casos, en los regímenes parlamentarios normalmente sólo una de ellas actúa como parlamento, es decir, como órgano de control político del gobierno.

que aparecen en nuestra constitución, siendo verdaderamente excepcional que un presidente sea considerado jurídicamente culpable. Una prueba contundente de lo anterior es el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, primer Estado con régimen presidencial, en el cual durante doscientos treinta años, sólo tres presidentes han sido acusados, de los cuales uno nada más fue separado de su cargo en el siglo XIX. En América Latina es poco frecuente que las constituciones señalen causas amplias de responsabilidad jurídica de los jefes de Estado y de gobierno y es igualmente raro que éstos sean sancionados por este tipo de responsabilidad, como ocurrió hace algunos años en Ecuador y en Brasil.

Si se observa con atención, en los regímenes monárquicos los reyes no eran política, ni jurídicamente responsables ante los parlamentos, obviamente y en cuanto a lo único que no se les toleraba, era la traición a la corona. Por cierto, no deja de ser significativo que en nuestro país, en un caso extremo, si el presidente de la República fuera acusado penalmente – traición a la Patria o delitos graves del orden común --, no conocería de la causa un tribunal, sino la cámara de senadores, a la que suele denominarse “cámara alta”, como se llamaba a la cámara de los Lords en Gran Bretaña, la cual fue establecida por los reyes como contrapeso de la de representación popular – cámara de los “comunes” – y cuyos integrantes eran designados por los monarcas, teniendo como una de sus atribuciones la de juzgarlos en calidad de “pares nobiliarios” o “iguales aristócratas”, diferentes a los representantes de los gobernados elegidos por éstos.

El derecho del presidente de presentar iniciativas de ley y su atribución para “vetar” las leyes que expide el órgano legislativo.- En los regímenes presidenciales se otorga la facultad de presentar proyectos de ley al presidente de la República. Esta atribución parece natural y necesaria si

se acepta la idea de que el responsable del gobierno nacional o federal sabe cuáles son las leyes que se requieren para diseñar las políticas gubernativas que permitan atender las necesidades sociales. Además, esta facultad resulta conveniente porque el presidente no debe esperar a que el órgano legislativo perciba la ausencia de una ley y proceda a su elaboración, lo cual podría retrasar su aprobación y entrada en vigor.

Estos argumentos son aparentemente suficientes para justificar la intervención del órgano de gobierno en el procedimiento legislativo. No obstante, si esta participación del presidente en la elaboración de una ley se relaciona con la facultad que tiene de “vetar” las leyes del congreso o de la asamblea para evitar su publicación y si además, ambas atribuciones se analizan conforme a las estructuras de un régimen monárquico, las conclusiones a las que se llega son muy diferentes de las anteriores. Recordemos que en el régimen presidencial, una vez que el órgano legislativo ha aprobado las leyes, éstas pueden ser vetadas por el presidente de la República en lugar de publicarlas, para lo cual dispone normalmente, de un plazo determinado – en nuestro país es de diez días, a menos que el congreso no esté reunido, en cuyo caso, las observaciones a la ley deben presentarse a más tardar el primer día de sesiones del siguiente período ordinario --, lo cual en caso de ocurrir, fuerza a que el órgano legislativo modifique la ley o la vuelva a aprobar, pero ahora mediante una mayoría de votos absoluta o calificada – en nuestro país, se requiere una mayoría de dos terceras partes de votos para superar el “veto” presidencial --, en defecto de la cual, la ley no podrá publicarse, ni entrar en vigor.

Si al presidente le interesa la expedición de una ley para estar en condiciones de ejercer determinadas atribuciones, puede presentar el proyecto correspondiente ante el congreso, sin esperar a que éste decida

iniciar el procedimiento legislativo. En cambio, si al “monarca” disfrazado no le conviene que una ley aprobada por el congreso o por la asamblea empiece a aplicarse, puede “vetarla” o hacerle observaciones, ocurrido lo cual el órgano legislativo deberá aceptar los cambios propuestos por el gobierno, o ratificar la ley en sus términos originales, pero mediante una mayoría superior a la que había sido suficiente antes para aprobarla. Además, el presidente puede emplear ambas atribuciones según le convenga, por ejemplo, vetando una ley que haya expedido el congreso, cuyo contenido difiera del de la iniciativa presentada por el gobierno.

Si estas estructuras que permiten la intervención del presidente en la competencia legislativa del congreso y el condicionamiento del ejercicio de la función principal de una asamblea de representantes se analizan en el caso de un sistema bicameral, se descubre con mayor facilidad su verdadero objetivo. La facultad de hacer observaciones a las leyes se manifiesta con mayor claridad en perjuicio del congreso en países como el nuestro, en el que las objeciones del presidente de la República a una ley deben ser superadas por ambas cámaras mediante el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, mayoría calificada doble que de no alcanzarse en una de ellas sería suficiente para evitar que la ley entrara en vigor y condicionara el ejercicio de las atribuciones del gobierno, propósito fundamental que cumplían los parlamentos en las monarquías limitadas.

El ejercicio permanente de las atribuciones del presidente y los períodos ordinarios de sesiones del congreso federal.- Se ha dicho que los parlamentos o congresos no deben sesionar permanentemente, entre otras razones, porque el trabajo técnico--legislativo de fondo se realiza en las comisiones de dictamen y porque los legisladores requieren tiempo para estudiar los proyectos sometidos a su consideración y para atender las

demandas que sus representados les plantean directamente en la zona electoral en la que fueron elegidos. Ahora bien, es cierto que en muchísimos países existen períodos establecidos en las normas constitucionales o en las leyes para que sesionen las asambleas representativas, fuera de los cuales éstas se hallan en receso, pudiendo regresar a sesionar bajo determinadas condiciones, de manera “extraordinaria”. No obstante, para analizar este aspecto en el caso de un régimen presidencial, es necesario tomar en cuenta que el presidente debe actuar con base en las leyes que expide el congreso del Estado y que el gobierno ejerce permanentemente su competencia sin responder políticamente ante la asamblea representativa por sus determinaciones, mientras que ésta sólo puede tomar decisiones limitada por el número y la duración de los períodos “ordinarios” de sesiones⁴.

Esta situación fortalece al presidente, cuyos ancestros diseñaban diversas estrategias para evitar que los parlamentos se reunieran para sesionar, porque sin sesiones no había resoluciones y por ende, tampoco limitaciones para los reyes, quienes trataban de mantener dispersos a los representantes populares, o bien, en caso de no lograrlo, procuraban que las reuniones plenarias sólo se realizaran durante períodos preestablecidos, fuera de los cuales no era posible deliberar sobre algún asunto o tomar alguna resolución, sencillamente porque los parlamentos estaban en receso. Dicho en otros términos, a menor parlamento, mayor monarca y a menor posibilidad de decidir de los “comunes” o sus equivalentes, mayor capacidad real de los reyes de ejercer el poder, sin estar sometidos a los límites decididos por las asambleas.

⁴ En México, como se sabe, el congreso de la Unión sesiona en total, seis meses y medio al año, mientras que el presidente de la República ejerce el poder durante los doce meses del año, esto es, permanentemente.

La convocatoria “cerrada” a sesiones extraordinarias del órgano legislativo.- Como se sabe, cuando los congresos sesionan de manera “extraordinaria”, esto es, fuera de los períodos establecidos al efecto, existe la posibilidad de que ejerzan todas sus atribuciones, o bien, de que sólo se encarguen de los asuntos señalados en la convocatoria al período respectivo. Lo primero es lo razonable, mientras que lo segundo es lo que determina por ejemplo, nuestra constitución, en la cual se delimita lo que el congreso federal puede hacer durante un período “extraordinario” de sesiones de una o de ambas cámaras.

La convocatoria “cerrada” es otro ejemplo ostensible de un diseño estructural con base en el cual se fortalece al presidente y se debilita al congreso o a la asamblea de representantes. En efecto, no parece lógica esa limitación consistente en que si las sesiones se realizan fuera de los períodos ordinarios, el órgano legislativo sólo pueda encargarse de los asuntos señalados en la convocatoria correspondiente. Si se trata del mismo órgano constituido, ¿cuál es la razón de que no pueda ejercer cualquiera de sus atribuciones simplemente porque esté deliberando en determinado día o mes calendario? Cualquier respuesta a esta pregunta en términos de un Estado democrático es inadmisibile.

En cambio, si ésta se intenta con base en estructuras propias de un régimen monárquico, resulta clara e inocultable. En efecto, tal como lo hemos señalado, a los reyes les convenía que los parlamentos no sesionaran de ser posible, una sola vez. Consecuentemente, la determinación de períodos “ordinarios” de sesiones, en términos contemporáneos, era un primer elemento estructural al que había que complementar con una limitación explícita de los asuntos que podrían tratar los órganos representativos cuando éstos pretendieran reunirse fuera de los períodos convenidos. Lo

que actualmente se denomina convocatoria “cerrada” es una estructura indiscutiblemente monárquica, cuyo propósito es limitar en beneficio del presidente, la capacidad de decisión de los congresos, particularmente en cuanto a la emisión de leyes, con base en las cuales el jefe de gobierno ejerce sus propias atribuciones de manera limitada.

El informe presidencial ante el congreso de la República.- En estos regímenes, la presencia del presidente de la República ante el congreso es comúnmente interpretada como un elemento de equilibrio entre los poderes y como un acto de rendición de cuentas del gobierno ante los gobernados. En nuestro país, suele decirse que el informe que anualmente presenta al congreso el presidente es un acto republicano y solemne, de la mayor importancia constitucional y de un alto significado político. Nada más falso. En realidad, si se analizan objetivamente, tanto la comparecencia del jefe de Estado y jefe del gobierno, como las de los integrantes de la administración pública, secretarios de despacho y directores de entidades paraestatales ante el congreso federal o ante alguna de sus cámaras, se llega a la conclusión de que se trata de estructuras aparentemente propias de un sistema democrático, pero realmente típicas de un régimen monárquico.

En cuanto al presidente de la República, irresponsable políticamente por sus decisiones, resulta inútil y ocioso el informe de gobierno que entrega, para lo cual en México ni siquiera se requiere su asistencia a la sesión de apertura de sesiones del congreso, de acuerdo a la constitución, sencillamente porque no es posible debatir con él en torno a lo que señale o plantee, ni interrumpirlo durante su discurso, bajo el argumento irracional de que se trata de una “reunión solemne” y de un “acto protocolario”. Además, se argumenta que las discusiones se dan entre “pares” o “iguales” y que un intercambio de ideas entre los legisladores y el presidente

significaría una “falta de respeto a su investidura” y una “ruptura del equilibrio entre los poderes”. Lo más que se ha llegado a plantear es que los partidos políticos presenten su análisis sobre el desempeño del gobierno y sobre la situación de la administración pública antes de la comparecencia del presidente – lo cual es por sí mismo bastante ilógico --, o bien en su presencia – lo cual ni siquiera se ha logrado hasta la fecha, por cierto --.

“En términos de un ejercicio democrático del poder político, no tiene ninguna justificación que el presidente de la República no pueda ser interrumpido por los representantes populares sea en una sesión como en la que presenta su informe o en cualquiera otra ocasión en la que tenga que discutirse el contenido o el sentido de sus decisiones. Las palabras “protocolaria” y “solemne” que frecuentemente se emplean para calificar a la ceremonia de presentación del informe presidencial no tienen nada que ver con el diseño estructural, ni con la aplicación de las estructuras de un régimen político de un Estado democrático, en el que el poder debe ejercerse conforme a sistemas de control de diverso tipo, uno de los cuales es el que se refiere a las relaciones entre los órganos constituidos.”⁵

En realidad, este elemento estructural sólo se entiende si se analiza con base en los fundamentos y en la teleología de un régimen monárquico. Recordemos que los reyes eran enemigos de los parlamentos y que ni por su origen, ni por su jerarquía social se consideraban “iguales” a sus integrantes. Los monarcas no basaban su legitimidad en la representación popular y pertenecían a la aristocracia, por definición, “superior” a los

⁵ Covián Andrade Miguel, “El sistema político mexicano. Legitimidad electoral y control del poder político”, CEDIPC, México, 2004, págs. 205 y 206.

ciudadanos comunes. Consecuentemente, era imposible política y legalmente que el rey se presentara ante el parlamento a rendir cuentas del ejercicio de su poder, o a discutir con los representantes populares sobre el contenido y el sentido de sus decisiones. Cuando el monarca se dignaba a aparecer públicamente y a dirigir un mensaje al pueblo o a sus representantes, era porque así lo juzgaba conveniente, como un gesto de benevolencia y generosidad, al que había que corresponder con el respeto absoluto y la consideración total de su auditorio, de tal manera que pensar en la posibilidad de interrumpir su discurso, o peor aún, de objetar su alocución era sencillamente absurdo.

Actualmente, el presidente asiste al congreso a la asamblea por disposición constitucional, pero en todo caso, sin que de lo que diga u oculte dependa su condición de gobernante. Su origen electivo no es óbice para que se siga considerando implícitamente que no es “igual” que los demás representantes populares y que por ende, debatir con ellos sería denigrante o por lo menos, improcedente. La mejor demostración de lo anterior es el hecho de que no obstante el mismo origen representativo del jefe de gobierno y de los miembros del congreso o de la asamblea, la idea de una jerarquía superior del primero sobre los segundos prevalece, siendo equivalente al origen aristócrata de los reyes, frente a la condición de “comunes” de los representantes del pueblo, situación que obviamente no se hace explícita en los regímenes presidenciales, pero que no se puede disfrazar lo suficiente como para que no pueda ser descubierta.

En cuanto a los secretarios de Estado o sus equivalentes – en nuestro país, el consejero jurídico de la presidencia y el procurador general de la República—y en general, a los altos funcionarios públicos – en México, los directores o comisionados de las entidades paraestatales y de los

organismos constitucionales autónomos como el Banco de México, por ejemplo --, en los regímenes presidencialistas tradicionales tampoco está prevista la responsabilidad política ante el congreso o la asamblea, principalmente porque por un lado, estos integrantes de la administración pública nacional o federal no forman parte constitucionalmente del gobierno y porque por la otra, su nombramiento y su remoción son atribuciones absolutas del presidente, o bien, en unos cuantos casos, es él quien los propone y el órgano legislativo el que los acepta, aunque la atribución de removerlos libremente la conserva el jefe de gobierno. El nombramiento y la remoción libres de los secretarios de Estado y de otros altos servidores públicos es característica de esta forma de gobierno y representa uno más de los elementos estructurales que permiten demostrar la verdadera naturaleza del régimen presidencial.

En efecto, estos funcionarios juegan el papel de los aristócratas cortesanos del rey, cuya posición política y cuyos privilegios dependen totalmente de la voluntad del “presidente--monarca”, el cual literalmente, de la noche a la mañana puede convertir en “conde” o “duque” – secretario de Estado o director de una entidad paraestatal – a un ilustre desconocido, de ser el caso, sin experiencia alguna en el área respectiva y sin una preparación profesional medianamente aceptable – como ya ocurrió en nuestro país con una secretaria bilingüe a la que el presidente Fox designó secretaria de desarrollo social --. Estos funcionarios sirven al “presidente—rey” y se deben a él, sabedores de que su incompetencia ostensible o su corruptibilidad transparente no será castigada mientras cuenten con su protección y respaldo.

Se ha insistido en que el congreso está en condiciones de ejercer cierto control sobre el desempeño de estos servidores del presidente mediante la

atribución de citarlos para que presenten informes concernientes al desempeño de sus responsabilidades, o para que discutan con los representantes populares sobre el contenido de las políticas públicas de gobierno y de los proyectos de ley que envía el presidente al órgano legislativo, llegándose al extremo de ver en estas previsiones constitucionales, atisbos de estructuras propias de un régimen parlamentario. Obviamente, pensar que las comparecencias previstas en el artículo 93 de nuestra constitución por ejemplo, son elementos estructurales del parlamentarismo es un error . Desde el momento en que ninguno de los miembros de la administración pública federal de nuestro país puede ser removido de su cargo por el congreso, independientemente de lo que haya ocurrido durante su comparecencia, es evidente que no existe comparación posible entre estas normas constitucionales y las que establecen la responsabilidad política de los ministros ante el parlamento en los regímenes parlamentarios. La denominada “glosa” del informe presidencial y la presencia de los altos funcionarios públicos de nuestro país en el congreso federal es inútil y ociosa, además de que representa una ocasión ostensible para demostrar la fuerza real de un presidente frente a un órgano legislativo del que llegan a burlarse inclusive, los “marqueses” y los “príncipes” favoritos del monarca, inmunes ante la representación popular.

Situación distinta es la que se presenta en algunos casos de presidencialismos no tradicionales, denominados erróneamente “semiparlamentarismos” y “semipresidencialismos”, como lo proponemos en el siguiente capítulo de esta tesis. Es indispensable que en un régimen presidencial los altos servidores públicos estén sujetos a responsabilidad política ante el congreso y que el presidente sea incluido en el régimen de responsabilidades jurídicas de los funcionarios y empleados del Estado, no existiendo razón alguna para que conserve la situación de privilegio en la

que se encuentra, consistente en que en México, él es la única persona que por disposición constitucional está por encima de las leyes, no obstante su obligación formal de “guardar y hacer guardar la constitución”.

La atribución del presidente de escoger a los jueces de las cortes superiores.- Otro de los elementos estructurales de naturaleza monárquica inserto en el régimen presidencial consiste en la atribución del presidente de seleccionar a los magistrados de las cortes superiores, al igual que lo hacían los reyes en las monarquías. Como se sabe, en una primera etapa del régimen presidencial, diversos países que lo fueron adoptando establecían un origen electivo de los jueces, con base en la idea esencial de la teoría de la división de poderes, cuyo propósito genérico era el de asegurar la independencia entre ellos mediante el establecimiento del mismo fundamento de legitimidad de cada uno, esto es, la elección popular. En poco tiempo, en el caso de los magistrados, el sistema resultó contraproducente, no sólo por lo que comúnmente se sabe, en cuanto a la inconveniencia de que los jueces fueran escogidos por motivos políticos, sino por otra razón, aunque también de naturaleza política.

En los regímenes presidenciales del siglo XIX, insertos en los Estados liberales, los magistrados resolvían diferentes tipos de conflictos, como los que se presentaban entre los particulares y el gobierno, de tal manera que entre los actos y las decisiones cuya validez juzgaban cada determinado tiempo, estaban precisamente, los del presidente de la República y los de los miembros de la administración pública, cuando alguno de los ciudadanos de la clase burguesa era afectado en sus derechos individuales, situación que motivaba la interposición de recursos jurídicos diversos de innegable origen y de clara teleología liberal e individualista, uno de los

cuales por ejemplo, existe en nuestro país desde el siglo antepasado: el juicio de Amparo.

La independencia de los jueces resultaba incómoda para el “presidente—monarca,” porque éste no podía ejercer influencia suficiente sobre sus resoluciones, en la medida en que los funcionarios encargados de “impartir justicia” no dependían de él. Consecuentemente, se encontró una rápida solución a este problema, obviamente tomada de los regímenes monárquicos, la cual consistió en que al igual que en ellos, los magistrados de las cortes superiores serían escogidos por el “rey disfrazado”, disimulando la nueva situación con dos argumentos, a saber:

- a) La conveniencia de “despolitizar” el origen de los jueces, separándolos de los veleidosos procesos políticos de elección popular y manteniéndolos “al margen de intereses ideológicos” durante su gestión; y
- b) La protección de la función judicial, cuyos integrantes serían “inamovibles” de sus cargos, con el propósito de garantizar la “imparcialidad” y la “independencia” de sus resoluciones.

Desde luego, ambos elementos eran y son parte del “maquillaje constitucional” del régimen presidencialista, detrás del cual se percibe con claridad la influencia que ejerce el presidente de la República en el poder judicial, desde el momento en el que selecciona a los altos magistrados y en cada asunto en el que el gobierno a su cargo tiene interés. En efecto, los jueces superiores en los regímenes presidenciales contemporáneos son nombrados por el presidente de la República correspondiente, o bien, propuestos por éste a las asambleas representativas, las cuales en todo caso, no pueden escoger a algún magistrado distinto al que el jefe de gobierno les sugiera.

En México, como se sabe, el presidente propone una terna de candidatos a ocupar el cargo de ministro de la suprema corte a la cámara de senadores para que ésta escoja a uno de ellos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. Esta forma de designación establecida en diciembre de 1994, no difiere en esencia de la atribución que tenía antes el presidente de la República de proponer al ministro para que los senadores lo aprobaran.

“En cuanto al procedimiento para designar a los ministros de la suprema corte, la modificación constitucional tampoco representó ningún avance esencial con relación a lo que se establecía previamente en la constitución. Actualmente, la dependencia de los ministros frente al presidente de la República sigue siendo considerable, si se toma en cuenta que éste escoge unilateralmente a las personas que integrarán las ternas que serán sometidas a la consideración de la cámara de senadores. Consecuentemente, nadie que no sea seleccionado por el jefe del gobierno federal puede formar parte de la suprema corte. La aprobación del senado por el voto de las dos terceras partes de uno de los miembros de la terna, no representa un verdadero avance, si se toma en cuenta que el presidente de la República puede integrarla con tres personas que sean sus amigos o simpatizantes hoy, convirtiéndose uno de ellos, en un agradecido e incondicional ministro de la suprema corte mañana.”⁶

⁶ Miguel Covián Andrade, “La suprema corte y el control de la constitucionalidad. (Diez años de fallas e imprecisiones)”, CEDIPC, México, 2005, pág. 171.

A esto debe agregarse que en un caso extremo, el presidente tiene la facultad de designar unilateralmente al ministro de la suprema si se presenta cualquiera de estas dos situaciones, de conformidad con el artículo 96 de la constitución:

- a) Que la cámara de senadores no otorgue las dos terceras partes de votos a alguno de los integrantes de dos ternas que de manera sucesiva le envíe el presidente para cubrir una vacante en la suprema corte, o bien,
- b) Que los senadores no emitan su voto con relación a la terna en un plazo máximo de treinta días desde que la reciban.

Podríamos referirnos a otros elementos estructurales del régimen presidencial que sólo es posible explicar desde el punto de vista de la similitud de éste y del régimen monárquico, pero considero que con lo que he señalado antes es suficiente para comprobar la verdadera naturaleza de esta forma de gobierno, la cual como lo he reiterado, es una monarquía disfrazada, en la que el presidente es un rey de duración limitada. En el caso concreto de México, atribuciones del presidente como la de conceder indultos y la de resolver en definitiva las diferencias entre las cámaras del congreso federal⁷ refuerzan su posición como “monarca disimulado”, cuya condición de jefe de Estado y jefe de gobierno, propia de los reyes, se manifiesta en el ejercicio desequilibrado del poder con relación a los otros órganos constituidos, tanto por disposición constitucional, como por la fuerza política real que acumula en su persona. En cuanto a esto último, el “presidente—monarca” es en realidad el jefe del partido político al que pertenece y consecuentemente, es él quien distribuye el poder entre sus militantes y simpatizantes y es a él a quien éstos rinden cuentas de su

⁷ Véanse Miguel Covián Andrade, “El sistema político mexicano. Democracia y cambio estructural”, CEDIPC, México, 2ª edición, 2001 y “El sistema político mexicano. Legitimidad electoral y control del poder político”, CEDIPC, México, 2004.

ejercicio. Este rey sin corona visible, castiga también a quienes no le obedecen o no cumplen con la función que se les encomienda, sin que exista otra posibilidad de salvación política para ellos, distinta a la clemencia o al indulto del propio monarca.

Particular relevancia tiene la relación de este “monarca disfrazado” con los factores de poder económico interno y externo y con los de otra naturaleza (la iglesia católica, por ejemplo), así como su manejo en muchos sentidos discrecional de la política económica de nuestro país, conforme a las normas jurídicas (presupuesto de egresos y ley de ingresos, por ejemplo) o al margen de ellas, todo lo cual, recordemos, debe examinarse teniendo presente la irresponsabilidad que constitucionalmente se determina a favor del presidente de la República, el cual es intocable para efectos prácticos durante su mandato, si bien esta situación se modifica radicalmente, en cuanto éste concluye. De ahí la importancia para él en lo personal, de la decisión que toma sobre su sucesor, el cual debe garantizarle, en este orden de importancia, la impunidad de su persona y la continuidad de su gobierno.

CAPÍTULO IV

MODIFICACIONES AL RÉGIMEN PRESIDENCIAL MEXICANO

En este capítulo presentaremos nuestras propuestas de modificación al régimen presidencial mexicano, basadas en el análisis sobre diversos aspectos del tema realizado en los tres capítulos anteriores. Para este efecto, nos parece conveniente abundar en cuanto a algunos elementos teóricos relativos a esta forma de gobierno para que puedan ser mejor entendidas las modificaciones que planteamos para el caso del régimen presidencial mexicano.

Es de gran importancia recordar que el sistema presidencialista nace en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, siendo un régimen que fue concebido en forma teórica con base en la división de poderes, con interdependencia y coordinación de éstos, creándose una figura fortalecida de poder político en manos de un sujeto denominado presidente, el cual reúne en su persona las cualidades de Jefe de Gobierno y Jefe de Estado, por tal razón, el poder ejecutivo es unitario o monocéfalo, lo que da como resultado una de las diferencias con relación a los regímenes parlamentarios, según hemos visto.

La intención del Congreso Constituyente de Filadelfia fue la de estructurar un régimen político que rompiera con la tradición parlamentaria inglesa heredada de la madre patria, mediante estructuras que permitieran en primer término, la pacificación dentro del territorio de las trece colonias y además, el fortalecimiento del gobierno federal para resistir los ataques de una posible invasión de las potencias que tenían territorios colonizados en el continente, como por ejemplo, España.

Consecuentemente, esta forma de gobierno correspondería a la de un Estado tendiente a la concentración real del poder político en un individuo que asume en su persona las cualidades de jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Esta unión de cargos da como resultado una gran concentración de poder en el presidente de la República, la cual puede traducirse en un ejercicio correcto y medido del poder, o en uno autoritario y desmedido de éste, dependiendo esta situación tanto de la persona que ostente esta responsabilidad, como de las circunstancias en las que la ejerza.

Esta concentración del poder deriva de las facultades que le otorgan la constitución y las leyes al presidente y del poder político real que acumula en su persona, a todo lo cual no corresponden grados iguales de responsabilidad, rompiéndose con una regla estructural básica de equilibrio en el ejercicio del poder, según la cual, al nivel de poder que se detente debe corresponder el mismo nivel de responsabilidad política y jurídica de quien lo ejerce.

La ausencia de responsabilidad encuentra una justificación en el respeto absoluto del ámbito competencial de los órganos de gobierno, pues de acuerdo a la teoría de la división de poderes, el poder se divide en tres instancias, a las cuales se dota de una competencia intocable por los demás, de tal manera que según este punto de vista, si el presidente pudiera ser removido por el congreso, se invadiría este ámbito competencial.

En general, podemos afirmar que no existe gran diferencia entre los sistemas políticos que adoptaron esta forma de gobierno con relación a sus estructuras, puesto que éstas fueron diseñadas primero sobre el papel y después aplicadas a un texto constitucional, como sucedió en primer lugar en los Estados Unidos y después en diferentes países a manera de imitación, principalmente en América Latina, aunque sí existen diferentes grados de concentración del poder en cada uno de ellos, pues en algunos países existe un relativo equilibrio entre los poderes públicos, acompañado de estabilidad política y económica, mientras que en otros se presentan periódicamente, situaciones de desequilibrio político y de inestabilidad social y económica que a veces llegan a puntos críticos, los cuales se manifiestan en golpes militares o revoluciones.

Como hemos mencionado, desde el punto de vista estructural y funcional, el régimen presidencial es el mismo, independientemente de sus modalidades, por lo que no nos parecen admisibles categorías tan extendidas como las de regímenes “presidenciales” y “presidencialistas”, o “presidencialistas” y “neopresidenciales”. Esta similitud esencial se debe a que en cualquier caso, se establecen estructuras constitucionales basadas en la siguiente regla: primero se crea un órgano y después se le asigna una función, a diferencia de los regímenes parlamentarios, en los que primero existe una función y ésta se asigna después a uno o varios órganos.

Estas estructuras presidenciales o presidencialistas, al decir de Giovanni Sartori, pueden caracterizarse de la siguiente manera:

- a) Existe una elección popular directa – en unos cuantos casos indirecta -
- del Jefe de Estado por un tiempo determinado, el cual también asume el carácter de Jefe de Gobierno.
- b) El gobierno no debe contar con la confianza de los representantes populares expresada mediante el voto mayoritario del parlamento, por lo que no existe responsabilidad política del primero ante el segundo.
- c) El presidente concentra el poder político en su persona y por tal razón tiene la facultad de mando y puede imponer su voluntad a otras instancias y centros de poder, las cuales por distintos motivos no tienen siempre la fuerza real para disputárselo.¹

Como menciona el Doctor Miguel Covian Andrade, las manifestaciones específicas de estas estructuras no permiten “...concluir en su momento, que la forma deseable y digna de conservación es la primera mientras que las fallas y deficiencias que se observan en las variaciones degenerativas son sólo de éstas, pero no del modelo original”², refiriéndose a la distinción ficticia entre “presidencialismo” y “neopresidencialismo”.

En efecto, las desventajas estructurales y funcionales en los regímenes presidencialistas son las mismas en términos generales, existiendo diferencias de contexto o de matiz, pudiendo resumirse éstas en un hecho cuyo señalamiento es coincidente en Giovanni Sartori y en el Dr. Miguel Covián, quien afirma que “El incremento paulatino de la centralización y

¹ SARTON, Giovanni. “Ingeniería Constitucional Comparada”. México. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1998. Pág. 65.

² COVIAN Andrade Miguel. “La Teoría del Rombo”, CEDIPC, México, 2000. pág. 251.

concentración del poder político del Presidente, lejos de contribuir al mejoramiento del proceso gubernativo, lo ha perjudicado considerablemente”³.

Refirámonos ahora a las propuestas de modificación de nuestro régimen presidencial, en el que por disposición constitucional, un solo individuo concentra en su persona las condiciones de jefe de Estado y jefe de gobierno.

Artículo 80.- “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

ELECCIÓN DEL PRESIDENTE POR MAYORÍA ABSOLUTA DE VOTOS

La elección del presidente se realiza conforme al sistema de mayoría simple o relativa de votos, la cual consiste en que se declara ganador al candidato que haya obtenido el mayor número de sufragios a su favor, sin importar el porcentaje que éste represente sobre el total de votos válidos emitidos. La regulación específica de esta elección se establece en el COFIPE, porque la constitución federal sólo de manera genérica señala lo siguiente sobre el particular:

Artículo 81.- “La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral”

En el COFIPE se determina lo siguiente en esta materia:

Artículo 9.- “1. El ejercicio del poder ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos electo cada seis años por mayoría relativa y voto directo en toda la República”.

Esta forma de elección mediante el voto popular directo, por mayoría relativa, es causa, entre otros, de un problema de ilegitimidad de este funcionario, toda vez que puede ganar un proceso electoral, como ha ocurrido en innumerables ocasiones y concretamente en el

³ DIETER Nohlen. “Sistemas Electorales y Partidos Políticos”. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1994. pág. 11.

proceso electoral de 2006, un candidato con menos de la mitad de los votos válidos emitidos a su favor. Este mecanismo de elección es el peor que se puede tomar, dejando a un lado las formas de votación indirecta, como la que todavía existe en Estados Unidos, por ejemplo.

El Dr. Miguel Covián Andrade resume de esta manera las desventajas principales de esta forma de elección:

“La elección por mayoría relativa presenta un gran inconveniente desde el punto de vista de la legitimidad del origen del poder político, desde el momento en que quien obtiene el triunfo electoral lo alcanza con un porcentaje de votos superior al de sus adversarios, pero inferior al 51% del total de votos válidos, lo que significa que las voluntades ciudadanas expresadas a favor del conjunto de los otros candidatos suman una cantidad mayor que la que captó el candidato ganador. Como los votos en una elección se consideran en sentido positivo (a favor de alguien) y no en sentido negativo (en contra de alguien implícitamente, al expresarse a favor de un candidato determinado), por eso triunfa quien logra “el mayor número de votos”, sin importante qué porcentaje represente éste sobre el total de votos válidos – 38%, 42%, 45%, 49%, etc., etc. –.”⁴

Ahora bien la única manera de disminuir los defectos connaturales a la elección por mayoría en cualquiera de sus variantes, tratándose de un presidente elegido popularmente, es la elección por mayoría absoluta a dos vueltas de ser necesario. Esto se debe a que aunque de todas maneras habrá sobrerrepresentación, ésta será menor y la legitimidad del presidente será en el peor de los casos, equivalente a más de la mitad de los votos que se emitieron y que se consideraron válidos.

Consecuentemente, nosotros sugerimos la elección del presidente de la República por mayoría absoluta a dos vueltas de ser necesario, para lo cual no sería indispensable una

⁴ Miguel Covián Andrade, “El sistema político mexicano. Legitimidad electoral y control del poder político”, CEDIPC, México, 2004, pág. 123.

reforma a la constitución, sino sólo al COFIPE. Según nuestra propuesta, pasarían a la segunda ronda los dos candidatos que hubieran obtenido el primero y el segundo lugares en la primera, siempre que ninguno de ellos hubiese superado el 50% de la votación.

La mayoría de las escenas que hemos visto del candidato perdedor por menos de un 1% en la elección presidencial no habrían ocurrido si tuviéramos la segunda vuelta electoral, porque en lugar de plantones, protestas, arengas y convenciones democráticas, habríamos estado preparando la siguiente ronda, sin tanto escándalo. De hecho, ninguno de estos actos tendría alguna justificación, porque faltaría un momento todavía, en el que no tan fácilmente podría haber control, ni manipulación del proceso electoral.

Pero además de estas innegables ventajas prácticas, lo más importante es que se lograría un nivel mínimo de legitimidad del presidente de la República que actualmente no tiene, independientemente de quien haya ganado por mayoría relativa de votos, sea del PRD o del PAN, porque sólo votó a su favor uno de cada tres mexicanos que emitieron su voluntad válidamente.

Consecuentemente, proponemos la modificación del COFIPE para que el presidente de la República se elija por mayoría absoluta de votos, a dos vueltas de ser necesario y sólo se pueda ganar la elección por mayoría relativa cuando entre el primero y el segundo lugares de la votación exista por lo menos un 10% de diferencia.

A esta propuesta se le hacen diversas objeciones, como el costo económico, el posible ausentismo de los ciudadanos, el abstencionismo debido a la ausencia de diferentes candidatos o la decisión por descarte, la cual consiste en que los electores toman a uno de los dos candidatos, pero no porque lo prefieran, sino para no votar por el otro.. Consideramos que cualquiera de estas preocupaciones atendibles tienen menor peso que la ventaja principal de la elección por mayoría absoluta que es el nivel de legitimidad del candidato ganador.

Sólo como agregado a lo antes expuesto, nos parece conveniente señalar que la misma situación y las mismas consecuencias negativas se presentan en los casos de las elecciones de gobernadores en las entidades federativas, por lo que nuestra propuesta de la elección del presidente de la República por mayoría absoluta de votos a dos vueltas de ser necesario, es aplicable a estos funcionarios públicos, los cuales actualmente se eligen por mayoría relativa de votos.

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

Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a la siguientes normas:

I.- Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

-----”.

RESPONSABILIDAD JURÍDICA DEL PRESIDENTE

En cuanto a la responsabilidad jurídica del presidente de la República, nos parece inadmisibles que él se encuentre en una situación de privilegio frente a los ciudadanos y a los otros servidores públicos. En efecto, como se sabe, al jefe del poder ejecutivo sólo se le puede acusar por traición a la patria y por delitos graves del orden común, de acuerdo a la constitución, la cual señala lo siguiente:

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 Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

-----”..

Esta posición constitucional del presidente de la República es propia de los regímenes presidencialistas, en los que como hemos señalado reiteradamente, no existe responsabilidad política del gobierno frente al congreso o a la asamblea de representantes, debido a que no tiene que contar con su confianza para gobernar, sino con la de los ciudadanos, emitida por medio de su voto. No obstante, este funcionario sí está sujeto, por lo menos teóricamente, al orden jurídico, de lo cual resulta indispensable la existencia de responsabilidad jurídica, porque el presidente de la República sí responde ante la constitución y frente a las leyes.

En México, como sabemos, todos los servidores públicos y por lo tanto el jefe del poder ejecutivo federal, se comprometen a respetar la constitución y las leyes en el momento en el que asumen el cargo, de conformidad con las normas constitucionales. El presidente de la República, en particular, rinde la siguiente protesta, según lo establecido en la constitución mexicana:

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”.

Ahora bien, esto podría hacer suponer que este funcionario está plenamente sujeto a un régimen de responsabilidad jurídica, con base en el cual se le pueda aplicar una sanción por cualquier incumplimiento a las leyes o por cualquier infracción a las normas constitucionales. Sin embargo, esto no es así, porque la propia constitución lo sitúa en una posición de privilegio, toda vez que sólo en los casos antes señalados es posible acusar legalmente al presidente, el cual, por consecuencia, puede dejar de respetar la constitución y las normas jurídicas que derivan de ella sin que se le pueda seguir juicios por esos actos o por esas omisiones. A esto debe agregarse que este funcionario ni siquiera es juzgado por los tribunales competentes, sino sólo por la cámara de senadores, esto es, por un órgano político, lo cual es bastante contradictorio porque no se trata de responsabilidad política, sino jurídica, por lo que lo deberían juzgar los tribunales competentes en cada caso.

Artículo 111.- “Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámara de Diputados o Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados”.

Consecuentemente, proponemos que si nuestro sistema político se mantiene dentro de la forma de gobierno presidencial, aunque al presidente no se le pueda exigir responsabilidad política, sí se le someta el régimen general de responsabilidades jurídicas de los servidores públicos, porque no se justifica que en un Estado de Derecho, algún ciudadano esté exento del cumplimiento de las normas jurídicas y mucho menos si ese funcionario es el que tiene la más alta responsabilidad de gobierno.

A esto debe agregarse que este cargo puede ser ocupado sin cumplir con demasiados requisitos y que el presidente de la República detenta facultades de gran responsabilidad, como las relativas a las fuerzas armadas y a la seguridad pública, sobre las que pocas veces se habla, las cuales derivan de los siguientes artículos de la constitución.

Artículo 82.- “Para ser Presidente se requiere:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijos de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.

II.- Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;

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.

IV.- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;

V.- No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.

- VI.- No ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y
- VII.- No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.”

Artículo 89.- “Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

- IV.- Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda;
- V.- Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes;
- VI.- Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;
- VII.- Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;
-----”.

Artículo 115.- “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

- VII.- La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;
-----”.

Para reforzar nuestra propuesta en esta materia, también es oportuno señalar que en determinadas condiciones, el presidente puede ser facultado para ejercer atribuciones extraordinarias, de conformidad con los siguientes artículos:

Artículo 29.- “En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de

prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde”.

Art. 131.- “-----

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida”.

En estas condiciones, el presidente de la República mexicana estaría sujeto a responsabilidad oficial, penal y administrativa y además, sería juzgado por los tribunales y por las autoridades competentes. Aquí sólo debemos aclarar que en materia penal sería necesaria la declaración de procedencia para juzgarlo y que en materia administrativa lo juzgaría en todos los casos el congreso de la Unión, porque la secretaría de la función pública está dentro del ámbito de la administración pública federal.

FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO

Mucho se ha discutido en nuestro país sobre el fortalecimiento del poder legislativo federal o del congreso de la Unión desde hace varios años, sin que hasta este momento se ha hecho algo importante y trascendente en la materia. La idea de fortalecer al órgano de representación plural es positiva y se refiere a uno de los aspectos estructurales más significativos de nuestro régimen político, no obstante lo cual no se ha entendido con claridad qué es lo que se debe hacer en la materia.

Debe distinguirse entre el fortalecimiento interno o funcional del congreso de la Unión y su fortalecimiento externo o estructural. Lo primero se refiere a la organización interna de las cámaras que lo integran, a sus normas de debates, a su presupuesto y a sus trabajos en comisiones, entre otras cuestiones muy conocidas. Lo segundo, en cambio, se ha investigado menos en México y es a nuestro juicio, indispensable, porque en un régimen presidencial, el poder fuerte es el gobierno y el débil es el congreso o la asamblea representativa.

En este aspecto, en México pueden realizarse cambios estructurales muy importantes, algunos de los cuales son más complejos que otros, o de menor viabilidad práctica. Por ejemplo, resulta muy difícil suponer que las distintas fuerzas políticas de nuestro país aceptarían con facilidad la eliminación del senado para que el congreso federal fuera más fuerte al estar integrado por una sola cámara, o bien, que el presidente de la República aceptara que su facultad de “veto” legislativo o de hacer observaciones a las leyes se redujera a su mínima expresión. En cambio, consideramos que la desaparición de la convocatoria “cerrada” a sesiones extraordinarias del congreso de la Unión y la responsabilidad política de los secretarios de Estados y de los titulares de determinadas entidades paraestatales del gobierno federal serían modificaciones estructuralmente muy útiles para fortalecer al congreso de la Unión, además de ser altamente factibles en nuestro régimen político.

Esta última propuesta nos parece muy relevante, porque mediante esta modificación estructural se lograría un control sobre el presidente de la República por parte del congreso federal. En efecto, la responsabilidad política de los secretarios de Estado y de los directores de las principales entidades paraestatales (PEMEX, CFE, ISSSTE, IMSS, etc.,

etc.) ante el congreso de la Unión derivaría de que el nombramiento o la designación de sus titulares tendría que ser propuesto por el presidente a la aprobación de las cámaras federales. De esta manera, éstas otorgarían o negarían su confianza a estos funcionarios públicos y en caso de dársela, los podrían remover por el voto mayoritario, previa moción de censura presentada ante el pleno por el 20% de los legisladores, por ejemplo. El presidente conservaría la posibilidad de remover libremente a estos integrantes de la administración pública federal, pero en caso de hacerlo, tendría que proponer a sus substitutos al congreso para su aprobación.

No estaríamos cambiando el régimen presidencial por uno parlamentario, sino limitando al jefe del poder ejecutivo y fortaleciendo al poder legislativo, porque al presidente no le convendría políticamente que sus colaboradores no fueran aprobados, ni que fueran removidos, lo cual implicaría una forma de control del congreso federal sobre el gobierno de la República. Esto lo explica con mucha claridad el Dr. Miguel Covián Andrade en los siguiente términos:

En cuanto a la responsabilidad política de los miembros de la administración pública federal que planteamos para la segunda alternativa, es necesario aclarar que no se cambiaría el régimen político, porque el presidente de la República seguiría siendo irresponsable políticamente ante el congreso de la Unión.

No obstante, el congreso ejercería control sobre el presidente al estar facultado para ratificar el nombramiento de los miembros de la administración pública federal y para removerlos de su cargo mediante el voto de censura o de desconfianza, promovido por el congreso o por los ciudadanos, remoción que desde luego, también podría determinar el jefe de gobierno.⁵

Igualmente importante sería “abrir” la convocatoria “cerrada” a sesiones extraordinarias del congreso de la Unión, lo cual permitiría que las cámaras federales ejercieran todas sus

⁵ Miguel Covián Andrade, op. Cit., pág. 371.

atribuciones tanto durante estos períodos, como en los ordinarios. Esto haría factible que el presidente pudiera ser controlado en cuanto a sus decisiones y que el congreso no tuviera que justificar para qué se reúne en una etapa de receso, creándose la posibilidad de que por ejemplo, las cámaras decidieran sesionar para remover a un servidor público, o pudieran hacerlo si la situación se presenta cuando ya se ha iniciado el período de sesiones al que convocó la comisión permanente.

Estos períodos extraordinarios se convertirían entonces en verdaderas extensiones de las sesiones ordinarias de las cámaras, sin límite alguno para el ejercicio de sus facultades, lo cual fortalecería estructuralmente al congreso federal, toda vez que aunque ahora puede reunirse en las etapas de receso, lo hace con muchas restricciones, de lo cual es prueba el hecho de que cuando se convoca a una de esas reuniones, de todas maneras sigue sesionando la comisión permanente, la cual se supone que sólo suple al congreso durante sus recesos.

Sólo de manera breve señalaremos que se han hecho otras propuestas para fortalecer al congreso de la Unión con algunas de las cuales no coincidimos. De manera particular conviene mencionar el caso de la reelección inmediata e indefinida de los legisladores federales, la cual suele apoyarse en diferentes argumentos, entre los que destacan la profesionalización de los representantes populares y la posibilidad de que los ciudadanos premien o castiguen a sus mandatarios mediante un nuevo voto, o la negación de éste.

No estamos de acuerdo con estos argumentos porque consideramos que en general, la capacidad de la mayoría de los diputados federales y de los senadores es muy baja y porque es innegable la pobreza del trabajo que realizan, a lo que debe agregarse que la reelección inmediata, o peor aún, indefinida, abriría tarde o temprano la discusión sobre la reelección presidencial, además de que para que los electores pudieran premiar o castigar a sus representantes mediante su voto, tendrían que estar enterados de cuál fue su desempeño en las cámaras y de cuál fue el sentido de sus determinaciones en los asuntos que trataron en el congreso, lo cual en la práctica no ocurre o es imposible.

DEMOCRACIA Y RÉGIMEN PRESIDENCIAL

Para concluir esta investigación nos parece conveniente presentar algunas reflexiones que complementan estas tesis sobre las relaciones entre el régimen presidencial y el sistema político mexicano al que desde hace algunos años se le considera más democrático que antes. En efecto, desde la elección de 1997 y particularmente después de la de 2000, se ha venido hablando de la nueva democracia mexicana y del nuevo sistema político en nuestro país, en los cuales creen la mayoría de los políticos y de los analistas, no obstante lo ocurrido en 2006, especialmente hablando de la elección del presidente de la República.

Desde luego, nosotros no negamos la importancia de los diferentes cambios que se han dado dentro de nuestro sistema político, ni de las situaciones novedosas que se han presentado en la correlación de fuerzas políticas dentro de nuestro sistema. Sin embargo, consideramos que los alcances de esas modificaciones se han exagerado y malinterpretado, toda vez que se han confundido los cambios en los procesos del poder que sí han ocurrido con los cambios en las estructuras de gobierno que no se han realizado.

La alternancia en el poder, la redistribución de posiciones políticas en los congresos federal y locales, los límites a los que se ha enfrentado el presidente de México para ejercer el poder y el paso del PRI de partido mayoritario a tercera fuerza en la cámara de diputados del congreso de la Unión, representan cambios dentro de nuestro sistema, pero no son suficientes para crear un nuevo sistema político, porque éste se debe basar en cambios a las estructuras de gobierno o del tipo de Estado, los cuales no han ocurrido en nuestro país.

Si se observa con atención, entre 2000 y 2006, el sistema electoral es el mismo, la responsabilidad de los servidores públicos no ha cambiado, el control de la constitucionalidad se mantiene en sus términos y el régimen presidencial es estructuralmente idéntico al de los años en los que gobernaba el PRI, hasta 1994, real o formalmente y esto sólo para mencionar las estructuras de gobierno más importantes de nuestro sistema político, las cuales no se han modificado en absoluto.

Desde nuestro punto de vista, lo que hace falta en esta materia en nuestro país es una amplia modificación de las estructuras de gobierno del régimen político, aspecto que se discute ambigüamente en la actualidad con la denominación de reforma del Estado. Consideramos que para que realmente sea viable la democracia política en México, estando pendiente todavía la económica y la social, es necesaria una nueva constitución y un nuevo sistema político, los cuales sólo se podrán establecer cuando se modifiquen las estructuras que hemos mencionado y otras más relacionadas con nuestro régimen político.

Ha habido pocas personas que han visto esto con mucha claridad desde hace tiempo y no se han confundido con lo que ha pasado en México de 1996 a la fecha. Entre ellas está el Dr. Miguel Covián Andrade quien en uno de sus primeros libros señalaba lo siguiente:

“Partimos de las conclusiones a las que nos condujo el estudio del sistema político mexicano, realizado en los dos capítulos precedentes:

a) La forma de gobierno presidencialista es el eje del sistema político mexicano.

b) El presidencialismo en general y concretamente el mexicano, implica un desequilibrio político entre los órganos del Estado y provoca que el funcionamiento del sistema tienda hacia un ejercicio autoritario del poder por el presidente de la República.

c) Los procesos de elección, de competencia política y de formulación y aplicación de normas electorales se desarrollan en mayor o menor grado, dentro del esquema concentrado del ejercicio del poder y conforme a prácticas autoritarias en la toma de decisiones.

d) En suma, el presidente de la República acumula una dosis claramente mayor cuantitativamente y más relevante cualitativamente de poder, que ninguna otra instancia dentro del sistema, lo cual le permite ejercer facultades jurídicas y metajurídicas suficientemente amplias para controlar prácticamente todo el sistema, sin elementos estructurales, ni políticos, con base en los cuales pueda limitarse de manera eficaz el ejercicio de su poder, ni exigírsele responsabilidad alguna por los actos que realiza y por las decisiones que adopta.

Ahora bien, la pregunta central a la que trataremos de dar respuesta es: ¿cuáles son las distintas transformaciones que debe necesariamente experimentar el sistema para modificar este esquema y alcanzar estadios mayores de Democracia política?

Nos parece que los ámbitos principales en donde deben producirse esas transformaciones políticas son los siguientes:

- a) Los aspectos fundamentales del sistema electoral.
- b) Las condiciones en que se realizan los procesos electorales
- c) Las relaciones entre los partidos políticos y el electorado, así como la representatividad real de los partidos frente a la sociedad.
- d) El equilibrio de los poderes constituidos, principalmente entre el ejecutivo y el legislativo, así como el control institucionalizado del ejercicio del poder”.⁶

Como una conclusión general de esta tesis podemos decir que una de esas estructuras, aunque no la única, es el régimen presidencial, el cual requiere una amplia modificación para dejar de ser un obstáculo en el desarrollo de la democracia mexicana. Ahora, con los acontecimientos que se han presentado en la elección de 2006 parece que se empieza a entender esta necesidad de cambiar nuestro régimen presidencial, pero insistimos, hay quienes habían previsto esto desde hace mucho tiempo, transcurrido el cual, como suele ocurrir, ese tiempo demuestra que tenían razón.

⁶ Miguel Covián Andrade, “El sistema político mexicano. Democracia y cambio estructural”, CEDIPC, México, 1998, págs. 227 y 228.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La figura del presidente de la República ha sido regulada de diversas formas en nuestras constituciones, pero ha estado prácticamente siempre presente en nuestros regímenes de gobierno, tanto por tradición, como por la influencia que han ejercido las disposiciones constitucionales de los Estados Unidos en nuestro país.

SEGUNDA.- En la constitución de 1917 se tomó nuevamente el régimen presidencial y se establecieron estructuras de gobierno que fortalecieron al presidente de la República y colocaron en una posición de menor peso al poder legislativo, el cual como se sabe, sólo por excepción en nuestra historia constitucional tuvo una posición de fuerza, como ocurrió durante un breve período de 17 años, bajo la vigencia de la anterior constitución.

TERCERA.- Para que los sistemas políticos funcionen adecuadamente se requieren formas de gobierno bien diseñadas y compatibles con sus fundamentos. Las clasificaciones tradicionales y actuales de los sistemas políticos se basan en esos dos elementos, siendo las más comunes las que agrupan a los Estados conforme a la distribución o a la concentración del poder, a la manera específica como se estructuran los órganos de gobierno, a las interrelaciones entre éstos y a la forma como se regulan las relaciones entre los gobernantes y los gobernados.

CUARTA.- Actualmente, existen Estados basados en ideologías liberales, democráticas, autocráticas, autoritarias y totalitarias, correspondiendo a cada caso estructuras de gobierno muy variadas, entre las cuales se pueden

mencionar al parlamentarismo, al presidencialismo, a las monarquías, a las dictaduras, a los fundamentalismos, etc., etc. Concretamente para el tema de tesis que hemos escogido es necesario estudiar con detenimiento los regímenes parlamentario y presidencial.

QUINTA.- El régimen parlamentario es anterior al presidencial y es un resultado espontáneo del desarrollo de la lucha por el poder entre los reyes y monarcas, por un lado y los súbditos y comunes por el otro. Estas estructuras no fueron diseñadas conforme a un modelo teórico, sino se fueron conformando al paso del tiempo, aunque naturalmente, hubo y sigue habiendo teorías que explican sus características y su funcionamiento, siendo ampliamente conocidas, por ejemplo, las de John Locke, el cual describió el sistema parlamentario británico de su época.

SEXTA.- Esta forma de gobierno de origen inglés se fue conformando poco a poco y fue adoptada por la casi totalidad de los países europeos que a lo largo del siglo XIX se convirtieron gradualmente en Estados liberales, así como en otros continentes, pasando a las estructuras de gobierno de los Estados democráticos de Europa y de otras partes del mundo, a lo largo de todo el siglo XX y hasta la fecha. En la actualidad existe un régimen parlamentario esencial o básico y diversos parlamentarismos o variantes de él, tales como el inglés, el alemán, el italiano o el japonés.

SÉPTIMA.- Los aspectos esenciales y los elementos estructurales del régimen parlamentario pueden resumirse señalando que en éste, el gobierno emana del parlamento, debe contar con la confianza mayoritaria de sus integrantes y responde políticamente ante este órgano representativo por las

decisiones que toma en el ejercicio del poder. Las relaciones entre el gobierno y el parlamento basadas en la responsabilidad política del primero frente al segundo funcionan mediante estructuras como el voto de confianza, la moción de censura, el voto de censura, la cuestión de confianza y el derecho de disolución, cada una de las cuales presenta peculiaridades en cada versión de parlamentarismo en la que se establece.

OCTAVA.- El régimen presidencial, en cambio, es posterior al parlamentario y es producto de un diseño teórico y estructural basado en la división de poderes, planteado como una alternativa para substituir a las monarquías destinadas a desaparecer por una forma de gobierno que funcionara de manera similar, pero distinta al parlamentarismo y con el propósito específico de tomar una opción diferente al régimen parlamentario. Las teorías de Montesquieu son previas al establecimiento de los regímenes presidenciales, el primero de los cuales se estableció en Estados Unidos cuando este autor ya no existía.

NOVENA.- En este régimen se crean equilibrios entre los poderes ejecutivo y legislativo, según la teoría, pero en realidad, se diseñan estructuras que independizan al gobierno de la asamblea representativa y que impiden que ésta pueda controlar de manera eficaz sus decisiones mediante la responsabilidad política y la jurídica del presidente de la República. Este funcionario es de elección popular y no responde políticamente ante el órgano legislativo, el cual no puede removerlo, a lo que debe agregarse que tiene diversas atribuciones constitucionales suficientes para intervenir a su favor en las decisiones que toma el congreso o la asamblea popularmente elegida.

DÉCIMA.- En el caso concreto del régimen presidencial mexicano, el presidente es electo por voto popular directo cada seis años, por mayoría relativa de votos y sólo responde jurídicamente de sus decisiones por traición a la patria y delitos graves del orden común, correspondiendo la atribución de juzgarlo a la cámara de senadores. Este funcionario, cuya competencia constitucional es de gran importancia y cuyo poder político real es enorme, no está sujeto a responsabilidad política ante el congreso de la Unión y prácticamente tampoco a responsabilidad jurídica ante ningún tribunal u órgano competente del Estado.

DÉCIMA PRIMERA.- El presidente de la República es jefe de Estado y jefe de gobierno, designa y remueve libremente a los secretarios de Estado, propone a los ministros de la suprema corte, al procurador general de la República, así como a otros altos funcionarios federales. Además, es jefe de las fuerzas armadas, designa a sus altos jefes, concede indultos, emite reglamentos subordinados a las leyes y tiene bajo su mando a toda la administración pública federal centralizada y paraestatal, mediante la cual aplica todas las políticas públicas del Estado. Adicionalmente, es el jefe del partido político en el poder y ejerce una influencia política indiscutible sobre los legisladores federales de su partido y sobre los funcionarios públicos de alto nivel propuestos por él o por el partido político al que pertenece.

DÉCIMA SEGUNDA.- En cuanto a sus relaciones con los otros órganos federales, el presidente tiene a su favor estructuras constitucionales que lo sitúan en una posición de ventaja frente al congreso de la Unión y a la suprema corte de justicia, entre las cuales destacan el sistema bicameral, el derecho de presentar iniciativas de ley y de reforma constitucional, la facultad

de “veto”, la existencia de períodos ordinarios de sesiones de las cámaras federales, la convocatoria “cerrada” a sesiones extraordinarias, el ejercicio de atribuciones extraordinarias, la irresponsabilidad política, la limitada responsabilidad jurídica, la selección de los candidatos a ministros de la suprema corte y la atribución de presentar recursos jurídicos ante ésta en contra de varias de las resoluciones del congreso federal, como las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad previstas en el artículo 105 constitucional.

DÉCIMA TERCERA.- Entre los cambios más importantes que deben realizarse al régimen presidencial mexicano destacan la elección del presidente de la República por mayoría absoluta de votos a dos vueltas en caso necesario y su inclusión en el régimen general de responsabilidades jurídicas de los servidores públicos. Con lo primero se lograría un mínimo de legitimidad del presidente y con lo segundo un control más eficaz sobre el ejercicio del poder que detenta.

DÉCIMA CUARTA.- Igualmente importante es la realización de otras modificaciones estructurales para fortalecer la posición del congreso de la Unión frente al presidente de la República, entre las que pueden mencionarse la limitación de la facultad de “veto”, la desaparición de la convocatoria a sesiones “cerrada” del poder legislativo federal, la aprobación del nombramiento de los secretarios de Estado y de los titulares de determinadas entidades paraestatales por las cámaras federales y el consecuente derecho de destituirlos mediante un voto de censura, así como la reestructuración de la sesión en la que el presidente de la República presenta su informe de gobierno.

DÉCIMA QUINTA.- De estas modificaciones y de otras más a diversas estructuras de gobierno, cuya referencia no es materia de esta tesis, depende la viabilidad democrática de nuestro sistema político. Consideramos que éste no es nuevo, ni ha llegado a altos niveles democráticos sólo porque correlaciones de fuerzas políticas inéditas, o situaciones específicas relativas a los procesos del poder difícilmente imaginables hasta hace poco tiempo se hayan presentado. Para que haya democracia política en México y ésta sea la base de la democracia económica y social es necesario un profundo cambio de la forma de gobierno de nuestro sistema político, pero siempre respetando los fundamentos del Estado social de Derecho, siendo una de las estructuras que deben ser reformadas el régimen presidencial, el cual sin duda, así como está diseñado y como se aplica en nuestro país es un obstáculo para la concreción de nuestra democracia política.

BIBLIOGRAFIA

ARNAIZ AMIGO, Aurora. Derecho Constitucional Mexicano. Trillas, México, 1992.

ARTEAGA NAVA, Elisur. Derecho Constitucional. Estatal. Porrúa, México, 1988.

AZUARA PEREZ, Leandro, “Los conceptos jurídicos fundamentales”, en: Estudios Filosóficos del Derecho,

BETEGON CARRILLO, Jerónimo, Lecciones de teoría del derecho, México: Mc Graw Hill, 1997.

BIDEGAIN, Carlos María. Curso de Derecho Constitucional. Tomo I, Historia y Teoría de la Constitución. Revisado y actualizado con la reforma de 1994 por Eugenio L. Palazzo, con la colaboración de Roberto A. Ounte y Guillermo C. Schinelli, Tomo I., 176 pág. 1994.

BISCARETTI di Ruffia. “Derecho Constitucional”. Ed. Tecnos. Madrid. 1973
VERGOTINNI GIUSEPPE de, “Derecho Constitucional Comparado”. Ed. Espasa Calpe. Madris. .

BOBBIO, Norberto, Contribución a la teoría de derecho, México: traducción de Adolfo Ruiz Miguel, Valencia:

BURDEAU, Georges. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Editorial Nacional, Madrid España, 1981.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 9"(df; ed. Porrúa, México, 1994.

CALZADA PADRÓN, Feliciano. Derecho Constitucional. Harla, México, 1990.

CARPIZO MCGREGOR, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. 9"(df; ed. Porrúa, México, 1995.

CARTER, Lief. Derecho Constitucional Contemporáneo, la Suprema Corte y el Arte de la Política. Abelido-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1992.

CASTILLO VELAZCO, José Ma. Del. Apuntamientos para el Estudio del Derecho Constitucional Mexicano. Imprenta del Gobierno de México, 1971.

CASTRO, Juventino V. El artículo 105 Constitucional. Facultad de Derecho, UNAM, México, 1996.

COVIAN Andrade Miguel. "La Teoría del Rombo", CEDIPC, México, 2000.

CUEVA, Mario de la. Teoría de la Constitución. 4"(df; ed. Porrúa, México, 1990.

DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. La defensa jurídica de la Constitución en México. Duero, S.A. de C.V., México, 1994.

DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. La libertad de expresar ideas en México. Duero, S.A. de C.V., México, 1995.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos. Porrúa, México, 1996.

DELGADILLO Gutiérrez, Luís Humberto.” Elementos de Derecho Administrativo”. Ed. Limusa, 2000, 2a. Edición.

DIETER Nohlen. “Sistemas Electorales y Partidos Políticos”. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1994.

DUVERGER, Maurice. Instituciones políticas y derecho. Constancia. 6"(df; ed. Ariel, Barcelona, 1986.

ESPINOZA Toledo Ricardo.”Sistemas Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial”. Instituto Federal Electoral. Cuadernillos de divulgación. [http://doceyec.ife.org.mx/sistemas parlamentarios.htm](http://doceyec.ife.org.mx/sistemas%20parlamentarios.htm).espinoza.

Fernández Torres Editor, 1990.

FRANK SMITH, James. Derecho Constitucional Comparado. México-Estados Unidos, UNAM, México, 1992, tomo I y II.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo, Diálogos jurídicos, México: 2ª ed., Porrúa, 1991.

GARCIA PELAYO, MANUEL. Derecho Constitucional Comparado, editorial Alianza Universidad Textos, 4"(df; ed. Madrid, España, 1993.

HAURIOU, André. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. 2"(df; ed. Ariel, Madrid España, 1980.

HERRERA Y LAZO, Manuel. Estudios Políticos y Constitucionales. Porrúa, México, 1986.

Introducción al estudio del derecho, México: 48^a ed., Porrúa, 1996

KELSEN, Hans, Teoría general de las normas, México: Trillas, 1994.

KELSEN, Hans. ¿Quién debe ser el defensor de la Constitución? Tecnos, Madrid, 1995.

La Constitución y la Dictadura. 7"(df; ed. Porrúa, México, 1990.

LANZ DURET, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. Continental, México, 1982.

LASSALLE, Fernando. ¿Qué es una Constitución? Siglo XXI Editores. Buenos Aries, 1975.

LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. 4"(df; ed. Ariel, Barcelona, 1996.

Loewenstein. Op. Cit..

LOZANO, José María. Estudio de Derecho Constitucional Patrio. 4"(df; ed. Porrúa, México, 1987.

MADRID HURTADO, Miguel de la. Estudio de Derecho Constitucional. 3^{ra} ed.; ed. Porrúa, México, 1986.

México: (Homenaje al Dr. Eduardo García Máynez), UNAM: Facultad de Derecho, 1973.

Miguel Covián Andrade, “La suprema corte y el control de la constitucionalidad. (Diez años de fallas e imprecisiones)”, CEDIPC, México, 2005.

MORENO NAVARRO, Gloria, Teoría del derecho, , México: McGraw Hill. 1999.

MORENO, Daniel. Derecho Constitucional. Porrúa, México.

OVILLA MANDUJANO, Manuel, Teoría del derecho, México: 7^a ed., Duero,

SARTON, Giovanni. “Ingeniería Constitucional Comparada”. México. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1998. Pág. 65.

Véanse Miguel Covián Andrade, “El sistema político mexicano. Democracia y cambio estructural”, CEDIPC, México, 2^a edición, 2001 y “El sistema político mexicano. Legitimidad electoral y control del poder político”, CEDIP, México, 2004.

Véase Miguel Covián Andrade, “El sistema político mexicano. Legitimidad electoral y control del poder político”, CEDIPC, México, 2004, capítulo V.