



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO

CON RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL DE ESTUDIOS ANTE LA S.E.P

CON NUMERO DE ACUERDO 944893 DE FECHA 24-III-94

**“PRINCIPIOS RECTORES DEL
NUEVO PRESIDENCIALISMO MEXICANO”**

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

RICARDO ALEXANDER MÁRQUEZ PADILLA

DIRECTOR DE TESIS: DR. GUILLERMO ANTONIO TENORIO CUETO

MEXICO D. F.

2010

A mi padre, por ser un ejemplo de vida, compañerismo, entusiasmo y amistad, y por brindarme el apoyo y ayuda que he necesitado en todo momento.

A mi madre, por ser un ejemplo de perseverancia y esfuerzo, y por toda la dedicación que tuvo en mi educación.

A Eduardo y Claudia, por ser un ejemplo del camino que se debe transitar, y demostrarme que el profesionalismo y el éxito laboral no se contraponen con una vida plena.

Al Dr. Guillermo Antonio Tenorio Cueto, por haberme dirigido la presente tesis y otorgarme el privilegio de su amistad.

A la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, y principalmente a su director, el Dr. José Antonio Lozano Diez, por toda su ayuda en estos cinco años, y por brindarme una educación integral basada en valores humanos.

Índice

Introducción	5
I Principales Formas de Gobierno	9
a. Presidencialismo	15
b. Parlamentarismo	19
c. Semipresidencialismo	22
d. Otras Formas de Gobierno	24
II Sistema Presidencial en México	27
a. Primer Imperio Mexicano	29
b. Acta Constitutiva y Constitución de 1824	34
(i) Contexto General	34
(ii) Análisis del Documento	36
c. Constitución de 1836	39
(i) Contexto General	39
(ii) Análisis del Documento	42
d. Bases Orgánicas de 1843	48
(i) Contexto General	48
(ii) Análisis del Documento	50
e. Acta de Reformas de 1847	55
(i) Contexto General	55
(ii) Análisis del Documento	57
f. Constitución de 1857	59
(i) Contexto General	59
(ii) Análisis del Documento	62
(iii) Reformas Relevantes	65
g. Estatuto del Imperio	66
(i) Contexto General	66
(ii) Análisis del Documento	68
h. Constitución de 1917	70
(i) Contexto General	71
(ii) Análisis del Documento	74

III Errores y aciertos del Sistema Presidencial en México a partir de la alternancia de Partidos	81
a. Capacidad de Administrar y Ejecutar por Parte del Ejecutivo	82
b. Relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo	84
c. Partidos Políticos.....	87
d. Política Ideológica y Política Pragmática	90
e. Continuidad y Estabilidad del Gobierno	91
f. Sistema Jurídico Mexicano	92
g. Aparato Gubernamental.....	94
h. Educación en México	96
i. Conciencia Democrática	98
j. Responsabilidad de los Gobernantes.....	99
k. Toma de Decisiones	101
l. Riesgos derivados del cambio de un Sistema Presidencial a uno Parlamentario.....	103
IV Fortalecimiento del Sistema Presidencial.....	105
a. Reforma Política.....	106
(i) Ratificación del Gabinete y Revocación de Mandato	107
(ii) Veto Presidencial.....	112
(iii) Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos	114
(iv) Informe del Presidente de la República	119
(v) Iniciativa Preferente.....	122
(vi) Políticas Públicas Transexenales. Plan Nacional de Desarrollo	125
b. Reforma Electoral	127
(i) Registro de Partidos Políticos	127
(ii) Reelección Parlamentaria, Presidencial y de Gobernadores....	129
(iii) Integración de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores	132
(iv) Segunda Vuelta Electoral	138
(v) Candidaturas Independientes.....	141
(vi) Medios de Comunicación	143
c. Participación Ciudadana	145
(i) Referéndum y Plebiscito	146
(ii) Iniciativa Ciudadana	152
d. Gobiernos de Coalición. Alianzas Electorales. Candidaturas Comunes	153

e. Jefatura de Gabinete.....	158
f. Otras Propuestas en torno al Sistema Presidencial Mexicano.....	161
(i) Suplencia del Ejecutivo.	161
(ii) Autonomía del Ministerio Público	166
(iii) Tratados Internacionales	169
(iv) Revisión de la Cuenta Pública y Autonomía de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación	173
 Conclusión	 179
 Bibliografía.....	 191

Introducción

Un tema fundamental que debe definir cualquier Estado moderno es el de su forma de gobierno, la cual debe ser funcional y de acuerdo a las características intrínsecas de cada país. En México, desde hace varios años, algunas entidades, como lo son universidades y poderes públicos, han puesto en la mesa de discusión diferentes reformas, principalmente constitucionales, con el objeto de reformar o implementar el sistema presidencial para dotar a la clase gobernante de herramientas que le permitan llevar a cabo de forma óptima la importante tarea que es conducir los negocios públicos, es decir, gobernar¹.

El problema que nos ocupa no es nuevo, y es innato a cualquier Estado que busque su perfeccionamiento. Muchos de los países de nuestro continente, en el intento de lograr un sistema de gobierno funcional, han puesto su atención en el sistema presidencial estadounidense, en apariencia eficiente, y en su ensayo, han tenido experiencias decepcionantes, muchas veces desastrosas², siendo que en varios de los casos los sistemas presidenciales han terminado en dictaduras o autoritarismos, algunos de carácter militar³.

Se puede decir que México, en términos generales, ha seguido una evolución aparte, pues desde su independencia en 1821 la gran mayoría del tiempo ha tenido un sistema de gobierno presidencial, en parte sí por la influencia

¹ Lo que mencionamos es lo que se ha llamado por algunos autores, como Diego Valadés, el “*buen gobierno*”. Dicho doctrinario refiere que “*el derecho al buen gobierno se expresa por la garantía de que las instituciones funcionen en los términos de eficacia y eficiencia que el orden constitucional democrático dispone. La construcción de las instituciones incluye los mecanismos de control, que deben ser compatibles con los de su funcionamiento razonable y efectivo. De no ser así, parecería que las instituciones sólo pueden bloquearse recíprocamente, como parte de los controles que entre sí practiquen*”. Diego Valadés. *El Control del Poder*. Argentina. Ediar. Universidad Nacional Autónoma de México. 2005. p. 168.

² Cfr. Giovanni Sartori. *Ingeniería Constitucional Comparada*. 3ª ed. Roberto Reyes Mazzoni (trad.). México. Fondo de Cultura Económica. 2008. p. 101.

³ Bruce Ackerman menciona que hay casi 30 países, principalmente en América Latina, que han adoptado sistemas del tipo estadounidense, y todos ellos, sin excepción, han sucumbido a la pesadilla linziana en un momento u otro, a menudo repetidas veces (Linz argumenta que la división de poderes ha sido una de las exportaciones más peligrosas de los Estados Unidos, especialmente hacia el sur de la frontera). Cfr. Bruce Ackerman. *La Nueva División de Poderes*. José Manuel Salazar (trad.). México. Fondo de Cultura Económica. 2007. p. 29.

de Estados Unidos, pero también por sus características propias, siendo que a partir de 1929 el sistema de gobierno mexicano, al amparo de un partido político hegemónico, se ha ido configurando como un sistema fuerte y estable, del cual hoy podemos predicar es democrático⁴.

Sin embargo, a partir de la pérdida de la mayoría absoluta en el Congreso en 1997, así como derivado de la alternancia de partidos en el año 2000, se ha debilitado la figura presidencial, y consecuentemente el sistema en general, situación que ha generado que el titular del poder ejecutivo muchas veces sea incapaz de lograr los acuerdos, y tomar las decisiones, que requiere nuestro país, por lo que resulta ineludible analizar si el ordenamiento jurídico es idóneo para llevar a cabo las acciones necesarias bajo las condiciones actuales, y de obtener una respuesta negativa, es imperativo buscar y proponer nuevos mecanismos para evitar la inamovilidad de nuestro gobierno.

De acuerdo a lo anterior, el objeto de este trabajo es establecer si la clase gobernante en el sistema presidencial mexicano tiene las herramientas suficientes para que bajo cualquier circunstancia, exista o no oposición al Presidente de la Republica, pueda llevar a cabo su mayor tarea, que es la de gobernar, o de lo contrario analizar cuál es el sistema de gobierno correcto para México, en el entendido que es necesario que cual sea el sistema, debe ser eficiente y cumplir con los fines para los que fue establecido.

Es así por lo que para efectos del presente, en el primer capítulo, titulado *Principales Formas de Gobierno*, haremos un breve análisis de lo que implica un sistema de gobierno, sus tipos y consecuencias de su implementación, para con

⁴ Juan Linz refiere que la transición democrática se completa cuando los acuerdos necesarios han sido alcanzados sobre los procedimientos políticos para tener un gobierno elegido, cuando un gobierno toma el poder como resultado directo del voto libre y popular, cuando este gobierno *de jure* tiene la autoridad de generar nuevas políticas, y cuando el poder ejecutivo, legislativo y judicial, generados por la nueva democracia, no comparten el poder con otros cuerpos *de facto*. Cfr. Juan Linz. *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Estados Unidos de América. The John Hopkins University Press. 1996. p. 1.

ello poder concluir que el sistema y la forma de gobierno en México es presidencial.

Posteriormente, en el capítulo segundo, llevaremos a cabo un recorrido histórico por los principales instrumentos jurídicos que han regido la vida constitucional de nuestro país a partir de su independencia en 1821, mismos que en su gran mayoría han establecido una forma de gobierno de tipo presidencial, y derivado de lo anterior, concluir que el sistema de gobierno actual en México claramente es el resultado de su tradición histórica y política.

Una vez dilucidados los conceptos básicos y analizada la tradición constitucional mexicana, primordialmente desde la perspectiva de su sistema de gobierno, en el capítulo tercero profundizaremos en algunos de los principales aciertos y errores, o problemas, que existen y conlleva el sistema presidencial mexicano, tal y como está concebido, con el objeto de explicar que la forma de gobierno actual es idónea para México, sin embargo es necesario modificar el ordenamiento jurídico para superar sus deficiencias y carencias, que como lo pretendemos demostrar, no son pocas.

Por último, y esencialmente con base en algunas de las iniciativas de reforma al ordenamiento jurídico presentadas sobre el tema que nos ocupa, la gran mayoría de tipo constitucional, analizaremos una serie de propuestas que se han puesto sobre la mesa con el objeto de mejorar al sistema presidencial de nuestro país, las cuales han buscado garantizar y otorgar a la clase gobernante las herramientas necesarias para cumplir con la tarea para la que ha sido designada.

I Principales Formas de Gobierno

El objetivo principal de este trabajo es determinar si la forma de gobierno que actualmente tiene México es la adecuada para un Estado con las características que éste tiene, por lo que, a continuación, haremos un análisis de los más importantes sistemas de gobierno que hoy en día existen; sin embargo, primero debemos hacer algunas precisiones y aclaraciones.

Forma de Estado y Forma de Gobierno

Durante mucho tiempo se han confundido los términos forma de Estado y forma de gobierno, pero actualmente varios autores han podido distinguir y precisar estos conceptos. El Estado es un término genérico que designa a la totalidad de la comunidad política, entendiéndose por ésta a un conjunto de instituciones y de personas (gobernantes y gobernados) que forman una sociedad jurídicamente organizada sobre un espacio geográfico determinado; por su parte el vocablo gobierno es mucho más restringido pues comprende solamente la organización específica de los poderes constituidos al servicios del Estado. Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona, citando a Rodrigo Borja, mencionan que “hay una relación del todo a la parte” pues “mientras que las formas de Estado se refieren a la manera de ser fundamental de la totalidad del cuerpo social jurídicamente organizado, las formas de gobierno tienen relación con la especial modalidad adoptada por los órganos directivos que formulan, expresan y realizan la voluntad del Estado”⁵.

Abundando en lo anterior, Porrúa Pérez menciona que las formas de gobierno se refieren a los diferentes modos de constitución de los órganos del Estado, de sus poderes y de las relaciones de esos poderes entre sí. Por su parte,

⁵ Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. 5 ed. México. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. 2007. pp. 243,244.

las formas de Estado se refieren a la estructura misma de la organización política en su totalidad y unidad⁶.

Asimismo, entre diversos doctrinarios se han desarrollado variadas clasificaciones con base en estos dos conceptos. Por ejemplo, se ha dicho que algunas *formas históricas* de Estado son los teocráticos y despóticos típicos de los imperios orientales, Estados ciudad de tipo griego, Estado patrimonial en los tiempos del feudalismo y por último el Estado nacional⁷. Otra clasificación es la que, basándose en la estructura y conformación territorial, distingue como *formas de Estado a los simples y a los compuestos*, donde los Estados simples o unitarios corresponden a la época en que nace el Estado, cuando éste se encargaba de las tareas políticas más elementales, y los Estados compuestos serán lo que se unen manteniendo su independencia o cuando menos conservan partes internas que gozan de cierta autonomía, aunque dichas partes estén unidas por un lazo común⁸. Porrúa Pérez menciona que el Estado simple o unitario es aquel en el que la soberanía se ejerce directamente sobre un mismo pueblo, que se encuentra en un mismo territorio. Estado compuesto es el formado de una u otra manera por la unión de dos o más Estados, es el que se encuentra constituido por otros Estados o que comprende dentro de sí, como elementos constitutivos, diversas entidades políticas menores⁹.

Una de las clasificaciones de formas de Estado más recurrida e importante es la que los divide en *unitarios, federales y regionales*. El unitario será aquel que no posee más que un centro de impulsión política y gubernamental, en donde los poderes centrales del Estado se vinculan por la vía jerárquica o de la tutela administrativa con el resto del país. El Estado federal es aquel en donde (i) existen dos órdenes jurídicos y gubernativos coexistentes; (ii) las competencias se distribuyen en la Constitución; (iii) existe autonomía de cada Estado federado,

⁶ Cfr. Francisco Porrúa Pérez. *Teoría del Estado*. 39ª ed. México. Editorial Porrúa S.A. de C.V. 2005. p. 464.

⁷ Cfr. Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona. *Op. cit.* pp. 246,247.

⁸ Cfr. *Ibid.* pp. 248,249.

⁹ Cfr. Francisco Porrúa Pérez. *Op. cit.* p. 470.

mismo que tiene su propio ordenamiento jurídico; y (iv) participa cada Estado federado en la voluntad nacional. Por último, el Estado regional es aquel que buscando ser un justo medio entre el sistema federal y el unitario, trata de establecer ciertas atribuciones autonómicas e incluso capacidad de legislar a las regiones, pero sin que dichos órganos participen de manera decisiva en la voluntad nacional o en el poder que reforma la constitución¹⁰. Aunado a lo anterior, algunos autores adicionan otro elemento a la clasificación, mismo que es el Estado confederado que surge, generalmente, por un acuerdo entre varios Estados que convienen su unión, pero sin formar un nuevo Estado superior a las partes Confederadas. Mientras que el Estado federal surge de la estructuración que hace el mismo derecho público interno, es decir el derecho constitucional, la confederación tiene su base en el derecho internacional¹¹.

Es importante mencionar que existen muchas otras clasificaciones de forma de Estado, sin embargo consideramos las ya mencionadas como suficientes y ejemplificativas para los propósitos de este trabajo.

Así, podemos entrar a las clasificaciones de las llamadas formas de gobierno, mismas que hacen referencia al órgano u órganos que tienen a su cargo la importante y fundamental tarea que es dirigir los negocios públicos de los Estados.

Tradicionalmente se ha dicho que las formas de gobierno son la monarquía y la república¹², sin embargo esta clasificación ha ido perdiendo valor en el entendido que la mayoría de las monarquías se han ido trasformando y evolucionado, principalmente en regímenes políticos de forma republicana,

¹⁰ Cfr. Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona. *Op. cit.* pp. 251-259.

¹¹ Cfr. Francisco Porrúa Pérez. *Op. cit.* pp. 471,472.

¹² Esta clasificación incluso es utilizada por Nicolás Maquiavelo en su obra *El Príncipe*, donde el autor refiere que los Estados o son repúblicas o principados, entendiéndose por estos últimos a las monarquías. Cfr. Nicolás Maquiavelo. *El Príncipe*. Miguel Ángel Granada (trad.). España. Alianza Editorial, S.A. 2000. p. 33.

siguiendo un proceso de democratización del poder¹³. Dicha clasificación tiene su fundamento en la persona o titular en quien reside el poder ejecutivo, siendo que en la monarquía el jefe de Estado encarna en una persona que de manera dinástica ejerce el cargo durante toda su vida y se halla revestido de una posición mayestática¹⁴. La monarquía implica, de ordinario, una tradición histórica reforzada por su carácter hereditario, que hace que el monarca tenga esa calidad, la calidad de rey, a título propio y no como un órgano o representación de la colectividad, sino como alguien que tiene inherente a su propia persona la dignidad real¹⁵.

En la república, en cambio, el jefe de Estado ejerce una magistratura electiva, temporal, responsable y predominantemente coordinadora de los órganos públicos¹⁶. De acuerdo a lo anterior, Porrúa Pérez menciona que, en la república, la jefatura de Estado puede atribuirse a una persona o a un conjunto de ellas, y su designación, en forma más o menos restringida, es electiva¹⁷.

Como señalan Fix Zamudio y Valencia Carmona, en su versión moderna la monarquía ha evolucionado y ahora es llamada constitucional o parlamentaria, en la cual el antiguo monarca se ha convertido en jefe de Estado, representa de manera simbólica a la Nación y sus poderes notablemente disminuidos son de carácter meramente formal¹⁸.

Estado Democrático y Estado Autoritario

Continuando, no podemos dejar de hacer referencia a la distinción que se ha hecho entre Estado democrático y Estado autoritario, en el entendido que el gobierno de un Estado como el que analizamos en este trabajo, es decir, a lo que debe aspirar nuestro país, es a encuadrarse dentro del concepto “democracia”. Es

¹³ Cfr. Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona. *Op. cit.* p. 270.

¹⁴ Cfr. *Ibid.* p. 271.

¹⁵ Cfr. Francisco Porrúa Pérez. *Op. cit.* p. 468.

¹⁶ Cfr. Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona. *Op. cit.* p. 271.

¹⁷ Cfr. Francisco Porrúa Pérez. *Op. cit.* p. 469.

¹⁸ Cfr. Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona. *Op. cit.* p. 274.

cierto que existen muchas obras que abarcan el tema de la democracia y buscan desentrañar el significado y alcance de ésta, sin embargo para los propósitos que nos ocupan, basta con mencionar la que se ha denominado definición mínima de Schumpeter, la cual no obstante se puede decir está superada, nos da ciertas luces al establecer que “el método democrático es el instrumento institucional para llegar a las decisiones políticas, en virtud del cual cada individuo logra el poder de decidir por medio de una lucha competitiva que tiene por objeto el voto popular”¹⁹.

Las características del Estado democrático y del Estado autoritario son los siguientes: (i) en el Estado democrático los gobiernos acceden al poder por elecciones competitivas y en el autoritario se acuden a otros medios; (ii) en el Estado democrático imperan necesariamente ciertas reglas de consenso que en el autoritario no son indispensables; (iii) el Estado democrático se distingue por la distribución del poder político y el autoritario por la concentración del mismo; y (iv) el Estado democrático se inspira en la concepción de una sociedad plural, en tanto que el autoritario puede basarse en una concepción de carácter totalitario, en un cierto cuerpo doctrinario que imprime “mentalidad peculiar” o a veces, un simple fenómeno de fuerza²⁰.

Juan Linz menciona que deben existir cinco condiciones o elementos para que una democracia se pueda consolidar: (i) condiciones para que exista y se desarrolle una sociedad civil libre y propositiva; (ii) una sociedad política autónoma y valiosa; (iii) la ley debe garantizar las libertades ciudadanas y derechos de asociación; (iv) debe existir una burocracia que sirva al nuevo gobierno democrático; y (v) debe existir una sociedad económica institucionalizada²¹.

Existen muchas clasificaciones de Estados democráticos y de Estados autoritarios pues bajo estos dos conceptos se han englobado muy diversas y variadas manifestaciones de poder. Sin embargo, no está de más mencionar que

¹⁹ Cfr. *Ibid.* pp. 292,293.

²⁰ Cfr. *Ibid.* p. 292.

²¹ Cfr. Juan Linz. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Op. cit.* p. 7.

algunos autores mencionan que los Estados autoritarios se pueden dividir en tres grupos, que son: (i) regímenes autoritarios tradicionales (como son los regímenes patrimonialistas y las oligarquías competitivas); (ii) regímenes totalitarios; y (iii) regímenes autoritarios en sentido estricto. Los regímenes totalitarios se basan en ausencia de pluralismo, presencia de una ideología articulada y rígida, orientada a la legitimación y mantenimiento del régimen, monopolio de los medios de fuerza y de los medios de persuasión, la mayor parte de las actividades económicas y profesionales están sometidas al Estado, y un pequeño grupo y el líder en el vértice del mando están colocados sin límites previsibles a su poder o a las sanciones que puede emitir. Por su parte, los regímenes autoritarios en sentido estricto son aquellos en donde existe un pluralismo político limitado, un cierto cuerpo doctrinario pero sin una ideología articulada y compleja, carece de movilización política, un líder o un grupo reducido ejerce el poder y existen límites formalmente mal definidos para el ejercicio del poder que permiten a los gobernantes una mayor discrecionalidad²².

Cabe destacar que los regímenes autoritarios han existido a través de la historia y actualmente muchos Estados se ven sometidos a este tipo de gobiernos, en la inteligencia de que ninguno está exento de los peligros que éstos entrañan, como la historia lo ha probado, pues países que parecía habían logrado una consolidación democrática han vuelto, o tienden, a caer en sistemas autoritarios, como es el caso de Venezuela.

Sobre el tema de la democracia, resulta interesante citar a Alexis de Tocqueville, mismo que menciona que lo más reprochable al gobierno democrático, “tal y como ha sido organizado en los Estados Unidos, no es, como muchas personas lo pretenden en Europa, su debilidad, sino al contrario su fuerza irresistible. Y lo que me repugna más en Norteamérica, no es la extremada libertad que allí reina, es la poca garantía que se tiene contra la tiranía [de la mayoría]”²³.

²² Cfr. Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona. *Op. cit.* pp. 299-302.

²³ Alexis de Tocqueville. *La democracia en América*. 4ª reimpresión. Luis R. Cuellar (trad.). México. Fondo de Cultura Económica. 1984. p. 258.

Una vez realizadas las precisiones de los párrafos anteriores, podemos entrar a un estudio más detallado de algunas de las formas de gobierno que han sido objeto de estudio de importantes doctrinarios. Es importante mencionar que, para los propósitos de este trabajo, solamente profundizaremos en los sistemas de gobierno de tipo occidental pues con base en las características inherentes a nuestro país, son los que a final de cuentas son aplicables a éste. Para lo anterior, utilizaremos una clasificación que deriva de la aplicación que en la práctica ha recibido el principio de división de poderes²⁴, la cual nos permitirá realizar un análisis de los puntos más importantes y distintivos de los sistemas de gobierno modernos que han tenido mejor aceptación y mayor aplicación en el mundo actual.

a. Presidencialismo

Para poder describir a un sistema político o de gobierno, es prudente determinar sus características fundamentales y distinguirlos de los otros sistemas; con base en lo anterior, la mayoría de los autores buscan definir al presidencialismo con fundamento en los elementos que lo diferencian del parlamentarismo. En este trabajo nosotros utilizaremos el mismo método sobre la base de criterios que han sido utilizados por diversos doctrinarios.

Así, podemos mencionar, en primer lugar, que en el sistema presidencial es característica fundamental la elección directa o casi directa del jefe de Estado por un tiempo determinado²⁵. Es decir, el Presidente es elegido democráticamente por votación ciudadana y no es elegido por medio de otro poder estatal como acontece en el sistema parlamentario.

De lo anterior se deriva una segunda característica que consiste en que en los sistemas presidenciales el gobierno, o el ejecutivo, no es designado, y no puede ser desbancado por el voto parlamentario²⁶. Elemento que implica que el

²⁴ Cfr. Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona. *Op. cit.* p. 274.

²⁵ Cfr. Giovanni Sartori. *Op. cit.* p. 97.

²⁶ Cfr. *Ibid.* p. 98.

Presidente tiene la libertad de elegir a su gabinete y de mantenerlo a su arbitrio y voluntad.

Y, tercera característica, el Presidente es quien dirige al poder ejecutivo²⁷, es decir, existe una clara línea de autoridad del presidente para abajo, donde toda la burocracia está subordinada a esa figura que se encarna en un solo individuo al que se le ha denominado presidente. Lo anterior también conlleva una diferencia fundamental con el parlamentarismo, en donde el poder ejecutivo es dual, es decir, recae en un jefe de Estado y en un jefe de gobierno representado por diferentes personas.

Sobre el poder ejecutivo, Alexis de Tocqueville menciona que tiene por representante al gobernador. Así, “el gobernador del Estado representa en efecto el poder ejecutivo; pero no ejerce sino algunos de sus derechos. El magistrado supremo, llamado gobernador, está colocado al lado de la legislatura como un moderador y un consejero. Está armado de un veto suspensivo que le permite detener, o por lo menos hacer más lentos, a voluntad, sus movimientos. Él expone al cuerpo legislativo las necesidades del país, y le da a conocer los medios que juzga útiles emplear a fin de solucionarlas. Es el ejecutor natural de todas sus voluntades para todos los asuntos que interesen a la Nación entera. En ausencia de la legislatura, él debe tomar todas las medidas propias para garantizar al Estado contra choques violentos o peligros imprevistos”²⁸.

Por su parte, Jorge Carpizo adicionalmente menciona, como características del sistema presidencial, las siguientes: (i) el poder ejecutivo es unitario, siendo que está depositado en un presidente que es al mismo tiempo jefe de gobierno y jefe de Estado; (ii) ni el Presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el congreso o poder legislativo; (iii) ni el Presidente ni los secretarios son miembros del legislativo, ni pueden serlo; (iv) el Presidente puede

²⁷ Cfr. *Ibid.* p. 99.

²⁸ Alexis de Tocqueville. *Op. cit.* p. 96.

estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso; y (v) el Presidente no puede disolver al Congreso, pero el Congreso no puede darle un voto de censura²⁹.

Aunado a lo anterior, Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona refieren que en el sistema presidencial la separación de poderes está rigurosamente aplicada desde el punto de vista teórico pues el ejecutivo y el legislativo son independientes. Dichos autores disponen que los principales elementos del régimen presidencial son: ejecutivo monocéfalo, legitimación democrática dual del ejecutivo y del legislativo, y mandatos fijos para ambos poderes. Se precisa que los titulares de las secretarías no forman un órgano responsable y solidario, como es el gabinete del sistema o régimen parlamentario, sino que cada uno de ellos está encargado de obrar según la política del Presidente³⁰.

Adicionalmente a las características generales del presidencialismo mencionadas hasta ahora, es importante recalcar que cada país cuyo sistema político es presidencial, goza de diferencias y variaciones, sin embargo se puede decir que es tal, siempre y cuando contenga los elementos básicos y necesarios que determinan al sistema como presidencial, mismos que hemos mencionado en los párrafos anteriores con base en lo dicho por diferentes autores.

Es así como podemos decir que no obstante el presidencialismo mexicano, el estadounidense o aquel de los demás Estados de nuestro continente o del mundo puedan tener diferencias, y sobre todo errores y aciertos, al final de cuentas coinciden en lo principal en donde (i) el Presidente es elegido popularmente; (ii) no es sostenido en el gobierno por el congreso o el parlamento; y (iii) encabeza al gobierno, mismo que directa o indirectamente designa³¹.

²⁹ Cfr. Jorge Carpizo. *El Presidencialismo Mexicano*. 19ª ed. México. Siglo XXI editores, S.A. de C.V. 2006. p. 14.

³⁰ Cfr. Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona. *Op. cit.* pp. 278,279.

³¹ Cfr. Giovanni Sartori. *Op. cit.* p. 99.

En otro orden de ideas, en un análisis sobre el sistema de gobierno presidencial no se puede dejar de mencionar una de las obras que ha contribuido en su nacimiento y consolidación como forma de gobierno, como lo es *El Federalista*, en donde Hamilton expone que los políticos y hombres de Estado que han gozado de más reputación debido a la solidez de sus principios y a la exactitud de sus opiniones, se han pronunciado en favor de un ejecutivo único y de una legislatura numerosa. Por su parte, al definir un buen gobierno, menciona que uno de los elementos necesarios debe ser la energía por parte del ejecutivo, pues ésta es esencial para proteger a la comunidad contra los ataques del exterior; es no menos esencial para la firme administración de las leyes; para la protección de la propiedad contra esas combinaciones irregulares y arbitrarias que a veces interrumpen el curso normal de la justicia; para la seguridad de la libertad en contra de las empresas y los ataques de la ambición, del espíritu faccioso y de la anarquía. Por último, para dicho autor los ingredientes que dan por resultado la energía del ejecutivo son: primero, la unidad; segundo, la permanencia; tercero, el proveer adecuadamente a su sostenimiento; y cuarto, poderes suficientes³².

Para finalizar el presente apartado, y una vez expuestas las principales características del sistema presidencial, queremos hacer referencia a Giovanni Sartori, el cual menciona que no obstante se ha considerado al presidencialismo como un sistema que conduce a un gobierno fuerte y efectivo, idea que deriva principalmente del caso estadounidense, dicha aseveración no resulta cierta del todo, pues al ser una estructura con poder dividido, no se evita la parálisis y el estancamiento más que en cualquier otro sistema en el que existe una división de poderes³³. Si el presidencialismo estadounidense funciona no se debe a las características elementales del sistema, como lo podemos notar en contraposición con los sistemas presidenciales latinoamericanos, sino por las características inherentes de Estados Unidos y de los estadounidenses en la forma en que se ejerce el poder.

³² Cfr. Alexander Hamilton, James Madison y John Jay. *El Federalista*. 2ª ed. en español. Gustavo R. Velasco (trad.). México. Fondo de Cultura Económica. 2006. pp. 297,298.

³³ Cfr. Giovanni Sartori. *Op. cit.* p. 104.

b. Parlamentarismo

Una vez analizadas y establecidas las características principales del sistema presidencial, es necesario hacer lo correspondiente al sistema parlamentario, mismo que es el otro gran sistema de gobierno que se ha utilizado en el mundo contemporáneo. De acuerdo a lo anterior, y siguiendo el mismo método que con el sistema presidencial, podemos decir que la característica fundamental del sistema parlamentario es que no se permite una separación del poder entre gobierno y parlamento, es decir, el poder ejecutivo y el legislativo se comparte, lo que implica que los gobiernos sean designados, apoyados, y según sea el caso, destituidos por el voto del parlamento³⁴.

Cabe mencionar, como lo refiere Sartori, que por parlamentarismo no se designa a un sólo sistema, sino que existen variantes muy diversas de lo que puede ser un sistema parlamentario. El autor que mencionamos hace referencia a las siguientes tres formas de parlamentarismo: (i) el sistema de primer ministro o gabinete, de tipo inglés, donde el ejecutivo prevalece sobre el parlamento; (ii) el parlamentarismo controlado por los partidos; y (iii) el sistema de gobierno por asamblea, de tipo francés, y que es el parlamentarismo puro, en el que es casi imposible gobernar. Lo anterior, en el entendido que el sistema de primer ministro y el sistema de gobierno por asamblea son los dos extremos del parlamentarismo, estando a la mitad del camino el parlamentarismo controlado por los partidos³⁵.

Abundando un poco en el párrafo que precede, podemos apuntar que para el parlamentarismo de primer ministro o gabinete es necesario que existan las siguientes condiciones, mismas que dependen una de otra en el orden que se mencionan: (i) elecciones pluralistas; (ii) un sistema bipartidista; y (iii) una fuerte disciplina partidista³⁶. De acuerdo a los elementos mencionados, un sistema de este tipo resulta de un proceso histórico complejo, en el entendido que llevarlo a

³⁴ Cfr. *Ibid.* p. 116.

³⁵ Cfr. *Ibid.* pp. 116,117.

³⁶ Cfr. *Ibid.* p. 120.

cabo de forma deliberada no resultaría fácil ni aplicable a la mayoría de los Estados actuales, principalmente a los presidenciales tan difundidos en Latinoamérica.

Por su parte, son características del sistema parlamentario por asamblea las siguientes: (i) el gabinete no dirige la legislatura; (ii) el poder está disperso y atomizado; (iii) la responsabilidad casi desaparece del todo; (iv) hay poca o ninguna disciplina partidista; (v) los primeros ministros y sus gabinetes no pueden actuar rápida ni decisivamente; (vi) las coaliciones muy pocas veces solucionan sus desacuerdos y nunca tendrán seguridad de contar con el apoyo legislativo; y (vii) los gobiernos no pueden actuar y hablar con una voz única y clara³⁷. Este tipo de parlamentarismo se ha considerado como el más deficiente en virtud de que acarrea una gran dificultad para gobernar y muchas veces deriva en la inactividad.

Aunado a lo anterior, Jorge Carpizo también menciona como características del sistema parlamentario las siguientes: (i) los miembros del gabinete lo son también del parlamento; (ii) el gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria; (iii) el poder ejecutivo es doble, donde existe un jefe de Estado que tiene principales funciones de representación y protocolo, y un jefe de gobierno que es quien lleva la administración y el gobierno mismo; (iv) en el gabinete existe una persona que tiene supremacía y que suele denominarse primer ministro; y (v) el parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno, ya sea a uno de sus miembros o al gabinete como unidad³⁸.

Por último, Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona, en su libro sobre derecho constitucional, mencionan que el régimen presidencial pretende lograr que se establezca una colaboración entre el poder ejecutivo y el legislativo, que el régimen presidencial separa y el de confusión de poderes concentra. Además,

³⁷ Cfr. *Ibid.* p. 128.

³⁸ Cfr. Jorge Carpizo. *Op. cit.* pp. 13,14.

dichos autores mencionan que los elementos estructurales con los que este sistema cuenta son: ejecutivo dual o bicéfalo, gabinete ministerial, parlamento y la responsabilidad política. Abundado en lo anterior, el poder ejecutivo se compone por un jefe de Estado designado por un lapso prologado, que puede ser un rey o un Presidente de la República, cuyo papel es esencialmente honorífico y es políticamente irresponsable pues no obstante tenga en sus manos decisiones muy importantes, las mismas deben de estar de acuerdo con el parecer del primer ministro y su gabinete, y en un jefe de gobierno denominado primer ministro que tiene en sus manos el poder político real y efectivo, y la administración pública de su país. Dicho primer ministro está al frente del gabinete cuyos miembros son, al mismo tiempo, miembros del parlamento, pues, mencionan los autores, se considera que la asamblea puede ejercer un mejor control sobre sus propios miembros que sobre elementos extraños a ella³⁹.

En otro orden de ideas, de la misma manera que lo hicimos en el apartado que precede, en éste queremos hacer algunos matices que consideramos fundamentales al sistema parlamentario. En primer lugar, en dicho sistema es una condición necesaria la existencia de partidos políticos disciplinados que se mantengan unidos para sostener al gobierno que han designado, ya sea de forma unipartidista, o por regla general, en una coalición.

En segundo lugar, y siguiendo lo apuntado en el párrafo anterior, en el sistema parlamentario muchas veces se logra imponer y mantener a un gobierno con base a coaliciones partidistas, mismas que pueden ser muy inestables. Sartori menciona que los gobiernos de coalición, en la mayoría de los sistemas parlamentarios, prolongan su supervivencia procurando no hacer nada que pueda terminar con este pacto, es decir, que un gobierno sea estable no necesariamente significa que sea efectivo⁴⁰. Las coaliciones partidistas, muchas veces inestables,

³⁹ Cfr. Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona. *Op. cit.* pp. 275,276.

⁴⁰ Cfr. Giovanni Sartori. *Op. cit.* p. 131.

pueden derivar en que los actores políticos, y sus partidos, prefieran no mover las aguas para no terminar con el sostenimiento del gobierno imperante⁴¹.

Y tercero, no podemos dejar de destacar que en los sistemas parlamentarios se comparte el poder, mismo que no recae, como en los sistemas presidenciales, en un *primus solus*. Es decir, el poder no está solamente en el jefe de gobierno sino que recae en el parlamento que sostiene a ese gobierno⁴², y a fin de cuentas es responsable junto con el primero.

Por último, Giovanni Sartori opina que los gobiernos parlamentarios funcionan mejor cuando su nombre no es el más adecuado, es decir, cuando el parlamento no gobierna y está limitado. Es decir, el parlamentarismo funcional nunca es un parlamentarismo puro que incorpora absolutamente el principio de la soberanía del parlamento, aspecto que resulta paradójico.

c. Semipresidencialismo

Una vez analizados y descritos los sistemas de gobierno más importantes o comunes que existen hoy en día, es necesario mencionar otro tipo de sistemas que han sido utilizados o propuestos como modelos que buscan evitar los problemas del presidencialismo y del parlamentarismo, es decir, buscan ser un justo medio para los mencionados sistemas. De acuerdo a lo anterior, en este apartado trataremos de hacer una breve descripción del sistema que comúnmente se ha denominado semipresidencialismo.

Giovanni Sartori menciona que el sistema semipresidencial se basa en una estructura de autoridad dual, con una configuración de dos cabezas donde exista

⁴¹ En ese sentido, Agustín Basave menciona que las críticas que los presidencialistas suelen hacer al sistema parlamentario se concentran en dos: inestabilidad del gobierno y debilidad del gobernante. Cfr. Agustín Basave. "El tabú del parlamentarismo" en *Excelsior. Nacional*. México, Distrito Federal. 5 de abril de 2010. Año XCIV. Tomo II. Número 33,815. pp. 16.

⁴² Cfr. Giovanni Sartori. *Op. cit.* pp. 117-119.

una diarquía entre un presidente, que es jefe de Estado, y un primer ministro, el cual encabeza al gobierno⁴³.

Abundado en el tema, el sistema semipresidencial será tal si contiene los siguientes elementos: (i) el jefe de Estado (Presidente) es elegido por el voto popular –directo o indirecto- para un periodo predeterminado; (ii) el jefe de Estado comparte el poder ejecutivo con un primer ministro mantenido por el parlamento o poder legislativo; (iii) el Presidente es independiente del parlamento, pero no se le permite gobernar sólo o directamente, y en consecuencia, su voluntad debe ser canalizada y procesada por medio de su gobierno; (iv) el primer ministro y su gabinete son independientes del Presidente ya que dependen del parlamento; y (v) la estructura de autoridad dual permite diferentes balances de poder del ejecutivo, bajo la condición de que el “potencial de autonomía” de cada unidad componente del ejecutivo subsista⁴⁴.

Por su parte, Fix Zamudio y Valencia Carmona mencionan que las características fundamentales del sistema semipresidencial son: (i) un Presidente de la República elegido por sufragio universal y dotado de importantes poderes propios; (ii) el poder ejecutivo se comparte entre el presidente y un primer ministro, con el que se establece una estructura de autoridad dual; y (iii) el primer ministro y su gabinete son independientes del Presidente, pero a su vez dependen del parlamento pues están sujetos a votos de confianza y de censura, requiriendo en ambos casos el apoyo de la mayoría parlamentaria. Es decir, mencionan los autores, consiste en una solución mixta o forma política que se encuentra en el medio de los sistemas presidencial y parlamentario⁴⁵.

En conclusión, el semipresidencialismo busca conjuntar ciertos principios del parlamentarismo y del presidencialismo, y evitar otros, con el objeto de evadir la inamovilidad del sistema al permitir una distribución de poder flexible con base

⁴³ Cfr. *Ibid.* p. 137.

⁴⁴ Cfr. *Ibid.* pp. 148,149.

⁴⁵ Cfr. Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona. *Op. cit.* p. 287.

en una estructura dual o bicéfala del ejecutivo, en el cual el gobierno es sostenido por el parlamento, y el Presidente elegido por el voto popular es jefe de Estado, donde ambos motores trabajan simultáneamente en el gobierno del Estado de que se trate. Con este mecanismo se pretende lograr evitar la parálisis gubernativa en virtud de que, como en los sistemas parlamentarios, el jefe de gobierno pertenece y es mantenido por la mayoría legislativa que, mientras dure como tal, apoyaría al gobierno, por lo menos por lo que se refiere al primer ministro y su gabinete.

d. *Otras Formas de Gobierno*

Además del presidencialismo, el semipresidencialismo y el parlamentarismo han existido algunas otras propuestas para implementar diferentes sistemas de gobierno que principalmente se basan en la búsqueda de una alternativa viable y efectiva para poder sobrepasar las restricciones y limitantes que presentan los sistemas anteriores; en especial el presidencialismo y el parlamentarismo que son los sistemas que más se han utilizado.

Presidencialismo Alternativo

De acuerdo a lo anterior, Giovanni Sartori ha propuesto lo que se llama el presidencialismo alternativo, mismo que se basa en la idea de tener un sistema parlamentario motivado o castigado, respectivamente, por el remplazo del Presidente, o por el remplazo de éste. Es decir, la idea central es tener un sistema con dos motores cuyas máquinas no se enciendan simultáneamente, como en el semipresidencialismo, sino sucesivamente.

La propuesta que hace el autor que nos ocupa se basa en que el sistema sea parlamentario matizado. En un primer momento el parlamento recién elegido puede votar para nombrar al gobierno. Si dicho gobierno fracasa, entonces se cambia a un “fuerte” mecanismo presidencial por el resto del periodo de la legislatura, donde el presidente sería jefe de gobierno autónomo del legislativo, pudiendo nombrar y remover a su gabinete a discreción. El papel del parlamento

se reduce a control del ejecutivo, pero de manera independiente. En este sistema, el presidente se elige por mayoría absoluta del voto popular y su periodo coincide con la duración del parlamento, permitiéndose la reelección, siendo que pueda ocurrir que no sea necesaria la alternativa presidencial. Por último, es condición necesaria para el funcionamiento del sistema, que además de ser elegidos parlamento y presidente al mismo tiempo, terminen su periodo simultáneamente⁴⁶.

Cabe mencionar que la anterior es una propuesta que no tiene un fundamento empírico en virtud de que nunca se ha implementado, en el entendido que puede llegar a ser muy arriesgado, con base en el riesgo y la responsabilidad que conlleva el hacer un experimento de este tipo, llevar a cabo un proyecto de esta magnitud sin saber a ciencia cierta si puede efectivamente funcionar.

Parlamentarismo Acotado

Bruce Ackerman propone un nuevo modelo que surge de un patrón distintivo, el que llama, y al final de cuentas es, un parlamentarismo acotado. Menciona que en la parte central de su sistema hay una cámara democráticamente electa a cargo de seleccionar un gobierno y promulgar legislación ordinaria. El poder de ese centro es contrapesado por un conjunto de poderes específicos, cada uno motivado por uno o más de los tres puntos básicos de la teoría de la división de poderes. Desde el lado de la legitimidad democrática, el centro está acotado por las decisiones previas de la ciudadanía emitidas a través de referéndum en serie, respaldadas por un tribunal constitucional, aunque también se puede hacer a través de un senado federal subordinado o una segunda cámara más poderosa organizada mediante criterios nacionales.

Desde el lado de la especialización funcional –menciona Ackerman–, el centro está acotado no sólo por un sistema de tribunales independientes, sino también por un “poder supervisor de la integridad burocrática” que escruta al

⁴⁶ Cfr. Giovanni Sartori. *Op. cit.* pp. 168-175.

gobierno en relación con problemas de corrupción y abusos similares, así como un “poder supervisor de la regulación” que obliga a la burocracia a justificar la creación de reglas adicionales y la forma en que ello mejoraría el desempeño de la “mano invisible”. Asimismo, desde el lado de los derechos liberales, el centro está acotado por un “poder supervisor de la democracia” que busca salvaguardar los derechos de participación de cada ciudadano, un “poder de justicia distributiva” que se concentra en la provisión económica mínima para aquellos ciudadanos menos capaces de defender sus derechos políticamente, y un tribunal constitucional dedicado a la protección de los derechos humanos fundamentales para todos⁴⁷.

Régimen de Confusión de Poderes

Por otro lado, otro sistema de gobierno alternativo muy difundido en la actualidad, como lo menciona Fix Zamudio y Valencia Carmona, es el régimen de confusión de poderes en el cual un mismo órgano constitucional ejerce, ya sea de forma legal o arbitraria, las principales funciones del Estado. El sistema de confusión de poderes puede ser establecido tanto en favor de la asamblea o poder legislativo, como en provecho del ejecutivo. Las formas más frecuentes de la confusión de poderes se designan en la actualidad con el calificativo de “dictaduras”⁴⁸.

⁴⁷ Cfr. Bruce Ackerman. *Op. cit.* pp. 124,125.

⁴⁸ Cfr. Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona. *Op. cit.* pp. 279-281.

II Sistema Presidencial en México

Una vez realizado el análisis de los sistemas de gobierno más importantes en la actualidad, es necesario hacer un estudio objetivo del sistema presidencial en México, mismo que será abordado de forma histórica a través de los principales instrumentos jurídicos que han tenido una vigencia efectiva y han regido nuestra forma de gobierno.

Por medio del estudio que se llevará a cabo en este capítulo será posible dilucidar cómo fue evolucionando la forma de gobierno en nuestro país a partir de la independencia, desde una monarquía con el *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano* de 1823, hasta una república presidencial con base en los lineamientos de la *Constitución de 1917*, Carta Magna vigente hasta nuestros días, que después de casi un siglo, sigue estableciendo las bases del sistema presidencial mexicano.

Cabe mencionar que no obstante se busca que en los documentos objeto de estudio se haga una referencia histórica, ésta no pretende ser exhaustiva, pues excede los propósitos de este trabajo, en el entendido que únicamente se intenta señalar un contexto determinado.

Antes de empezar con los documentos arriba mencionados, es importante recalcar que antes de que éstos fueran emitidos, hubo otros, con vigencia efectiva o no, que tuvieron cierta influencia en la Nueva España y en su ordenamiento legal posterior.

En primer lugar podemos mencionar a la Constitución de Ignacio López Rayón, sucesor de Miguel Hidalgo en el movimiento insurgente, que en 1811 elaboró el documento titulado *Elementos Constitucionales*. Dicho proyecto fue

después censurado por el propio López Rayón, pero tuvo influencia en las ideas de Morelos y sirvió para estimular la elaboración de una ley fundamental⁴⁹.

Posteriormente, D. José María Morelos y Pavón, en su lucha por la independencia, convocó a un Congreso, mismo que fue instalado el 14 de septiembre de 1813 en Chilpancingo, integrado por seis diputados designados por Morelos y por dos diputados de elección popular. En la sesión inaugural se dio lectura a los 23 puntos, que con el nombre de *Sentimientos de la Nación*, preparó Morelos para la nueva Constitución. El 6 de noviembre el Congreso hizo constar en un acta solemne la declaración de independencia que “declaró rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español”. El Congreso preparó la Constitución que fue sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 con el título de *Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana*. La Carta de Apatzingán careció de vigencia práctica. Aunque fueron designados los titulares de los tres poderes que instituía, las circunstancias impidieron su actuación normal. En noviembre de 1815, Morelos fue capturado y un mes después, Mier y Terán, jefe insurgente, disolvió en Tehuacán a los restos de los tres poderes⁵⁰.

Por último, y antes de entrar al análisis de los documentos constitucionales que tuvieron, en nuestra opinión, una mayor influencia en el sistema de gobierno mexicano como hoy lo conocemos, es imperativo mencionar la *Constitución de Cadiz*, no tanto por su real vigencia en la Nueva España, sino por el valor histórico que entraña y la relevancia que en su momento representó.

Dicha Constitución, expedida por las Cortes de Cádiz, fue jurada en España el 19 de marzo de 1812 y en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año. Fue suspendida por el Virrey Venegas poco tiempo después y restablecida por Calleja el año siguiente en algunas de sus partes: elecciones de ayuntamientos,

⁴⁹ Cfr. Felipe Tena Ramírez. *Leyes Fundamentales de México (1808-2005)*. 25ª ed. México. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. 2008. p. 23.

⁵⁰ Cfr. *Op. cit.* pp. 28,29.

de diputados para las Cortes Españolas y de representantes para Juntas Provinciales, así como en lo referente a la organización de los tribunales encargados de sustituir a las audiencias. En la Nueva España fue publicado el 17 de septiembre de 1814 el decreto de Fernando VII de 4 de mayo del mismo año, mismo que restauraba el sistema absolutista al desconocer lo hecho por las Cortes, con lo que se concluyó “por lo pronto la precaria y limitada vigencia de aquella Constitución”⁵¹.

En marzo de 1820, “como consecuencia del levantamiento de Riego, Fernando VII se vio obligado a restablecer la *Constitución de Cádiz*. En México se adelantaron a prestarle adhesión Campeche y después Veracruz, por lo que el Virrey Apodaca hubo de jurarla el 31 de mayo”⁵².

a. Primer Imperio Mexicano

El primer capítulo constitucional del México independiente se dio con el primer Imperio Mexicano, pero es necesario explicar un poco el contexto histórico en donde se firma el acta de independencia y posteriormente nacen los documentos que marcaron nuestra forma de gobierno.

En noviembre de 1820, D. Agustín de Iturbide fue designado por el Virrey Apodaca para dirigir la campaña del sur. Elaboró entonces un plan de independencia que tenía como propósito unificar, para la empresa de la emancipación, a las distintas y aún antagónicas tendencias, y de implantar una monarquía moderada constitucional. Fue así como Iturbide se presentó a Guerrero, a los jefes realistas, a los obispos, al Virrey, a las Cortes y al Rey, exteriorizando su plan de acuerdo con los intereses de cada destinatario, promoviendo lo que se concretaría en su Plan de Iguala, promulgado el 24 de febrero de 1821⁵³.

⁵¹ Cfr. *Ibid.* p. 59.

⁵² *Idem.*

⁵³ Cfr. *Ibid.* pp. 107,108.

El afán por lograr la independencia y la soberanía es el elemento que permite amalgamar dos tendencias opuestas: liberales y conservadores; grupos que lucharon juntos en los últimos dos años de la guerra. No se discute entre los dirigentes cuál es el ideal de nación que cada bando tiene; lo único que se pretende es sacudirse la tutela de España. Ya habría tiempo para definir ese proyecto⁵⁴.

El 30 de julio de 1821 desembarcó en el puerto de Veracruz Juan O'Donojú, en su calidad de jefe político superior y capitán general en substitución de Apodaca. El 5 de agosto O'Donojú entró en comunicación con Iturbide, primer jefe del Ejército de las Tres Garantías, y el 24 del mismo mes celebraron estos dos personajes los *Tratados de Córdoba*. El 27 de septiembre de 1821 entró el Ejército Trigarante en la Ciudad de México, consumando así la independencia de México⁵⁵.

Tras el triunfo de la independencia, es el grupo de los conservadores, representados por Agustín de Iturbide, quien consigue hacerse con el poder, instaurando el primer Imperio de México, mismo que trató de conciliar los más opuestos intereses, para afianzar la paz y la unión⁵⁶.

Una vez mencionado el contexto histórico imperante, es menester entrar al estudio de los documentos emitidos en esa época. En primer lugar, podemos referirnos a los *Tratados de Córdoba* firmados en Villa de Córdoba el 24 de agosto de 1821, los que establecen que “el gobierno del Imperio será monárquico, constitucional moderado”; se establece un orden de prelación sobre quien encabezaría el Imperio Mexicano, y en caso de que ninguno de los mencionados aceptara el cargo, sería Emperador aquél que las Cortes del Imperio designare; el Emperador fijaría su corte en México, la capital del Imperio; se nombra una junta

⁵⁴ Cfr. David M. Vegas Vera. *México: una forma republicana de gobierno. Ideas fundamentales sobre formas de gobierno en México, 1810-1995*. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 1995. p. 19.

⁵⁵ Cfr. Felipe Tena Ramírez. *Op. cit.* p. 109.

⁵⁶ Cfr. David M. Vegas Vera. *Op. cit.* p. 19.

compuesta de los principales hombres del Imperio que se llama Junta Provisional Gubernativa, misma que tiene un presidente nombrado por ella misma; dicha Junta nombraría una Regencia compuesta de tres personas, en quienes reside el Poder Ejecutivo y que gobierna en nombre del monarca hasta que éste empuñe el cetro del Imperio; la Regencia, inmediatamente después de nombrada, procedería a la convocatoria de Cortes⁵⁷.

De acuerdo con el Plan de Iguala y los *Tratados de Córdoba*, se procedió a instalar la *Junta Provisional de Gobierno*, encargada de designar a los integrantes de la Regencia. Dicha Junta fue instalada el 28 de septiembre y eligió como su presidente a Iturbide, levantó el *Acta de Independencia* y designó a los cinco integrantes de la Regencia, quienes a su vez nombraron a Iturbide como su presidente. El 24 de febrero de 1822 se instaló el Congreso Constituyente, adoptando las bases establecidas con elementos de la Junta, la Regencia e Iturbide⁵⁸.

Las facultades de la Regencia se consignaron en el Proyecto de Decreto para el Reglamento de la misma, y los principios sustentados por el Ejército de las Tres Garantías, religión, independencia y unión, fueron incorporados a los documentos constitutivos que dieron forma al Imperio Mexicano⁵⁹.

David Vega Vera menciona que en el “Reglamento para el uso de la Libertad de Imprenta, promulgado por la Junta Provisional Gubernativa en diciembre de 1821, se consignaba un atributo más de esta forma de gobierno: “hereditario”, es decir, quedaría constituido el gobierno como monarquía hereditaria constitucional moderada, con un gobierno representativo y con la división en tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial”⁶⁰.

⁵⁷ Cfr. Felipe Tena Ramírez. *Op. cit.* pp. 116-119.

⁵⁸ Cfr. *Ibid.* pp. 120,121.

⁵⁹ Cfr. David M. Vegas Vera. *Op. cit.* 21.

⁶⁰ *Ibid.* 22.

El 27 de marzo de 1822, una vez conocido el rechazo de España a los *Tratados de Córdoba*, Agustín de Iturbide envió un cuestionario a las autoridades de villas y ciudades de todo el país para conocer la opinión general y la voluntad popular, principalmente en torno a la forma de gobierno de la nueva nación independiente⁶¹.

El 19 de mayo de 1822 el Congreso se reunió (87 de sus diputados) y reconoció a Iturbide como Emperador. El 23 de mayo el Congreso aprobó el título oficial para el nuevo monarca: “Agustín, por la Divina Providencia y por el Congreso de la Nación, primer Emperador constitucional de México”; subrayando el presidente del Congreso que Iturbide no ejercería poderes ilimitados como los reyes de España⁶².

Sin embargo, el Imperio nació débil. Era difícil construir un Estado sobre una base fragmentada y en plena bancarrota hacendaria. A lo largo de 1822 la gran coalición se fue disolviendo. El rechazo a los *Tratados de Córdoba* por las Cortes enajenó el apoyo de los borbonistas y el de una parte del alto clero⁶³.

Las desavenencias entre el Congreso e Iturbide culminaron en la disolución del Congreso el 31 de octubre de 1822 por órdenes del Emperador. En su lugar, Iturbide estableció la llamada Junta Nacional Instituyente, integrada por un reducido número de diputados del antiguo Congreso, en proporción a las provincias. El nuevo organismo aprobó en febrero de 1823 el *Reglamento Político Provisional del Imperio*, formulado por Iturbide para regir mientras se expedía la Constitución. Sin embargo, las acciones de Iturbide tuvieron que ser revertidas a causa de movimientos rebeldes, por lo que a principios de marzo el Emperador

⁶¹ Cfr. Guadalupe Jiménez Codinach. “Primer proyecto de Constitución del México independiente” en *México y sus Constituciones. Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, 1822*. Patricia Galeana (compiladora). México. Fondo de Cultura Económica y Archivo General de la Nación. 1999. p. 66.

⁶² Cfr. *Ibid.* pp. 69,70.

⁶³ Cfr. Josefina Zoraida Vázquez. “El contexto histórico del constituyente de 1824” en *México y sus Constituciones. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824*. Patricia Galeana (compiladora). México. Fondo de Cultura Económica y Archivo General de la Nación. 1999. p. 85.

reinstaló al disuelto Congreso, difícilmente reconocido por las tropas insurrectas y, ante él, abdicó el 19 de marzo de 1823⁶⁴.

El Congreso reinstaurado consideró, el 8 de abril, que no “había lugar a discutir la abdicación por haber sido nula la coronación, declaró igualmente nula la sucesión hereditaria e ilegales los actos realizados desde la proclamación del Imperio. Por decreto de la misma fecha declaró insubsistente la forma de gobierno establecida en el Plan de Iguala, el *Tratado de Córdoba* y el decreto de 24 de febrero de 1822, “quedando la Nación en absoluta libertad para constituirse como le acomode””. El ejecutivo quedó depositado en una junta de tres miembros⁶⁵.

El *Reglamento Político Provisional del Imperio* ordenaba que desde la fecha de su publicación, se abolía la Constitución española en toda su extensión. Sobre la forma de gobierno, establecía el Imperio Mexicano, compuesto de poder legislativo, ejecutivo y judicial; el poder legislativo reside en la Junta Nacional Instituyente que tiene la iniciativa de la constitución que habría de formarse para el Imperio; el poder ejecutivo reside exclusivamente en el Emperador, como jefe supremo del Estado, su persona es sagrada e inviolable, y sólo sus ministros son responsables de los actos de su gobierno, que autorizan necesaria y respectivamente, para que tengan efectos; habría cuatro ministros: del Interior y Relaciones Exteriores, Justicia y de Negocios Eclesiásticos, Hacienda, Guerra y Marina; el Emperador nombra una Regencia de uno a tres individuos para el caso de su muerte o notoria impotencia física o moral, legalmente justificada, siendo que sería precedida necesariamente por el príncipe heredero, aunque sin voto hasta la edad de dieciocho años, en que comenzaría a reinar; se mantiene el consejo de Estado, para dar dictamen al Emperador en los asuntos en los que se lo pida, para presentarle por terna las propuestas de las plazas de judicatura y para consultarle sobre “la presentación a beneficios eclesiásticos y obispados”⁶⁶.

⁶⁴ Cfr. Felipe Tena Ramírez. *Op. cit.* p. 122.

⁶⁵ Cfr. *Idem*.

⁶⁶ Cfr. *Ibid.* pp. 125-136.

Asimismo, el *Reglamento del Imperio* establece que en cada capital de provincia habría un jefe político nombrado por el Emperador, que también era jefe militar; sobre el poder judicial, subsisten los fueros militares y eclesiásticos, así como de minería y de hacienda pública; se erige un supremo tribunal de justicia; los intendentes en las provincias eran los exclusivos jefes de la hacienda pública; permanecen diputaciones provinciales para ayudar a los jefes políticos; también habría alcaldes, regidores y síndicos en las poblaciones que así lo requirieran⁶⁷.

b. Acta Constitutiva y Constitución de 1824

(i) *Contexto General*

Caído el Imperio, las provincias, en general, rechazaban al Congreso como constituyente y sólo lo aceptaban como órgano convocante, por lo que tuvo que ceder paulatinamente ante los amagos separatistas de las provincias; acordó expedir la convocatoria al nuevo Congreso, aprobada el 21 de mayo de 1823, presentando el 28 del mismo mes un proyecto de bases constitucionales con el nombre de *Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana*, el cual no alcanzó a ser discutido⁶⁸.

El Congreso de México emitió el 12 de junio lo que se conoce como el “voto del Congreso”, en virtud del cual ese cuerpo legislativo, en vísperas de disolverse por ser únicamente convocante, se declaraba por el sistema federal. Cinco días después expidió las bases para las elecciones del nuevo cuerpo legislativo, y el 30 de octubre de 1823 clausuró sus sesiones⁶⁹.

El nuevo Congreso se reunió el 5 de noviembre de 1823 y dos días después celebró su instalación solemne, tomando como manual la *Constitución de los Estados Unidos del Norte*. El 20 de noviembre del mismo año la comisión de

⁶⁷ Cfr. *Ibid.* pp. 136-144.

⁶⁸ Cfr. *Ibid.* p. 146.

⁶⁹ Cfr. *Ibid.* p. 147.

Constitución presentó el *Acta Constitucional*, anticipo de la Constitución para asegurar el sistema federal, y el 31 de enero de 1824 se aprobó el proyecto con el nombre de *Acta Constitutiva de la Federación*. El 1° de abril comenzó el Congreso a discutir el proyecto de *Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos*, que fue aprobado por la asamblea de 3 de octubre del mismo año, firmada el 4 y publicada al siguiente día por el Ejecutivo con el nombre de *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*⁷⁰. El *Acta Constitutiva de 1824*, primer principio regulador de nuestro sistema político, que se mantuvo vigente durante prácticamente once años, retomó para la Nación mexicana el sistema establecido por Estados Unidos: república y federación, incluyendo garantías individuales dentro de la forma de gobierno. La aspiración era nivelarse con nuestros vecinos y robustecer la unión más íntima entre ambas naciones⁷¹.

El modelo estadounidense –en el aspecto federalista- de forma evidente inspiró a los constituyentes de la *Constitución del 24*. Sin embargo, lo que nunca se ha pensando en verdad, es que fueron realmente muy valientes y acendradamente progresistas en haber adoptado la teoría más avanzada de su época, aunque no fuera original, sino tomada de otras latitudes y por otras razones. Tuvieron la decisión y el valor de adaptarla a las nuestras, comenzando así la gran discusión sobre las clásicas dos corrientes en la historia de nuestro país: los federalistas, por un lado, y los centralistas, por el otro; los liberales contra los conservadores y los revolucionarios frente a los reaccionarios⁷².

La *Constitución de 1824*, y las estatales, consolidaron al legislativo como el poder supremo. Los derechos individuales se incluyeron en forma dispersa, aunque algunas constituciones estatales especificaron los de igualdad ante la ley

⁷⁰ Cfr. *Ibid.* p. 153.

⁷¹ Cfr. David M. Vegas Vera. *Op. cit.* p. 25.

⁷² Cfr. Emilio O. Rabasa. "Análisis Jurídico" en *México y sus Constituciones. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824*. Patricia Galeana (compiladora). México. Fondo de Cultura Económica y Archivo General de la Nación. 1999. p. 90.

(restringida por los fueros del ejército y la Iglesia), seguridad, libertad de imprenta y propiedad⁷³.

(ii) *Análisis del Documento*

Forma de Estado y de Gobierno

La *Constitución de 1824* establece que la Nación mexicana adopta para su gobierno la forma republicana representativa popular federal, dividiéndose el supremo poder de la federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial⁷⁴.

Poder Legislativo

El poder legislativo de la federación se deposita en un Congreso General que se divide en dos Cámaras: una de diputados y otra de senadores. La Cámara de Diputados se compone de representantes elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los estados. El Senado se compone por dos senadores de cada estado, elegidos a mayoría absoluta de votos de sus legisladores, y renovados por mitad de dos en dos años. Todas las resoluciones del Congreso General tienen el carácter de ley o decreto. Es facultad exclusiva del Congreso General decretar la guerra en vista de los datos que le presente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. La formación de leyes y decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, a excepción de las que versaren sobre contribuciones o impuestos, las cuales no pueden tener su origen sino en la Cámara de Diputados. Los proyectos de ley o decreto aprobados por la mayoría absoluta de los miembros presentes de una y otra Cámara, se pasarán al Presidente, quien si también los aprobare, los firmará y publicará; si no, los devolverá con sus observaciones dentro de diez días útiles a

⁷³ Cfr. Josefina Zoraida Vázquez. *Op. cit.* 88.

⁷⁴ Cfr. Felipe Tena Ramírez. *Op. cit.* Artículos 4,6. p. 168.

la Cámara de su origen. En la apertura de sesiones del Congreso General asiste el Presidente de la federación, quien pronunciará un discurso, y quien presida el Congreso contesta en términos generales⁷⁵.

Consejo de Gobierno

El documento objeto del análisis de este apartado menciona que durante el receso del Congreso General habrá un Consejo de Gobierno compuesto por la mitad de los individuos del Senado, uno por cada estado. Este Consejo tiene por presidente nato al Vicepresidente de los Estados Unidos, y nombrará, según su reglamento, un presidente temporal que haga las veces de aquél en sus ausencias. El Consejo tiene como atribuciones, entre otras, nombrar dos individuos para que, con el presidente de la Corte Suprema de Justicia, ejerzan provisionalmente el supremo poder ejecutivo⁷⁶.

Poder Ejecutivo

El supremo poder ejecutivo de la federación se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, habiendo también un Vicepresidente en que recaerán, en caso de imposibilidad física o moral del Presidente, todas las facultades y prerrogativas del Presidente. El que reuniera la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas será el Presidente. Si dos tuvieran dicha mayoría, será Presidente el que tenga más votos, quedando el otro de Vicepresidente. Las votaciones sobre calificación de elecciones hechas por las legislaturas y sobre las que haga la Cámara de Diputados, de Presidente y Vicepresidente, se harán por estados, teniendo la representación de cada uno un solo voto; y para que haya decisión de la Cámara, deberá concurrir la mayoría absoluta de sus votos. El Presidente y el Vicepresidente duran en su encargo cuatro años. El Presidente puede nombrar y

⁷⁵ Cfr. *Ibid.* Artículos 7,8,25,47,50,51,55,68. pp. 169-178.

⁷⁶ Cfr. *Ibid.* Artículos 113,115,116. p. 185.

remover libremente a los secretarios del despacho, así como dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, federación, neutralidad armada, comercio y cualesquiera otros; mas para prestar o negar su ratificación a cualquiera de ellos, deberá proceder la aprobación del Congreso General. El Presidente y el Vicepresidente no podrán, sin permiso del Congreso, salir del territorio de la República durante su encargo y un año después⁷⁷.

Los secretarios del despacho son responsables de los actos del Presidente que autoricen con su firma contra la Constitución, el *Acta Constitutiva*, leyes generales y Constituciones de los estados⁷⁸.

Poder Judicial

El poder judicial de la federación reside en una Corte Suprema de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito. Los individuos que componen la Corte Suprema de Justicia son perpetuos y sólo podrán ser removidos con arreglo a las leyes⁷⁹.

División Territorial

Por último, se establece que el gobierno de cada estado se divide para su ejercicio en los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial; nunca podrán reunirse dos o más de ellos en una corporación o persona, ni el legislativo depositarse en un sólo individuo⁸⁰.

La *Constitución de 1824* estuvo en vigor hasta 1835.

⁷⁷ Cfr. *Ibid.* Artículos 74,75,84,85,93,95,110,112. pp. 179-184.

⁷⁸ Cfr. *Ibid.* Artículo 19. p. 186.

⁷⁹ Cfr. *Ibid.* Artículos 123,126. p. 186.

⁸⁰ Cfr. *Ibid.* Artículo 157. p. 191.

c. Constitución de 1836

(i) *Contexto General*

Ya para 1831 se gestaba un giro en la concepción de la forma de gobierno: si la soberanía, autonomía e independencia de los estados daba lugar a la anarquía, ¿no se imponía conferir un mayor poder al gobierno central en *pro* del orden y la unión?⁸¹

A la caída del Imperio de Iturbide surgieron dos partidos políticos: el liberal y el conservador. El primero propugnaba en cuanto a la forma de gobierno la republicana, democrática y federativa, y en cuanto a los atributos del Estado mexicano, reivindicaba aquellos que la organización colonial había transmitido a organismos extraestatales. El programa del partido conservador, por su parte, difería en que adoptaba el centralismo y la oligarquía de las clases preparadas y con el tiempo se inclinó hacia la forma monárquica; defendía los fueros y privilegios tradicionales⁸².

El primer episodio importante de la lucha entre dichos partidos se desarrolló de los años 1832 a 1834 cuando la administración del Vicepresidente Gómez Farías, en ausencia del Presidente Santa Anna, se propuso emprender las reformas eclesiástica y militar, generando una reacción de las clases afectadas y produciendo una desmembración del partido liberal; nació así el partido de los moderados, que aunque liberales, aceptaban en principio la necesidad de las reformas, pero consideraban que su implantación debía ser paulatina y por vía de persuasión. La coalición de conservadores y moderados paralizó la reforma, obligando a Santa Anna a regresar de hacienda, Manga de Clavo, despedir a Gómez Farías y suspender la legislación reformativa, que se detuvo en mayo de 1834⁸³.

⁸¹ Cfr. David M. Vegas Vera. *Op. cit.* p. 28.

⁸² Cfr. Felipe Tena Ramírez. *Op. cit.* p. 199.

⁸³ Cfr. *Ibid.* pp. 199,200.

Reynaldo Sordo Cedeño menciona que las reformas de Valentín Gómez Farías y su grupo en el Congreso tuvieron un costo muy alto para el sistema federal: “1) desestructuraron de una forma muy rápida a una sociedad muy tradicional; 2) el movimiento liberal y el federalismo se desprestigiaron y perdieron apoyos importantes dentro del ejército; 3) causaron gran inquietud en la sociedad, por el uso de la violencia, sin ninguna protección para el ciudadano; y 4) abrieron la posibilidad de que se intentara otra forma de organizar el poder público. Sin esta experiencia de radicalismo es impensable el movimiento por el centralismo”⁸⁴.

En junio de 1834 la situación en el nuevo país era caótica y estaba al borde de una nueva revolución. El General Santa Anna gobernó prácticamente solo durante los siguientes seis meses, aunque siguiendo una política moderada, derrotando la débil oposición de los radicales en varias partes de la República y manteniendo el sistema federal a toda costa. Convocó a elecciones para formar un nuevo Congreso y reprimió los primeros intentos de los centralistas, quienes comenzaban a aparecer proponiendo facultades ilimitadas para los congresistas del nuevo poder legislativo que comenzaría a legislar en enero de 1835⁸⁵.

Las dos Cámaras que formaban el Congreso federal abrieron sus sesiones el 4 de enero de 1835. Una comisión de diputados tuvo a su cuidado el examen de los poderes conferidos por los electores a los representantes. En su mayor parte estos últimos aparecían autorizados para reformar la *Constitución de 24*, con la sola taxativa de no tocar el artículo 171, el cual establecía, entre otras prohibiciones, la de modificar la forma federativa, a pesar del triunfo de los conservadores. Para presionar al Congreso se llevaron a cabo varios pronunciamientos de tendencias centralistas. El 16 de julio, las Cámaras iniciaron su segundo período de sesiones y el Presidente Barragán, que substituía a Santa Anna en su licencia, les pidió que tuvieran en cuenta las solicitudes de los pueblos

⁸⁴ Reynaldo Sordo Cedeño. “El grupo centralista y la Constitución de las Siete Leyes, 1835-1837” en *México y sus Constituciones. Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana, 1836*. Patricia Galeana (compiladora). México. Fondo de Cultura Económica y Archivo General de la Nación. 1999. p. 98.

⁸⁵ Cfr. *Ibid.* pp. 98,99.

para la adopción del sistema unitario. Una comisión examinó dichas solicitudes y, como consecuencia, propuso en primer término que el Congreso fuera constituyente, lo que fue aceptado por ambas Cámaras, y de igual forma se convino en que las dos asambleas integraran una sola, lo que se realizó el 14 de septiembre⁸⁶.

Para lograr una Constitución de corte centralista, era el momento de descalificar todo lo que representaba el sistema federal. Sus principios eran elementos necesarios y seguros de la anarquía, instrumentos funestos de una demagogia inquieta y bulliciosa, constituía una servil y mal entendida imitación, y la dolorosa experiencia de más de diez años había demostrado que las leyes políticas no son adaptables a todas las naciones⁸⁷.

Así, el Congreso confió el proyecto de reformas a una comisión de su seno, misma que presentó pocos días después un proyecto de bases constitucionales, discutido y al fin aprobado el 2 de octubre; el proyecto se convirtió en ley constitutiva el 23 de octubre de 1835; documento que con el nombre de *Bases para la Nueva Constitución* terminó con el sistema federal. La nueva “ley fundamental se dividió en siete estatutos, razón por la cual a la Constitución centralista de que se trata se le conoce también como la *Constitución de las Siete Leyes*”. Se estableció la institución llamada Supremo Poder Conservador, que buscaba ser “el árbitro suficiente para que ninguno de los tres poderes pudiera traspasar los límites de sus atribuciones”⁸⁸.

El centralismo siempre fue apoyado por una minoría en la Ciudad de México y en los estados, sin embargo era una minoría inteligente, decidida y audaz que, tras una serie de compromisos políticos, logró sacar adelante su proyecto, aprovechando las circunstancias que se le fueron presentando, y avanzando paso a paso. Resulta interesante el hecho de que por primera y casi

⁸⁶ Cfr. Felipe Tena Ramírez. *Op. cit.* pp. 200, 201.

⁸⁷ Cfr. David M. Vegas Vera. *Op. cit.* p. 31.

⁸⁸ Cfr. Felipe Tena Ramírez. *Op. cit.* pp. 202.

única vez en la primera mitad del siglo XIX no se hacía uso de la fuerza militar para imponer un cambio político importante⁸⁹.

Por último, cabe mencionar que los diferentes estatutos o leyes que componen esta Constitución no fueron promulgadas en un sólo tiempo sino que fue promulgada la primera en 15 de diciembre de 1835, y las seis leyes restantes el 30 de diciembre de 1836.

(ii) *Análisis del Documento*

Forma de Estado y de Gobierno

Las *Bases Constitucionales* promulgadas en 1835 establecen que el sistema gubernativo de la Nación es el republicano, representativo, popular, siendo que el ejercicio del supremo poder nacional se divide en legislativo, ejecutivo y judicial, y estableciendo un “arbitrio” (*sic*) suficiente para que ninguno de los tres poderes pudiera traspasar los límites de sus atribuciones. El ejercicio del poder legislativo reside en un Congreso de representantes de la Nación, dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, los que serán elegidos popular y periódicamente. El ejercicio del poder ejecutivo reside en un Presidente elegido de forma indirecta y periódica, mexicano de nacimiento. El territorio nacional se divide en Departamentos, presididos por gobernadores y Juntas Departamentales elegidas popularmente, aquellos son nombrados periódicamente por el supremo poder ejecutivo, a propuesta de las Juntas. El poder ejecutivo de los Departamentos reside en el gobernador, con sujeción al ejecutivo supremo de la Nación. Las Juntas Departamentales son el consejo del gobernador, están encargadas de determinar o promover cuando conduzca al bien y prosperidad de los Departamentos y tienen facultades económica-municipales, electorales y legislativas⁹⁰.

⁸⁹ Reynaldo Sordo Cedeño. *Op. cit.* p. 99.

⁹⁰ Felipe Tena Ramírez. *Op. cit.* Artículos 3-6,8-10. p. 203.

Derechos y Obligaciones de los Mexicanos

La *Primera Ley Constitucional* se refiere a los derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República.

Supremo Poder Conservador

La *Segunda Ley Constitucional* contempla la organización del Supremo Poder Conservador, mismo que se deposita en cinco individuos, de los que se renovarán uno cada dos años. El individuo que acaba, puede ser reelegido. Se eligen tres suplentes residentes en la capital, que se renuevan igualmente cada dos años. El Supremo Poder Conservador, entre otras atribuciones, declara la nulidad de una ley o decreto cuando sean contrarios a la Constitución; declara, excitado por el poder legislativo o por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del poder ejecutivo cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes; declara la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes, y sólo en caso de usurpación de facultades; declara, por excitación del Congreso General, la incapacidad física o moral del Presidente de la República, cuando le sobrevenga; declara, excitado por la mayoría de las Juntas Departamentales, cuando está el Presidente de la República en el caso de renovar todo el ministerio por bien de la Nación⁹¹. Para las resoluciones del Supremo Poder Conservador se requiere la absoluta conformidad de tres de sus miembros, por lo menos. Por último, podemos mencionar que el Supremo Poder no es responsable por sus opiniones “más que a Dios y a la opinión pública, y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones”⁹².

⁹¹ Esta facultad es un matiz al sistema presidencial pues, como en el parlamentario, un poder externo tiene la atribución de ordenar al poder ejecutivo renovar su gabinete, es decir, es un tipo de moción de censura.

⁹² Cfr. Felipe Tena Ramírez. *Op. cit.* Artículos 1,4,5,12,13. pp. 208-212.

Poder Legislativo

La *Tercera Ley Constitucional* se refiera al poder legislativo, mismo que, como mencionamos anteriormente, se compone de dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores. La base para la elección de diputados es la población, siendo que se elige un diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes, y por cada fracción de ochenta mil. Esta Cámara se renueva por mitad cada dos años. La Cámara de Senadores se compone de 24 miembros que se eligen conforme a lo siguiente: la Cámara de Diputados, el gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia eligen, cada uno a pluralidad absoluta de votos, un número de individuos igual al que debe ser de nuevos senadores; las tres listas son remitidas a las Juntas Departamentales quienes eligen, precisamente de los comprendidos en las listas, el número que se debe nombrar de senadores y remiten la lista especificativa de su elección al Supremo Poder Conservador. El Senado se renueva por terceras partes cada dos años. El Congreso General tiene dos periodos de sesiones, pudiendo ser convocado a sesiones extraordinarias por el Presidente con acuerdo del Consejo, por medio de la Diputación Permanente, o por la Diputación Permanente con tal de que convenga en la citación el ejecutivo⁹³.

Asimismo, se establece que toda ley se iniciará en la Cámara de Diputados y será revisora la de senadores. Corresponde la iniciativa de leyes al ejecutivo y a los diputados en todas las materias; a la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo; y a las Juntas Departamentales en lo relativo a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales. No podrán dejarse de tomar en consideración las iniciativas de los poderes ejecutivo y judicial, ni aquellas en que convenga la mayor parte de las juntas departamentales⁹⁴. El Presidente de la República tiene quince días útiles para hacer observaciones acordadas por el Consejo, a las leyes

⁹³ Cfr. *Ibid.* Artículos 1-3,8,9,14,20. pp. 212-215.

⁹⁴ Es una norma imperfecta pues no se establece sanción por su infracción.

o decretos que se encontraran en primera discusión. Si un proyecto de ley o decreto hubiese sufrido en las Cámaras segunda revisión, aprobado por dos terceras partes de la Cámara de Diputados, puede el Presidente (juzgándolo conveniente él y su Consejo) negarle la sanción sin necesidad de hacer observaciones, y avisará de su resolución al Congreso. Por su parte, corresponde al Congreso General exclusivamente, entre otras facultades, el decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse, mencionando expresamente que toda contribución cesa con el año, en el hecho de no haber sido prorrogada para el siguiente; y aprobar toda clase de tratados que celebre el ejecutivo con potencias extranjeras, y los concordatos con la silla apostólica⁹⁵.

Toca exclusivamente a la Cámara de Senadores, entre otras facultades, aprobar los nombramientos que haga el poder ejecutivo para enviados diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, de la armada y de la milicia activa⁹⁶.

Por último, existirá una Diputación Permanente que se compone de cuatro diputados y de tres senadores nombrados por sus respectivas cámaras⁹⁷.

Poder Ejecutivo

La *Cuarta Ley Constitucional* se refiere al poder ejecutivo, mismo que se deposita en un supremo magistrado que se denomina Presidente de la República, y dura ocho años en el cargo. Para la elección de Presidente, el Presidente de la República en Junta de Consejo y ministros, el Senado y la alta Corte de Justicia, eligen cada uno una terna de individuos, y en el mismo día las pasan directamente a la Cámara de Diputados; ésta, al día siguiente, escoge tres individuos de los especificados en dichas ternas y remite la terna a todas las Juntas

⁹⁵ Cfr. Felipe Tena Ramírez. *Op. cit.* Artículos 25,26,29,35,36,44. pp. 216-219.

⁹⁶ Cfr. *Ibid.* Artículo 53. p. 221.

⁹⁷ Cfr. *Ibid.* Artículo 57. p. 222.

Departamentales, mismas que eligen a un individuo para ocupar dicho cargo. El Presidente que termine puede ser reelecto⁹⁸.

En las faltas temporales del Presidente de la República, gobernará el presidente del Consejo. Son prerrogativas del Presidente, entre otras: dar o negar la sanción a las leyes y decretos del Congreso General en los casos no exceptuados en la *Tercera Ley Constitucional*; que no pueda dejar de tomarse en consideración las iniciativas de ley o decreto que dirija al Congreso General, en todo lo que está facultado para hacerlas; nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho; hacer, con acuerdo del Consejo, las observaciones que le parezca a las leyes y decretos que el Congreso le comunique para su publicación; declarar la guerra en nombre de la Nación, previo consentimiento del Congreso, y conceder patentes de corso; y dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua y neutralidad armada, sujetándolos a la aprobación del Congreso antes de su ratificación⁹⁹.

La misma *Ley Constitucional* establece que hay un Consejo de Gobierno que se compone de trece consejeros, de los cuales dos son eclesiásticos, dos militares y el resto de las demás clases de la sociedad, quienes son elegidos por el Presidente a propuesta del Senado, en el entendido que el cargo de consejero es perpetuo. Es atribución del Consejo, entre otras, dar al gobierno su dictamen en todos los casos y asuntos en que se lo exija. Además del Consejo, para el despacho de los asuntos de gobierno, hay cuatro ministros que son de exclusiva elección del Presidente: del Interior, de Relaciones Exteriores, Hacienda, y Guerra y Marina. Cada ministro es responsable de la falta de cumplimiento a las leyes que deban tenerlo por su ministerio, y de los actos del Presidente que autorice con su firma y sean contrarios a las leyes, singularmente a las constitucionales¹⁰⁰.

⁹⁸ Cfr. *Ibid.* Artículos 1,2,5. pp. 222-223.

⁹⁹ Cfr. *Ibid.* Artículos 8,15,17. pp. 223-227.

¹⁰⁰ Cfr. *Ibid.* Artículos 21,23,25,28,32. pp. 228-230.

Poder Judicial

La *Quinta Ley Constitucional* trata sobre “el poder judicial de la República Mexicana”. Establece que el poder judicial federal se ejerce por una Corte Suprema de Justicia compuesta por once ministros y un fiscal, por los tribunales superiores de los departamentos, por los de Hacienda y por los juzgados de primera instancia. La Corte Suprema de Justicia tiene como atribución, entre otras, la de exponer su dictamen sobre leyes iniciadas por el Supremo Gobierno, o por los diputados, en el mismo ramo de la administración de justicia. No habrá más fueros personales que el eclesiástico y el militar. Los miembros y fiscales de la Corte Suprema son perpetuos en estos cargos, y no pueden ser ni suspendidos ni removidos, sino con arreglo a la Constitución. También son perpetuos los ministros y los jueces letrados de primera instancia, y no pueden ser removidos sino por causa legalmente probada y sentenciada. En cada causa no puede haber más de tres instancias¹⁰¹.

División Territorial

La *Sexta Ley Constitucional* se refiere a la “división del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos”. Establece que la República se divide en departamentos, éstos en distritos y éstos en partidos. El gobierno interior de los departamentos está a cargo de los gobernadores, con sujeción al gobierno general. Los gobernadores son nombrados por éste a propuesta en terna de las Juntas Departamentales, sin obligación de sujetarse a ella en los departamentos fronterizos, y pudiendo devolverla una vez en los demás. Los gobernadores duran ocho años, pudiendo ser reelectos¹⁰².

¹⁰¹ Cfr. *Ibid.* Artículos 1,2,12,31,32,34. pp. 230-237.

¹⁰² Cfr. *Ibid.* Artículos 1,4,5. p. 239.

En cada departamento hay una Junta que se llama Departamental, compuesta de siete individuos, misma que se renueva en su totalidad cada cuatro años. Son atribuciones de las Juntas Departamentales, entre otras, iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, comercio, etc.; establecer escuelas; disponer la apertura y mejora de los caminos interiores del departamento, estableciendo peajes para cubrir sus costos. En ningún caso pueden los gobernadores y las Juntas Departamentales imponer contribuciones¹⁰³.

En cada cabecera de distrito hay un prefecto nombrado por el gobernador y confirmado por el gobierno general, dura cuatro años y puede ser reelecto. En cada cabecera de partido hay un subprefecto. Hay ayuntamientos en las capitales de departamento, mismos que se eligen popularmente. El número de alcaldes, regidores y síndicos se fija por las Juntas Departamentales respectivas¹⁰⁴.

Reformas Constitucionales

Por último, la *Séptima Ley Constitucional* se refiere a las variaciones a las *Leyes Constitucionales*, sin embargo no abundaremos en el tema por exceder los propósitos de este trabajo.

d. Bases Orgánicas de 1843

(i) *Contexto General*

Los movimientos imperantes en 1841 de carácter reformista concluyeron finalmente con las *Bases de Tacubaya* en ese año, lo que implicaba que se desconocían los poderes supremos, se nombraba una Junta presidida por Santa Anna y se convocaba a un nuevo Congreso Constituyente. Así terminó prácticamente la vigencia de la Constitución de las *Siete Leyes*¹⁰⁵.

¹⁰³ Cfr. *Ibid.* Artículos 9,11,14,15. pp. 240,241.

¹⁰⁴ Cfr. *Ibid.* Artículos 16,19,22,23. pp. 242,243.

¹⁰⁵ Cfr. David M. Vegas Vera. *Op. cit.* p. 33.

La tendencia del Congreso convocado era netamente federalista y demasiado liberal para el gusto de los conservadores. Se promovió entonces la disolución del Congreso, en diciembre de 1842, desconocido por el Presidente Bravo, y fue sustituido por una Junta Legislativa¹⁰⁶.

Al frustrarse el Congreso de 1842, mismo que quiso conciliar tendencias opuestas y beligerantes que existían desde la independencia, el país desembocó en el documento constitucional conocido como las *Bases Orgánicas*. El momento tenía grandes tensiones que necesariamente se reflejaron en las discusiones de los mexicanos de entonces: centralismo o federalismo; el papel que en el Estado debía desempeñar el Ejecutivo Federal frente al poder legislativo; la elasticidad del concepto de pueblo; y el problema de la representatividad ante las aspiraciones de una clase dirigente que se negaba a compartir el poder con miembros de las clases medias¹⁰⁷.

El 23 de diciembre de 1842, el Presidente de la República D. Nicolás Bravo, hizo la designación de los ochenta notables que debían integrar la Junta Nacional Legislativa para elaborar las bases constitucionales, según lo propuesto por el último movimiento triunfante. Así, fue instalada la Junta el 6 de enero de 1843, misma que acordó que no se reduciría a formular simples bases constitucionales, sino que expediría una Constitución. Las *Bases de Organización Política de la República Mexicana* fueron sancionadas por Santa Anna (quien ya había reasumido la presidencia) el 12 de junio de 1843 y publicadas el 14¹⁰⁸.

La pugna entre federalismo y centralismo se reavivó, por lo que fue necesario reformar las *Bases Orgánicas* en septiembre de 1845. Sin embargo esto no fue suficiente, ya que el Presidente Herrera cayó en diciembre de ese año por un pronunciamiento de Don Mariano Paredes, que mediante el Plan de San Luis

¹⁰⁶ Cfr. *Ibid.* p. 34.

¹⁰⁷ Cfr. Alejandro Mayagoitia. "Apuntes sobre las Bases Orgánicas" en *México y sus Constituciones. Bases Orgánicas de la República Mexicana, 1843*. Patricia Galeana (compiladora). México. Fondo de Cultura Económica y Archivo General de la Nación. 1999. pp. 152,153.

¹⁰⁸ Cfr. Felipe Tena Ramírez. *Op. cit.* p. 403.

Potosí, pedía una nueva Constitución para la Nación. Paredes entró a la capital el 2 de enero de 1846 para encargarse del poder ejecutivo. Meses después, cuando dejó el poder a Nicolás Bravo para salir a combatir los múltiples levantamientos en su contra, unos diputados propusieron que, mientras tanto, tuviera realmente vigencia las *Bases Orgánicas* –lo cual hablaba de su inobservancia- a lo que los monarquistas se opusieron. El Plan de San Luis Potosí regía al mismo tiempo que la Constitución, pero al final dominó el primero, que daba poder omnímodo a Paredes para organizar una monarquía en México¹⁰⁹.

Durante tres años las *Bases Orgánicas* presidieron con nominal vigencia el período más turbulento de la historia de México. En medio de la guerra con Estados Unidos, las facciones siguieron luchando entre sí por la forma de gobierno. El 4 de agosto de 1846 estalló en la Ciudadela el pronunciamiento del General Mariano Salas quien, junto con Valentín Gómez Farías, en una carta denunciaba como traición a la independencia los proyectos de monarquía latentes en ese contexto, solicitaba la reunión de un nuevo Congreso Constituyente conforme a las leyes electorales de 1824 y pedía el regreso de Santa Anna. El triunfo del movimiento de la Ciudadela puso fin a la administración del Presidente Paredes y a la *Constitución de las Bases Orgánicas*¹¹⁰.

(ii) *Análisis del Documento*

Forma de Estado y de Gobierno

Las *Bases Orgánicas de la República Mexicana*, publicadas por Bando Nacional el día 14 de junio de 1843, establecen que la Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de República representativa popular. El territorio se divide en departamentos, y éstos en distritos, partidos y municipalidades. También

¹⁰⁹ Cfr. María del Carmen Vázquez Mantecón. "Las Bases Orgánicas y la danza de los caudillos en los cuarenta" en *México y sus Constituciones. Bases Orgánicas de la República Mexicana, 1843*. Patricia Galeana (compiladora). México. Fondo de Cultura Económica y Archivo General de la Nación. 1999. p. 137.

¹¹⁰ Cfr. Felipe Tena Ramírez. *Op. cit.* pp. 404,405.

hay Territorios de jurisdicción federal. El poder público reside esencialmente en la Nación y se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. La Nación profesa y protege la religión católica, apostólica y romana, con exclusión de cualquier otra¹¹¹.

Poder Legislativo

El poder legislativo se deposita en un Congreso dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, y en el Presidente de la República por lo que respecta a la sanción de leyes. La Cámara de Diputados se compone de diputados elegidos por los departamentos, y su número es variable en relación al número de habitantes. Por cada diputado propietario se elige un suplente. La Cámara de Diputados se renueva por mitad cada dos años. Por su parte, la Cámara de Senadores se compone de sesenta y tres individuos. Dos tercios de senadores se eligen por las Asambleas Departamentales, el otro tercio por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, que sufragan cada una de estas autoridades un número igual al de los que hayan de ser elegidos, y el acta de elección se remite a la Cámara de Senadores o a la Diputación Permanente. Esta Cámara elige, de entre los postulados, el número que corresponda, declarando senadores a los que hubieren reunido los sufragios de las tres autoridades postulantes. La Cámara de Senadores se renueva por tercios cada dos años. Tiene el Congreso dos periodos únicos de sesiones en el año: cada uno de tres meses. El segundo periodo de sesiones se destina exclusivamente al examen y aprobación de los presupuestos del año siguiente, a decretar las contribuciones para cubrirlos, y al examen de la cuenta del año anterior que presente el Ministerio. No obstante el Congreso cierre sus sesiones, continuará las suyas el Senado hasta por treinta días, si tiene leyes pendientes de revisión¹¹².

¹¹¹ Cfr. *Ibid.* Artículos 1,4-6. p. 406.

¹¹² Cfr. *Ibid.* Artículos 25-27,30-32,36,37,43,47,50. pp. 410-413.

Las *Bases Orgánicas* establecen que la iniciativa de formación de leyes corresponde al Presidente de la República, a los diputados, a las Asambleas Departamentales en todas las materias, y a la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo. Toda iniciativa de ley se presenta en la Cámara de Diputados, y los proyectos de ley o decreto aprobados en la Cámara de Diputados pasan al Senado para su revisión. Toda resolución del Congreso tiene el carácter de ley o decreto, y para su discusión en cualquier Cámara se necesita la presencia de la mitad y uno más del total de sus individuos, y para su aprobación la mayoría absoluta de los presentes. En la segunda revisión, se requieren los dos tercios de la Cámara iniciadora para ser reproducido el proyecto, y si en la Cámara revisora no llegare a dos tercios el número de los que las reprobaren, modificaren o adicionaren, se tiene por aprobado el proyecto¹¹³.

Sobre las facultades del Congreso, éste aprueba toda clase de tratados que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras, amplía las facultades del Ejecutivo con sujeción a dicha Constitución en casos de invasión extranjera, o de sedición tan grave que haga ineficaces los medios ordinarios de reprimirla, entre otras. El Congreso no puede, entre otros, suspender o aminorar las garantías individuales sino en los casos establecidos en la mencionada Constitución. Una facultad exclusiva de la Cámara de Senadores es aprobar el nombramiento de plenipotenciarios, ministros y demás agentes diplomáticos y cónsules, y los de oficiales superiores del ejército y armada¹¹⁴.

Los diputados y senadores no pueden ser juzgados en sus causas criminales y civiles durante su encargo y dos meses después, sino en la forma prevenida por la Constitución y sus leyes. Cualquiera de las dos Cámaras puede conocer en calidad de gran jurado, para el efecto si ha o no lugar a formación de causa, en las acusaciones por delitos oficiales o comunes de los secretarios del despacho, ministros de la Corte Suprema de Justicia y marcial, consejeros de

¹¹³ Cfr. *Ibid.* Artículos 53,55,56,58,64. pp. 413,414.

¹¹⁴ Cfr. *Ibid.* Artículos 66,67,70. pp. 414-416.

gobierno y de los gobernadores de departamentos. Las dos Cámaras reunidas forman jurado en las acusaciones contra el Presidente de la República por delitos oficiales, y en las que se hagan por delitos oficiales contra todo el ministerio, o contra toda la Corte Suprema de Justicia o la marcial¹¹⁵.

Existe una Diputación Permanente que se elige el día anterior al cierre de las sesiones de cualquier periodo del Congreso; la Cámara de Senadores elige cuatro individuos y la de Diputados, cinco¹¹⁶.

Poder Ejecutivo

Sobre el poder ejecutivo, las *Bases Orgánicas* establecen que el supremo poder ejecutivo se deposita en un magistrado que se denomina Presidente de la República, mismo que dura cinco años en funciones. El Presidente es jefe de la administración general de la República, y le están encomendados especialmente el orden y tranquilidad en lo interior, y la seguridad en lo exterior. Sus facultades son, entre otras, nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, dirigir negociaciones diplomáticas, y tratados y convenios con naciones extranjeras, sujetándolos a la aprobación del Congreso antes de su ratificación, y hacer observaciones con audiencia del Consejo a los proyectos aprobados por las Cámaras. No puede el Presidente, entre otros asuntos, separarse por más de seis leguas del lugar de residencia de los Supremos Poderes sin permiso del cuerpo legislativo y ejercer ninguna de sus atribuciones sin la autorización del secretario del despacho del ramo respectivo¹¹⁷.

Por su parte, el artículo 93 constitucional establece que el despacho de los negocios del gobierno está a cargo de cuatro ministros: Relaciones Exteriores; Gobernación y Policía; de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria; de Hacienda, y de Guerra y Marina. Todos los negocios de gobierno se

¹¹⁵ Cfr. *Ibid.* Artículos 74,77,78. pp. 416,417.

¹¹⁶ Cfr. *Ibid.* Artículo 80. p. 417.

¹¹⁷ Cfr. *Ibid.* Artículos 83,85,87,89. pp. 417-420.

giran precisamente por el ministerio a cuyo ramo pertenezcan, sin que un ministerio pueda autorizar los que correspondan a otro. Las órdenes que se expidieren contra esta disposición, y las del Presidente que no aparezcan con la debida autorización, no serán obedecidas ni cumplidas. Los ministros son responsables de los actos del Presidente que autoricen con sus firmas contra la *Constitución* y las leyes. El Presidente, después de oír las opiniones emitidas por los ministros reunidos en junta, es libre de resolver lo que le parezca¹¹⁸.

De acuerdo a la Constitución, se instala un Consejo de Gobierno compuesto de diecisiete vocales nombrados por el Presidente, mismo que se escoge de modo que haya por lo menos tres personas que por su carrera se hayan versado en los negocios peculiares de cada ministerio. El Consejo debe dar su dictamen al gobierno en todos los asuntos que lo exijan dichas bases y en los demás en que se le consulte. Los consejeros son responsables de los dictámenes que dieren contra la Constitución y las leyes. El cargo de consejero es perpetuo¹¹⁹.

Poder Judicial

El poder judicial se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en los tribunales superiores y jueces inferiores de los Departamentos, y en los demás que se establezcan en leyes. Subsisten los tribunales especiales de hacienda, comercio y minería, mientras no se disponga otra cosa por las leyes. La Suprema Corte de Justicia se compone, en términos del documento que nos ocupa, de once ministros y un fiscal¹²⁰.

División Territorial

Sobre el gobierno de los departamentos, se establece que cada uno tiene una Asamblea compuesta de entre once y siete vocales, existiendo suplentes, y

¹¹⁸ Cfr. *Ibid.* Artículos 93,96,100,103. pp. 421,422.

¹¹⁹ Cfr. *Ibid.* Artículos 104,105,107,109,111. p. 422.

¹²⁰ Cfr. *Ibid.* Artículos 115,116. p. 423.

duran cuatro años en su encargo; se renuevan por mitad cada dos. Entre las facultades de las Asambleas Departamentales está el proponer al gobierno supremo una lista de todas las personas que le parezcan a propósito, y que no sean menos de cinco, para el nombramiento de gobernador, así como hacer las elecciones de Presidente de la República, individuos de la Suprema Corte de Justicia y senadores¹²¹.

Habrá un gobernador en cada departamento, nombrado por el Presidente de la República, a propuesta de las Asambleas Departamentales, quien dura cinco años en su encargo. Tiene, entre otras facultades, el ser presidente nato de la Asamblea Departamental, con voto en ella y de calidad en caso de empate¹²².

Sistema de Elecciones

Por último, las *Bases* establecen un sistema indirecto de elecciones siguiendo ciertas reglas: las poblaciones de la República se dividen en secciones para la celebración de las juntas primarias. Los ciudadanos votan un elector. Los electores primarios votan a los secundarios que forman el colegio electoral del departamento que corresponda, sirviendo de base el nombrar un elector secundario por cada veinte de los primarios que deben componer la junta. El colegio electoral nombrado hace la elección de diputados al Congreso, y de vocales de la respectiva Asamblea Departamental¹²³.

e. Acta de Reformas de 1847

(i) *Contexto General*

La historia de los días previos a la invasión de los Estados Unidos en 1846 ha registrado la confusión y el delirio entre el ejército, el Congreso y los generales

¹²¹ Cfr. *Ibid.* Artículos 131,133,134. pp. 425-427.

¹²² Cfr. *Ibid.* Artículos 136,142. pp. 427-429.

¹²³ Cfr. *Ibid.* Artículos 147-149. p. 430.

que se disputaban el poder entre monarquía y república, sin asociarse a ese estado demencial con que el Presidente James K. Polk preparaba la guerra con el fin de apoderarse de los vastos territorios del norte de México, fijando sus límites - según el trazo de Thomas Jefferson en 1806- en el Río Bravo¹²⁴.

El 4 de agosto de 1846, cuando ya había empezado la guerra y las tropas invasoras habían ocupado una parte del territorio nacional, se dio una nueva asonada encabezado por el General Mariano Salas, con el apoyo de Valentín Gómez Farías; no faltó tampoco el plan que, como era inevitable entonces, convocaba a un nuevo Congreso Constituyente y reestablecía la vigencia de la *Constitución de 1824*, de acuerdo con cuyas disposiciones electorales se elegiría a los nuevos representantes, además de que se solicitaba el retorno de Santa Anna, quien regresó, una vez destituido el General Paredes, en 1846 proveniente de Cuba, esta vez con el disfraz de liberal, demócrata, federalista y enemigo de la monarquía. Bajo la citada carta federal, se reunió el nuevo Congreso Constituyente, al mismo tiempo también ordinario, que inició sus sesiones el 6 de diciembre de 1846, en condiciones muy dramáticas, ocasionadas por la invasión estadounidense¹²⁵.

En la sesión de 16 de abril de 1847, el Congreso rechazó el dictamen de la mayoría y en la de 22 de abril comenzó la discusión del voto particular de Mariano Otero. Con algunas modificaciones y adiciones, aceptadas la mayor parte por el autor del documento, el *Acta de Reformas* terminó de discutirse el 17 de mayo, fue jurada el 21 y publicada el 22 del mismo mes¹²⁶, documento que únicamente modifica al *Acta Constitutiva* y la Constitución Federal sancionada el 31 de enero de 1824.

¹²⁴ Cfr. Gastón García Cantú. "La terrible vecindad en 1847" en *México y sus Constituciones. Acta Constitutiva y de Reformas, 1847*. Patricia Galeana (compiladora). México. Fondo de Cultura Económica y Archivo General de la Nación. 1999. p. 190.

¹²⁵ Cfr. Héctor Fix Zamudio. "Marco jurídico" en *México y sus Constituciones. Acta Constitutiva y de Reformas, 1847*. Patricia Galeana (compiladora). México. Fondo de Cultura Económica y Archivo General de la Nación. 1999. pp. 205,206.

¹²⁶ Cfr. Felipe Tena Ramírez. *Op. cit.* p. 441.

El *Acta Constitutiva y de Reformas* es un documento breve, de sólo 30 artículos, pero con rico contenido ya que en ella se efectuaron modificaciones esenciales a la *Constitución Federal de 1824*, pues durante su intermitente vigencia se habían advertido algunos defectos importantes, que se pretendió corregir en el *Acta*. Además se introdujeron varios aspectos novedosos, algunos de los cuales fueron recogidos posteriormente por el Constituyente de 1856-1857¹²⁷.

El *Acta Constitutiva y de Reformas de 1847* es conocida esencialmente por la introducción del derecho de amparo en el ámbito nacional, y como antecedente inmediato de la consagración de nuestra máxima institución procesal en los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal de 5 de febrero de 1857, particularmente por las últimas frases del artículo 25 de dicho documento, que regulan los efectos particulares de la sentencia protectora, aún en el supuesto de la impugnación de disposiciones generales de carácter legislativo¹²⁸.

(ii) *Análisis del Documento*

Poder Legislativo

El *Acta de Reformas* establece en su artículo 7° que por cada “cincuenta mil almas”, o por una fracción que pase de veinticinco mil, se elige un diputado al Congreso General. Por su parte, además de los senadores que cada estado elija, hay un número igual al de los estados, electo a propuesta del Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados, votando por diputaciones. El Senado se renueva por tercios cada dos años¹²⁹.

¹²⁷ Cfr. Héctor Fix Zamudio. *Op. cit.* pp. 207,208.

¹²⁸ Cfr. *Ibid.* p. 241.

¹²⁹ Cfr. Felipe Tena Ramírez. *Op. cit.* Artículos 7-9. p. 473.

Corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados erigirse en Gran Jurado para declarar, a simple mayoría de votos, si ha o no lugar a formación de causa contra los altos funcionarios, a quienes la Constitución o las leyes conceden ese fuero¹³⁰.

En el mismo sentido, el *Acta de Reformas* establece que no puede tenerse por aprobado un proyecto de ley con menos de la mayoría absoluta de votos de los individuos presentes en cada una de las Cámaras¹³¹.

Poder Ejecutivo

Se elimina la figura del Vicepresidente. El Presidente es responsable por los delitos comunes que cometa en el ejercicio de su encargo y aún de los de oficio exceptuados por la Constitución, siempre que el acto en el cual consisten no esté autorizado por la firma del secretario responsable. Los secretarios del despacho responden por todas las infracciones que comentan a la ley¹³².

Otras Disposiciones Relevantes

Por leyes generales se arreglan las elecciones de diputados, senadores, Presidente de la República y ministros de la Suprema Corte de Justicia, pudiendo adoptarse la elección directa¹³³.

Los poderes de la unión derivan todos de la Constitución y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en la misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción¹³⁴.

¹³⁰ Cfr. *Ibid.* Artículo 12. p. 473.

¹³¹ Cfr. *Ibid.* Artículo 14. p. 474.

¹³² Cfr. *Ibid.* Artículos 15-17. p. 474.

¹³³ Cfr. *Ibid.* Artículo 18. p. 474.

¹³⁴ Cfr. *Ibid.* Artículo 21. p. 474.

El documento que nos ocupa establece que si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso General, fuese reclamada como anticonstitucional, ya sea por el Presidente, de acuerdo con su Ministerio, o por diez diputados, o seis senadores, o tres legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las Legislaturas, mismas que dentro de tres meses y en el mismo día, darán su voto, pudiendo anularse la ley si así lo resuelve la mayoría de las Legislaturas¹³⁵.

Por último, el *Acta de Reformas* dispone que en ningún caso pueden alterarse los principios que establecen la independencia de la Nación, su forma de gobierno republicano representativo, popular, federal y la división, tanto de los poderes generales como de los estados¹³⁶.

f. Constitución de 1857

(i) *Contexto General*

Con el triunfo del Plan de Ayutla, la Nación mexicana se dispone a crear nuevamente el instrumento que permita constituirla conforme a las ideas liberales, por lo que se emite en 1856 el *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana*, en el que, por desconocerse aún cuál sería la forma de gobierno que será declarada por la Constitución, sólo se transcribe en el artículo primero la voluntad expresada en el mencionado Plan, dejando pendiente por definir si la forma que se adopte sería federalista o centralista. Recogiendo aspiraciones añejas, el Estatuto, inspirado en la *Constitución de 1824* y en las *Bases Orgánicas de 1843*, contiene, en su sección quinta, la ley de garantías individuales¹³⁷.

¹³⁵ Cfr. *Ibid.* Artículo 23. pp. 474, 475.

¹³⁶ Cfr. *Ibid.* Artículo 29. p. 475.

¹³⁷ Cfr. David M. Vegas Vera. *Op. cit.* p. 41.

El Congreso Constituyente inauguró sus labores el 18 de febrero de 1856, reuniéndose apenas los representantes necesarios para el quórum: la tibieza y la desconfianza habían tomado el lugar que las circunstancias prometían al entusiasmo y a la audacia. De 155 diputados electos, sólo hubo en las primeras sesiones unos 80; muchos fueron los que no se presentaron jamás ni se movieron de su provincia; algunos se declararon o estaban enfermos e incluso hubo renunciaciones en forma al honroso cargo¹³⁸.

El día 16 de junio el presidente de la comisión dio lectura ante el Congreso al dictamen elaborado por la misma comisión, cuya “parte expositiva fue acogida con vivas señales de aprobación”. El 4 de julio comenzó la discusión del dictamen en lo general y el 8 se declaró suficientemente discutido, comenzando al día siguiente la discusión de los artículos en lo particular¹³⁹.

Uno de los principales problemas que desde el principio dividieron a la asamblea durante la discusión del proyecto presentado por la comisión, fue el referente a si debía expedirse una nueva constitución o restablecerse la de 1824¹⁴⁰.

El 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución por el Congreso y posteriormente por el Presidente Comonfort. El 11 de marzo fue promulgada. Los nuevos poderes federales quedaron instalados el 8 de octubre, el legislativo, y el 1 de diciembre el ejecutivo y el judicial. El ejecutivo recayó de nuevo en Comonfort. Para presidente de la Suprema Corte fue elegido Benito Juárez.

Los constituyentes no se limitaron a reformar la *Constitución de 1824* sino que crearon una nueva Carta Magna, congruente con el estado de progreso de su tiempo, que hizo suyas las ideas más puramente liberales, incluyendo el *Acta de*

¹³⁸ Cfr. Ignacio Carrillo Prieto. “Nuestros días y los de la Constitución de 1857” en *México y sus Constituciones. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1857*. Patricia Galeana (compiladora). México. Fondo de Cultura Económica y Archivo General de la Nación. 1999. p. 277.

¹³⁹ Cfr. Tena Ramírez, Felipe. *Op. cit.* p. 596.

¹⁴⁰ Cfr. *Idem*.

Derechos del Hombre, al declarar la igualdad absoluta de todos los mexicanos. Soñaban con acabar con el sistema de privilegios que permitía la injusticia, la corrupción, el abuso y la restricción de la libertad personal¹⁴¹.

El Constituyente de 1856-1857 despejó importantes incógnitas que atormentaban a la sociedad, pero aunque sí percibió los problemas de fondo, no logró remover las estructuras económicas y políticas apuntaladoras del presidencialismo autoritario que había impedido el establecimiento de la democracia y la justicia social¹⁴².

De acuerdo a lo que mencionan varios autores, cuando Comonfort pasó de Presidente sustituto a constitucional, en su ánimo ya estaba arraigada la convicción de que no se podía gobernar con la nueva Carta Magna, principalmente por dos aspectos. Primero, porque al crear el gobierno congresional, se dejaba desarmado al ejecutivo frente al Congreso; y segundo, porque las reformas en materia religiosa eran contrarias al sentir general¹⁴³.

El 17 de diciembre de 1857 se pronunció en Tacubaya el General Zuloaga, desconociendo a la Constitución, reconociendo a Comonfort y convocando a un nuevo Constituyente. La guarnición de la capital y el gobernador del Distrito apoyaron el Plan, y Juárez y Olvera, presidentes de la Corte y de la Cámara, fueron reducidos a prisión. Comonfort se adhiere al Plan de Tacubaya. Zuloaga desconfía de Comonfort y lo desconoce el 11 de enero de 1858. El segundo pone en libertad a Juárez, quien asume la presidencia y reivindica la vigencia de la *Constitución del 57*. De la lucha sale victorioso Zuloaga quien asume la presidencia provisional por el bando conservador. Es el inicio de la llamada *guerra de los tres años*.

¹⁴¹ Cfr. David M. Vegas Vera. *Op. cit.* p. 42.

¹⁴² Cfr. Horacio Labastida. "Historia política de la Constitución de 1857" en *México y sus Constituciones. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1857*. Patricia Galeana (compiladora). México. Fondo de Cultura Económica y Archivo General de la Nación. 1999. p. 271.

¹⁴³ Cfr. Felipe Tena Ramírez. *Op. cit.* p. 605.

(ii) *Análisis del Documento*

Forma de Estado y de Gobierno

La *Constitución del 1857* establece que la soberanía nacional reside en el pueblo. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación¹⁴⁴.

El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

Poder Legislativo

Se deposita el ejercicio del supremo poder legislativo en una asamblea que se denomina Congreso de la Unión, mismo que se compone de representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos¹⁴⁵. Se nombra un diputado por cada cuarenta mil habitantes o por una fracción que pase de veinte mil. La elección de diputados es indirecta en primer grado¹⁴⁶.

El Congreso tiene cada año dos periodos de sesiones ordinarias. A la apertura de sesiones asiste el Presidente de la Unión y pronuncia un discurso en que manifiesta el estado que guarda el país. El presidente del Congreso contesta en términos generales¹⁴⁷.

¹⁴⁴ Cfr. *Ibid.* Artículos 39,40. p. 613.

¹⁴⁵ Es de resaltar que con la *Constitución de 1857* se instaura el unicameralismo.

¹⁴⁶ Cfr. Felipe Tena Ramírez. *Op. cit.* Artículos 51-53,55. pp. 614,615.

¹⁴⁷ Cfr. *Ibid.* Artículos 62,63. p. 615.

Toda resolución del Congreso no tiene otro carácter que el de ley o acuerdo económico. El derecho de iniciar leyes compete al Presidente de la Unión, a los diputados del Congreso Federal y a las Legislaturas de los estados¹⁴⁸.

Las iniciativas o proyectos de ley deben discutirse por el Congreso y después se pasa al Ejecutivo copia del expediente para que en el término de siete días manifieste su opinión, o exprese que no usa de esa facultad. Si dicha opinión discrepare en todo o en parte, volverá el expediente a comisión y posterior discusión¹⁴⁹.

El Congreso Federal tiene, entre otras facultades, el llevar a cabo el arreglo interior del Distrito Federal y Territorio, teniendo como base la elección popular por los ciudadanos de las autoridades políticas, municipales y judiciales; aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo; aprobar los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebre el titular del poder ejecutivo; y conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la federación¹⁵⁰.

Sobre la Diputación Permanente, la *Constitución del 1857* menciona que durante los recesos del Congreso, se compone por un diputado de cada estado y Territorio, que nombra el Congreso la víspera de la clausura de sus sesiones¹⁵¹.

Poder Ejecutivo

El poder ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que es elegido de forma indirecta en primer grado y en escrutinio secreto. Dura en su encargo cuatro años.

¹⁴⁸ Cfr. *Ibid.* Artículos 64,65. pp. 615,616.

¹⁴⁹ Cfr. *Ibid.* Artículo 70. pp. 616,617.

¹⁵⁰ Cfr. *Ibid.* Artículo 72. pp. 617-619.

¹⁵¹ Cfr. *Ibid.* Artículo 73. p. 619.

En las faltas temporales del Presidente de la República, y en la absoluta mientras se presenta el nuevamente electo, entra a ejercer el cargo el presidente de la Suprema Corte de Justicia¹⁵².

Entre las facultades y obligaciones del Presidente de la República se encuentran nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho así como a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes; y dirigir negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal¹⁵³.

Por último, se establece en la *Constitución de 1857* que todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deben ir firmados por el secretario del despacho encargado del ramo al que corresponde cada asunto y sin ese requisito no serán obedecidos. Los secretarios del despacho deben dar cuenta del estado de su respectivo ramo, una vez abiertas las sesiones del primer periodo¹⁵⁴.

Poder Judicial

El poder judicial federal se deposita en una Corte Suprema de Justicia y en los Tribunales de Distrito y de Circuito. La Suprema Corte de Justicia se compone de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general. Cada uno de los individuos de la Suprema Corte dura en su encargo seis años y su elección es indirecta en primer grado¹⁵⁵.

¹⁵² Cfr. *Ibid.* Artículos 75,76,78,79. p. 620.

¹⁵³ Cfr. *Ibid.* Artículo 85. pp. 621,622.

¹⁵⁴ Cfr. *Ibid.* Artículos 88,89. p. 622.

¹⁵⁵ Cfr. *Ibid.* Artículos 90-92. p. 622.

División Territorial

Sobre los estados de la Federación, se establece que adoptan para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo popular¹⁵⁶.

Otras Disposiciones Relevantes

Del análisis de la *Constitución de 1857*, por último haremos mención a tres disposiciones relevantes que constituyen un importante antecedente de la *Constitución de 1917*, mismas que establecen que: (i) las facultades que la Carta Magna no conceda expresamente a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados; (ii) la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, son la ley suprema de toda la Unión; y (iii) para las adiciones o reformas a la Constitución se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados¹⁵⁷.

(iii) Reformas Relevantes

La *Constitución del 57*, durante su vigencia, sufrió importantes reformas, muchas de las cuales constituyen antecedentes de nuestra actual Carta Magna. Principalmente se dieron bajo el régimen de los Presidentes Juárez, Lerdo, Porfirio Díaz y Francisco I. Madero, sin embargo y para efectos de este trabajo, no haremos un análisis de estas modificaciones llevadas a cabo, en el entendido que superan el objeto del presente.

¹⁵⁶ Cfr. *Ibid.* Artículo 109. p. 625.

¹⁵⁷ Cfr. *Ibid.* Artículos 117,126,127. pp. 626,627.

No obstante lo anterior, queremos hacer referencia a una reforma que consideramos de suma importancia. El 13 de noviembre de 1874 se modifica el artículo 51 de la *Constitución de 1857* para establecer que el poder legislativo de la Nación se deposita en un Congreso General que se divide en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores. Asimismo, la reforma establece que la Cámara de Diputados se compone de representantes de la Nación, elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos. El Senado se compone de dos senadores por cada estado y dos por el Distrito Federal, y se renueva por mitad cada dos años¹⁵⁸. Con lo anterior podemos ver que el principio que dicta que los senadores representan a las entidades federativas y que los diputados, a la población, vuelve a ser una idea vigente en el contexto de dicha reforma.

g. *Estatuto del Imperio*

(i) *Contexto General*

La idea de que el régimen monárquico era el idóneo para México está presente en nuestra historia política desde el movimiento insurgente encabezado por Miguel Hidalgo, hasta el fin del segundo Imperio Mexicano, en el Cerro de las Campanas, en 1867¹⁵⁹.

Las gestiones realizadas por algunos conservadores para lograr el apoyo de Europa a fin de instaurar una monarquía en México tuvieron éxito. Fernando Maximiliano de Habsburgo aceptó la corona de Emperador, previa concertación con Napoleón III sobre el apoyo que éste daría al Imperio. Los intereses de Francia sobre América y las intenciones de impedir el continuo fortalecimiento de

¹⁵⁸ Cfr. *Ibid.* Artículos 52,58. pp. 698-699.

¹⁵⁹ Cfr. Patricia Galeana. "Marco histórico" en *México y sus Constituciones. Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, 1865*. Patricia Galeana (compiladora). México. Fondo de Cultura Económica y Archivo General de la Nación. 1999. p. 284.

Estados Unidos sobre el continente, que limitaba ventajas comerciales para Francia, fueron determinantes en esta concertación¹⁶⁰.

Como menciona David M. Vegas, “no todas las razones de los monarquistas obedecían a intereses despreciables; México llevaba ya, para 1861, cuarenta años de inestabilidad, de una infinita sucesión de grupos que luchaban por hacerse con el poder y por imponer sus ideas acerca de lo que “debería ser” la Nación mexicana”¹⁶¹.

Cuando en abril de 1864 Maximiliano de Habsburgo aceptó la corona de México, ofreció dos cosas: primero, establecer instituciones liberales; segundo, otorgar y propiciar un régimen constitucional¹⁶². Por lo anterior, cuando Maximiliano llega a México desarrolla una política de corte liberal, separándose así de la clase política conservadora y del clero mexicano.

Asimismo, el Emperador expidió, de enero a octubre de 1865, una serie de leyes desfavorables al clero. El 10 de abril de 1865, el *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano*, reflejo del proyecto de Constitución que desde su palacio de Miramar habían elaborado el archiduque y los emigrados mexicanos; sin embargo, el *Estatuto* careció de vigencia práctica y de validez jurídica. Además no instituía propiamente un régimen constitucional, sino un sistema de trabajo para el gobierno en el que la soberanía se depositaba en el Emperador¹⁶³.

En este sentido, el *Estatuto* se ve como una forma de organización del gobierno imperial y nunca como una Constitución, pues las circunstancias no permitieron que la hubiese en el momento en que el Imperio comenzaba a declinar¹⁶⁴.

¹⁶⁰ Cfr. David M. Vegas Vera. *Op. cit.* p. 46.

¹⁶¹ *Idem.* p. 46.

¹⁶² Cfr. Felipe Tena Ramírez. *Op. cit.* pp. 668.

¹⁶³ Cfr. *Ibid.* p. 669.

¹⁶⁴ Cfr. Patricia Galeana. *Op. cit.* p. 292.

El *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano* implicó la preocupación del gobierno imperial por consolidarse de una manera más formal; lo que importaba entonces no era tanto contar con una Constitución, sino tener una base legal que permitiera y facultara la ordenación de la vida política, administrativa y judicial. Más que un afán constituyente, guió a sus autores la necesidad de establecer las condiciones del orden necesario para una buena marcha de los negocios públicos¹⁶⁵.

Maximiliano terminó enemistado con el clero y con el partido conservador, repudiado por los liberales, abandonado por Napoleón III. El 15 de julio de 1867 hizo su entrada el Presidente Juárez a la Ciudad de México. La *Constitución de 1857* y las *Leyes de Reforma* que habían sido expedidas por dicho personaje, volvieron a tener vigencia.

La victoria de las fuerzas republicanas resolvió la pugna entre los dos modelos excluyentes de gobierno: la monarquía, misma que concentra el poder en unos pocos a quienes se atribuye la superioridad del linaje para decidir por la mayoría en los asuntos que a todos atañen; y la república, cuya base fundamental es la soberanía depositada en el pueblo y que implica poderes que se renuevan periódicamente con la participación de éste¹⁶⁶.

(ii) *Análisis del Documento*

Forma de Estado y de Gobierno

El *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano* establece, en su primer artículo, que la forma de gobierno proclamada por la Nación y aceptada por el Emperador es la monarquía moderada, hereditaria, con un príncipe católico. El

¹⁶⁵ Cfr. Jaime del Arenal Fenochio. "Marco jurídico" en *México y sus Constituciones. Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, 1865*. Patricia Galeana (compiladora). México. Fondo de Cultura Económica y Archivo General de la Nación. 1999. p. 306.

¹⁶⁶ Cfr. David M. Vegas Vera. *Op. cit.* p. 49.

Emperador representa la soberanía nacional y, mientras otra cosa no se decrete en la organización definitiva del Imperio, la ejerce en todos sus ramos, por sí o por medio de las autoridades y funcionarios públicos. El Emperador gobierna por medio de un Ministerio compuesto de nueve departamentos ministeriales¹⁶⁷.

Consejeros y Funcionarios de Estado

Por su parte, el Emperador escucha además al Consejo de Estado en lo relativo a la formación de leyes y reglamentos, y sobre las consultas que estime conveniente dirigirle. De acuerdo al documento en comento, el Emperador nombra, cuando lo juzgue conveniente y por el tiempo que lo estime necesario, Comisarios Imperiales que se colocan a la cabeza de cada una de las ocho grandes divisiones del Imperio, para cuidar del desarrollo y buena administración de los departamentos que forman cada una de estas grandes divisiones¹⁶⁸.

Los Comisarios Imperiales son instituidos temporalmente para precaver y enmendar los abusos que puedan cometer los funcionarios públicos en los departamentos, e investigar la marcha que siga el orden administrativo, ejerciendo las facultades especiales que, en cada caso, les cometa el Emperador en sus instrucciones. Por su parte existe un Cuerpo Diplomático que representa, en el extranjero, al Gobierno Imperial, para defender vigorosamente y velar por los intereses y derechos de la Nación, procurar su mayor prosperidad y proteger especial y eficazmente a los ciudadanos mexicanos. Asimismo, el Cuerpo Consular protege el comercio, en país extranjero, y coadyuva a su prosperidad conforme a la ley¹⁶⁹.

Hay prefectos que son los delegados del Emperador para administrar los departamentos cuyo gobierno se les encomienda. Cada prefecto tiene un Consejo de Gobierno Departamental, compuesto del funcionario judicial más caracterizado,

¹⁶⁷ Cfr. Felipe Tena Ramírez. *Op. cit.* Artículos 1,4,5. pp. 670,671.

¹⁶⁸ Cfr. *Ibid.* Artículos 6,9. p. 671.

¹⁶⁹ Cfr. *Ibid.* Artículos 22,24,25. p. 673.

del administrador de rentas, de un propietario agricultor, de un comerciante y de un minero o industrial, según convenga a los intereses del departamento. Dicho Consejo Departamental, entre otras funciones, conocerá de lo contencioso administrativo. Los prefectos son nombrados por el Emperador. En cada distrito los subprefectos son los subdelegados del poder imperial, y los representantes y agentes de sus respectivos subprefectos. El nombramiento de subprefecto se hace por el prefecto departamental, salvo la aprobación del Emperador¹⁷⁰.

Sobre la administración municipal, ésta estará a cargo de los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales. Cada población tiene una administración municipal propia y proporcionada al número de sus habitantes. El alcalde de la capital es nombrado y removido por el Emperador; los demás, por los prefectos en cada departamento, salvo ratificación soberana. El Emperador decreta las contribuciones municipales con vista de los proyectos que formen los ayuntamientos respectivos¹⁷¹.

Poder Judicial

Sobre el poder judicial, se establece en el *Estatuto* que la justicia es administrada por los tribunales que para esos efectos determine la ley orgánica¹⁷².

h. Constitución de 1917

Para terminar este segundo capítulo de la presente tesis, es menester hacer referencia al documento constitucional que actualmente rige la forma de Estado y gobierno en México; Carta Magna que ha tenido una larga vida no sólo en comparación con nuestra tradición histórica y política, sino también teniendo como punto de vista a los demás países del mundo occidental.

¹⁷⁰ Cfr. *Ibid.* Artículos 28-30,33-35. pp. 674,675.

¹⁷¹ Cfr. *Ibid.* Artículos 36-38,40. p. 675.

¹⁷² Cfr. *Ibid.* Artículo 15. p. 672.

A casi cien años de su creación, la *Constitución de 1917* nació a partir de una revolución e incorporó las principales inquietudes de su época. Fue el marco legal que sirvió de sustento, en mayor o menor medida, al periodo de gobierno de relativa calma política en el que se desarrolló el Partido Revolucionario Institucional ("PRI"). Ya sea que el PRI haya gobernado durante cerca de 70 años gracias a la *Constitución del 17*, o a pesar de ella, es un hecho que hoy en día nuestra Carta Magna tiene una vigencia real, donde a partir de la alternancia de partidos se han podido actualizar gran parte de los supuestos que dicho documento contempla.

Cabe mencionar que desde su promulgación, la *Constitución de 1917* ha sufrido muchas e importantes reformas, sin embargo no es propósito de este trabajo hacer un análisis de cómo fue evolucionando sino simplemente dar un panorama general del documento y mostrar sus diferencias con la *Constitución de 1857*, su predecesora, por lo que únicamente abarcaremos, en el capítulo que nos ocupa, la *Constitución de 1917* tal y como fue aprobada por el Constituyente respectivo.

Dicho lo anterior, procedemos a hacer una breve descripción, primero, del contexto en el que nace la Constitución vigente en México, y segundo, de la parte orgánica del documento objeto de este apartado.

(i) *Contexto General*

A la caída de Porfirio Díaz, y durante el interinato del Presidente Francisco León de la Barra, surgieron varios partidos políticos que buscaban contender en las elecciones cuya realización era inminente, haciéndose participantes de todas las libertades que no habían existido en años anteriores durante el *porfiriato*.

Casi todos los partidos políticos coincidían en postular a Francisco I. Madero para la presidencia, pero no se ponían de acuerdo sobre quién debía

ocupar la vicepresidencia. Madero, de candidato y después de Presidente, trató de mantener en calma a las fuerzas divergentes que existían en el momento, sin embargo sus esfuerzos no fueron suficientes. Surgieron una serie de levantamientos en contra del caudillo que propiciaron su caída.

Madero, en el corto periodo en que pudo gobernar, estuvo permanentemente asediado por las inquietudes e insurrecciones de grupos que exigían tanto la incorporación de sus aspiraciones sociales, como su participación en el poder: caudillos revolucionarios, liberales radicales, militares y fuerzas reaccionarias que disfrutaban privilegios en el régimen anterior. Fueron estas últimas las que mediante la traición, lograron la renuncia de Madero y, finalmente, su asesinato¹⁷³.

El 9 de febrero de 1913, un grupo de militares, encabezado por el General Manuel Mondragón, inició en la capital el “Cuartelazo de la Ciudadela” en favor de los generales detenidos Reyes y Díaz. El General Reyes murió al tratar de penetrar a Palacio Nacional mientras que el General Díaz se encerró en la Ciudadela y, después de lo que se conoce como la “decena trágica”, pactó en la embajada de Estados Unidos la traición a Madero con el jefe de las fuerzas maderistas, el General Victoriano Huerta, causando así la aprehensión, primero, y muerte después, de Madero y de su Vicepresidente Pino Suárez.

Victoriano Huerta llega a la silla presidencial por la vía institucional y siguiendo todos los requerimientos que exigía la Constitución vigente. El 19 de febrero de 1913 el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, promulga un decreto por el que la legislatura desconoce al Presidente Huerta.

Los asesinatos de Madero y Pino Suárez estimularon levantamientos en todo el país, surgiendo así la revolución conocida como “constitucionalista”, la cual proponía restaurar el orden constitucional cuya ruptura se atribuía a Victoriano

¹⁷³ Cfr. David M. Vegas Vera. *Op. cit.* p. 55.

Huerta. Dicho movimiento triunfó en Teoloyucan en agosto de 1914, pactándose la entrega de la metrópoli y la disolución del ejército federal.

Venustiano Carranza, ya como Presidente, expidió en el periodo que se conoce como “preconstitucional”, una serie de leyes de gran relevancia, mientras se consideraba en suspenso la *Constitución de 1857*. Para 1916, vencidos los revolucionarios villistas y aminorados los zapatistas, era momento de reestablecer el orden constitucional.

La revolución triunfante se enfrentó a tres alternativas: (a) restablecer íntegramente la *Constitución de 1857*; (b) introducirle reformas por el procedimiento especial previsto en el artículo 127; o (c) convocar a un Congreso Constituyente. Se adoptó la última opción, es decir, se convocó a un Congreso Constituyente con amplias facultades para reestructurar el Estado como expresión de la soberanía popular. De acuerdo a lo anterior, Venustiano Carranza expidió el 11 de septiembre de 1916 el decreto para la formación del mencionado Congreso, con la finalidad de que recogiera y enriqueciera las reformas al Plan de Guadalupe adoptadas en el puerto de Veracruz. Publicada la convocatoria el 21 de septiembre, un mes después, el 22 de octubre, tuvieron lugar las elecciones, y los legisladores se reunieron en la ciudad de Querétaro a partir del 20 de noviembre del mismo año¹⁷⁴.

El Constituyente reunido en Querétaro estaba decidido, y tenía la convicción de elaborar una ley fundamental de carácter social, una Constitución no abstracta, sino realista; una ley suprema que no sólo confiriera igualdad, sino que la propiciara a través y por medio de sus preceptos¹⁷⁵. Es decir, trató de reflejar las ideas surgidas de la revolución.

¹⁷⁴ Francisco Venegas Trejo. “Desarrollo cronológico del Congreso Constituyente de Querétaro” en *México y sus Constituciones. Vigencia de la Constitución de 1917*. Patricia Galeana (compiladora). México. Fondo de Cultura Económica y Archivo General de la Nación. 1999. p. 314.

¹⁷⁵ Francisco Venegas Trejo. *Op. cit.* p. 316.

El proyecto de reformas constitucionales presentado al Congreso Constituyente de 1916 tenía como propósito hacer realizables los principios consagrados por la *Constitución de 1857* que no habían podido ponerse en práctica. A esto obedecía que los derechos individuales no hubieran alcanzado validez, que la soberanía hubiera sido ejercida por quienes tenían la fuerza, que el poder ejecutivo se sobrepusiera a la división de poderes, que los estados de la federación estuvieran sujetos al poder central, etc.¹⁷⁶

Con relación a la forma de gobierno, resulta interesante la abierta oposición de Carranza al régimen parlamentario. Consideraba que este sistema privaba al Presidente de sus facultades para que las ejerciera el Congreso, con lo que quedaba la fuerza del gobierno en el mencionado parlamento¹⁷⁷.

El 31 de enero de 1917 fue firmada la Constitución, misma que de hecho, como menciona Tena Ramírez, fue una nueva Constitución, no obstante el Constituyente buscó quedar dentro de la competencia que su norma creativa había impuesto al llamar al instrumento constitutivo "*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de febrero de 1857*"¹⁷⁸.

La *Constitución de 1917* fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 1 de mayo del mismo año.

(ii) *Análisis del Documento*

Forma de Estado y de Gobierno

En primer término es necesario mencionar que la *Constitución de 1917* contiene dos grandes capítulos o divisiones: la parte dogmática y la parte orgánica. Nuestro estudio se centra en la segunda. Es así como en su artículo 39

¹⁷⁶ Cfr. David M. Vegas Vera. *Op. cit.* p. 56.

¹⁷⁷ Cfr. *Idem.*

¹⁷⁸ Cfr. Felipe Tena Ramírez. *Op. cit.* p. 816.

señala que “la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo [...]. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de la ley fundamental¹⁷⁹.

El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial¹⁸⁰.

Poder Legislativo

El poder legislativo se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores. La Cámara de Diputados se compone de representantes de la Nación, electos en su totalidad de forma directa cada tres años, por los ciudadanos mexicanos. La Cámara de Senadores se compone de dos miembros por cada entidad federativa y dos por el Distrito Federal, electos directamente y en su totalidad cada seis años. Por cada diputado y senador propietario se elige un suplente. Los senadores y diputados del Congreso de la Unión no pueden ser reelectos para el periodo inmediato¹⁸¹.

Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones, ni ejercer su cargo, sin la concurrencia, en la de senadores, de las dos terceras partes, y en la de diputados, de más de la mitad del número total de sus miembros¹⁸².

Toda resolución del Congreso tiene el carácter de ley o decreto. El derecho de iniciar leyes o decretos compete al Presidente de la República, a los diputados y senadores del Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados. La

¹⁷⁹ Cfr. *Ibid.* Artículos 39,40. p. 838.

¹⁸⁰ Cfr. *Ibid.* Artículo 49. p. 839.

¹⁸¹ Cfr. *Ibid.* Artículos 50,51,53,56,57,59. pp. 839-841.

¹⁸² Cfr. *Ibid.* Artículo 63. p. 841.

formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados. Es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, entre otras, aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquél. Son facultades exclusivas del Senado, entre otras, aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con potencias extranjeras; y ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales¹⁸³.

Durante los recesos del Congreso habrá una Comisión Permanente compuesta de veintinueve miembros, de los cuales quince serán diputados y catorce senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de sus sesiones¹⁸⁴.

Poder Ejecutivo

El poder ejecutivo se deposita en un solo individuo electo de forma directa que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El Presidente dura en su cargo seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto¹⁸⁵.

¹⁸³ Cfr. *Ibid.* Artículos 70-72,74,76. pp. 843-850.

¹⁸⁴ Cfr. *Ibid.* Artículo 78. p. 852.

¹⁸⁵ Cfr. *Ibid.* Artículos 80,81,83. pp. 852,853.

Las facultades y obligaciones del Presidente, entre otras, son: nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, al Procurador General de la República, al gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los Territorios, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal y Territorios, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes; nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado; dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal; nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y las renunciaciones de ellos a la aprobación de la Cámara de Senadores, o de la Comisión Permanente, en su caso¹⁸⁶.

Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el secretario del despacho, encargado del ramo que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos¹⁸⁷.

Los secretarios del despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado para que informen, cuando se discuta una ley, o se estudie un negocio relativo a su secretaría¹⁸⁸.

Poder Judicial

Sobre el poder judicial federal, la *Constitución de 1917* establece que éste se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de amparo y Unitarios en materia de apelación, y en

¹⁸⁶ Cfr. *Ibid.* Artículo 89. pp. 854,855.

¹⁸⁷ Cfr. *Ibid.* Artículo 92. p. 856.

¹⁸⁸ Cfr. *Ibid.* Artículo 93. p. 856.

Juzgados de Distrito. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compone de veintiún ministros y funcionará en Tribunal Pleno o en Salas. Habrá además cinco ministros supernumerarios¹⁸⁹.

Los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte serán hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores, la que otorgará o negará esa aprobación dentro del improrrogable término de diez días. Los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁹⁰.

División Territorial

La *Constitución de 1917* menciona que 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 libre¹⁹¹. Por su parte, se establece el principio de competencias que dicta que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados¹⁹².

Otras Disposiciones Relevantes

Para poder dar por terminado el análisis de la forma de Estado y de gobierno que se establece en la *Constitución de 1917*, es menester mencionar algunos aspectos que se encuentran dentro del título “Prevenciones Generales” del mismo documento.

¹⁸⁹ Cfr. *Ibid.* Artículo 94. p. 856.

¹⁹⁰ Cfr. *Ibid.* Artículos 96,97. p. 857.

¹⁹¹ Cfr. *Ibid.* Artículo 115. p. 867.

¹⁹² Cfr. *Ibid.* Artículo 124. p. 874.

Por una parte, podemos destacar la atribución que tiene el Presidente para 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 cualquier otro propósito, en beneficio del país”¹⁹³.

Por último, es necesario referirnos al principio de supremacía constitucional establecida en el artículo 133 constitucional, mismo que establece que la “Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que están de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha *Constitución*, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados”¹⁹⁴.

¹⁹³ *Ibid.* Artículo 131. p. 877.

¹⁹⁴ *Ibid.* Artículo 133. p. 877.

III Errores y Aciertos del Sistema Presidencial en México a partir de la Alternancia de Partidos

Una vez que han quedado establecidos en el primer capítulo de este trabajo los conceptos básicos que, en nuestra opinión, son necesarios para abarcar el objeto de estudio que nos ocupa, así como, en el segundo capítulo, la manera en que fue cambiando la forma de gobierno a partir de la independencia de México en 1821, podemos entrar propiamente en materia al analizar los aciertos y errores de nuestro sistema presidencial actual, tomando en cuenta la alternancia de partidos a partir del año 2000, para así poder establecer qué elementos y cambios son necesarios para que el gobierno de nuestro país pueda actuar de manera más eficiente y dinámica, lo cual haremos en el siguiente capítulo.

Antes de iniciar con el presente apartado es imperativo mencionar que, no obstante hoy nuestro sistema presidencial encuentra varias objeciones y es claro que contiene muchos problemas, también es cierto que ha sido la base jurídica del desarrollo de nuestro país de forma directa por casi cien años, y de forma indirecta por casi dos siglos si partimos de la *Constitución de 1824*, que igualmente es de corte presidencialista. Sobre lo anterior, podemos citar a Giovanni Sartori cuando menciona que “la mejor forma política es la que funciona mejor al aplicarse”¹⁹⁵, y es un hecho que, al menos de forma limitada, el sistema presidencial históricamente ha funcionado en México.

Por último, queremos precisar a qué y por qué nos referimos a la “alternancia de partidos”. Tomando en cuenta todos los matices que pueden existir y la enorme línea de tiempo en la que se ha desarrollado, el sistema presidencial en México bajo la *Constitución de 1917* tuvo un desarrollo estable y funcional, en mayor o menor medida, a lo largo de casi 70 años bajo el régimen del PRI. A partir del año 2000, al cambiar las condiciones imperantes en la vida política de nuestro país, el desarrollo y eficiencia de nuestra forma de gobierno sufrieron una

¹⁹⁵ Giovanni Sartori. *Op. cit.* p. 153.

importante modificación al comenzar su vida democrática. Es decir, aunque antes de la alternancia de partidos el presidencialismo se desarrollaba sin grandes contratiempos, también es verdad que se vivía en un régimen donde un partido político ejercía el poder de forma hegemónica. Hoy en día podemos decir, sin temor a equivocarnos, que México es un país democrático y que cuenta con las instituciones para continuar por la misma senda. Sin embargo, para que nuestro sistema de gobierno funcione correctamente, es necesario hacer los cambios necesarios al ordenamiento jurídico para adaptarlo a las nuevas condiciones imperantes, o de lo contrario seguiremos en una absurda inamovilidad.

a. Capacidad de Administrar y Ejecutar por Parte del Ejecutivo

En un sistema presidencial como el mexicano, el titular del poder ejecutivo tiene la tarea fundamental de gobernar, es decir, tiene muchas y variadas funciones que van desde administrar el gasto público, hasta la presentación de iniciativas de ley o la celebración de tratados internacionales, y no obstante se encuentre al mismo nivel que el poder legislativo y del judicial, en sus hombros recae la tarea, y en consecuencia, la responsabilidad de llevar a cabo la satisfacción de los intereses colectivos día con día.

Es por ello que el poder ejecutivo, y todo el cuerpo burocrático que coadyuva a llevar a cabo sus diferentes funciones, debe ser eficaz, eficiente y tener la capacidad de operar con base en, y dentro del marco normativo que lo regula. El poder ejecutivo no debe distinguirse por su debilidad, sino sólo en la medida necesaria para que no pueda traspasar las atribuciones que le fueron conferidas.

Alexander Hamilton, en *El Federalista*, menciona que “un ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno. Una ejecución débil no es sino otra

manera de designar una ejecución mala; y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en teoría, en la práctica tiene que resultar un mal gobierno”¹⁹⁶.

Juan Linz, hablando de la legitimidad, menciona que dos dimensiones que pueden a lo largo del tiempo fortalecer, reforzar, mantener o debilitar la creencia en ésta, son la eficacia y efectividad del régimen¹⁹⁷. Es decir, la eficiencia y la eficacia son dos elementos fundamentales en cualquier sistema de gobierno.

Hoy en día, en México, la capacidad de administrar la cosa pública y de cumplir con su función por parte del poder ejecutivo (aunque no podemos decir que sea lo contrario con el poder judicial o el legislativo), es pobre, y fácilmente podría mejorar en importantes y fundamentales aspectos. Las causas del problema son muchas y generalmente muy complejas, sin embargo podemos mencionar algunas que en nuestra opinión son las más relevantes: relación del poder ejecutivo y del legislativo; recelo de los funcionarios públicos para actuar y ser acreedores de responsabilidades; falta de incentivos a los funcionarios públicos; altos niveles de corrupción dentro de la administración pública; burocracia excesiva; estructuras burocráticas obsoletas y antiguas; etc. Varios de estos erros o problemas de la forma de gobierno en nuestro país son analizados de manera más puntual en el presente capítulo.

Giovanni Sartori, hablando del sistema presidencial, refiere que “en la medida en que puede seguir funcionando requiere, para destrabarse, de tres factores: falta de principios ideológicos, partidos débiles e indisciplinados y una política centrada en los asuntos locales”¹⁹⁸. El sistema presidencial mexicano carece completamente de estos tres elementos. Es necesario que las reformas

¹⁹⁶ Alexander Hamilton, James Madison y John Jay. *Op. cit.* p. 297.

¹⁹⁷ Para el autor, un gobierno legítimo es aquel que se considera como el menos malo de todas las formas de gobierno. Por su parte, eficacia se refiere a la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a problemas básicos con los que se enfrenta todo sistema político, que son percibidas más como satisfactorias que como insatisfactorias por los ciudadanos concientes. Por último, por efectividad entiende la capacidad para poner realmente en práctica las medidas políticas formuladas, con el resultado deseado. *Cfr.* Juan Linz. *La quiebra de las democracias*. Rocío Terán (trad.). España. Alianza Editorial. 1987. pp. 41-49.

¹⁹⁸ Giovanni Sartori. *Op. cit.* p. 104.

constitucionales que se hagan para implementar o modificar nuestro sistema de gobierno busquen, por lo menos, atenuar y corregir esta situación¹⁹⁹.

No podemos dejar de reconocer que nuestro gobierno dista mucho, por las razones que sean, de ser eficiente y cumplir a cabalidad con su función, no obstante que por sus características aparentes, como lo es su tamaño o la remuneración que perciben varios funcionarios públicos, debería funcionar mucho mejor, por lo que resulta necesario buscar los mecanismos o las herramientas, muchos de ellos de carácter jurídico o que tienen repercusiones en el mundo del derecho, para que la administración pública, y en general el sistema presidencial mexicano, se actualice y sea eficiente para poder ser un verdadero motor que otorgue y facilite los satisfactores necesarios a la sociedad.

b. *Relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo*

Uno de los problemas más importantes que hoy en día existen en nuestro país, surge del hecho que el partido político al que pertenece el Presidente de la República puede no ser del mismo partido político que tiene mayoría en el Congreso o en cualquiera de sus Cámaras; situación que puede generar, como lo ha hecho en varias ocasiones a partir del año 2000, confrontación y la consecuente dificultad del Presidente para cumplir la difícil tarea que es gobernar.

La confrontación que mencionamos en el párrafo anterior la podemos ver principalmente en el proceso legislativo, con la aprobación o no de los proyectos de leyes y reformas que presenta el Presidente de la República en términos del artículo 71 constitucional²⁰⁰, pero también en otras medidas de control que tiene el

¹⁹⁹ Por ejemplo, las reelecciones de legisladores están encaminadas a debilitar a los partidos al dar más poder y responsabilidad a los legisladores.

²⁰⁰ “**Artículo 71.** El derecho de iniciar leyes o decretos compete: **I.** Al Presidente de la República; **II.** A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y **III.** A las Legislaturas de los Estados. Las iniciativas presentadas por el Presidente (**Presidente, sic DOF 05-02-1917**) de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates”.

poder legislativo para con el ejecutivo, como es la autorización que hace la Cámara de Senadores, o en su caso la Comisión Permanente, para las ausencias del Presidente, del territorio mexicano, por más de siete días²⁰¹. Otro caso muy claro de lo que mencionamos es el desgaste político que se ha generado a la hora de aprobar el proyecto de Presupuesto de Egresos enviado por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados.

Cabe mencionar que estamos conscientes que los mecanismos de pesos y contrapesos, y en general de control, que establece nuestra Carta Magna, tienen su razón de ser y sirven como prevenciones para evitar abusos; sin embargo no deben imposibilitar la tarea de gobierno, sobre todo en el entendido que las condiciones políticas y sociales de nuestro país han cambiado de forma clara a partir de la alternancia de partidos. El ordenamiento jurídico debe servir como instrumento adecuado para que los gobernantes puedan desempeñar su función dentro de la sociedad.

Es de destacar que los inconvenientes al sistema presidencial que mencionamos en los párrafos anteriores, no son una cuestión de número de reformas aprobadas, pues es un hecho que desde la alternancia de partidos se han aprobado muchas e importantes reformas²⁰², sino de lograr todas las

²⁰¹ Sobre lo anterior, el artículo 88 constitucional establece que *“El Presidente de la República podrá ausentarse del territorio nacional hasta por siete días, informando previamente de los motivos de la ausencia a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente en su caso, así como de los resultados de las gestiones realizadas. En ausencias mayores a siete días, se requerirá permiso de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente”*.

²⁰² La iniciativa de reformas presentada el 18 de febrero de 2010 en la Cámara de Senadores, a nombre de los legisladores de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y de Convergencia, de ambas Cámaras del Congreso, menciona que *“del total de ciento ochenta y nueve decretos que han modificado diversos artículos de la Constitución mexicana desde 1917, setenta y dos de ellos se han producido a partir de 1998 a la fecha, periodo en el que ya ninguna fuerza ha tenido la mayoría calificada en el Congreso para reformar por sí solo la Carta Magna; aún mas, en los tres años que corren del periodo del Presidente Calderón, se han publicado hasta ahora 22 decretos de reformas de diversa índole y magnitud, muchos de ellos impulsados por el mismo Presidente o su partido, lo que da cuenta empírica de la incorrecta aseveración de que existe inmovilismo u obstruccionismo legislativo”*. Legisladores de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y de Convergencia de ambas Cámaras del Congreso. *Proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados*

modificaciones necesarias y adecuadas para eficientar nuestro sistema de gobierno.

El problema de la relación ejecutivo – legislativo no es privativo de nuestro país. De hecho es una cuestión que concierne a todos los Estados en donde los poderes políticos se encuentran en un plano de igualdad y coordinación, como es el caso del sistema presidencial y a diferencia del parlamentario, aunque es claro que la confrontación puede potenciarse bajo ciertas condiciones. Arend Lijphart menciona que “la discusión académica sobre los puntos fuertes y los puntos débiles relativos a los sistemas parlamentario y presidencialista se ha centrado en dos aspectos: el problema de la inestabilidad del ejecutivo en los sistemas parlamentarios y el peligro, en los presidencialistas, de llegar a un punto muerto en las relaciones ejecutivo - legislativo. Estos problemas son inherentes, al menos en potencia, a los dos sistemas, y no pueden ser eliminados del todo, aunque en algunos países se hayan arbitrado o propuesto diversas medidas para mitigarlos”²⁰³.

De lo dicho, es fácil concluir que es necesario crear los mecanismos jurídicos que logren destrabar los conflictos ejecutivo – legislativo, principalmente para que quien tenga la importante tarea de gobernar, lo pueda hacer de forma dinámica y eficiente, sin trabas ni distorsiones.

Unidos Mexicanos. México. Frente denominado Diálogo para la Reconstrucción de México (DIA). 18 de febrero de 2010. p. [6].

²⁰³ Arend Lijphart. *Las Democracias Contemporáneas*. 4 ed. Elena de Grau (trad.). España. Editorial Ariel, S.A. 1999. p. 88.

c. Partidos Políticos

Uno de los actores o agentes políticos que tienen más relevancia e influencia en nuestro sistema de gobierno son los partidos políticos pues gran parte del funcionamiento de éste, ya sea positivo o francamente deficiente, es debido a estas instituciones de carácter público²⁰⁴.

Diego Valadés menciona que “el Estado moderno ha presenciado el surgimiento de los partidos políticos como un importantísimo componente de los órganos del poder. Auténticos intermediarios entre el elector y el elegido, los partidos tienen su propia inercia y su íntima mecánica de decisiones. Allí participan los cuadros directivos, pero esas decisiones se proyectan sobre los órganos constituidos del Estado, a los que muchas veces pretenden aherrojar. En el caso de los Congresos de los países organizados conforme al modelo constitucionalista, la disciplina del partido ha tendido a superponerse a la lealtad debida al elector”²⁰⁵.

La existencia de los partidos políticos está contemplada en nuestra Carta Magna, misma que refiere que son entidades de interés público²⁰⁶. En México, los

²⁰⁴ Miguel Carbonell y Pedro Salazar mencionan que es un hecho que la democracia moderna no es posible sin partidos políticos y, desde esta perspectiva, el fenómeno de los partidos debe ponderarse positivamente. Asimismo refieren que “*no es menos cierto que con frecuencia (y de forma cada vez más notoria y extendida) los partidos políticos han faltado a las funciones de representación y canalización agregada de intereses para las que fueron creados convirtiéndose en agencias políticas con intereses propios que tienden a “colonizar” los poderes del Estado*”. Miguel Carbonell y Pedro Salazar. *División de Poderes y Régimen Presidencial en México*. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 2006.

²⁰⁵ Diego Valadés. *Op. cit.* p. 61.

²⁰⁶ La fracción I del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “*Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.*

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

partidos tienen el monopolio de presentar a los candidatos a desempeñar cargos de elección popular, lo que les conlleva un gran poder de carácter político. Más que los políticos tengan poder, lo tienen los partidos, pues tal como está concebido el sistema de gobierno en México, y al no existir la reelección consecutiva de funcionarios públicos de elección popular, los únicos entes que permanecen como institución continua y constante, son los partidos políticos²⁰⁷.

Se ha dicho que propuestas como la reelección consecutiva de ciertos funcionarios públicos generaría, como consecuencia directa, el que los candidatos y los funcionarios ya electos tomaran más poder en detrimento de los partidos, pues éstos tendrían que tomar en cuenta nuevos elementos a la hora de elegir a los ciudadanos a ser votados, cosa que hoy hacen de manera arbitraria y no necesariamente con base en méritos.

La evolución de los partidos políticos en México ha sido muy particular. No podemos obviar el hecho que el mismo partido político, el PRI, gobernó por casi setenta años. Dicho régimen, criticable desde muchos aspectos, dio a nuestro país cierta estabilidad que se había perdido claramente a partir de la salida de Porfirio Díaz del poder, misma inestabilidad política y social que la gran mayoría de los países de Latinoamérica vivieron de forma más intensa y prolongada que en el caso de México. A partir de la década de los ochenta del siglo XX, comienza una serie de reformas que culminaron y pusieron las bases de la alternancia de partidos políticos en el año 2000, cambiando claramente las condiciones en las que nuestro sistema presidencial se desarrollaba.

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley”.

²⁰⁷ Sobre los partidos políticos, Diego Valadés menciona que entre las deformaciones en la conducta de éstos se han apuntado las siguientes: “a) manipulación del electorado; b) formación y consolidación de élites dominantes por el reparto de candidaturas o por la adjudicación de cargos directivos; c) formación y consolidación de burocracias que viven de los recursos financieros del partido; d) negociaciones entre dirigentes partidistas para repartir el poder de una manera distinta y a veces hasta opuesta a la decisión popular; e) modificación de las tesis doctrinarias según el talante del líder o los imperativos de la función gobernante, si se trata de un partido en el gobierno; f) ocultamiento de las fuentes de financiamiento”. Diego Valadés. *Op. cit.* p. 67.

Podemos decir que el sistema de partidos en México es tripartidista, pues no obstante hoy en día existen siete partidos políticos²⁰⁸, las fuerzas políticas que lideran la vida nacional son tres: PRI, Partido Acción Nacional (“PAN”) y Partido de la Revolución Democrática (“PRD”).

México se caracteriza por tener partidos políticos con una gran carga ideológica así como por la disciplina partidista de sus miembros, pues al tener ese monopolio de elegir a los candidatos para ocupar los puestos de elección popular, suelen obedecer a los líderes de dichos entes, desdibujándose así las partes y resaltando el cuerpo como un todo.

Dentro de los sistemas parlamentarios la disciplina partidista es necesaria, en el entendido que ese sistema también funciona mejor con un sistema bipartidista, pues de lo contrario para alcanzar acuerdos se necesitan coalición que muchas veces son inestables, y así lo es el gobierno. Es decir, como el gobierno es sostenido por la mayoría parlamentaria, mientras ésta se mantenga, continuará aquél.

A diferencia del sistema parlamentario, en el presidencialismo no es necesario que exista tal disciplina partidista ni que necesariamente existan mayorías estables en el Congreso; sin embargo, el sistema debe estar diseñado de tal manera que el poder legislativo no pueda paralizar al titular del ejecutivo, mismo que representa un poder totalmente diferenciado y autónomo, y que puede o no tener mayoría en el Congreso.

Hoy en día, y derivado de los cambios políticos y fácticos ocurridos a partir del año 2000, en nuestro país el poder legislativo está en posibilidad de poner trabas que imposibilitan que el poder ejecutivo pueda funcionar de forma dinámica,

²⁰⁸ De acuerdo a la información consultada en la página de Internet del Instituto Federal Electoral (www.ife.org.mx) el 20 de julio de 2010, los partidos políticos son: Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Partido Verde Ecologista de México, Convergencia y Nueva Alianza.

situación que se debe en gran parte a los partidos políticos y a su funcionamiento. Los mecanismos legales, y principalmente constitucionales, para ejercer control sobre el Ejecutivo, no habían sido activados sino a partir de la alternancia de partidos, al grado de tener maniatado al Presidente de la República. Como ejemplo de lo anterior tenemos los grandes problemas que han surgido para aprobar los Presupuestos de Egresos Federales para los ejercicios 2009 y 2010.

d. Política Ideológica y Política Pragmática

Otro de los errores (o problemas) del sistema presidencial mexicano, es que en nuestro país se ejerce una política ideológica, principalmente con base en la agenda de los partidos políticos, mientras que la forma de gobernar y ejercer el poder debería ser en torno a una política pragmática.

Lo mencionado en el párrafo anterior conlleva la dificultad de que existan proyectos a largo plazo, pues al no existir un consenso general en las necesidades y el rumbo general del país, entre los partidos políticos y entre los mismos gobernantes, no es posible dar una continuidad al gobierno. Son muy pocas las políticas públicas que continúan sexenio tras sexenio, y un simple cambio de gobierno es suficiente para acabar con un proyecto que se ha apoyado, y sobre el que se ha invertido en un gobierno anterior. Es decir, en muchos casos no existe un consenso sobre lo básico debido a la política ideológica que se ejerce.

Es necesario que la clase gobernante pase de una política ideológica a una pragmática, que busque generar los resultados necesarios para nuestro país por sobre el tinte ideológico de su partido político. No obstante lo anterior, es menester mencionar que lo que aquí se propone no implica, en ningún caso, que los fines justifican los medios (tal y como lo ha planteado el PAN con sus alianzas con el PRD para las elecciones estatales de 2010), sino que proponemos que debe haber un acuerdo entre los actores políticos, así como con otros actores sociales, para darle cierta continuidad a un mismo proyecto de Estado.

e. Continuidad y Estabilidad del Gobierno

Un punto toral en cualquier sistema de gobierno es su estabilidad y la continuidad de ciertas políticas básicas sobre las que existe cierto consenso. Un gobierno que dura muy poco tiempo y cambia continuamente es tan perjudicial como uno que se mantiene en el poder por más tiempo del que le corresponde, ya sea dentro o fuera del marco institucional.

El sistema presidencial asegura cierta estabilidad al gobierno en el entendido que el presidente debe, en principio, cumplir con el periodo constitucional para el que fue elegido, y sólo puede renunciar o ser renunciado al cargo por causas graves y extraordinarias. Asimismo, es posible que el gobierno que suceda tenga el mismo corte que el anterior, es decir, pertenezca al mismo partido político, por lo que en principio parecería que se podría seguir un proyecto muy similar al seguido por el gobierno saliente.

En el sistema parlamentario tenemos un panorama completamente diferente que el del presidencialismo. La estabilidad y continuidad en el gobierno serán tales mientras continúe la mayoría parlamentaria que apoya al gobierno en turno, misma que cuando termine será la causa directa de que el gobierno en el poder caiga y le suceda uno nuevo que represente a la nueva mayoría parlamentaria, muy probablemente opositora a la anterior. Dicha estabilidad depende en gran parte de los partidos políticos y de su capacidad de negociación y acuerdo para formar mayorías. Habrá una mayor estabilidad, así como el consecuente consenso, si los partidos políticos tienen poca carga ideológica y se acercan al centro en la polarización izquierda-derecha. En este tipo de sistemas es necesario que exista una gran responsabilidad por parte de los parlamentarios pues tienen en sus manos mecanismos de control que pueden propiciar que el gobierno caiga, y todo lo que eso implica. Si el Parlamento actúa de forma arbitraria, como puede pasar en países de recién implementación del sistema

parlamentario y que no tienen gran experiencia en él, el gobierno será muy inestable y existirá, probablemente, una nula continuidad de proyectos estatales.

Por su parte, el sistema semipresidencial, que como mencionamos en el primer capítulo del presente trabajo, se caracteriza por ser un sistema de autoridad dual donde existe un presidente, que es jefe de Estado, y un primer ministro, que es jefe de gobierno; conjunta los dos principios del presidencialismo y del parlamentarismo: el Presidente es elegido por los ciudadanos, mientras que el primer ministro por el poder legislativo (o Parlamento). La problemática es similar a la mencionada en los párrafos anteriores. Principalmente quien gobierna en los semipresidencialismos es el primer ministro, quien estará sujeto a la estabilidad, o inestabilidad que derive del Parlamento.

Es menester que el sistema de gobierno que implemente un Estado tenga todos los mecanismos constitucionales y legales para propiciar su estabilidad y continuidad, sin embargo también es necesario que exista un mínimo consenso y responsabilidad de la clase política sobre temas básicos o torales para el desarrollo racional del país de que se trate.

f. Sistema Jurídico Mexicano

Desde la colonia, el ahora México se caracterizó por tener un gobierno central que dominaba y controlaba a todas las provincias de la Nueva España, incluso con bastante independencia de España. Una vez emancipado y ya como país independiente, sin tomar en cuenta el Imperio de Iturbide, México empezó a probar, y poco a poco a perfeccionar, un sistema de gobierno presidencial. Excepto por los pocos años en los que se desarrolló el Imperio de Maximiliano de Habsburgo, este sistema presidencial, en algunas ocasiones de forma más eficiente que en otras, fue el que ha subsistido en nuestro país y bajo el cual toda la legislación existente ha sido concebida. El ordenamiento jurídico, desde las leyes que ordenan a las dependencias y entidades de gobierno, hasta aquellas en

virtud de las cuales se establecen los requisitos para que los particulares lleven a cabo actos dentro del ámbito administrativo, tienen como presupuesto un sistema de división de poderes en la tarea de gobernar recae en el poder ejecutivo.

El sistema jurídico, y específicamente constitucional, mexicano se encuentra fundado en el sistema de gobierno que hoy en día tiene nuestro país, mismo que ha evolucionado directamente por casi dos siglos. Es decir, el sistema presidencial en México se ha ido construyendo y arraigando en nuestra cultura desde los primeros documentos constitucionales independientes que tuvieron una vigencia efectiva en nuestro país.

Es así como podemos decir, sin llegar a hacer un juicio de valor sobre si es un acierto o un error, sino más bien un hecho, que todo el ordenamiento jurídico, desde la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pasando por leyes y llegando a circulares y reglamentos, contempla que el nuestro es un sistema de gobierno presidencial, cuya noción y conceptos están profundamente arraigados en nuestra sociedad y cultura, y de manera muy clara, en nuestra clase política, en el entendido que para hacer un cambio es necesario que se tome en cuenta de forma concienzuda si es viable y conveniente buscar modificar radicalmente nuestra forma de gobierno que, aunque con muchas deficiencias, no podemos decir que es inservible y digna de ser desechada.

Sobre lo anterior, es conveniente mencionar que Porrúa Pérez refiere que “no existe una forma de gobierno ideal que pueda presentarse como arquetipo, como modelo absoluto, para realizar la felicidad política. Las formas de gobierno son accidentales y deben resultar de las especiales circunstancias históricas y sociológicas de los Estados”²⁰⁹. El Estado mexicano ha tenido una cierta evolución histórica y política que no podemos obviar y desconocer.

²⁰⁹ Francisco Porrúa Pérez. *Op. cit.* p. 467.

g. Aparato Gubernamental

A través de muchas décadas el aparato gubernamental, también llamado burocracia²¹⁰, ha ido creciendo de forma excesiva, haciendo de las dependencias de Estado verdaderos entes complejos, y muchas veces ineficientes. Tal vez la respuesta a este fenómeno, que no es privativo de nuestro país, es que el tener un sistema de gobierno con muchos individuos a su servicio, conllevaba un gran poder e influencia a los funcionarios públicos al mando, lo que en el caso de México, a final de cuentas le daba poder al partido gobernante, es decir, el PRI.

Desde hace algunos años se ha optado por ir adelgazando el aparato gubernamental por medio de “congelar” plazas públicas a medida que se van desocupando. Sin embargo, y no obstante esta acción es un primer paso, también implica un proceso sin gran planeación y sin ser un proyecto claro y con objetivos previamente determinados; mas bien obedece a una necesidad actual.

Es necesario volver más eficiente a los entes públicos, profesionalizándolos y disminuyendo el gasto público corriente para poder destinar los recursos a necesidades reales. Asimismo y en relación a lo anterior, un importante problema es la excesiva tramitología y normatividad que existe en nuestro país, que aún con esfuerzos serios para disminuirla, como la que realiza la Comisión Federal de Mejora Regulatoria²¹¹ o las medidas tomadas por el Ejecutivo Federal para disminuir la normatividad existente²¹², están lejos de ser suficientes.

²¹⁰ De acuerdo a la Real Academia Española en su versión electrónica (<http://www.rae.es/rae.html>) consultada el 27 de julio de 2010, burocracia significa “(Del fr. *bureaucratie*, y este de *bureau*, oficina, escritorio, y *-cratie*, *-cracia*). **1. f.** Organización regulada por normas que establecen un orden racional para distribuir y gestionar los asuntos que le son propios. **2. f.** Conjunto de los servidores públicos. **3. f.** Influencia excesiva de los funcionarios en los asuntos públicos. **4. f.** Administración ineficiente a causa del papeleo, la rigidez y las formalidades superfluas”.

²¹¹ El artículo 69-E de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo refiere que “La Comisión Federal de Mejora Regulatoria, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, promoverá la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad [...]”.

²¹² El comunicado de prensa No. 42/2010, de fecha 13 de septiembre de 2010, emitido por la Secretaría de la Función Pública, con fundamento en el artículo 49, fracción VI, de su Reglamento

Por otro lado, parecería que las propuestas que apoyan reformas a nuestra Carta Magna para convertir nuestro sistema de gobierno en semipresidencialista, mismo que se caracteriza por la existencia de dos motores de poder (un primer ministro y un Presidente), llevarían a complicar incluso más este panorama de exceso de burocracia pues tendría que existir, en principio, un aparato gubernamental al servicio de cada una de estas figuras.

En este apartado tampoco podemos dejar de mencionar, no obstante no lleve a cabo estrictamente funciones de gobierno, al poder legislativo de México, mismo que se compone de 500 diputados y 128 senadores, todos los cuales tienen a su vez varios funcionarios públicos dentro de su equipo de trabajo, en el entendido que no es muy clara la ventaja de tener un Congreso de esta magnitud, y los gastos que esto conlleva, en un país donde existen grandes necesidades qué cubrir.

En los últimos años se han ido creado entes estatales que han demostrado eficiencia y profesionalismo en el desempeño de sus funciones, sin olvidar su naturaleza pública, contando con la burocracia necesaria más no excesiva. Ejemplo de lo anterior es la Comisión Federal de Competencia, órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía con autonomía técnica y operativa, o incluso algunas áreas especializadas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que responden de manera mucho más clara a las necesidades actuales, tanto de gasto público como de eficiencia gubernamental.

Interior, menciona que *“la tala regulatoria ordenada por el Presidente Felipe Calderón Hinojosa, y coordinada por la Secretaría de la Función Pública, alcanzará a finales de 2010 casi 16 mil disposiciones, lo que representa una disminución del 46 por ciento del marco regulatorio del gobierno federal”*.

Es necesario que se implementen mecanismos jurídicos para lograr un aparato gubernamental más eficiente y profesional, que a la vez que reduzcan la tramitología excesiva, adelgacen la burocracia e implementen instrumentos que premien a la eficiencia y disminuyan el gasto gubernamental corriente²¹³.

h. Educación en México

Una cuestión total en cualquier democracia, y que afecta de forma importante a nuestro sistema de gobierno, es el nivel de educación, en el entendido que son los ciudadanos quienes eligen a los gobernantes, y mientras mayores herramientas tengan para hacer una decisión pensada y responsable, mejores serán los ciudadanos votados y que dirijan el país.

Sobre la idea anterior podemos citar la frase que dicta que “cada pueblo tiene a los gobernantes que se merece”, y en parte dicha sentencia es cierta pues son los ciudadanos quienes eligen a quienes los gobiernan, y nadie más, y el voto, en un país democrático, conlleva gran responsabilidad muchas veces no asumida por quien lo ejerce.

Alain Touraine menciona que “definir la democracia como el medio institucional favorable a la formación y la acción del sujeto no tendría un sentido concreto si el espíritu democrático no penetrara todos los aspectos de la vida social organizada, tanto la escuela, como el hospital, la empresa como la comuna

²¹³ No obstante en este apartado mencionamos que la tendencia actual es adelgazar al aparato burocrático, tal parece que lo anterior no se ha cumplido a cabalidad en los últimos años. Arturo Gómez Salgado menciona que tanto la Comisión Económica para América Latina, como el Banco Mundial, coinciden en que México no sólo mantiene a la cabeza el crecimiento de su aparato burocrático -6.8 por ciento en la actual administración-, sino que ejerce partidas extraordinarias para “una élite conformada por mil 800 funcionarios con nivel de secretarios, subsecretarios, oficiales mayores, jefes de unidad y directores generales, así como 50 mil directores adjuntos, directores de área, subdirectores y jefes de departamento que solamente en sueldos absorben más de 12 mil 300 millones de pesos anuales”. Asimismo -refiere dicho autor-, el Instituto Mexicano para la Competitividad estima que el costo de la burocracia en México es equivalente al nueve por ciento del Producto Interno Bruto, sumado a una cifra negra de este gasto no reportado, que sumaría otro cuatro por ciento, lo que convierte a nuestro país en líder mundial en gasto corriente. Cfr. Arturo Gómez Salgado. “Burocracia Mexicana, la más cara e ineficiente de mundo” en *M Semanal*. México. 18 de octubre de 2010. Año 13. Número 667. pp. 32,33.

[...]. La acción democrática consiste en desmasificar la sociedad extendiendo los lugares y los procesos de decisión que permiten relacionar las coacciones impersonales que pesan sobre la acción con los proyectos y las preferencias individuales. Es ante todo a la educación a la que corresponde ese papel de desmasificación”²¹⁴.

Muchas veces el nivel de educación de la población de un país se ha buscado medir con parámetros como lo es el nivel de analfabetismo, y cabe mencionar que en México dicho nivel es muy bajo²¹⁵, sin embargo éste no es parámetro suficiente para establecer si el voto se puede ejercer por los ciudadanos de forma responsable y razonada. Es un hecho, y un gran problema dentro del sistema presidencial mexicano, que muchos ciudadanos comprometen su voto por fines mezquinos, en detrimento de su propio futuro y de la sociedad en general, al grado que un voto desperdiciado, que se ejerce sin pensar en las consecuencias, cuenta exactamente igual que el que realiza un ciudadano modelo que razona sobre sus decisiones.

Tampoco podemos dejar de mencionar que el nivel de educación de muchos de nuestros gobernantes deja mucho que desear, y no obstante son personas con la capacidad de llegar a un puesto público de relevancia, al llegar a ejercer el poder dejan ver su falta de preparación y de falta de criterio, así como sustento en sus acciones en el ejercicio de la función pública.

²¹⁴ En el mismo sentido, el autor considera que es preciso dar a la educación dos metas de igual importancia: primero, la formación de la razón y la capacidad de acción racional; segundo, el desarrollo de la creatividad personal y del reconocimiento del otro como sujeto. *Cfr.* Alain Tourain. *Op. cit.* pp. 212,213.

²¹⁵ De acuerdo al II Censo de Población y Vivienda del año 2005 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el porcentaje de analfabetismo en México entre la población de 15 años y más, para ese año, era de 8.5%. Información consultada el 28 de julio de 2010 en su página de Internet (www.inegi.org.mx).

Es necesario mejorar la calidad de la educación en México para lograr que el sistema de gobierno funcione correctamente, en donde ciudadanos responsables y con una capacidad real de ejercer el voto de forma razonada, voten por candidatos capaces de desempeñar cargos públicos²¹⁶.

i. Conciencia Democrática

De la mano con el tema de la educación está lo que para efectos de este trabajo llamaremos “conciencia democrática”. Lo que queremos decir es que los miembros de una organización política, mismos que participan en ella y en la toma de sus decisiones, deben entenderla y saber cómo funciona, en el entendido que su voz y voto tienen repercusiones en la cosa pública, tiene consecuencias sociales.

En un sistema democrático los ciudadanos, y principalmente la clase política, deben entender las reglas del juego para poder participar en él, y saber que se trata de un sistema de suma cero donde se gana o se pierde por un voto; los jugadores deben asumir su responsabilidad al aceptar los resultados obtenidos y dar un voto de confianza en las instituciones que califican la elección.

Ejemplo de esta falta de conciencia democrática la podemos encontrar en el proceso electoral para Presidente de la República del año 2006, donde el candidato del PRD, así como gran parte de sus seguidores, no aceptaron la victoria del candidato del PAN. Podríamos citar muchos más casos ocurridos en elecciones posteriores a la alternancia de partidos, en donde el candidato perdedor no acepta los resultados de una determinada elección.

²¹⁶ Robert Dahl, sobre el tema de la alfabetización, educación e información, menciona que en los casos de población muy numerosa, las oportunidades de participación real y de un alto grado de debate público dependen, hasta cierto punto, del número de personas que saben leer y escribir, reciben enseñanza y leen periódicos o sus equivalentes. Asimismo -menciona dicho autor-, una economía avanzada no sólo puede permitirse acabar con el analfabetismo, promover la instrucción universal, ampliar las oportunidades para la educación superior y la proliferación de los medios de comunicación, sino que es su verdadera razón de ser. Cfr. Robert A. Dahl. *La Poliarquía. Participación y Oposición*. 2ª ed. Julia Moreno San Martín (trad.). España. Grupo Anaya, S.A. (Editorial Tecnos). 2002. pp. 77,78.

Es necesario que los participantes de nuestro sistema democrático mexicano, ya sea como votantes o como votados, acepten y entiendan las reglas del juego (dícese legislación electoral), pero que también reconozcan los resultados obtenidos dando un voto de confianza a las autoridades electorales, pues cuando esto no sucede se generan condiciones desfavorables a los procesos, propiciando tensión social, como de hecho ha ocurrido, y en consecuencia se dificulta innecesariamente la tarea de gobernar por parte del candidato ganador. Es decir, el marco normativo electoral debe ser adecuado para que los ciudadanos puedan confiar en el, ya sea que la elección se resuelva en las urnas o en tribunales, siendo necesario que el órgano que la califica debe estar conformado por gente capaz que cumpla con el marco normativo aplicable²¹⁷.

j. Responsabilidad de los Gobernantes

El sistema presidencial mexicano, tal y como está concebido al día de hoy, reconoce algunos tipos de responsabilidades para los gobernantes en caso de transgredir la legislación que los rige, como son la política, administrativa o penal²¹⁸. Los tipos de responsabilidad que acabamos de mencionar implican que los funcionarios públicos se pueden hacer acreedores de ciertas sanciones después de llevar a cabo una acción determinada, mismas que son impuestas por un órgano de control, ya sea del mismo poder al órgano controlado o de uno distinto.

²¹⁷ En relación con lo anterior, Alain Tourain menciona que “*no hay democracia sin conciencia de pertenencia a una colectividad política, una nación en la mayoría de los casos, pero también una comuna, una región y hasta un conjunto federal, tal como aquel hacia el que parece avanzar la Unión Europea. La democracia se asienta sobre la responsabilidad de los ciudadanos de un país. Si éstos no se sienten responsables de su gobierno, porque éste ejerce su poder en un conjunto territorial que les parece artificial o ajeno, no puede haber ni representatividad de los dirigentes ni libre elección de éstos por los dirigidos*”. Alain Tourain. *¿Qué es la democracia?* 2ª ed. en español. Horacio Pons (trad.). México. Fondo de Cultura Económica. 2006. p. 99.

²¹⁸ Dentro de la legislación penal existen algunos delitos, tanto a nivel local o federal, que tipifican conductas que única o principalmente pueden ser llevadas a cabo por funcionarios públicos. Por ejemplo, el Título Décimo del Libro Segundo del Código Penal Federal toma el nombre de *Delitos Cometidos por Servidores Públicos*, y contiene delitos como Ejercicio Indebido del Servicio Público, Abuso de Autoridad o Desaparición Forzada de Personas, entre otros.

No obstante ya existen algunos mecanismos para hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios públicos, es necesario que existan medios que obliguen a la clase política gobernante a actuar de forma responsable *a priori*, es decir, que el resultado no sea necesariamente una sanción directamente impuesta, sino que el sujeto de quien se trate deba actuar conforme al compromiso asumido con la ciudadanía y que sus actos puedan ser imputables al sujeto que los llevó a cabo. Nos referimos a que las decisiones de los funcionarios públicos deben tener algún tipo de consecuencia, sin llegar necesariamente a activar un mecanismo de control en estricto sentido.

La importancia de la responsabilidad de los gobernantes no es un tema nuevo. Alexander Hamilton al referirse al tema que nos ocupa en su obra *El Federalista*, menciona que los ingredientes que nos proporcionan seguridad en un sentido republicano son: primero, la dependencia que es debida respecto del pueblo; segundo, la responsabilidad necesaria. Una de las objeciones más concluyentes contra la pluralidad del ejecutivo –continúa dicho autor-, estriba en que tiende a disimular las faltas y a destruir la responsabilidad²¹⁹.

Uno de los instrumentos que proponemos para que los gobernantes asuman una mayor responsabilidad en su actuar, y que en el siguiente capítulo abordaremos de forma más profunda, es la reelección en algunos cargos públicos, principalmente dentro del poder legislativo, situación que genera que el funcionario, al necesitar de la ciudadanía para mantenerse y reelegirse en su cargo, tenga un contacto más directo con los gobernados a quien en principio es a quien responde y representa, y no al partido político al que pertenece, tal y como hoy ocurre. El ciudadano debe poder exigir a quien gobierna que cumpla con los compromisos asumidos y dé resultados, o de lo contrario no tendrá su voto en una elección futura. La reelección quita poder al partido político y lo transfiere al ciudadano con el objetivo que el funcionario público, y en el caso concreto, el

²¹⁹ Cfr. Alexander Hamilton, James Madison y John Jay. *Op. cit.* pp. 298-301.

legislador, tenga una mayor responsabilidad de sus actos y no se pueda esconder dentro del instituto político al que pertenece.

Por ejemplo, en el sistema parlamentario la responsabilidad de los gobernantes se difumina, atomiza, pues sus actos y acciones, en mayor o menor medida, son reflejo de las políticas y directrices impuestas por su partido político. Los parlamentarios ejercerán su voto tal y como lo indique el partido al que pertenecen, desdibujando con esto al individuo para fortalecer al ente político.

Dentro de un sistema de gobierno, y en mayor medida en uno como el nuestro de corte presidencial, es necesario que los gobernantes ejerzan el poder de forma responsable, no sólo por el miedo a una sanción impuesta por un órgano de control, sino en concordancia con una plataforma propuesta, en el entendido que es necesario que los actos que lleven a cabo se puedan identificar con un individuo en concreto. Es imperativo que los partidos políticos no sirvan de escudo a los individuos, sino que la clase política debe responder de sus actos, y en su caso, la ciudadanía, en ciertos casos y bajo determinadas condiciones, debe poderlos premiar o castigar con base en su desempeño y a los resultados obtenidos.

k. Toma de Decisiones

Otro problema que se gesta en nuestro sistema presidencial, tal y como está concebido, es la dificultad que en muchos casos existe para la toma de decisiones por parte de los gobernantes, en el entendido que para poder tener un gobierno eficiente como el que buscamos, es necesario que ésta sea ágil y oportuna.

Las causas del problema pueden ser muchas: confrontaciones ejecutivo – legislativo, cuando existe algún mecanismo de control; miedo de los funcionarios públicos para no ser acreedores de algún tipo de responsabilidad; un aparato

burocrático poco eficiente; costo político de las decisiones; tramitología excesiva en el sistema; etc.

Parece ser que el sistema presidencial, o por lo menos esa es la percepción general, propicia la toma de decisiones de forma eficiente pues quien gobierna tiene legitimidad por sí mismo, es decir, es elegido directamente por la ciudadanía y no está subordinado a ningún otro poder, lo que a su vez conlleva que las decisiones de gobierno se tomen por el jefe del Ejecutivo de forma independiente y autónoma, y su aparato gubernamental se vuelva el órgano operador. El Presidente puede llevar a cabo su proyecto de gobierno con relativa independencia de los otros dos poderes, y en gran medida, sin su control *a priori*.

Sin embargo, lo mencionado en el párrafo anterior puede encontrar fuertes objeciones pues en el sistema presidencial existen controles que pueden ejercer los poderes legislativo y judicial, sobre el ejecutivo, para entorpecer las tareas de gobierno, y de hecho se dan todos los días en nuestro sistema de gobierno. Por otro lado, en el sistema parlamentario, donde hay subordinación de poderes, estando el legislativo sobre el ejecutivo, el jefe de gobierno, aunque depende del parlamento, se mantiene pues existe una mayoría que lo sostiene y que, en principio, apoya sus decisiones y políticas. El resultado natural es que el gobierno pueda actuar hasta que sea destituido y llegue uno nuevo que gozará de la misma prerrogativa.

El punto al que queremos llegar en este apartado es que el gobierno, en cualquier sistema, debe poder actuar y poder llevar a cabo los actos que la comunidad exige o necesita, lo que al final de cuentas es el propósito de su existencia. Sartori menciona que “la diferencia entre un gobierno eficaz y uno impotente, es que el primero puede decidir no actuar, en tanto que el segundo no puede actuar aunque lo quiera”²²⁰. El gobierno debe estar en posibilidad de cumplir los compromisos que adquiere y las tareas que se propone, siempre y

²²⁰ Cfr. Giovanni Sartori. *Op. cit.* p. 130.

cuando actúe dentro del marco de la legalidad e institucionalidad, y así lograr garantizar a los gobernados los elementos para una vida en sociedad, sean cual sean éstos.

Es así como el ordenamiento jurídico debe dar las herramientas para que el titular del poder ejecutivo, y en general cualquier ciudadano que tenga a su cargo la tarea de gobernar, pueda tomar las decisiones necesarias que exige la vida en sociedad, sin que el proceso de toma y ejecución de las mismas sea torpe e ineficiente.

I. Riesgos derivados del cambio de un Sistema Presidencial a uno Parlamentario

Desde que comenzó su vida independiente en 1821, México ha experimentado diversas formas de gobierno, desde la monarquía de Agustín e Iturbide, hasta el presidencialismo de corte federal de la *Constitución de 1917*, sin embargo durante los casi dos siglos que han transcurrido desde la emancipación de España, la gran parte de los mencionados años hemos vivido bajo el sistema de gobierno presidencial, y principalmente en términos de la forma de Estado federal.

México tiene una gran e importante tradición política, jurídica y social bajo el sistema de gobierno presidencial, mismo que poco a poco ha ido evolucionado y perfeccionándose al eliminar prácticas que representaban un riesgo para la estabilidad del país.

Existen varias voces que, con base en la reforma de Estado y de gobierno que es hoy ya imperativa, propugnan por una forma de gobierno de tipo parlamentario, o incluso semipresidencialista. Sin embargo, consideramos que por la poca experiencia que tenemos en dichos sistemas resulta muy riesgoso el experimento y la consecuente modificación a algo que a ciencia cierta no sabemos si va a funcionar. Sobre lo anterior, Giovanni Sartori opina que la mayoría de las

democracias latinoamericanas, en el caso de abandonar su sistema presidencial, caerían directamente en el asambleísmo²²¹, mismo que, como mencionamos en el apartado correspondiente a los diversos sistemas de gobierno, es la peor y más ineficiente forma de parlamentarismo.

Por su parte, Porrúa Pérez refiere que “una de las circunstancias más dañinas para el desarrollo político de los pueblos, y que ha tenido una influencia extraordinaria en el desarrollo de México y de las Repúblicas Iberoamericanas, ha sido que para el desarrollo de su vida interior no han tomado en cuenta el factor principios derivados de su condición histórica y sociológica, sino que han querido tomar, como modelos ideales a seguir, formas de gobierno que tal vez sean magníficas para regir la vida de los Estados en que se originaron, pero al ser trasplantadas a otros países, sin tener ese arraigo histórico y sociológico, han motivado una disociación entre el pueblo y el gobierno, ocasionando los trastornos que tanto daño han causado a estas repúblicas desde su independencia”²²².

México tiene una tradición, desde sus partidos políticos, hasta sus instituciones, pasando por el entendimiento del sistema que tienen los ciudadanos, de corte presidencialista, forma de gobierno que, en mayor o menor medida, ha funcionado hasta ahora de forma más o menos estable y continua, más que cuando diferentes formas de gobierno fueron implementadas en nuestro país.

Es claro que no podemos asegurar de forma contundente y segura que ir reformando nuestro sistema de gobierno hacia el parlamentarismo vaya a resultar en algo desastroso y perjudicial para México, sin embargo consideramos que es un experimento demasiado peligroso que puede acarrear consecuencias graves, y tal vez, irreparables, por lo que es preferible avanzar hacia un sistema presidencial coherente y eficiente, siguiendo la tradición que hemos decidido seguir por casi doscientos años.

²²¹ Cfr. *Ibid.* p. 128.

²²² Francisco Porrúa Pérez. *Op. cit.* p. 467.

IV Fortalecimiento del Sistema Presidencial

Una vez dilucidados, en nuestra opinión, algunos de los principales errores y aciertos del sistema presidencial en México, y determinado que efectivamente la forma de gobierno en nuestro país debe ser la presidencial, es momento de hacer una propuesta, desde el punto de vista jurídico, para mejorar el actual sistema, mismo que en muchos aspectos, como lo vimos en el capítulo anterior, es deficiente.

Sobre el particular, cabe mencionar que en el último año, se han presentado diversos estudios y propuestas en torno al tema que nos ocupa; mismos documentos que serán la materia prima de este capítulo. Consideramos que los trabajos más relevantes sobre una posible reforma al sistema de gobierno en México son las propuestas presentadas en la Cámara de Senadores por las tres fuerzas políticas con mayor representación en nuestro país²²³, así como el trabajo titulado *La Reforma del Estado*, propuesta del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (“IIJ-UNAM”). Por último, también se incluirá en el análisis el artículo de José Córdoba, *Para gobernar México*, publicado en la revista Nexos en Línea, el 1 de diciembre de 2009.

²²³ Cabe mencionar que no existe iniciativa de reformas políticas del Partido Acción Nacional, sin embargo se ha considerado como tal la presentada por el Presidente de la República en la Cámara de Senadores, con fecha 15 de diciembre de 2009, del proyecto de decreto por el se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, con fecha 18 de febrero de 2010, fue presentado en la Cámara de Senadores, a nombre de los legisladores de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y de Convergencia, de ambas Cámaras del Congreso, el proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el entendido que dichos partidos conforman el frente denominado Diálogo para la Reconstrucción de México (DIA).

Por último, con fecha 23 de febrero de 2010, los senadores del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXI Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, presentaron en la Cámara de Senadores la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A continuación profundizamos y analizamos algunos de los mecanismos más importantes que se ha considerado que hay que mejorar, o en su caso implementar, para hacer operante y eficiente el sistema presidencial en nuestro país, a fin de evitar la inamovilidad del gobierno, así como para simplificar nuestros procesos democráticos.

a. Reforma Política

Antes de entrar en materia es necesario hacer algunas precisiones. No obstante que las diversas iniciativas de reforma sobre, y a la necesidad de reformar el sistema de gobierno en nuestro país se le ha llamado genéricamente “reforma política”, en este apartado titulado igualmente Reforma Política, para efectos didácticos, únicamente haremos referencia a las propuestas presentadas para implementar el sistema presidencial mexicano en relación a los poderes que lo conforman y a la relación entre éstos.

Dentro de la reforma política que proponemos es necesario llevar a cabo la modificación de ciertos mecanismos que involucran a los tres poderes del Estado, principalmente en lo concerniente al ejecutivo y al legislativo, y que necesitan ser afinados a fin de que su existencia no genere una parálisis al sistema, en el entendido que muchos de los instrumentos de control entre poderes terminan siendo armas para incapacitar a otros actores políticos, en lugar de medios para controlar el ejercicio de una función otorgada por la Constitución o por la ley.

Antes de empezar con el estudio y el análisis de las principales propuestas de reformas que se han hecho sobre el tema, cabe mencionar y recalcar que tal y como el sistema presidencial está hoy concebido, todos los poderes tienen la misma jerarquía y diferente función, por lo que cada uno de ellos debe poder llevar a cabo su tarea de forma autónoma, obviamente tomando en cuenta los diversos mecanismos de control existentes y lo que se ha llamado “sistema de pesos y contrapesos”.

(i) *Ratificación del Gabinete y Revocación de Mandato*

Hoy en día en nuestro sistema jurídico, el Presidente de la República puede elegir a su gabinete sin ninguna restricción²²⁴; el titular del ejecutivo, no obstante muchas veces busca que sus secretarios tengan un mínimo de aceptación y consenso, puede nombrarlos, mantenerlos o removerlos aún con oposición de las demás fuerzas políticas, o incluso de su mismo partido político.

Sobre el tema se ha propuesto que el gabinete del Presidente sea elegido mediante la ratificación que lleve a cabo el poder legislativo, ya sea por una o las dos Cámaras que lo componen, el cual debe dar su aprobación para los titulares de las diversas secretarías que coadyuvan al titular del ejecutivo a desempeñar su encargo. Por otro lado, también hoy en día existen voces que propugnan por la revocación de mandato, misma que consiste en la posibilidad de poder remover de su encargo a algún individuo que desempeñe funciones de gobierno, principalmente a funcionarios electos por votación popular.

La propuesta para la ratificación del gabinete nombrado por el Ejecutivo Federal es una en la que hoy en día parece existir consenso, en el entendido que tiene como fin el hacer partícipe al poder legislativo en el nombramiento de altos funcionarios públicos, con el objeto de darles más legitimidad en el desempeño de sus funciones.

Por ejemplo, en la propuesta de iniciativas de reforma presentadas por los senadores del Grupo Parlamentario del PRI de la LXI Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fecha 23 de febrero de 2010, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo a dicha propuesta se le

²²⁴ Al efecto, el artículo 89 constitucional refiere que *“las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: [...] 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”*.

hará referencia como “la propuesta del PRI” o de forma similar) y aquella presentada en la Cámara de Senadores a nombre de los legisladores de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y de Convergencia, de ambas Cámaras del Congreso, en el entendido que dichos partidos conforman el frente denominado Diálogo para la Reconstrucción de México (“DIA”), con fecha 18 de febrero de 2010, del proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (en lo sucesivo a dicha propuesta se le hará referencia como “la propuesta del DIA” o de forma similar), se menciona la necesidad de que el gabinete nombrado por el Presidente sea, de una u otra manera, aceptado por alguna de las Cámaras que conforman el Congreso de la Unión.

Sobre el tema, el grupo denominado DIA propuso reformar los artículos 74 y 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “con el propósito de que la Cámara de Diputados ratifique por mayoría absoluta los nombramientos que haga el Presidente de secretarios y de empleados superiores de Hacienda y de los demás secretarios de despacho, con excepción de los encargados de política exterior, defensa, marina y el Procurador de la República, que serán ratificados por el Senado de la República”²²⁵.

Por otro lado, la iniciativa de reforma del PRI menciona que la “ratificación por parte del Congreso implica una gran ventaja desde el punto de vista de la efectividad del gobierno: el hecho de que los colaboradores del Ejecutivo sean ratificados, facilita la cooperación política entre estos dos poderes, sobre todo en un escenario en el cual el partido del Presidente pudiera no tener la mayoría parlamentaria”²²⁶. De acuerdo a lo anterior, propone otorgar atribuciones al

²²⁵ Legisladores de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y de Convergencia de ambas Cámaras del Congreso. *Op. cit.* p. [19].

²²⁶ Senadores del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXI Legislatura del Honorable Congreso de la Unión. *Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México. 23 de febrero de 2010. p. 10.

Senado de la República para, con excepción de los titulares de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina, poder ratificar a todos los secretarios de Estado, a los titulares de Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, Comisión Nacional del Agua y del organismo encargado de la inteligencia y la seguridad nacional, así como a los titulares de los órganos reguladores más importantes del Estado Mexicano²²⁷.

José Córdoba, sobre la ratificación de gabinete, menciona que es un filtro de calidad, que aunque no es una panacea, es un mecanismo útil que debe reglamentarse para asegurar procedimientos rápidos, inmunes a bloqueo, e impedir que devengue en un instrumento de chantaje político o se transforme en una semilla de parlamentarismo²²⁸.

El trabajo presentado por el IIJ-UNAM titulado *La Reforma del Estado* (en lo sucesivo a dicho trabajo se le hará referencia como “el trabajo del IIJ-UNAM” o de forma similar) menciona que es conveniente que los funcionarios de gobierno que el Presidente desee integrar a su gabinete, sean aprobados por mayoría simple de las Cámaras del Congreso de la Unión, para lo que propone que la Cámara de Senadores apruebe a algunos secretarios (Gobernación, Relaciones Exteriores, Seguridad Pública, Defensa, Marina, Hacienda y Crédito Público, y Economía). Asimismo, propone que los nombramientos de los titulares de áreas de política interior con mayor exposición a ciclos electorales más cortos sean nombrados por mayoría simple de la Cámara de Diputados, lo que contribuye –considera el Instituto- a mantener el equilibrio de poderes al interior del poder legislativo²²⁹.

²²⁷ Cfr. Senadores del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXI Legislatura del Honorable Congreso de la Unión. *Op. cit.* p. 14.

²²⁸ Cfr. José Córdoba. “Para gobernar México” en *Nexos en Línea*. <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=56106>. 1 de diciembre de 2009.

²²⁹ Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. *La Reforma del Estado. Propuesta del IIJ-UNAM para la Actualización de las Relaciones entre Poderes del Sistema Presidencial Mexicano*. México. Convenio de Consultoría Institucional celebrado entre el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República y el Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2009. pp. 7,8.

Por otro lado, el DIA ha apoyado la revocación de mandato; menciona que el pueblo debe poder, directamente, remover a un gobernante. “La consulta necesaria será iniciada por petición popular y será capaz de revocar el mandato del Presidente de la República, gobernadores de los estados, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, presidentes municipales y titulares de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal”²³⁰. Consideramos que dicha propuesta, bajo las condiciones de nuestro país, resulta completamente inoperante y demagoga, que puede generar gran inestabilidad en la función de gobierno y que los funcionarios públicos mencionados, en lugar de buscar hacer su trabajo, lleven a cabo acciones de corte populista para evitar activar dicho mecanismo de control.

El PRI, por su parte, propone que a petición de por lo menos una tercera parte de los integrantes de alguna de las Cámaras, se podría someter a moción de censura a los secretarios de Estado o a los titulares de entidades paraestatales, en el entendido que la aprobación debería ser por ambas Cámaras e implicará un apercibimiento o –si así se determina- la remoción del cargo²³¹.

Sobre el tema de la revocación de mandato, queremos hacer referencia a Alexander Hamilton, el cual en *El Federalista*, menciona que la permanencia en el cargo ha sido mencionada como la segunda condición para una autoridad enérgica, pues la energía se halla en relación con dos circunstancias: con la firmeza personal del magistrado ejecutivo, al hacer uso de sus poderes constitucionales, y con la estabilidad del sistema de administración que haya sido adoptado bajo sus auspicios. El individuo que haga las veces de primer magistrado sabiendo que en breve plazo deberá dejar su puesto –continúa dicho autor-, no tendrá en éste un interés suficiente para aventurarse a incurrir en críticas o dificultades de importancia por causa de la forma independiente en que

²³⁰ Legisladores de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y de Convergencia de ambas Cámaras del Congreso. *Op. cit.* p. [10].

²³¹ Cfr. Senadores del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXI Legislatura del Honorable Congreso de la Unión. *Op. cit.* p. 31.

haga uso de sus poderes, o debido a que desafíe la mala voluntad de una parte importante de la sociedad o inclusive de la facción que predomine en el cuerpo legislativo, aún en el caso de que esa malevolencia sea pasajera²³². Es decir, un funcionario público, sabiendo que puede ser removido de su cargo por una decisión necesaria, pero impopular, no la llevará a cabo por el miedo a perderlo; supuesto que en nuestra opinión se actualizaría por el mecanismo de la revocación de mandato.

Propuesta

De acuerdo a lo ya expuesto, y en la misma línea que la propuesta del PRI, consideramos que es conveniente que el poder legislativo participe en la decisión de nombrar a funcionarios públicos de alto nivel a través de su Cámara de Senadores, principalmente a todos los secretarios de Estado, a los titulares de Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, Comisión Nacional del Agua y del organismo encargado de la inteligencia y la seguridad nacional, así como a los titulares de los órganos reguladores más importantes del Estado Mexicano, con excepción de los titulares de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina, mismos cargos que por sus características intrínsecas deben ser nombrados, sin necesidad de ratificación, por el Ejecutivo Federal.

Consideramos conveniente precisar que, en nuestra opinión, el órgano idóneo para hacer la ratificación es la Cámara de Senadores y no la de Diputados, pues la primera ha demostrado, probablemente por su menor tamaño, que es más eficiente a la hora de llegar a consensos, en el entendido que es imperativo que las ratificaciones de funcionarios se tome lo más rápido posible para no perjudicar la tarea de gobierno.

Sobre la revocación de mandato (así como algún tipo de moción de censura), consideramos que no debe haber ninguna reforma ni regulación para

²³² Cfr. Alexander Hamilton, James Madison y John Jay. *Op. cit.* pp. 303,304.

contemplanla en nuestro sistema jurídico, primero, porque su razón de ser queda, en gran medida, superada con la ratificación de gabinete, segundo, porque su existencia no es acorde con nuestra tradición presidencialista, y tercero, porque puede conllevar gran inestabilidad en la tarea de gobernar y motivar acciones por parte de los gobernantes indeseables para un sistema de gobierno eficiente.

(ii) *Veto Presidencial*

El veto con el que cuenta el Presidente es la capacidad de hacer observaciones a las leyes o decretos que emanan del Congreso de la Unión, elevando la mayoría por la que debe ser aprobada dicha ley o decreto, a dos terceras partes de las Cámaras que conforman al poder legislativo. Su regulación se encuentra en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²³³.

²³³ El artículo en comento establece: “*Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.*

A. *Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.*

B. *Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.*

C. *El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, (, **sic DOF 05-02-1917**) y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.*

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

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

La iniciativa de reformas al sistema de gobierno presentada por el Ejecutivo Federal menciona que a pesar de que el texto constitucional establece que el Presidente puede desechar, en todo o en parte, un proyecto de ley, en realidad no dispone del llamado veto parcial, en el entendido que en caso de que el Congreso no supere el veto presidencial, el titular del Ejecutivo está impedido jurídicamente de publicar las partes del proyecto sobre las que no existan observaciones²³⁴.

Propuesta

De acuerdo a lo antes mencionado, consideramos válida la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, con el objeto de que se contemple expresamente en la Constitución que el Presidente pueda publicar parcialmente una ley, lo anterior con el objeto de que pequeñas observaciones realizadas por el

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

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

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

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

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

I (J, sic DOF 24-11-1923). El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente”.

²³⁴ Cfr. Presidente de la República. *Iniciativa de Decreto por el se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México. Secretaría de Gobernación. Subsecretaría de Enlace Legislativo. Oficio No. SEL/300/3612/09. 15 de diciembre de 2009. p. 23.

Presidente no impidan que una ley necesaria y fundamental comience a surtir sus efectos.

No obstante lo anterior, también consideramos que debe existir la anuencia del Congreso para que una ley pueda ser publicada parcialmente, quedándose algunas de sus partes pendientes, pues de lo contrario el Presidente podría buscar saltar la voluntad del poder legislativo al publicar una ley sólo en las partes que le interesen.

(iii) Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos

El tema del Presupuesto de Egresos y de la Ley de Ingresos, así como de la falta de aprobación de éstos, es muy complejo y existen obras completas que tratan sobre dicha problemática, sin embargo consideramos menester referirnos a él en el trabajo que nos ocupa y hacer algunas precisiones y aclaraciones al respecto.

El artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que establece las facultades de la Cámara de Diputados, menciona que ésta debe “aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos”. Dicho numeral también menciona los plazos que debe cumplir el Ejecutivo Federal al presentar la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación.

Sobre el tema que nos ocupa, la propuesta de reformas al sistema presidencial presentada por el Presidente de la República refiere que “las reformas a los artículos 72 y 74 de la Constitución Política, pretenden normar la facultad del Ejecutivo Federal, reconocida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y con ello establecer de forma clara, expresa y detallada la facultad del Ejecutivo para hacer observaciones parciales, o en su caso, vetar totalmente al Presupuesto de Egresos de la Federación, así como la Ley de Ingresos de la Federación. El Congreso podrá superar las observaciones que en su caso realice el Ejecutivo Federal por dos terceras partes de sus integrantes para cada caso, de acuerdo a la legislación vigente. En la modalidad en que las observaciones invalidaran, ya sea el Proyecto de Presupuesto o la Ley de Ingresos (veto total), y de no ser superadas por el Congreso, entrará en vigor la disposición vigente para el año en curso, procedimiento conocido con el nombre de “reconducción” o “prórroga”. En la modalidad de observaciones parciales (veto parcial), éstas solamente invalidarán las disposiciones específicas a que se refieren, pudiendo entrar en vigor el resto del decreto o Ley en caso de no ser superadas las observaciones”²³⁵. Es decir, dicha iniciativa busca que se reconozca expresamente la facultad de veto al Presupuesto de Egresos y a la Ley de Ingresos de la Federación, así como la reconducción en caso de que no se lleguen a aprobar dichos documentos.

Por su parte, el DIA, en la propuesta política presentada, propone que el Ejecutivo pueda observar el decreto de Presupuesto de Egresos, aprobado por la Cámara de Diputados, en un término de diez días hábiles posteriores a su recepción. De no hacerlo o de manifestar su conformidad, deberá publicarlo en los siguientes cinco días hábiles. De observarlo, la Cámara deberá discutir y aprobar de nuevo el decreto, por la misma mayoría relativa. Adicionalmente opta por la reconducción para el caso de no aprobación del Presupuesto de Egresos, en donde se aplicará el mismo presupuesto del año anterior con ajustes automáticos

²³⁵ *Ibid.* p. 26.

derivados de la inflación y algunos otros índices cuantificables²³⁶. De lo propuesto por este frente de partidos políticos, es rescatable el ajuste del Presupuesto de Egresos con base en ciertos parámetros cuantificables, en caso de reconducción; sin embargo el veto que se propone, que sería superado por la misma mayoría que la que aprobó el documento en primer término, es absurda pues nada garantiza, o al menos nos conduce a presumir, que derivado del veto habría un cambio en las votaciones en torno al Presupuesto, en el entendido que la mera “reflexión” de los legisladores no es un parámetro que deba ser tomado en cuenta en este tipo de cuestiones políticas. Cabe mencionar que dicho frente de partidos no contempla reforma alguna en torno a la reconducción de la Ley de Ingresos de la Federación para el caso de su no aprobación en los tiempos establecidos.

El PRI, en su propuesta de reforma política, refiere que el principal defecto del diseño constitucional vigente, en este tema, es que no existe un mecanismo institucional que prevea una solución adecuada para el caso de la no aprobación de la Ley de Ingresos o del Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que propone un mecanismo de reconducción para el caso que llegado el primer día del siguiente ejercicio fiscal no estén aprobados la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos de la Federación, o ambos; dispone que dichos documentos del año anterior sigan teniendo vigencia, en tanto sean aprobados los del ejercicio correspondiente²³⁷.

El IJJ-UNAM, en el trabajo que elaboró sobre la reforma política, recomienda que se reintegre al Senado de la República la potestad constitucional de participar en el proceso de definición de los egresos de la federación, y para ello propone elevar a estatus de ley la naturaleza jurídica del presupuesto. Menciona que entre otros efectos positivos que generaría la definición de la naturaleza jurídica del Presupuesto como ley, se identifican los siguientes: (a) la

²³⁶ Cfr. Legisladores de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y de Convergencia de ambas Cámaras del Congreso. *Op. cit.* pp. [14,15].

²³⁷ Cfr. Senadores del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXI Legislatura del Honorable Congreso de la Unión. *Op. cit.* pp. 32-35.

participación del Senado de la República en la asignación del gasto público garantizaría de mejor manera el equilibrio interterritorial en la proyección del Presupuesto de Egresos; (b) la participación del Senado de la República en la asignación del gasto público fortalecería el control de los gastos públicos del poder ejecutivo por parte del poder legislativo; y (c) la transformación del Presupuesto en ley formal fortalecería la posición de negociación del Presidente en escenarios de gobiernos divididos. La propuesta de elevar a estatus de ley el Presupuesto – menciona el IIJ-UNAM- tiene como efecto aclarar la procedencia del veto presidencial en esta materia y darle seguridad mayor a la que se puede adquirir por vía de interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por último, dicho instituto propone reconocer la institución de la reconducción del Presupuesto²³⁸.

Sobre el particular, y en específico sobre el tema del veto al Presupuesto de Egresos, resulta relevante la Controversia Constitucional 109/2004 promovida por el Ejecutivo Federal en torno al Presupuesto para el ejercicio 2005, en la que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que dicho funcionario tenía facultad para vetar el Presupuesto de Egresos modificado y aprobado por la Cámara de Diputados, no obstante su naturaleza no sea propiamente la de una ley.

Abundando en torno al Presupuesto de Egresos, Miguel Carbonell y Pedro Salazar mencionan que, en general, el examen del derecho comparado parece demostrar que las normas otorgan al poder ejecutivo la facultad expresa de vetar el presupuesto, ya sea de forma parcial o total, con excepción de tres países: México, Costa Rica y Honduras. En todos los casos en que el veto existe, la legislatura puede superarlo con el voto de la mayoría absoluta o incluso con el voto favorable de dos terceras partes de la Cámara. Desde la perspectiva de dichos autores, en el caso de México, el veto en esta materia se encuentra

²³⁸ Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. *Op. cit.* pp. 14,15.

jurídicamente excluido, pues la facultad de veto que se encuentra regulada en el artículo 72, inciso c) constitucional, se refiere al procedimiento que debe seguirse para aprobar una ley, es decir, un producto normativo que debe ser discutido y aprobado por ambas Cámaras. Al ser el veto una facultad que debe ser ejercida en el contexto expreso del procedimiento legislativo, no opera para el caso de las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras, como es el caso de la aprobación del Presupuesto. Lo anterior con independencia del juicio que merezca, y lo inadecuado que pueda resultar, dejar al Ejecutivo sin defensa ante una decisión de la Cámara de Diputados²³⁹.

Propuesta

Una vez revisadas algunas de las principales propuestas sobre el Presupuesto de Egresos, y hecha la aclaración que el tema que nos ocupa puede ser abordado de forma mucho más profunda, podemos mencionar que consideramos que el Presupuesto de Egresos no debe cambiar su naturaleza actual a la de ley para mantenerse su discusión y aprobación dentro de la Cámara de Diputados, en el entendido que esta Cámara representa directamente a la población –o por lo menos así se pensó en un principio-, siendo conveniente que dicho órgano sea quien determine la manera de ejercer el gasto público.

Por otro lado, consideramos conveniente y necesario que sea reconocido expresamente el derecho que tiene el titular del Ejecutivo para vetar dicho Presupuesto de Egresos, sólo en el caso de que haya sido modificado por el poder legislativo. En caso de que dicha facultad no sea reconocida, sería necesario eliminar asimismo la facultad de la Cámara de Diputados de “modificar” dicho Presupuesto pues –consideramos- el Ejecutivo ve restringida su función de administrar la cosa pública.

²³⁹ Cfr. Miguel Carbonell y Pedro Salazar. *Op. cit.* pp. 156-158.

Por último, es necesario que nuestra Carta Magna reconozca que en caso de que la iniciativa de Presupuesto de Egresos así como el proyecto de Ley de Ingresos no sean aprobados antes de que comience el ejercicio para el que son propuestos, aplique el mecanismo de la “reconducción”, donde continúe vigente el Presupuesto o la Ley del ejercicio anterior, según corresponda; en el entendido que el Presupuesto de Egresos deberá ajustarse por ciertos parámetros cuantificables, tales como la inflación, de acuerdo a la propuesta del DIA.

(iv) Informe del Presidente de la República

Dentro de los mecanismos de control que tiene el poder legislativo sobre el ejecutivo encontramos la obligación que tiene el segundo de presentar un informe anual de actividades. El artículo 69 constitucional²⁴⁰ refiere que el Presidente de la República debe presentar, a la apertura de sesiones del Congreso de la Unión, del primer periodo de cada año, un informe por escrito sobre la situación que guarda la administración pública federal.

Bajo el régimen del PRI, el instrumento que nos ocupa funcionó de forma dinámica, aunque se puede decir ficticia, pues el Presidente al comparecer ante las Cámaras para rendir su informe, tenía mayoría en el Congreso y su presencia ante dicho cuerpo transcurría con tranquilidad. Sin embargo, a partir de la alternancia de partidos en el año 2000, las condiciones imperantes cambiaron, volviendo complicada la comparecencia del Presidente de la República ante los legisladores, en el entendido que dicho acto ha demostrado que vulnera la figura presidencial. A partir de la llegada del PAN al poder, el presidente Vicente Fox

²⁴⁰ **“Artículo 69.-** En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria. Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad”.

compareció durante su sexenio al Congreso de la Unión para rendir el informe presidencial, siendo interrumpido por los legisladores en innumerables ocasiones. Por otro lado, el Presidente Felipe Calderón ha optado por entregar, ya sea personalmente o por medio del Secretario de Gobernación, el informe por escrito.

Sobre el tema, la iniciativa de reformas políticas presentada por el PRI propone los siguientes mecanismos de control: (a) el Presidente de la República presentará un informe por escrito al Congreso de la Unión, pudiendo acudir físicamente al recinto parlamentario para pronunciar un mensaje en la tribuna, y en ese caso, cada grupo parlamentario expresará su opinión, teniendo, cada uno, derecho a una réplica; (b) el Presidente de la República podrá asistir a las sesiones del Pleno de cualquiera de las dos Cámaras, e intervenir en tribuna para exponer sus proyectos de ley, facultad que podrá ser delegada en los secretarios de Estado; (c) los secretarios de Estado deberán rendir un informe de labores en los meses de febrero y septiembre de cada año, y asistir a cada una de las Cámaras –en caso de ser citados- para dar explicaciones de su gestión. Cada Cámara tendrá el derecho a citarlos, para estos efectos, una ocasión de forma semestral, y en razón de analizar su informe; y (d) los grupos parlamentarios de cada Cámara tienen el derecho de realizar preguntas por escrito a los secretarios de Estado, los cuales contarán con quince días para dar respuesta, aunque se podrá prolongar este plazo otro tanto, por acuerdo del presidente de la Cámara respectiva, a razón del tipo y cantidad de información requerida²⁴¹.

El IIJ-UNAM opina que el Presidente debe rendir anualmente un informe de su gestión ante el Congreso, por escrito, sea personalmente o por conducto de su Secretario de Gobernación. En ocasión de la entrega de su informe por escrito, el Presidente podrá exponer ante el Pleno en forma sucinta, su informe, así como emitir un mensaje a la Nación y a sus representantes. Si el Presidente decide acudir personalmente al Palacio Legislativo, después de leído el informe

²⁴¹ Cfr. Senadores del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXI Legislatura del Honorable Congreso de la Unión. *Op. cit.* p. 31.

presidencial anual ante el pleno del Congreso, abandonará el recinto legislativo. En este acto no se admitirían preguntas por parte de los congresistas al Presidente. El Secretario de Gobernación deberá responder puntualmente por delegación, los cuestionamientos que sobre la glosa del informe presidencial le presenten, en la sesión de apertura, los presidentes de las Cámaras y los jefes de los grupos parlamentarios al jefe del poder ejecutivo. La apertura de la glosa del informe presidencial se abre formalmente al momento en que el Presidente de la República abandona el recinto legislativo, o alternatively, al momento en que el Secretario de Gobernación entrega personalmente el informe por escrito que el Presidente le hace llegar al presidente del Congreso. La primera sesión de la glosa del informe se celebrará en sesión del pleno para conocimiento de la Nación, mientras que todas las demás se realizarán en comisiones²⁴².

Propuesta

Sobre el informe que el Presidente de la República debe rendir anualmente, consideramos que el texto constitucional debe señalar que en la apertura de sesiones del primer periodo del Congreso de la Unión, el Presidente de la República debe presentar por escrito un reporte sobre el estado de la administración federal, incluyendo el cumplimiento que se ha dado al Plan Nacional de Desarrollo (tal como se explicará más adelante), ya sea personalmente o a través de su Secretario de Gobernación, siendo que en el primer caso puede, si lo desea, emitir un mensaje a la Nación ante el pleno del Congreso. Lo anterior permite que en cada caso se evalúe la conveniencia de que el Presidente comparezca personalmente ante el Congreso.

En torno al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo que proponemos se incluya en el informe presidencial, dicha inclusión no repercutiría única y exclusivamente al Presidente de la República, sino también a la Cámara de

²⁴² Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. *Op. cit.* p. 16.

Diputados, misma que en términos del artículo 74, fracción IV constitucional, es copartícipe de la formación del Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual debe ser reflejo del mencionado Plan. Es decir, la inclusión en el informe sobre el acatamiento al Plan Nacional de Desarrollo cumple el propósito de actualizar y razonar en torno al seguimiento que tanto la Cámara de Diputados como el Ejecutivo Federal están dando al proyecto aprobado, y dentro de lo posible, corregir en ejercicios subsiguientes cualquier inobservancia.

Asimismo, proponemos que quede en los mismos términos el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobre el que las Cámaras en lo particular revisarán el informe presentado por el Presidente, pudiendo solicitar información adicional al Presidente o la comparecencia de altos funcionarios de Estado, sin embargo consideramos que debe acotarse el número de veces en que pueden ser citados los funcionarios de Estado (para que no se abuse del mecanismo) y precisarse que también a éstos se les puede solicitar información por escrito, la cual deberán entregar dentro de los quince días naturales posteriores a la solicitud, excepto que dicho plazo se amplíe por otros quince días por el presidente de la Cámara respectiva, en razón a la cantidad o el tipo de información solicitada.

(v) Iniciativa Preferente

Hoy en día el proceso legislativo contemplado en el artículo 71 y 72 constitucional no establece plazos en los que las comisiones de las Cámaras deben elaborar y discutir los dictámenes que elaboran, ni tampoco se establecen plazos para que el pleno discuta aquellos. Con base en lo anterior, se han hecho diversas propuestas para otorgar a uno u otro órgano o poder del Estado la facultad de escoger ciertas iniciativas que necesariamente deberán ser votadas dentro de un cierto plazo o término, asegurando que determinados temas importantes necesariamente sean estudiados.

En este sentido, la propuesta de reforma política del Ejecutivo Federal refiere que con el objeto de promover la cooperación entre los poderes ejecutivo y legislativo, así como facilitar la consecución de objetivos prioritarios para la Nación, se propone facultar al Presidente de la República para que pueda remitir al Congreso un número determinado de iniciativas, dos al inicio de cada primer periodo ordinario de sesiones, las cuales deberán ser dictaminadas y votadas por el órgano legislativo antes de que concluya dicho periodo. Si el Congreso no ha dictaminado y votado la iniciativa, ésta se considerará aprobada en los términos en los que fue presentada por el Ejecutivo Federal. Así, si la Cámara de origen desechara la iniciativa respectiva, no se requerirá del dictamen ni votación de la revisora. Pero si la Cámara de origen la aprobara, la revisora deberá dictaminar y votar la minuta respectiva. No obstante lo anterior, si se trata de reformas constitucionales, se estará frente a una excepción a este procedimiento de afirmativa ficta, en tanto que no podrán entrar en vigor sin antes haber sido aprobadas mediante referéndum²⁴³.

El frente de partidos políticos que conforman el DIA, propone en su iniciativa el que tanto el Presidente de la República, como los grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión, puedan presentar un número determinado de iniciativas con carácter de preferentes, dentro de las dos primeras sesiones de cada periodo ordinario, en el entendido que todas las iniciativas presentadas por ciudadanos (de acuerdo a lo que ese grupo propone) serán siempre de carácter preferente. Asimismo, menciona que todas las iniciativas de carácter preferente serán dictaminadas, discutidas y votadas a más tardar dentro de los treinta días naturales posteriores a su presentación en la Cámara de origen, y en su caso, a la recepción del proyecto en la Cámara revisora. Si trascurrido dicho plazo no se hubiere presentado el dictamen relativo, el presidente de la Cámara que corresponda deberá someter de inmediato al pleno la iniciativa o proyecto para su discusión y votación, garantizándose que el proceso legislativo

²⁴³ Cfr. Presidente de la República. *Op. cit.* p. 21.

en el Congreso de la Unión concluya a más tardar el último día de sesiones ordinarias del mismo periodo²⁴⁴.

Por su parte, el IIJ-UNAM en el trabajo presentado sobre el tema, propone que en el artículo 65, segundo párrafo de la Constitución, se le otorgue preferencia al análisis, discusión, dictamen y votación de las iniciativas de ley que presente el Presidente de la República, y que éste expresamente solicite sean discutidas de forma expedita. La iniciativa legislativa preferente del jefe del poder ejecutivo estaría limitada a un número determinado por periodo de sesiones, en el cual expresamente se excluirían las reformas y adiciones a la Constitución. La iniciativa legislativa que dicho instituto propone tendría dos modalidades: abierta y cerrada. La primera es aquella que permite que la iniciativa del Presidente pueda ser enmendada en el Congreso durante el proceso legislativo. La iniciativa legislativa cerrada, en contraste, no permite enmiendas del poder legislativo a la iniciativa propuesta por el Presidente, con el propósito de garantizar la congruencia del texto²⁴⁵.

Propuesta

Consideramos que es fundamental que el Presidente de la República, en un sistema presidencial como lo es México, tenga como herramienta la posibilidad de entregar algunas iniciativas de reforma a leyes o incluso a la misma Constitución, mismas que deberían ser discutidas por el Congreso necesariamente durante el mismo periodo en el que sean presentadas, resultando necesario reformar el artículo 72 constitucional.

²⁴⁴ Cfr. Legisladores de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y de Convergencia de ambas Cámaras del Congreso. *Op. cit.* p. [20].

²⁴⁵ Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. *Op. cit.* pp. 19,20.

Por lo anterior, y siguiendo el procedimiento propuesto en la iniciativa de reformas del DIA, es nuestra opinión el que el Presidente pueda entregar, dentro de las dos primeras sesiones de cada periodo ordinario del Congreso de la Unión, un máximo de dos iniciativas de ley o de reforma de ley, incluyendo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que se deberá señalar que es una iniciativa con carácter de preferente, ya sea abierta (susceptible de enmienda en el proceso legislativo) o cerrada (sin posibilidad de modificarse por el Congreso de la Unión), para ser dictaminada, discutida y votada en la Cámara en la que se presentó, dentro de los treinta días naturales siguientes, plazo idéntico que tendrá la Cámara revisora. Si transcurrido dicho plazo no se hubiere presentado el dictamen relativo, el presidente de la Cámara que corresponda deberá someter de inmediato al pleno la iniciativa o proyecto para su discusión y votación, garantizándose que el proceso legislativo en el Congreso de la Unión concluya a más tardar el último día de sesiones ordinarias del mismo periodo.

(vi) Políticas Públicas Transexenales. Plan Nacional de Desarrollo.

Un problema fundamental en la forma de llevar a cabo las tareas de gobierno es que prácticamente no existe ningún tipo de obligación para que políticas públicas sobrevivan de un sexenio al siguiente. Hasta ahora, al final de cada periodo presidencial, aunque también con cada cambio de gobierno en las entidades federativas, junto con el gobierno terminan los proyectos, muchas veces todavía inacabados y a los que se les invirtieron recursos públicos, cambiando de forma radical las políticas públicas apoyadas hasta el momento.

Es claro y obvio, incluso deseable, que con el cambio de un gobierno existan cambios importantes y que se apoyen políticas públicas diferentes, de acuerdo con la agenda pública del nuevo gobierno, sin embargo también es conveniente que no se deseche todo lo que hasta ese momento se ha creado y en

lo que se ha invertido, es decir, es necesario tener cierta continuidad y estabilidad en las políticas públicas apoyadas por el gobierno.

Tal vez una manera de lograr lo anterior es hacer partícipe al Congreso de la Unión en la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, contemplado en el artículo 26, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁴⁶, con el objeto de que éste refleje la voluntad de todo el pueblo y no sólo la del partido que ganó la presidencia. Lo anterior se complementa con lo que el IIJ-UNAM propone al mencionar que el Presidente debe rendir cuentas continuamente a las Cámaras del Congreso de la Unión del progreso de los objetivos y metas alcanzadas en el Plan Nacional de Desarrollo, y su programa de gobierno²⁴⁷.

Propuesta

Consideramos que con el fin de dotar de mayor estabilidad y continuidad a las políticas públicas para que sobrevivan sexenio con sexenio, es menester otorgarle fuerza al Plan Nacional de Desarrollo para que el mismo, primero, sea aprobado por las diversas fuerzas políticas que conforman el Congreso de la Unión, y segundo, que mediante el informe presidencial que debe rendir anualmente el titular del poder ejecutivo en términos del artículo 69 constitucional,

²⁴⁶ “**Artículo 26. A.** El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley. [...]”

²⁴⁷ Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Op. cit. pp. 15,16.

se dé seguimiento a los progresos y avances en cumplimiento del mencionado Plan Nacional de Desarrollo.

b. Reforma Electoral

En adición a la reforma política descrita en el apartado anterior, nuestro sistema presidencial necesita que se lleve a cabo una reforma electoral integral en virtud de la cual el actual sistema de partidos sea modificado para eficientar algunos procesos de democratización. Cabe mencionar que para que el actual sistema presidencial pueda funcionar a cabalidad, es necesario que se reformen los tres poderes del Estado, con el objeto de que funcionen como medios de control o balances, y no como lastres entre sí.

En virtud de lo anterior proponemos, dentro de la reforma electoral, las siguientes modificaciones al ordenamiento jurídico mexicano.

(i) *Registro de Partidos Políticos*

En nuestro país, y de acuerdo a lo establecido en los artículo 32 y 101 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (“COFIPE”), en consonancia con el artículo 54 constitucional, un partido político nacional debe obtener, como mínimo, el dos por ciento de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para conservar su registro.

Actualmente hay muchas voces que han propugnado por elevar el umbral del dos por ciento establecido actualmente bajo el argumento, principalmente, que no es difícil lograr tener un partido político, que muchas veces puede incluso servir como negocio, y que a nuestro país, y sobre todo a nuestra democracia, aporta más elementos negativos que positivos el tener siete partidos políticos. Es decir, muchos de los partidos políticos pequeños representan un gran costo económico y

tienen y logran poca representación, misma que puede ser absorbida por otros partidos.

De acuerdo con lo expuesto, el Ejecutivo Federal en su propuesta política, menciona que es conveniente elevar de dos por ciento a cuatro por ciento el umbral de votos necesarios para que un partido político conserve su registro, pues argumenta, México es uno de los países de América Latina que establece requisitos de votación más bajos para que los partidos conserven el registro²⁴⁸.

Sobre el particular IIJ-UNAM propone que al efecto de conservar su registro, cada partido político nacional deba obtener el dos por ciento de los votos emitidos en al menos dos terceras partes de las entidades federativas, es decir, propone que se exija una mejor distribución territorial para la superación del umbral del dos por ciento. Asimismo, para poder participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, cada partido político nacional que conserve su registro deberá alcanzar el dos por ciento de la votación en por lo menos 200 distritos uninominales en los que compitan sus candidatos de mayoría²⁴⁹.

Propuesta

Por lo ya expuesto, consideramos que es imperativo elevar el umbral de dos por ciento a cuatro por ciento, en el entendido que no le sirve de nada a nuestra democracia tener tantos partidos políticos como los tiene hoy nuestro país, y por el contrario le significa una gran carga económica mantenerlos, en el entendido que si un partido político tiene menos del cuatro por ciento de la representación nacional, es decir, representa a menos de cuatro de cada cien personas, no tiene razón de existir, pues esa representación puede ser asumida, sin afectaciones graves a nuestra democracia, por otro partido político.

²⁴⁸ Cfr. Presidente de la República. *Op. cit.* p. 15.

²⁴⁹ Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. *Op. cit.* p. 26.

Por último, se propone que para que el partido político pueda mantener su registro, el umbral de cuatro por ciento sea alcanzado en por lo menos dos terceras partes de las entidades federativas, tal y como lo siguiere el IJJ-UNAM, con el objeto de que exista una verdadera representación nacional, en el entendido que para lograr lo anterior se necesitan llevar a cabo algunas modificaciones al ordenamiento jurídico aplicable para modificar las demarcaciones y circunscripciones territoriales actuales.

(ii) *Reelección Parlamentaria, Presidencial y de Gobernadores*

Mucho se ha hablado de reformar la Constitución para introducir la figura de reelección consecutiva de los miembros del poder legislativo, así como de los titulares del poder ejecutivo a nivel federal y local.

Hoy en día, la prohibición a la reelección del Presidente de la República está contemplada en el artículo 83 constitucional, mientras que la de los legisladores federales se encuentra en el artículo 59. En el ámbito local, el artículo 116, fracción I, de la Constitución, prohíbe que los gobernadores de las entidades federativas se reelijan, mientras que el mismo artículo en la fracción II lo prohíbe a los legisladores locales.

La gran mayoría de las propuestas de reforma política presentadas por las principales fuerzas políticas del país contemplan de una u otra manera el tema. De acuerdo a lo anterior, la iniciativa de reforma política presentada por el Ejecutivo Federal al Senado de la República propone permitir la elección consecutiva de legisladores federales y eliminar la restricción constitucional para que cada entidad federativa determine de manera soberana la elección consecutiva y sus alcances, en el entendido que la elección inmediata debe acotarse de tal manera que un legislador, federal o local, no importando si se trata del titular o del suplente, sólo pueda ocupar su cargo de manera continua hasta por un periodo de doce años, debiendo esperar al menos un periodo para estar en posición de volver a ocupar el

mismo cargo. Por su parte, la misma iniciativa propone que cada entidad federativa determine de manera soberana la elección consecutiva de los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, así como que los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones del Distrito Federal, para que puedan ser electos en periodos consecutivos, con la limitante de que sea hasta por un periodo de doce años, pasados los cuales no podrán asumir el cargo nuevamente sino hasta después de que haya transcurrido un periodo²⁵⁰.

Asimismo, el PRI, en su propuesta de iniciativas de reforma, menciona que la reelección consecutiva de legisladores tendría, al menos, las siguientes ventajas: (a) profesionalización de la política; (b) efectividad del sufragio democrático, en el entendido que el principio de no reelección priva al electorado del derecho a votar y a elegir a quienes ellos decidan así como limita el derecho a ser candidato; (c) fomento de la relación de confianza entre el votante y su representante; (d) aporta a la institucionalización de los partidos políticos pues - consideran- con una mayor permanencia de los parlamentarios se fomenta una relativa estabilidad en la orientación política de los partidos, en su estructura interna, su personal y en sus relaciones con los diversos grupos sociales y con el electorado; (e) revalorización del parlamento en el sistema jurídico; y (f) aumento de la responsabilidad política de los representantes. Por lo anterior, dicho ente político propone que los diputados –tanto federales como locales- puedan reelegirse hasta en dos ocasiones, para completar así un período de nueve años. En el caso de los senadores, se plantea que puedan renovar su cargo una sola ocasión, para sumar un máximo de doce años en dicha Cámara. Adicionalmente, se menciona que en el caso de los diputados locales, se propone una norma habilitante, de modo que cada entidad federativa pueda tomar la decisión que estime más adecuada a su propia realidad²⁵¹.

²⁵⁰ Cfr. Presidente de la República. *Op. cit.* pp. 7,8.

²⁵¹ Cfr. Senadores del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXI Legislatura del Honorable Congreso de la Unión. *Op. cit.* pp. 17,18.

José Córdoba, sobre el tema de la reelección, considera que crea una verdadera carrera parlamentaria, en el doble sentido de profesionalismo y rendición de cuentas, por lo que propone la reelección consecutiva sin limitación para los diputados de mayoría relativa, en el entendido que no tiene sentido para los diputados plurinominales²⁵².

El IIJ-UNAM propone el restablecimiento de la reelección de los legisladores de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, pues tal medida – opina- tendría el efecto de reconstruir la necesidad de rendir cuentas a sus electores por parte de los legisladores, y de que los ciudadanos participen en los procesos de reforma constitucional, vía sus representantes populares²⁵³. De acuerdo a lo anterior, los diputados federales tendrían la posibilidad de reelegirse hasta en dos ocasiones, y los senadores una ocasión, a efecto de poder acumular en ambos casos un total de doce años en el desempeño del cargo²⁵⁴.

Por último, queremos hacer referencia a Giovanni Sartori, mismo que aunque sostiene que la reelección es un premio al buen desempeño de los gobernantes, “la otra cara de la moneda es que la reelección alienta, o podría alentar, comportamientos demagógicos”²⁵⁵.

Propuesta

Sobre la reelección de legisladores, consideramos necesario que se modifique el ordenamiento jurídico para abrir la posibilidad que los legisladores de la Cámara de Diputados y de la de Senadores puedan reelegirse consecutivamente, sin embargo deben tener la limitante los diputados de reelegirse en dos ocasiones, y los senadores en una ocasión, en ambos casos para cumplir un máximo de doce años en el puesto. Transcurrido dicho periodo,

²⁵² Cfr. José Córdoba. *Op. cit.*

²⁵³ Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. *Op. cit.* p. 44.

²⁵⁴ Cfr. *Ibid.* p. 27.

²⁵⁵ Giovanni Sartori. *Op. cit.* p. 223.

los senadores y diputados deberán esperar un periodo para volver a ser candidatos a dichos cargos de elección popular.

La posibilidad de los legisladores de reelegirse, es un detonante de la profesionalización y responsabilidad de los miembros del Congreso. Sobre el particular queremos citar a Alexis de Tocqueville, el cual menciona que “la inestabilidad legislativa es un mal inherente al gobierno democrático, porque es natural en las democracias llevar hombres nuevos al poder. Pero ese mal es más o menos grande según el poder y los medios de acción que se conceden al legislador”²⁵⁶.

En torno a la reelección de gobernadores y otros funcionarios municipales, consideramos que nuestra democracia no ha alcanzado la madurez necesaria para que dichos funcionarios se puedan mantener en el cargo por periodos consecutivos pues a nivel entidad federativa y municipio todavía existen caciques y líderes locales que, abusando de su posición en el gobierno, podrían reelegirse por medios ilegales o ilegítimos. De acuerdo a lo anterior, este tipo de reelección debe discutirse con mucho cuidado, pues no obstante sea operante en algunas regiones de nuestro país, es peligrosa en otras.

(iii) *Integración de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores*

Otro de los temas más debatidos y discutidos en torno a la reforma del Estado mexicano, y en específico a su forma de gobierno, es la manera de integrar las Cámaras que conforman al Congreso de la Unión, principalmente a su tamaño y al sistema de elección de sus miembros²⁵⁷.

²⁵⁶ Alexis de Tocqueville. *Op. cit.* p. 256.

²⁵⁷ Sobre los sistemas electorales, de los 193 sistemas clasificados por la organización *Institute for Democracy and Electoral Assistance*, en 93 las curules se asignan por el voto de la mayoría simple o relativa; en 73, por diversas formas de representación proporcional y 27, por sistemas que combinan ambos métodos. México tiene un sistema mixto. *Cfr.* Ulises Beltrán y Alejandro Cruz.

Hoy en día la conformación del Congreso se establece en los artículos 52 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁵⁸, en el entendido que la Cámara de Diputados se integra por 500 miembros (300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional) y la Cámara de Senadores por 128 individuos (64 por mayoría relativa, 32 por primera minoría y 32 por representación proporcional).

En términos de la propuesta de iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, a partir de la reforma publicada el 22 de junio de 1963 se introduce a la Cámara de Diputados el mecanismo de representación proporcional, al otorgar cinco escaños al partido que obtuviera el dos punto cinco por ciento de la votación nacional, más uno adicional y hasta un máximo de veinte, por cada punto cinco por ciento por encima del total de votos que hubiera obtenido por encima del referido porcentaje base. Posteriormente, en 1977 se aumenta el número de miembros de la Cámara de Diputados. En 1986 se duplica el número de escaños a distribuir por el principio de representación proporcional, para llegar a un total de doscientas curules. Una nueva reforma en 1996, de gran alcance, sentó las bases de nuestro actual sistema electoral²⁵⁹.

Desde hace algunos años, en gran parte por el desprestigio que ha acaecido al actuar del poder legislativo, y en especial al de la Cámara de

“Minorías mal representadas entran al Congreso” en *Excelsior. Nacional*. México, Distrito Federal. 5 de abril de 2010. Año XCIV. Tomo II. Número 33,815. p. 4.

²⁵⁸ “**Artículo 52.** La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones (circunscripciones, sic DOF 15-12-1986) plurinominales”.

“**Artículo 56.** La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos”.

²⁵⁹ Cfr. Presidente de la República. Op. cit. pp. 8-10.

Diputados, se han hecho diversas propuestas para disminuir el tamaño de las mencionadas Cámaras, proponiendo diversas y muy variadas fórmulas para su conformación e integración.

De acuerdo a lo anterior, el Ejecutivo Federal, en su iniciativa sobre el tema, ha propuesto disminuir el tamaño de las Cámaras, conservando el componente de proporcionalidad actual en la de Diputados y modificando los principios de integración en la de Senadores, reduciendo en 100 escaños la primera y 32 en la segunda. Es así como la Cámara de Diputados, dónde históricamente se ha expresado la pluralidad de las fuerzas políticas, se integraría por 240 diputados electos mediante el principio de mayoría relativa en igual número de distritos uninominales, y 160 diputados más electos por el principio de representación proporcional. Por su parte, la Cámara de Senadores tendría 96 escaños, donde los legisladores serían electos de manera directa en 32 circunscripciones. Tres senadores representarían a los ciudadanos en cada entidad federativa. Los partidos políticos deberían registrar una lista con tres fórmulas para cada entidad federativa y los electores emitirían un sólo voto en favor de alguna de las fórmulas de candidatos en esas listas, estableciéndose el proceso de asignación de escaños en dicha Cámara de Senadores, sin embargo no lo mencionaremos pues consideramos excede los propósitos de este trabajo²⁶⁰.

El frente de partidos políticos que conforman al DIA propone adoptar un sistema de representación proporcional puro, tanto para la elección de diputados, como de senadores, consiguiendo –menciona su propuesta- una correlación más cercana entre los segmentos de electores que se hayan pronunciado por las diferentes opciones partidistas en los comicios federales y el número de representantes que dichas opciones alcancen, en el entendido –opinan- que al ser eliminado el principio distorsionador de la mayoría relativa, resulta en una más acabada expresión de la pluralidad social, política e ideológica del país, en

²⁶⁰ Cfr. *Ibid.* pp. 11,12.

beneficio de nuestra democracia²⁶¹. Consideramos que esta propuesta resulta contraria a los intereses del país, reflejando la necesidad que tienen algunos partidos políticos de conservar su cuota de poder no obstante su pobre desempeño a la hora de actuar, aunado a que probablemente generaría una mayor dificultad a la hora de la toma de decisiones y el lograr consensos, pues se tendrían que gestionar los acuerdos entre un mayor número de partidos políticos.

En el mismo orden de ideas, el PRI ha referido que es necesario pasar de una visión en la cual se buscaba privilegiar la representatividad, a una en la que se persiga una mayor agilidad y eficacia de las Cámaras legisladoras, por lo que propone disminuir el número de diputados a 400 –reduciendo a únicamente cien los escaños asignados por representación proporcional, mismos que serían elegidos mediante el sistema de listas en una sola circunscripción electoral nacional- y el de senadores a 96 –con la eliminación de los 32 elegidos por el sistema de lista nacional²⁶².

Por otro lado, José Córdoba opina que se deben eliminar 100 diputados plurinominales y el tope de ocho puntos a la “sobrerrepresentación”, introduciendo la cláusula de gobernabilidad en la elección correspondiente a la elección presidencial (y no en la elección intermedia), elevando de dos punto cinco por ciento a cuatro por ciento el mínimo de votación para que un partido acceda a diputados plurinominales. Se mantendría el límite de 60% a la participación del partido más grande. La Cámara de Senadores, se conpondría por dos senadores de mayoría por entidad federativa, electos al mismo tiempo que el Presidente²⁶³.

Sobre la composición de las Cámaras, el IIJ-UNAM ha opinado que no se modifique la Cámara de Diputados, pero que se sustituya a los actuales senadores de representación proporcional por senadores nombrados por cada una de las

²⁶¹ Legisladores de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y de Convergencia de ambas Cámaras del Congreso. *Op. cit.* pp. [10, 11].

²⁶² *Cfr.* Senadores del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXI Legislatura del Honorable Congreso de la Unión. *Op. cit.* pp. 20-24.

²⁶³ *Cfr.* José Córdoba. *Op. cit.*

legislaturas de los estados, a propuesta de los respectivos gobernadores, en el entendido que los senadores requerirían la aprobación por mayoría simple de los congresos estatales. Los senadores nombrados por este principio serían amovibles en cualquier momento por el mismo procedimiento y mayoría que la que se propone para su designación. Dicho Instituto refiere que la existencia de senadores de representación proporcional no aporta nada a la representación política del país que no se haga ya en el seno de la Cámara de Diputados, y adicionalmente trastorna la función ascendente y descendente del federalismo que en el siglo XXI ineludiblemente debería desempeñar el Senado de la República, o con un senador de mayoría relativa o con el senador de la primera minoría según el partido que gobierne en cada entidad federativa²⁶⁴.

Ulises Beltrán y Alejandro Cruz mencionan que varios sistemas electorales han adoptado sistemas mixtos que combinan las dos formas de integración de la representación política para tratar de compensar las desventajas de cada sistema, sin embargo han tenido poco éxito, ya que de cualquier modo que se vea, los sistemas electorales deben elegir entre los riesgos de llegar a decisiones como el consenso de la mayoría de mayorías o como el consenso de la deliberación de la representación proporcional, es decir, deben elegir entre una democracia con representación proporcional y supuestamente deliberativa pero poco eficiente, con partidos minoritarios desproporcionadamente poderosos, o una democracia de mayorías expuesta a la “sobrerrepresentación” de la mayoría, pero eficiente y acotada por la convocatoria repetida a elecciones en periodos claramente definidos. Por lo anterior, dichos autores proponen restaurar “el principio que se abandonó injustificadamente en la reforma de 1996. La voluntad del elector a la hora de integrar las Cámaras es la expresada en la pista de mayoría”. Asimismo, proponen moderar la sobrerrepresentación fijando un porcentaje mínimo de votación o una proporción de distritos ganados por mayoría, altos, para recibir la

²⁶⁴ Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. *Op. cit.* pp. 29,30.

mayoría de las curules y un tope de la mitad más uno de los asientos²⁶⁵. Esta propuesta podría ser una alternativa a la llamada “clausula de gobernabilidad”.

Propuesta

En base a lo ya expuesto, y tomando en cuenta que las condiciones políticas y sociales ya no responden a la necesidad de tener legisladores nombrados por el principio de representación proporcional, misma que existía en el régimen del PRI en el siglo XX, consideramos que dichos miembros del Congreso deben ser suprimidos para que la elección de los legisladores sea únicamente por mayoría relativa, quedando la Cámara de Diputados en 300 legisladores y la de Senadores en 96, de los cuales 64 serían nombrados por mayoría relativa y los 32 restantes por el principio de primera minoría, principalmente por las siguientes razones:

a. Hoy en día ya no existe una necesidad apremiante de que existan legisladores de diversas y variadas fuerzas políticas bajo la justificación del poder avasallador de un partido político. Es decir, consideramos que por medio del principio de mayoría relativa habría legisladores de los partidos políticos más importantes, y en caso de que alguno tuviera mayoría absoluta, también existirían fuerzas importantes de oposición.

b. La democracia es un sistema en virtud del cual deben gobernar y representar a la población los funcionarios que hayan sido elegidos por la mayoría, misma que debe ver reflejada su voluntad en el hecho de que los individuos más votados sean quienes ejercen el poder, situación que en el sistema electoral de representación proporcional no es tan clara pues incluso resultan ganadores algunos candidatos que, no obstante no hayan sido elegidos por la mayoría, son parte de alguna cuota de poder a algún partido político minoritario.

²⁶⁵ Cfr. Ulises Beltrán y Alejandro Cruz. *Op. cit.* pp. 4,5.

c. La representación proporcional genera, de manera más marcada, el que existan legisladores de fuerzas políticas muy divergentes, propiciando el que sea más difícil alcanzar mayorías parlamentarias, situación que genera mayor dificultad para lograr consensos en las Cámaras del Congreso de la Unión, mismos que son hoy en día apremiantes.

Por último, es necesario poner en la mesa el tema de la llamada “cláusula de gobernabilidad,” pues si bien es cierto que si se logran los consensos para llevar a cabo las reformas necesarias para mejorar el sistema político, y los agentes políticos empiezan a entender mejor su papel de detonantes del desarrollo del país, dicho mecanismo no sería necesario, pero también es cierto que muy probablemente nos demos cuenta que las reformas llevadas a cabo, presumiendo que se llevaron a cabo, no son suficientes para destrabar la forma de gobierno en México y sea necesaria la introducción de dicha cláusula, por lo menos en las elecciones que coinciden con la Presidencial, con el objeto de facilitar la consolidación de mayorías en el Congreso de la Unión.

(iv) Segunda Vuelta Electoral

Algunos de los agentes políticos actualmente se han manifestado sobre el tema de la segunda vuelta electoral en la elección presidencial, principalmente bajo el argumento que dicho mecanismo legitimaría de forma más clara y contundente al Presidente de la República pues el mismo habría llegado al cargo por medio de una mayoría absoluta o por un margen de votación contundente. Cabe mencionar que actualmente nuestro ordenamiento jurídico no contempla ningún tipo de mecanismo de esta índole, y el candidato a Presidente de la República gana a sus contendientes por un sólo voto.

Sobre el tema, el Ejecutivo Federal en su propuesta de reforma política menciona que es necesario implementar un mecanismo de segunda vuelta electoral para la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en el

entendido que dicho mecanismo se llevaría a cabo en aquellas contiendas en las que ningún candidato obtenga la mayoría absoluta del total de los votos en una primera fecha electoral. En la segunda votación sólo participarían los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de sufragios en la primera votación, y sería programada de manera concurrente con los cargos legislativos federales. El objeto de la mencionada propuesta es garantizar que los candidatos electos sean respaldados, en alguna de las dos votaciones, por una mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos²⁶⁶. Es claro que el Presidente de la República, al hacer esta propuesta, está considerando la dificultad que enfrentó y el problema de legitimidad que se dio en la elección presidencial del año 2006, entre el candidato del PRD, Andrés Manuel López Obrador, y el candidato ganador del PAN, donde el primero no reconoció el resultado de la elección federal.

Por su parte José Córdoba ha considerado que para hacer gobernable el presidencialismo mexicano solamente existen dos fórmulas: o cláusula de gobernabilidad legislativa o segunda vuelta presidencial. Ambas fórmulas son mecanismos alternativos para transformar mayoría relativa en mayoría absoluta. La primera es más sencilla y la segunda más radical. Opina que la segunda vuelta presidencial se enfrenta a la extraña cartografía ideológica del país²⁶⁷.

Propuesta

Sobre la segunda vuelta en la elección presidencial, consideramos que su implementación en los términos propuestos por el Presidente encuentra dos justificaciones: (a) legitimaría de forma más clara al Presidente, en el entendido que su triunfo necesariamente sería por haber obtenido el 50% de los sufragios, ya sea en primera o segunda elección, y haber vencido al segundo candidato más fuerte en dicha elección; y (b) propiciaría el razonamiento del elector a la hora de

²⁶⁶ Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. *Op. cit.* p. 13.

²⁶⁷ Cfr. José Córdoba. *Op. cit.*

emitir su voto al ya tener datos tangibles sobre quién ocuparía la silla presidencial, en el entendido que ya sea en primera o segunda vuelta de la elección presidencial, la tendencia sobre el ganador sería clara.

Por otro lado, no consideramos que, no obstante las complicaciones que existieron en el proceso de elección presidencial del año 2006, un caso en concreto sea justificante suficiente para considerar como necesaria e imperativa dicha implementación y reforma.

De acuerdo a lo anterior, es nuestra opinión que las razones aducidas para la implementación de la segunda vuelta electoral no son suficientes y no superan los inconvenientes de llevar a cabo una reforma al ordenamiento jurídico para incluir la segunda vuelta en la elección de Presidente de la República. Consideramos que el principal problema de dicha segunda vuelta es el costo económico que generan las campañas políticas así como, y principalmente, de organizar las elecciones de Presidente de la República y de Legisladores Federales en dos momentos diferentes y sucesivos.

No obstante la opinión emitida en el párrafo anterior, también consideramos que es conveniente dejar abierta la puerta para en el futuro, en torno a una democracia más madura cuyos ciudadanos lleven a cabo un ejercicio más concienzudo a la hora de emitir su voto, poder implementar la segunda vuelta electoral en la elección de Presidente de la República.

(v) *Candidaturas Independientes*

Nuestro ordenamiento jurídico actual, tal y como está estructurado, otorga a los partidos políticos el monopolio para postular candidatos de elección popular²⁶⁸. Sobre el particular, en los últimos años, y especialmente a partir de las elecciones presidenciales del año 2006 con el caso conocido como “Jorge Castañeda”, han surgido voces que buscan, principalmente para acabar con dicho monopolio, que puedan existir candidatos a cargos de elección popular que no sean parte de partidos políticos, sino que surjan y sean apoyados por la ciudadanía. Dicho derecho de los ciudadanos a ser candidatos a cargos de elección popular -refieren los que apoyan la figura que nos ocupa- deriva del derecho de todos los ciudadanos de “votar y ser votado”, consagrado en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁶⁹ y del hecho de que no existe ninguna prohibición expresa en la Constitución en torno a la existencia de candidatos a puestos de elección popular que no sean postulados por partidos políticos.

En relación a lo anterior, el Ejecutivo Federal, en su propuesta de reforma política, menciona que la mayoría de los países del mundo contempla las candidaturas independientes, por lo que propone admitir el registro de candidatos a todos los cargos de elección popular sin la obligación de que un partido político los postule. Para la aceptación de las candidaturas independientes –menciona- se requeriría que sean respaldados por al menos uno por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la demarcación correspondiente, en el entendido que los aspectos relativos a la regulación del financiamiento, acceso a

²⁶⁸ El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales menciona en su artículo 218, apartado 1. lo siguiente: “Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular [...]”.

²⁶⁹ El artículo 35 constitucional en su parte conducente establece lo siguiente: “Son prerrogativas del ciudadano: *I. Votar en las elecciones populares; II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley; III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; [...]*”.

medios, fiscalización de gastos y garantías exigidas a las candidaturas ciudadanas, se deberán establecer en la regulación secundaria²⁷⁰.

Por su parte, el frente denominado DIA menciona que la participación ciudadana es un elemento esencial en las democracias modernas, lo que representa trascender de la noción de democracia electoral para dar paso a la democracia participativa, en la que se promuevan espacios de interacción entre los ciudadanos y el Estado. De acuerdo a lo anterior, refiere que al no prohibir nuestra Carta Magna el registro y participación de los candidatos independientes y al estar subsumida en el paradigma del derecho ciudadano de “votar y ser votado”, propone adicionar una fracción V con tres apartados al párrafo segundo, del artículo 41 constitucional, de modo que se regulen las candidaturas independientes, y que en su oportunidad se desarrollen las bases que sirvan de referente a las constituciones y leyes electorales de los estados y del Distrito Federal. Por último, propone que puedan existir candidaturas independientes para las elecciones a Presidente de la República, diputados y senadores²⁷¹.

Propuesta

Sobre el tema que nos ocupa, y no obstante existan razones de peso para admitir y contemplar, de una u otra manera, en nuestro ordenamiento jurídico las candidaturas independientes, consideramos que hoy en día su inclusión puede ser algo discutible, en el entendido que en caso de permitirse es necesario que sea ampliamente regulado, principalmente por dos razones:

a. Es mucho más difícil fiscalizar y controlar una campaña política de un candidato independiente que aquella canalizada por medio de un partido político, el cual tiene obligaciones de transparencia y revelación de información en términos de la legislación aplicable; situación que puede prestarse a que aquél

²⁷⁰ Cfr. Presidente de la República. *Op. cit.* pp. 17,18.

²⁷¹ Cfr. Legisladores de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y de Convergencia de ambas Cámaras del Congreso. *Op. cit.* pp. [6,7].

ciudadano que pretende obtener cargos de elección popular por medio de una candidatura independiente pueda verse favorecido por recursos privados mucho mayores a aquellos bajo los que un candidato de partido tendría que llevar a cabo su campaña, sin mencionar el tema tan delicado que podría ser el financiamiento con recursos ilícitos.

b. En las condiciones actuales, con la pobre conciencia democrática que existe en nuestro país, tal y como lo mencionamos en el capítulo tercero de este trabajo, resulta poco operante y viable el que la sociedad, reconociendo los méritos y la capacidad de algún ciudadano, lo postule para un cargo de elección popular, y que dicho ciudadano pueda cumplir su función a cabalidad.

Es por lo anterior que consideramos que, no obstante no debe descartarse en un futuro implementar dentro de nuestro sistema jurídico la figura de las candidaturas independientes, al día de hoy no es algo imprescindible dentro de la reforma del sistema político mexicano.

(vi) *Medios de Comunicación*

Un tema fundamental en las democracias modernas y en los procesos electorales actuales es el papel que juegan en ellos los medios masivos de comunicación²⁷². Hoy en día algunos actores políticos y expertos en el tema incluso han dicho que las elecciones se libran y definen en los medios de

²⁷² Sobre el tema, Diego Valadés refiere que “la importancia de los medios de comunicación, y sus efectos sobre la vida política, es un tema que ha atraído la atención de filósofos, politólogos, sociólogos, economistas y psicólogos. También existe amplia bibliografía jurídica sobre la regulación de los medios. Aunque no se cuenta con estudios de campo que aporten datos empíricos acerca de la influencia de los medios en el funcionamiento de las instituciones jurídicas, existen claras evidencias de que hay numerosas áreas del derecho que se están viendo transformadas merced a las corrientes de opinión que encuentran amplia resonancia en los medios de comunicación [...]. Por lo que atañe a las instituciones de derecho político, en términos generales puede decirse que no se cuestiona la influencia de los medios de comunicación. Sin embargo, no ha sido posible establecer inequívocamente qué tanto han influido los medios en el deterioro del sentimiento constitucional, el desprestigio de la actividad política, y la quiebra de la legitimidad de los procedimientos (administrativos, judiciales, normativos, electorales) del Estado, como fenómenos extremos que se presentan, con grandes variables de intensidad y complejidad, en diversos sistemas institucionales”. Diego Valadés. *Op. cit.* pp. 90,91.

comunicación, situación que no suena nada descabellada si entendemos la difusión y penetración que puede tener un mensaje por estas vías.

Es así como en 2007, en gran parte como consecuencia del proceso electoral federal del año 2006, se llevó a cabo una reforma integral en torno a la participación de los medios de comunicación en los comicios para cargos de elección popular, reformándose el artículo 41, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer las bases que deben regir la participación y difusión equitativa de los candidatos a dichos cargos²⁷³.

En el mismo sentido, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008, en el Libro Segundo, Título Tercero, Capítulo Primero²⁷⁴, con base a los lineamientos establecidos por nuestra Carta Magna, regula la función, los tiempos y en general la participación de los medios de comunicación en tiempos electorales y no electorales.

Propuesta

En este apartado, y derivado de las recientes reformas ocurridas en el año 2007 y 2008 sobre la materia, consideramos que no debe llevarse a cabo, por el momento, ninguna modificación o reforma al ordenamiento jurídico, en el entendido que es necesario que se lleven a cabo algunos procesos electorales para ver si es suficiente la regulación actual o es necesario llevar a cabo algún ajuste a la misma.

²⁷³ El 13 de noviembre de 2007 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

²⁷⁴ La participación de los medios de comunicación se encuentra regulada del artículo 48 al 76 del COFIPE.

No obstante lo anterior, consideramos que es fundamental que los ciudadanos, pero principalmente la clase política, tengan presente y tomen conocimiento del papel tan importante que toman, y la responsabilidad que eso conlleva, los medios masivos de comunicación. Si éstos llevan a cabo una función de difusión objetiva y clara, sin tintes de manipulación o conducción de la opinión pública, serán un detonador de los procesos democráticos y del mejoramiento del sistema presidencial mexicano, pero si no es así, pueden actuar como un lastre para el desarrollo del país, situación que puede ser potenciada por la idea que tengan dichos agentes económicos de mantener el *status quo*.

c. Participación Ciudadana

Se ha considerado que los instrumentos de participación ciudadana en las tomas de decisiones de Estado son mecanismos idóneos para fortalecer la democracia, sin embargo pueden ser usados por la gobernante, y en especial por el Presidente en el caso de sistemas presidenciales, para superar la oposición en las diferencias entre los poderes. No obstante lo anterior puede significar mayor eficiencia del gobierno al tener una herramienta, por medio de la expresión de la voluntad de la ciudadanía, para superar la oposición y el bloqueo que pudiera existir por parte de otro poder, es necesario tener mucho cuidado con la implementación de los mecanismos de participación ciudadana directa dentro del ordenamiento jurídico, en el entendido que pueden ser usados en prácticas populistas e incluso antidemocráticas. Tal es el caso que en países donde se ha intentado, y en varias ocasiones logrado, superar los candados constitucionales para la reelección presidencial y la obtención de poderes extraordinarios, muchas veces se ha logrado por medio de mecanismos de inclusión y participación ciudadana. Como ejemplos de lo anterior tenemos a Venezuela, Bolivia y a Honduras, en donde por medio de figuras de este tipo, el Presidente ha

pretendido, y en el primer caso logrado, superar los candados de control establecidos en la ley suprema de dichos Estados²⁷⁵.

Sobre los instrumentos de participación ciudadana es necesario mencionar que no son ajenos a nuestro sistema jurídico pues existen entidades federativas, como es el caso del Distrito Federal²⁷⁶, donde actualmente existen leyes que regulan esos procedimientos.

De acuerdo a lo anterior, a continuación hacemos un análisis de los instrumentos de participación e inclusión ciudadana más utilizados y conocidos en los diferentes sistemas y Estados, y de los mecanismos que, en caso de incluir estas figuras, serían necesarios para evitar que el Presidente abuse de su poder e inhabilite los controles constitucionales establecidos con anterioridad.

(i) *Referéndum y Plebiscito*

Antes de empezar con el análisis de la posibilidad de incluir algún medio de participación ciudadana directa como lo es el referéndum o el plebiscito, primero debemos describir y distinguir lo que éstos son. El referéndum es una figura de participación ciudadana propia de los regímenes democráticos, por medio de la cual la ciudadanía participa en el proceso de la toma de decisiones por consenso popular, que se utiliza para que los ciudadanos expresen su aprobación o rechazo a las normas o adiciones que se le hagan a la Constitución o a las leyes. Por su

²⁷⁵ Sobre este tema varios autores han escrito líneas muy interesantes, mismas que giran en torno a lo que se ha llamado la “*tiranía de las mayorías*”. Alain Touraine, en relación con lo que nos ocupa, menciona que “*la democracia se corrompe y se desorienta tanto cuando el sistema político invade la sociedad civil y el Estado como cuando es destruido por un Estado que pretende estar en relación directa con el pueblo o se presenta como la expresión directa de demandas sociales*”. Alain Tourain. *Op. cit.* p. 141.

²⁷⁶ El 27 de mayo de 2010 fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el decreto por el que se expide la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Dicho ordenamiento menciona en su artículo 4 que son instrumentos de participación ciudadana los siguientes: (a) plebiscito, (b) referéndum, (c) iniciativa popular, (d) consulta ciudadana, (e) colaboración ciudadana, (f) rendición de cuentas, (g) difusión pública, (h) red de contralorías ciudadanas, (i) audiencia pública, (j) recorridos del Jefe Delegacional, (k) organizaciones ciudadanas, y (l) asamblea ciudadana.

parte, el plebiscito es la consulta que el gobierno hace sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir, político, en el genuino sentido de la palabra. El plebiscito no gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política, aunque susceptible quizá de tomar una forma jurídica²⁷⁷.

Abundando en lo anterior, Arend Lijphart, hablando de instrumentos de democracia directa, menciona que el referéndum implica que en lugar de encargar el poder de hacer leyes exclusivamente al poder legislativo, los votantes puedan ser convocados a fin de aprobar o rechazar proposiciones de ley, las cuales pueden ser leyes regulares o enmiendas constitucionales, en el entendido que la influencia de los votantes se ve reforzada en gran medida si se les permite no sólo votar propuestas originadas en el legislativo y el ejecutivo, sino también proponer leyes a iniciativa propia, esto es, la iniciativa de un mínimo dado de electorado²⁷⁸.

Ni en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni en la legislación federal en general, encontramos regulado o contemplado el referéndum ni el plebiscito, sin embargo en los últimos años, en aras de fortalecer nuestra democracia por medio una mayor participación de los ciudadanos en las decisiones y el rumbo de nuestro país, se han hecho diversas propuestas para incluir mecanismos de participación directa.

En la propuesta de reforma política presentada por el Ejecutivo Federal se propugna por la existencia de una disposición por la cual si el Ejecutivo Federal presenta una iniciativa preferente de reforma constitucional y no se discute en las Cámaras, entraría en vigor si es aprobada por referéndum. Sólo se considerarían aprobadas las iniciativas que obtengan el respaldo de las dos terceras partes de los votos emitidos a nivel nacional y más de la mitad de los votos en la mayoría de las entidades federativas. Asimismo, en el referéndum debería haber participado, al menos, la mitad de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, excluyendo

²⁷⁷ Cfr. Juan Manuel Hernández Licona. *El Plebiscito, el Referéndum y la Iniciativa Popular*. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. Cámara de Diputados. 2007. pp. 15-17.

²⁷⁸ Cfr. Arend Lijphart. *Op. cit.* p. 215.

de este procedimiento las materias electoral; fiscal; presupuestal; de seguridad nacional; de organización, funcionamiento y sobre disciplina de la Fuerza Armada permanente²⁷⁹.

Por su parte el frente que conforma el DIA ha propuesto que por vía del referéndum se sometan a ratificación las reformas constitucionales o la posible derogación de leyes, cuando lo solicite un número no menor al dos por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, siempre y cuando se presente dentro de los sesenta días posteriores a la conclusión del proceso legislativo constitucional que les dio origen, con la restricción de que no puedan someterse a referéndum aquellas leyes referentes a las materias fiscal, presupuestaria y defensa exterior de la Federación. Por su parte, -propone el mencionado frente de partidos políticos- existiría el plebiscito, mismo que versaría sobre materias políticas u obras públicas, o bien de otras acciones de gobierno, si lo solicita un número no menor al uno por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, dentro de los treinta días posteriores a la fecha en que se determine la realización del acto o en que se haga pública la determinación. El resultado de ambas consultas sería vinculante²⁸⁰.

Sobre el tema, el PRI ha opinado que la consulta popular tiene como objetivo el involucrar al conjunto de la población en el proceso de toma de decisiones, más allá de la simple elección de sus representantes políticos, en el entendido que muchas veces es necesaria su adopción por la falta de canales adecuados para la participación popular directa en las cuestiones que afectan a la ciudadanía. De acuerdo a lo anterior propone que la consulta popular pueda ser convocada en temas nacionales de especial trascendencia mediante tres opciones: (a) a solicitud del Presidente de la República con el acuerdo de ambas Cámaras del Congreso de la Unión; (b) a petición del dos por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, previa certificación del número de

²⁷⁹ Cfr. Presidente de la República. *Op. cit.* p. 21.

²⁸⁰ Cfr. Legisladores de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y de Convergencia de ambas Cámaras del Congreso. *Op. cit.* p. [9].

firmas por la autoridad electoral, y con el acuerdo de ambas Cámaras del Congreso de la Unión; y (c) a solicitud de dos tercios de los integrantes de ambas Cámaras del Congreso. La autoridad electoral sería la encargada de elaborar la pregunta o preguntas que se van a someter a consulta, apoyado en un comité constituido expresamente para ello; asimismo sería la encargada de organizar dicha consulta. Las cuestiones electorales y fiscales quedarían excluidas de la consulta popular; y para que los resultados de la consulta fueran vinculantes, debería participar por lo menos la mitad de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral²⁸¹.

José Córdoba menciona que el referéndum introduce un elemento de democracia directa paralelo a la democracia representativa, sin embargo debe limitarse a reformas constitucionales; primero, debe descartarse la posibilidad de legislar por referéndum, como ocurre en regímenes de corte despótico o napoleónico. Segundo, una reforma constitucional adoptada por referéndum debe poder ser revocada por el Constituyente permanente. Tercero, el procedimiento de referéndum debe quedar codificado en la Constitución. De acuerdo a lo anterior propone que únicamente el Presidente tenga capacidad de iniciativa para convocar a referéndum; que el texto del referéndum deba ser aprobado por mayoría en ambas Cámaras; que la Suprema Corte valide la congruencia formal entre la iniciativa propuesta y la Constitución. Y cuarto, debe acotarse la materia y la frecuencia del referéndum, eliminando la posibilidad de referéndum en temas relacionados con las garantías individuales y la reelección presidencial. Por último, dicho autor propone que no pueda celebrarse más de un referéndum por legislatura, no obstante se puedan incluir cuestiones múltiples²⁸².

El IJJ-UNAM propone reconocer el referéndum para que “el pueblo participe directamente en las decisiones fundamentales que le afectan y que por ello deben estar incorporadas en la ley suprema de la Nación”. De acuerdo a lo anterior,

²⁸¹ Cfr. Senadores del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXI Legislatura del Honorable Congreso de la Unión. *Op. cit.* pp. 36-38.

²⁸² Cfr. José Córdoba. *Op. cit.*

propone regular el procedimiento de reforma constitucional para establecer que el referéndum sea obligatorio o potestativo, según la materia. Sería obligatorio en cuestiones concernientes con la modificación de la forma de gobierno, y potestativo en otros temas constitucionales. Adicionalmente, dicho Instituto menciona que en ningún caso se reconocería la potestad del Presidente de convocar un referéndum constitucional²⁸³.

Giovanni Sartori, en torno al tema que nos ocupa, refiere que, aunque no es partidario del referéndum, es indiscutible que su introducción debe discutirse. Menciona que los referéndums deben estar sujetos a restricciones y a un diseño preciso, tal y como lo hace la Constitución italiana que sólo permite, en el caso de referéndums que se originen por iniciativas populares, referéndums negativos que cancelen leyes, es decir, no se consideran aquellos “propositivos” que se utilizan para formular nuevas leyes. Por último, el autor considera que si puede evitarse el abuso o el uso discrecional del referéndum, entonces vale la pena considerarlo²⁸⁴.

En consonancia con lo mencionado en el párrafo anterior, Bruce Ackerman refiere que “con demasiada frecuencia, el referéndum ha sido desacreditado por dos abusos diferentes. Por un lado, los demagogos han usado el plebiscito para legitimar su autoridad en un momento de crisis, dando a sus oponentes un tiempo muy breve para organizarse en contra de su “llamado al pueblo”. Por otro lado, el instrumento ha sido desacreditado por su uso excesivo y rutinario”. Como solución a lo anterior, propone que presentar una propuesta frente al pueblo no sea fácil, es decir, tal vez la Constitución debería prohibir que cualquier parlamento propusiera más de una de tales iniciativas durante su ejercicio del cargo, o tal vez debería requerir una mayoría especial. Adicionalmente, menciona que igualmente es muy importante que se lleve a cabo una serie cuidadosamente espaciada de pruebas

²⁸³ Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. *Op. cit.* pp. 44,45.

²⁸⁴ Cfr. Giovanni Sartori. *Op. cit.* pp. 234,235.

electorales que determinen el destino de cualquier iniciativa popular, es decir, un requisito de múltiples votaciones o referéndums para aprobar cierta iniciativa²⁸⁵.

Propuesta

El implementar en nuestro ordenamiento jurídico mecanismos como el plebiscito o el referéndum es un tema que se puede tomar a la ligera, sin embargo tiene grandes e importantes consecuencias, algunas de ellas peligrosas para nuestro sistema jurídico y para nuestra democracia. En ocasiones, los instrumentos de participación ciudadana han sido el medio por el cual algunos mandatarios, aludiendo a la voluntad popular, se han excusado para mantener el poder más tiempo del que, en principio, marcaba el ordenamiento jurídico, como es el caso de Venezuela o el de Honduras donde presumiblemente el Presidente Manuel Zelaya, en el año 2009, intentó reelegirse en el poder, lo que derivó en el golpe de Estado donde fue depuesto dicho mandatario.

De acuerdo a lo anterior, consideramos que no es menester e imperativo que por el momento se incorpore alguna figura de plebiscito o referéndum a nuestro marco normativo, principalmente por dos razones: (a) resulta peligroso que en aras de posibilitar a la ciudadanía de participar directamente en las decisiones del Estado, algún gobernante, por medio de prácticas de corte populista, lleve a cabo cambios o actos contrarios a lo que debe ser una democracia moderna; y (b) los ciudadanos de nuestro país todavía no se encuentran listos, principalmente por el bajo nivel de educación y la probable escasa y manipulada información con base en la cual emitirían su voto, de participar directamente y determinar un asunto que requiera un profundo estudio y conocimiento, decisiones que deben ser tomadas por peritos en la materia.

²⁸⁵ Cfr. Bruce Ackerman. *Op. cit.* pp. 51,52.

Por último, es nuestra opinión que en caso de ver la necesidad y conveniencia de implementar algún medio de participación ciudadana directa, éste debería ser en todos los casos el referéndum de tipo negativo, es decir, se utilice para cancelar leyes o reformas al ordenamiento jurídico, nunca de tipo propositivo.

(ii) *Iniciativa Ciudadana*

Otro de los medios de participación ciudadana directa que ha sido propuesto en los diferentes documentos que se han presentado sobre la reforma del Estado mexicano, es la posibilidad que los ciudadanos puedan presentar directamente alguna propuesta de ley, o de reforma a la misma, en el Congreso de la Unión, para que pueda ser discutida por las Cámaras, y en su caso, implementada al ordenamiento jurídico, en el entendido que hoy en día nuestra Carta Magna no permite que los ciudadanos, excepto que tengan alguna calidad específica, presenten iniciativas al poder legislativo²⁸⁶.

La propuesta del Ejecutivo Federal sobre la reforma política menciona que es necesario reconocer a los ciudadanos el derecho de iniciar leyes o decretos, cuando las iniciativas correspondientes cuenten con el respaldo de por lo menos una décima de punto porcentual del padrón electoral nacional, sin acotar este derecho a ninguna materia en particular²⁸⁷.

Por su parte, el frente que conforma al DIA refiere –en la iniciativa de reformas que nos ocupa- que se debería incluir en el ordenamiento jurídico la facultad para que un grupo de ciudadanos presenten iniciativas de ley o decreto al Congreso de la Unión, considerando que basta que la iniciativa sea respaldada por el equivalente al cero punto uno por ciento de los ciudadanos inscritos en la

²⁸⁶ Sobre el particular, el artículo 71 constitucional refiere que “*El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I. Al Presidente de la República; II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y III. A las Legislaturas de los Estados. Las iniciativas presentadas por el Presidente (Presidente, sic DOF 05-02-1917) de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates*”.

²⁸⁷ Cfr. Presidente de la República. *Op. cit.* pp. 18,19.

lista nominal de electores. La iniciativa ciudadana tendría el carácter de preferente²⁸⁸.

Propuesta

Sobre la llamada iniciativa ciudadana, consideramos que no obstante sea una propuesta importante y el dar voz a los ciudadanos sea algo necesario para cualquier democracia moderna, la implementación de un mecanismo como el propuesto probablemente sea poco operante en la práctica y se vuelva muy difícil su ejecución. Tal vez sea más viable, para dar voz y voto a los ciudadanos en iniciativas legislativas, implementar algún mecanismo para que los individuos puedan entregar sus propuestas a los legisladores que los representan, o directamente en las comisiones del Congreso de la Unión, y establecer instrumentos y procedimientos que aseguren que éstas necesariamente sean analizadas, discutidas y tomadas en cuenta.

No obstante lo anterior, no consideramos que se deba descartar la discusión, y en su caso, implementación de la iniciativa de ley o reformas ciudadana en nuestro ordenamiento jurídico.

d. *Gobiernos de Coalición. Alianzas Electorales. Candidaturas Comunes*

En el sistema presidencial mexicano, principalmente a partir de la alternancia de partidos, se ha vuelto práctica común el que existan alianzas entre los diversos partidos políticos con el objeto de apoyar un candidato común o impulsar, en el caso del poder legislativo, una iniciativa de ley o de reformas; sin embargo es una práctica parlamentaria y política poco regulada no obstante con base en ella muchas de las grandes y más importantes decisiones son tomadas,

²⁸⁸ Cfr. Legisladores de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y de Convergencia de ambas Cámaras del Congreso. *Op. cit.* p. [10].

así como son el medio por el que varios gobernantes han llegado al poder²⁸⁹. Por lo anterior, consideramos que para que esos pactos o alianzas tengan estabilidad y continuidad, y que su razón de ser no sea exclusivamente la victoria electoral, deben tener una mayor regulación para ser reconocidas como una realidad dentro de nuestro sistema presidencial mexicano.

El tema de las alianzas electorales o no electorales no está contemplado en nuestra Constitución, sin embargo el derecho de los partidos políticos para formar coaliciones y frentes se establece en la ley federal pues el COFIPE lo reconoce en el artículo 36, inciso e), y lo regula en el Libro Segundo, Título Cuarto, Capítulos Primero y Segundo²⁹⁰.

Sobre el particular, el COFIPE en su artículo 93 menciona que *“los partidos políticos nacionales podrán constituir frentes, para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes”*. En el mismo sentido establece que *“los partidos políticos, para fines electorales, podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones federales, siempre que cumplan con los requisitos establecidos [...]”*. Posteriormente, el mencionado ordenamiento, regula tanto los frentes como las coaliciones en dos capítulos separados, enumerando los requisitos para su constitución.

Asimismo, artículo 95 del COFIPE establece que a nivel federal, los partidos políticos podrán formar coaliciones únicamente para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como de senadores y de diputados por el

²⁸⁹ Agustín Basave opina que *“el mejor mecanismo para gobernar con coaliciones es el parlamentarismo. Si un partido tiene por sí solo mayoría absoluta en el parlamento, su líder gobierna sin más; si no, tiene que formar una coalición con otro u otros partidos que le den más de la mitad de los escaños y compartir con ellos el gabinete. Pero ese gobierno coaligado se construye, antes o después de los comicios, con base en un programa de gobierno de largo plazo que se acuerda de cara a los ciudadanos. Es una alianza para varios años en la que los partidos aliados procuran dirimir sus diferencias ideológicas o programáticas y producir una agenda coherente”*. Agustín Basave. *Op. cit.*

²⁹⁰ En el COFIPE, en el artículo 94 se regulan los frentes de partidos políticos, mientras que del 95 al 99 las coaliciones.

principio de mayoría relativa, estableciendo en el mismo capítulo cuáles son los requisitos para poder hacerlo. Llama la atención que de la lectura de dichas disposiciones, y principalmente del artículo 96 del COFIPE, se puede percibir que el legislador trató de darle cierta estabilidad y continuidad a las alianzas electorales²⁹¹, situación que consideramos que aunque acertada, no se ha cumplido a cabalidad pues en la práctica muchas de dichas coaliciones buscan únicamente la victoria electoral y no una conjunción de fuerzas para mejor gobernar, perjudicándose directamente a la ciudadanía, quien es quien realmente pierde con este tipo de pactos que no pretenden tener trascendencia alguna.

En relación con el tema que nos ocupa, el 21 de septiembre de 2010 fue publicado en la Gaceta del Estado de México el Decreto 165 en virtud del cual se reforma la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, y el 25 de septiembre del mismo año, el Decreto 173, mismo que reforma al Código Electoral del Estado de México. Derivado de dichas modificaciones al ordenamiento jurídico, en el Estado de México se restringe la capacidad de los partidos políticos para postular candidatos comunes, dejando abierta únicamente la posibilidad de alianzas con base a la figura de coaliciones, misma que implica que los candidatos propuestos en alianza de partidos tengan una misma plataforma electoral, entre otras consecuencias relevantes²⁹². Dicha reforma, aunque discutible por las

²⁹¹ El artículo 96 del COFIPE menciona en sus inciso 1, 2 y 6 algunas restricciones que tienen las coaliciones de partidos políticos y que citamos por considerarlos de interés: “1. *Dos o más partidos podrán coaligarse para postular un mismo candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y para las elecciones de senadores y diputados electos por el principio de mayoría relativa. La coalición total comprenderá, obligatoriamente, las 32 entidades federativas y los 300 distritos electorales. [...]*

2. *Si dos o más partidos se coaligan en forma total para las elecciones de senadores o diputados, deberán coaligarse para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. [...]*

6. *Dos o más partidos políticos podrán postular candidatos de coalición parcial para las elecciones de senadores o diputados, exclusivamente por el principio de mayoría relativa, sujetándose a lo siguiente:*

a) *Para la elección de senador la coalición podrá registrar hasta un máximo de 20 fórmulas de candidatos. El registro deberá contener la lista con las dos fórmulas por entidad federativa; y*

b) *Para la elección de diputado, de igual manera, podrá registrar hasta un máximo de 200 fórmulas de candidatos”.*

²⁹² Cfr. Poder Ejecutivo del Estado de México. Decreto 165. Reforma del párrafo tercero y se derogan los párrafos quinto y séptimo del artículo 12 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Gaceta de Gobierno del Estado de México. Tomo CXC. No. 53. Toluca de Lerdo, México. 21 de Septiembre de 2010.

razones que la impulsaron, responde a la necesidad de evitar que partidos con plataformas e ideologías completamente distintas conjunten esfuerzos con el único fin de vencer a otro partido político, situación que resulta peligrosa al traducirse en la manera en que va a gobernar el candidato común que corresponda. Parecería que una ciudadanía informada no apoyaría este tipo de alianzas contradictorias e inestables, como lo son las candidaturas en común, pues, en principio, no sabría a qué atenerse²⁹³.

Por último, cabe mencionar que las coaliciones y alianzas de partidos políticos pueden traer consecuencias muy positivas si buscan cambios de fondo, siendo la conjunción de esfuerzos el único medio para lograrlo. Giovanni Sartori, citando a Nelson Polsby, menciona que “en la política práctica de hoy, el acto de legislar requiere frecuentemente una clase complicada de acuerdo: debe formarse una coalición que [...] pase los límites de los partidos. Esta coalición es el resultado de una serie de negociaciones no sólo acerca del contenido de las varias medidas sino también de la distribución del crédito por los beneficios que puedan generar esas medidas o de la culpa por los inconvenientes que puedan causar [...]. Aprobar legislaciones que causarán perjuicios es en consecuencia

Cfr. Poder Ejecutivo del Estado de México. *Decreto 173. Reforma del artículo 22 en su segundo párrafo; la denominación del capítulo sexto del título segundo, del libro segundo; 67; 105 en su fracción V; 151 en su fracción II; 230 fracción V en su inciso a); 231 en su fracción II; 265 fracción II en su primer párrafo; 267 en sus párrafos primero y segundo; 280 en su primer párrafo; se deroga el artículo 76; la fracción V del artículo 147 y la fracción II del artículo 233, del Código Electoral del Estado de México.* Gaceta de Gobierno del Estado de México. Tomo CXC. No. 56. Toluca de Lerdo, México. 25 de Septiembre de 2010.

²⁹³ El Dr. Guillermo Tenorio opina que la candidatura común, que no la alianza electoral, supone que, ante dos o más plataformas políticas divergentes, se asuma una candidatura de unidad en cuanto al proceso electoral y no en cuanto al entendimiento que tengan de la política los institutos en cuestión. La candidatura común –continúa el autor–, no ofrece condiciones de viabilidad política al electorado en virtud de que ya en el gobierno no se podrá ofrecer a la ciudadanía un proyecto adecuado, eficaz, eficiente y políticamente congruente, derivado de la incoherencia y conflicto ideológico que supone la mencionada figura; no en vano 22 estados de la República han repudiado la candidatura común por encontrarla contraria al buen desempeño de las instituciones políticas de cara a la ciudadanía. Distinto a ello es la alianza electoral, misma que supone –en opinión del Dr. Tenorio– encontrar puntos de acuerdo no sólo en políticas públicas a desarrollar en la acción de gobierno, sino permite un acuerdo de trabajo legislativo incluso en los aspectos ideológicos más sensibles, donde los institutos políticos involucrados desarrollan un plan estratégico a futuro que culmina en el trabajo ordinario de gobierno. Cfr. Guillermo Tenorio. “Candidatura común y alianza democrática” en *Mundo Ejecutivo. Columnistas*. <http://www.mundoejecutivo.com.mx/opinion/columnistas/guillermo-tenorio/candidatura-comun-y-alianza-democratica.html>. Martes 5 de octubre de 2010.

algo riesgoso para los funcionarios electos [...]. Sorprendentemente, a veces lo hacen, si se puede concertar un acuerdo para compartir la culpa”²⁹⁴.

Propuesta

Sobre las alianzas o coaliciones de partidos políticos para impulsar un candidato común, consideramos que deben ser objeto de una regulación minuciosa pues a partir de la alternancia de partidos ha sido práctica común el que partidos políticos postulen candidatos comunes con el único fin de la victoria electoral, no obstante su plataforma política e ideológica, así como la concepción de la forma de gobernar de dichos partidos en alianza, sea completamente distinta.

Es así como proponemos que se implementen en la legislación electoral mecanismos para obligar cierta estabilidad y continuidad de los gobiernos que son resultado de coaliciones electorales, en el entendido que nos parece que el paso lógico si dos partidos políticos tienen un candidato en común, es que dichos entes cogobiernen y apoyen al funcionario elegido durante el tiempo que dure el gobierno que corresponda. A manera de ejemplo, consideramos que debe existir algún mecanismo por el que los grupos parlamentarios de los partidos políticos que apoyaron esa candidatura, formen un mismo bloque en el poder legislativo, formen un mismo grupo parlamentario o coaligado, o, por lo menos, tengan sus grupos parlamentarios un coordinador común. Lo anterior, con el objeto de obligar a los partidos políticos a que gobiernen en conjunto una vez apoyado un candidato en común, y que el fin de esas alianzas no sea únicamente la estrategia electoral.

De impulsarse una reforma en los términos del párrafo anterior, se aseguraría que las alianzas electorales sean estables y, en principio, sólo se busquen para apoyar candidatos que representan los intereses a largo plazo de los partidos en alianza, y en consecuencia, de los ciudadanos.

²⁹⁴ Giovanni Sartori. *Op. cit.* p. 106.

e. Jefatura de Gabinete

De acuerdo a lo mencionado en el primer capítulo de este trabajo, en un sistema presidencial como el que tiene México, el Presidente de la República es tanto jefe de Estado como jefe de gobierno, situación que *per se* no tiene grandes desventajas, sin embargo, puede llegar el caso en que, en la práctica, dicho funcionario no se dé a basto en sus labores, generando dilaciones innecesarias en la función pública.

En términos de lo anterior, otra propuesta de la que se ha hablado mucho durante los últimos años es la implementación de un “súper” secretario dentro del gabinete del Presidente de la República, encargado de coordinar al mismo, sin embargo, los que han apoyado dicha reforma han propugnado por muy variados cambios con base en diferentes argumentos.

Por lo que a nosotros respecta, consideramos que es necesario que exista un jefe de gabinete en quien el Presidente delegue las funciones de jefe de gobierno, o por lo menos el día a día de dicha función, con el objeto de que el primero pueda llevar a cabo una función propiamente de jefe de Estado²⁹⁵.

Dieter Nohlen considera que, en una época de consolidación democrática, el Presidente debe cumplir sus funciones como jefe supremo de la Nación; colocándose por encima de los avatares cotidianos de la política, en tanto que un primer ministro debe asumir, por delegación presidencial, las tareas prácticas de gobierno, encargándose de procurar una relación coordinada y cooperativa entre los poderes ejecutivo y legislativo, superando así el sistema de bloqueos mutuos entre los poderes y la rigidización de la rivalidad entre los partidos de gobierno y de oposición²⁹⁶.

²⁹⁵ Proponemos algo similar a lo que existe en el sistema francés, donde el Presidente es electo directamente para un periodo fijo de siete años, pero está obligado a nombrar un primer ministro que tenga respaldo mayoritario de la Asamblea Nacional. *Cfr.* Bruce Ackerman. *Op. cit.* p. 31.

²⁹⁶ *Cfr.* Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona. *Op. cit.* p. 291.

El IIJ-UNAM propuso, en su trabajo sobre la reforma del Estado, que el Secretario de Gobernación se concentre en las labores eminentemente políticas de apoyo al Presidente, principalmente a la interlocución con el poder legislativo. Así, y por delegación del jefe del poder ejecutivo, la labor del Secretario de Gobernación debería consistir en coordinar el gabinete en su relación cotidiana con el poder legislativo. Asimismo, propone crear la Secretaría del Interior para absorber las obligaciones que hoy recaen en el Secretario de Gobernación pero que poco tienen que ver con la conducción de las relaciones del poder ejecutivo con el poder legislativo, como lo son temas de: migración; servicio nacional de identificación personal, Diario Oficial de la Federación, Archivo General de la Nación, juegos y sorteos, etc. La Secretaría de Gobernación conservaría además de la facultad de conducir las relaciones entre poderes, la conducción de las relaciones con los gobiernos de los estados, con las dirigencias de los partidos políticos y con las iglesias. Por último, el Secretario de Gobernación conservaría la competencia de apoyar al Presidente en las actividades de procuración de seguridad nacional, por lo que el Centro de Inteligencia y Seguridad Nacional (“CISEN”) se mantendría dentro de la estructura orgánica de la Secretaría de Gobernación²⁹⁷.

Propuesta

En consideración de lo anterior, y tomando en cuenta algunos de los argumentos realizados por el IIJ-UNAM, opinamos que se debe llevar a cabo una reforma constitucional, y consecuentemente a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y al Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, con el objeto de dotar de mayores facultades a la Secretaría de Gobernación, en el entendido que debe reconocerse expresamente que el Secretario de Gobernación, nombrado por el Presidente de la República y

²⁹⁷ Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. *Op. cit.* p. 19.

ratificado por el Senado, es el jefe del gabinete, subordinado al titular del poder ejecutivo federal.

Con lo anterior, se busca que el Presidente de la República, como jefe de Estado elegido de forma directa por el voto popular, nombre al Secretario de Gobernación, mismo que, siguiendo los lineamientos impuestos por el Presidente, lleve a cabo la función de jefe de gobierno, por lo menos en los asuntos cotidianos, y coordine al gabinete compuesto por las demás secretarías de Estado.

Adicionalmente, consideramos necesario, no obstante en la práctica pueda no tener consecuencias muy relevantes, que el nombramiento de los miembros del gabinete por el Presidente de la República cuente con la aprobación del Secretario de Gobernación, misma que deberá ser plasmada en el oficio que sea enviado al Senado para la ratificación de los secretarios de Estado.

Siguiendo la misma idea mencionada por el IIJ-UNAM, resulta menester crear una nueva secretaría de Estado que asuma las funciones con las que hoy cuenta la Secretaría de Gobernación pero que no están relacionadas directamente con la función de conducción de la política interior²⁹⁸, como lo son temas de migración; servicio nacional de identificación personal, Diario Oficial de la Federación, Archivo General de la Nación, juegos y sorteos, etc., en el entendido que el CISEN debería mantenerse como órgano o dirección de la Secretaría de Gobernación.

Lo que buscamos con la propuesta que plasmamos en estas líneas es que el Presidente elegido popularmente tenga a su cargo funciones de jefe de Estado y que siga marcando el rumbo del gobierno federal, pero sin tener que lidiar con cuestiones menores en cada secretaría de Estado, asuntos que canalizaría a

²⁹⁸ Se ha considerado que la función de conducción de la política interior que se establece en el artículo 27, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es la más importante que lleva a cabo la Secretaría de Gobernación.

través del Secretario de Gobernación, el cual fungiría como coordinador y jefe del gabinete, procurándose así una mayor eficiencia y dinamismo en la tarea de gobernar.

f. Otras Propuestas en torno al Sistema Presidencial Mexicano

Además de las principales propuestas que han sido analizadas en este capítulo y que consideramos son las más importantes para poder efficientar e implementar el sistema de gobierno en México, las diferentes fuerzas políticas han incluido otro tipo de iniciativas, que si bien es cierto no tienen que ver propiamente con la reforma al sistema presidencial mexicano, sí tienen una injerencia clara en el mismo y ayudan a su mejoramiento.

Antes de comenzar este último apartado, cabe mencionar que no obstante se trató de abarcar la mayor cantidad de propuestas presentadas en las distintas iniciativas sobre la materia, algunas de ellas no fueron analizadas y revisadas en este capítulo, principalmente por dos razones: primero, se consideró que su implementación no era imperativa y necesaria para ser adoptada dentro del marco de reformas al sistema presidencial mexicano; y/o segundo, se consideró que dichas propuestas eran inoperantes o difícilmente aplicables.

(i) *Suplencia del Ejecutivo.*

Un tema fundamental en un sistema presidencial como el mexicano, donde el máximo mandatario, en el que recaen decisiones y responsabilidades de Estado de gran relevancia, es elegido en elecciones directas y por medio de una campaña política, es sobre qué hacer en caso de su muerte o incapacidad declarada. Afortunadamente para nuestro país, desde el régimen del PRI, no ha surgido un problema de esta índole de falta por muerte o incapacidad del Presidente de la República, pues probablemente su sucesión habría acarreado muchos inconvenientes.

Es cierto que el procedimiento de sustitución del Presidente, por su falta absoluta, se encuentra regulado en el artículo 84 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁹⁹, sin embargo se ha considerado que dicha disposición, además de confusa, prevé un mecanismo poco eficiente y conveniente.

Es así como algunas de las propuestas y trabajos realizados sobre la implementación y mejoramiento del sistema de gobierno en México, han tocado este importante tema.

Por ejemplo, el PRI en su reforma presentada propone, en caso de falta o incapacidad del Presidente de la República, el establecimiento de un mecanismo automático de sustitución que dé certeza a los actores políticos y sociales, en tanto el Congreso nombra al nuevo Presidente de la República, de acuerdo a lo establecido en el artículo 84 y 85 constitucionales, mismos que regulan el procedimiento para sustituir al titular del Ejecutivo en el caso de falta. De acuerdo a lo anterior, se plantea que el Secretario de Gobernación se erija en encargado del despacho del titular del ejecutivo, mientras el Congreso llega a una decisión, ahora sí, según lo marcan los artículos constitucionales mencionados. Como dicho funcionario tiene la legitimidad acotada que proviene de su nombramiento por el Presidente y su ratificación por parte del Senado, únicamente se haría cargo de la

²⁹⁹ El artículo 84 constitucional refiere lo siguiente “*En caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación de presidente interino, la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el período respectivo; debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.*

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez, designe al presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del artículo anterior.

Cuando la falta de presidente ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al presidente sustituto que deberá concluir el período; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del presidente sustituto”.

presidencia en tanto el Congreso hace el nombramiento según lo dispuesto por la Constitución, restringiéndose simplemente a administrar los asuntos ordinarios, es decir, el día a día, estando imposibilitado de destituir a los miembros del gabinete. Dicho encargado de despacho estaría obligado a presentar un informe de labores al Congreso de la Unión. En términos de lo anterior, se vuelve innecesario que la Comisión Permanente nombre un Presidente provisional, pudiendo dicha Comisión únicamente convocar a una sesión extraordinaria del Congreso. Asimismo, se propone añadir una consideración específica para el caso de falta o incapacidad absoluta del Secretario de Gobernación, donde la sustitución deberá observar el orden de prelación de los funcionarios señalados para tal efecto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, siempre y cuando se trate de funcionarios ratificados. Por último, se propone exentar al nuevo Presidente – interino o sustituto- del requisito de no ser secretario, subsecretario, procurador o gobernador seis meses antes de su nombramiento, según se pudiera interpretar de la fracción VI del artículo 82 constitucional, con la finalidad de permitir tomar la mejor decisión para el país en una situación extraordinaria³⁰⁰.

José Córdoba, en un artículo de Nexos en Línea, refiere que, en ausencia del Presidente, el candidato lógico sería el líder de la fracción mayoritaria de la Cámara de Senadores³⁰¹.

El IIJ-UNAM menciona que es necesario que en una “Ley de Desarrollo Constitucional” se establezca una lista de funcionarios del gabinete del poder ejecutivo que, en cierto orden preestablecido, y con exclusión expresa de los secretarios de despacho con mando militar o de fuerzas de seguridad del Estado, sustituyan en forma automática al jefe del ejecutivo en caso de actualización del supuesto de hecho, como “encargado del despacho de la Presidencia de la República”. Así, dicho funcionario, de forma automática por la muerte del Presidente de la República, quedará investido del mencionado cargo y protestaría

³⁰⁰ Cfr. Senadores del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXI Legislatura del Honorable Congreso de la Unión. *Op. cit.* pp. 7-10.

³⁰¹ Cfr. José Córdoba. *Op. cit.*

el cumplimiento de la Constitución ante el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de las seis horas siguientes a aquella que se produzca la falta absoluta del Presidente. El funcionario investido por disposición de ley como “encargado del despacho de la Presidencia de la República” conservaría al mismo tiempo la cartera que desempeñaba al producirse la defunción del Presidente. Concluida su encomienda, dicho funcionario entregaría un informe pormenorizado de sus actividades al Congreso de la Unión y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como al Presidente electo por el Congreso de la Unión³⁰².

Asimismo, el IIJ-UNAM refiere que el “encargado del despacho de la Presidencia” servirá igualmente a la República en las ausencias prologadas del Presidente al extranjero por motivo de visitas oficiales, o cuando el Presidente sea sometido a una intervención quirúrgica mayor, o por cualquier otro supuesto que la ley contemple. De presentarse el caso de defunción del Presidente de la República, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación notificaría, dentro de la hora siguiente de recibir la noticia, al Congreso de la Unión, por conducto del presidente del Senado, para que elija Presidente provisional, interino o sustituto, según corresponda³⁰³.

Propuesta

Sobre la sustitución del Presidente de la República en caso de muerte o incapacidad declarada, y siguiendo los lineamientos establecidos en la propuesta del PRI, proponemos que el candidato idóneo y natural para encargarse del despacho de los asuntos de la oficina presidencial, sería el Secretario de Gobernación, quien también sería el jefe de gabinete, en términos de este trabajo. En torno a lo anterior, quedaría encargado de dichos asuntos de forma automática, teniendo como encargo llevar a cabo la tarea de gobernar en tanto el

³⁰² Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. *Op. cit.* p. 20.

³⁰³ Cfr. *Ibid.* pp. 20, 21.

Congreso elige un Presidente interino o sustituto en términos del artículo 84 y 85 constitucionales, eliminándose la figura de Presidente provisional de dichas disposiciones y eliminando la facultad de la Comisión Permanente de nombrar Presidente provisional o interino pues en todo caso su función sería convocar a sesiones extraordinarias.

El encargado del despacho de la oficina presidencial no se consideraría Presidente pues su función sólo sería cumplir con tareas ordinarias de gobierno, no pudiendo remover a ningún otro secretario de Estado ratificado por el Senado. Asimismo, el encargado del despacho de los asuntos del Presidente tendría que entregar un informe de actividades al Congreso de la Unión al término de dicha sustitución.

Para faltas temporales del Presidente por periodos mayores a 30 días, con aprobación del Congreso de la Unión, el Secretario de Gobernación se encargaría del despacho presidencial.

La propia Constitución, o una ley federal, que probablemente podría ser la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, debería establecer un orden de secretarios que se encargarían del despacho presidencial, en caso de la falta o incapacidad del Secretario de Gobernación, en el entendido que en ningún caso lo podría ser algún secretario de Estado con funciones de tipo militar o de seguridad interna.

El nuevo Presidente –interino o sustituto- estaría exento del requisito de no ser secretario, subsecretario, Procurador o gobernador, seis meses antes de su nombramiento, según se desprende de la fracción VI del artículo 82 constitucional, con el fin de poder elegir a la persona idónea en una situación extraordinaria, como la que se contempla en este apartado.

(ii) *Autonomía del Ministerio Público*

El tema de la autonomía del Ministerio Público ha sido sumamente discutido y propuesto por las diversas fuerzas políticas en reiteradas ocasiones, sin embargo al día de hoy no ha existido una reforma importante sobre el tema. Lo cierto es que a todos preocupan las actuales cifras sobre persecución y condena de los delitos que, por lo menos desde hace un par de años, han salido a la luz pública, obligando a crear un nuevo paradigma sobre la materia para remover del ámbito de influencia del Ejecutivo Federal a la Procuraduría General de la República, dotando a dicho organismo de mayor autonomía para poder cumplir con sus objetivos.

De acuerdo a lo anterior, y en términos de este apartado, se ha propuesto reformar el artículo 102 de la Constitución³⁰⁴, con el objeto de que el nombramiento de Procurador General de la República y de funcionarios del ministerio público federal no recaigan y dependan directamente del Presidente de la República, y así eliminar, dentro de lo posible, tintes políticos de dicho cargo público, y en general del mencionado organismo.

Sobre el tema que nos ocupa, el frente de partidos políticos que conforman al DIA, en su propuesta de reforma política, ha opinado que el ministerio público, tal y como se encuentra constituido en la actualidad, ha sido rebasado no solamente por el cada vez más grande fenómeno delincencial, sino también por los profundos y arraigados vicios que le aquejan, tales como la excesiva burocratización, la falta de agilidad en la tramitación de averiguaciones previas, la falta de capacitación de sus agentes, la violación sistemática de los derechos

³⁰⁴ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 102, apartado A, establece que *“La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo”*.

humanos, así como la infiltración de grupos criminales. De acuerdo a lo anterior, y con el fin de garantizar la autonomía del ministerio público respecto a la administración pública centralizada, el DIA propone que el Procurador de la República sea nombrado por el Senado o por la Comisión Permanente por un periodo de cinco años, con opción a ser reelecto por una sola vez. La Procuraduría sería un órgano del Estado dotado de independencia en el ejercicio de sus atribuciones, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tendría la obligación constitucional de presentar anualmente, por medio de su titular, un informe de labores al poder legislativo, con el fin de dar a conocer los logros y los avances en materia de procuración de justicia³⁰⁵.

Asimismo, el PRI se ha pronunciado por la autonomía constitucional para el ministerio público, toda vez que no debe estar vinculado a un órgano político como lo es el poder ejecutivo, sino convertirse en un órgano estrictamente técnico, encargado de la investigación del delito, del planteamiento de casos ante los jueces y de su correspondiente seguimiento³⁰⁶. En consecuencia, propone otorgar autonomía plena al ministerio público y al Procurador, para poder decidir sobre su organización interna, su funcionamiento y gestión, disciplina, nombramientos y carrera ministerial, etc. El Procurador sería nombrado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, sin injerencia alguna del poder ejecutivo, durando en su encargo cuatro años, pudiendo reelegirse una sola ocasión. Asimismo, para llevar a cabo la administración, vigilancia y disciplina del ministerio público, propone la creación de un Consejo, con independencia técnica y de gestión, a semejanza del Consejo de la Judicatura Federal³⁰⁷.

³⁰⁵ Cfr. Legisladores de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y de Convergencia de ambas Cámaras del Congreso. *Op. cit.* pp. [21,22].

³⁰⁶ Cfr. Senadores del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXI Legislatura del Honorable Congreso de la Unión. *Op. cit.* p. 38.

³⁰⁷ Cfr. *Ibid.* p. 42.

El IIJ-UNAM menciona que por la falta de resultados satisfactorios de la Procuraduría General de la República en la investigación y persecución de delitos, y la imposibilidad de exigir responsabilidad política por ello a su titular, propone la modificación de su diseño, para que la acción penal sea ejercida por un órgano no dependiente de un poder movido por motivaciones de partido; que la autonomía del órgano competente sea la más amplia que otorga la Constitución, esto es, que la Procuraduría General de la República se transforme y se convierta en un órgano constitucional autónomo bajo el nombre de “Fiscalía General del Estado”. De acuerdo a lo anterior, se debe distinguir la función persecutoria de los delitos de la función de representación social. La primera función sería considerada función de Estado, encomendada a un órgano constitucional autónomo, la Fiscalía General del Estado cuyo titular sería un fiscal general, en cuya designación participarían el Presidente y el Senado de la República, pero bajo un procedimiento que garantice su independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo. La segunda función, en cambio, permanecería como atribución del ministerio público dependiente del poder ejecutivo federal y la titularidad de dicho órgano estaría a cargo de un Procurador General de la República³⁰⁸.

La policía ministerial para la investigación de los delitos –continúa el IIJ-UNAM- debe estar a cargo de la Secretaría del Interior, misma entidad que debe ser creada. Dicha policía se llamaría Policía Nacional de Investigación y prestaría el auxilio necesario para que la “Fiscalía General” pudiera cumplir adecuadamente con su labor. Por último, se recomienda la creación del Consejo de la Fiscalía General cuya función principal sería encargarse de la administración de la Fiscalía General³⁰⁹.

³⁰⁸ Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. *Op. cit.* pp. 39,40.

³⁰⁹ Cfr. *Ibid.* p. 40.

Propuesta

De acuerdo a las cifras actuales sobre persecución y seguimiento hasta sentencia de los delitos en México, resulta evidente que es necesario modificar el esquema de justicia penal que actualmente existe en nuestro país. Es por lo anterior que consideramos necesario que se logre la autonomía de la Procuraduría General de la República, con el objeto de que se convierta en un organismo constitucional autónomo.

Siguiendo la propuesta del IIJ-UNAM, proponemos que se cree un órgano que tome el nombre de Fiscalía General del Estado que tenga como función la persecución de delitos. Por su parte consideramos que la función de representación social debe permanecer dentro de la esfera del Ejecutivo Federal, prestada por el ministerio público, cuyo titular sería el Procurador General de la República. Asimismo, sería conveniente la creación de un Consejo de la Fiscalía General del Estado, a similitud del Consejo de la Judicatura Federal, para supervisar el correcto desarrollo y desempeño de la Fiscalía General.

Por último, consideramos como idea acertada, el que la policía que preste su servicio a la Fiscalía General del Estado dependa del Ejecutivo Federal a través de la Secretaría del Interior, misma que, al igual que el IIJ-UNAM, proponemos en términos del inciso e. del presente capítulo.

(iii) Tratados Internacionales

Es un hecho que la jerarquía de leyes, y principalmente la función de los tratados internacionales dentro de nuestro ordenamiento jurídico, en los últimos años ha cobrado una relevancia muy importante y ha sido objeto de diversas discusiones e interpretaciones. No obstante el objeto de este trabajo no es la naturaleza de los tratados internacionales ni su jerarquía normativa, no consideramos que necesariamente esté fuera de lugar dentro de la llamada

reforma política el dilucidar y establecer expresamente estos temas, mismos que podríamos agrupar principalmente en dos rubros: (a) naturaleza, alcance y participación de los poderes en la formación de los tratados internacionales; y (b) jerarquía de los tratados internacionales en relación a la Constitución y las demás leyes. Temas los anteriores que al día de hoy no están resueltos, y cuyas luces principalmente han sido dadas por interpretaciones judiciales o por medio de la doctrina.

Sobre lo anterior, el artículo 76, fracción I, así como el 89, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³¹⁰, mencionan el procedimiento de formación de tratados internacionales, mismo que se regula en la Ley sobre la Celebración de Tratados y que se resume en que el Ejecutivo Federal los negocia y celebra, y el Senado de la República los ratifica para que sean válidos. Asimismo, y sobre el segundo problema que nos ocupa, el artículo 133 constitucional establece la jerarquía normativa³¹¹, disposición que refiere que la “Ley Suprema de la Unión” será la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, en el entendido que dicho artículo no establece una superioridad entre la

³¹⁰ El artículo 76, fracción I constitucional establece “*Son facultades exclusivas del Senado: I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso. Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos*”.

Por su parte, el artículo 89, fracción X de la Constitución menciona lo siguiente “*Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: [...] X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, 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*”.

³¹¹ “**Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

Constitución, las leyes del Congreso de la Unión y los tratados internacionales, por lo que la misma únicamente ha sido dada por interpretaciones judiciales.

Sobre la problemática mencionada en los párrafos anteriores, el frente de partidos políticos que conforman al DIA ha manifestado que la Cámara de Diputados se ve privada de la posibilidad de pronunciarse respecto de instrumentos internacionales que tienen que ver con facultades que le han sido expresamente conferidas por la Constitución, como lo son los impuestos, la doble imposición, las inversiones, aranceles y el comercio exterior en general. Con base en lo anterior propone dotar a la Cámara de Diputados de la facultad de aprobar los tratados internacionales suscritos por el titular del poder ejecutivo federal, particularmente aquellos que versen sobre materias vinculadas a las facultades otorgadas a la Cámara de Diputados por el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y compartir con la Cámara de Senadores la facultad para aprobar las convenciones diplomáticas, tomando en cuenta el impacto que el derecho internacional contemporáneo ha adquirido sobre nuestra legislación secundaria³¹².

Sobre el tema, el IIJ-UNAM opina que es necesario que la Cámara de Diputados comparta la responsabilidad con el Senado de la República de la ratificación de los tratados internacionales, en el entendido que dichos instrumentos tienen un innegable impacto en las leyes que aprueban ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Asimismo, propone una reforma al artículo 1° de la Constitución, con el objeto de que se señale que las normas contenidas en los tratados internacionales de derechos humanos poseen rango constitucional, en aquello que complementen al catálogo de derechos que ofrece la Constitución federal. Por último, el Instituto propone la incorporación del control previo de constitucionalidad de los tratados internacionales en el elenco de instrumentos de derecho procesal constitucional establecidos en el artículo 105 de la Constitución,

³¹² Cfr. Legisladores de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y de Convergencia de ambas Cámaras del Congreso. *Op. cit.* pp. [12,13].

con el objeto de facultar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de proveer una opinión sobre la constitucionalidad de un tratado internacional, pero que todavía no ha sido formalmente ratificado por el Senado de la República. Como resultado de una opinión contraria de la Corte sobre la constitucionalidad de un tratado internacional sujeto a la ratificación de las Cámaras del Congreso de la Unión, se abre la vía de reformar el tratado o de reformar la Constitución³¹³.

Propuesta

Consideramos que la propuesta para hacer partícipe a la Cámara de Diputados en la aprobación de tratados internacionales, aunque otorga mayor legitimidad a esta importante fuente de derecho, no contribuye a lograr el objetivo de hacer mas dinámico y eficiente al sistema de gobierno en México, principalmente porque el lograr acuerdos en dicho órgano, lleno de intereses políticos divergentes, y muchas veces egoístas y partidistas, resulta muy complicado. De acuerdo a lo anterior, consideramos que una reforma en este sentido no debe ser incluida, por el momento, en el elenco de reformas para implementar el sistema de gobierno en México.

Asimismo, y en torno a establecer la jerarquía normativa en el artículo 133 constitucional de forma expresa entre Constitución, leyes del Congreso de la Unión y tratados internacionales, opinamos que actualmente no es oportuno entrar a este tipo de discusiones que pueden tener gran relevancia nacional como internacional para México, en el entendido que nuestro Máximo Tribunal puede resolver e interpretar en torno a este conflicto, como hasta ahora lo ha hecho, pues hoy en día existen problemas que necesitan una pronta reforma constitucional y legal, que son los que por el momento nos deben ocupar.

³¹³ Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. *Op. cit.* pp. 31,32.

*(iv) Revisión de la Cuenta Pública y Autonomía de la Entidad de
Fiscalización Superior de la Federación*

Por último en el presente capítulo, otra cuestión de gran relevancia que se ha mencionado en los distintos trabajos presentados en torno a la reforma política, es la de la fiscalización y revisión de la cuenta pública federal, y la necesidad de su mejora e implementación, por lo que se ha propuesto, entre otras cosas, el dar autonomía a la entidad de fiscalización superior de la federación prevista en el artículo 79 constitucional, o en su caso establecer un órgano que lo sustituya, con el objeto de que cuente con amplias facultades de revisión, y si es necesario de sanción, del ejercicio del gasto público por cualquiera de los tres poderes u organismos constitucionales autónomos.

Es por lo anterior que se ha propugnado por modificar y reformar el artículo 74, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³¹⁴, y

³¹⁴ Sobre el particular, el artículo 74, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados “*revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.*

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la entidad de fiscalización superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización”.

al 79 del mismo ordenamiento³¹⁵, pues hoy en día el ordenamiento jurídico establece que la revisión de la cuenta pública debe ser realizada por la Cámara de

³¹⁵ “**Artículo 79.** La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley. También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

Las entidades fiscalizadas a que se refiere el párrafo anterior deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la Ley.

Sin perjuicio del principio de anualidad, la entidad de fiscalización superior de la Federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la entidad de fiscalización superior de la Federación emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.

Asimismo, sin perjuicio del principio de posterioridad, en las situaciones excepcionales que determine la Ley, derivado de denuncias, podrá requerir a las entidades fiscalizadas que procedan a la revisión, durante el ejercicio fiscal en curso, de los conceptos denunciados y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la Ley, se impondrán las sanciones previstas en la misma. La entidad de fiscalización superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, fincará las responsabilidades correspondientes o promoverá otras responsabilidades ante las autoridades competentes;

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación, el cual se someterá a la consideración del pleno de dicha Cámara y tendrá carácter público. Dentro de dicho informe se incluirán las auditorías practicadas, los dictámenes de su revisión, los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades fiscalizadas a que se refiere la fracción anterior y a la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, así como también un apartado específico con las observaciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación que incluya las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.

Para tal efecto, de manera previa a la presentación del informe del resultado se darán a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser

valoradas por la entidad de fiscalización superior de la Federación para la elaboración del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

El titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que sea entregado a la Cámara de Diputados el informe del resultado, las recomendaciones y acciones promovidas que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes, en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en Ley. Lo anterior, no aplicará a los pliegos de observaciones y a las promociones de responsabilidades, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.

En el caso de las recomendaciones al desempeño las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la entidad de fiscalización superior de la Federación las mejoras realizadas o, en su caso, justificar su improcedencia.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda el informe del resultado a la Cámara de Diputados a que se refiere esta fracción; la Ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición;

III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

Las sanciones y demás resoluciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación podrán ser impugnadas por las entidades fiscalizadas y, en su caso, por los servidores públicos afectados adscritos a las mismas, ante la propia entidad de fiscalización o ante los tribunales a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-H de esta Constitución conforme a lo previsto en la Ley.

La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la Ley. Asimismo, los servidores públicos federales y locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos federales, deberán proporcionar la información y documentación que solicite la entidad de fiscalización superior de la Federación, de conformidad

Diputados, cuerpo político por antonomasia, a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación, y todo lo que ello conlleva.

Sobre este tema, el frente denominado DIA considera necesario facultar al órgano fiscalizador de capacidad para realizar toda clase de investigaciones, solicitar las órdenes de aprehensión y perseguir ante los tribunales los delitos, actividades que precisan de una renovación a fondo de la institución pues no pueden llevarse a cabo sólo con los métodos de contabilidad y auditoría. De acuerdo a lo anterior, la iniciativa propone que el órgano de fiscalización sea dirigido por un consejo integrado por cinco miembros, elegidos por la Cámara de Diputados, uno de los cuales sería nombrado presidente por el consejo del mismo. Por último, entendiendo que el gasto público se ejerce de múltiples formas, que incluso han evolucionado desde la creación de la Auditoría Superior de la Federación, el DIA considera necesario dotarle de independencia técnica para determinar los más eficientes mecanismos de investigación, para lo cual es preciso eliminar las restricciones que imponen los principios de posterioridad y anualidad en la fiscalización³¹⁶.

Por su parte, la propuesta de reforma política presentada por el PRI menciona que, por lo que toca a la revisión de la cuenta pública –que le corresponde hacer anualmente a la Cámara de Diputados–, no hay consecuencias en caso de que no emita dictamen, o de que lo haga en un sentido reprobatorio, no existiendo tampoco consecuencias políticas para los involucrados. Dicha propuesta considera que los tiempos de su presentación, auditoría y aprobación deben reducirse considerablemente, eliminando los principios de anualidad y posterioridad. También propone que se reduzca el tiempo disponible para desahogar las observaciones y recomendaciones, con la misma finalidad de poder

con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. En caso de no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos que establezca la Ley.

El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo”.

³¹⁶ Cfr. Legisladores de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y de Convergencia de ambas Cámaras del Congreso. *Op. cit.* pp. [15,16].

discutir su revisión con mayor oportunidad. Finalmente, considera oportuno que los máximos responsables políticos, en el caso de un uso incorrecto de los recursos públicos, sean sometidos a una moción de censura por parte del poder legislativo³¹⁷.

El IIJ-UNAM, en su trabajo presentado en torno a la reforma del Estado, propone que la Auditoría Superior de la Federación se convierta en un órgano constitucional autónomo, con las características comunes de estos órganos y con las especiales que la función específica de auditoría requiere, lo anterior, con el objeto de que pueda cumplir eficazmente sus funciones, porque los organismos constitucionales autónomos son instituciones ajenas al ámbito de la política, al ámbito de los intereses partidistas, y el Congreso de la Unión es por definición la sede de los intereses de partido³¹⁸.

Asimismo, el IIJ-UNAM propone que la Auditoría Superior de la Federación asuma funciones administrativas de auditoría y fiscalización de los recursos públicos, pero también funciones jurisdiccionales de determinación de responsabilidades contables. Adicionalmente –menciona el Instituto–, las unidades de administración del poder ejecutivo deberían enviar a la Auditoría Superior de la Federación, antes de su entrada en vigor, los proyectos de las normas administrativas de ejecución como las reglas de operación, u otras con el nombre que adquieran, siempre que éstas se dirijan a la aplicación de recursos públicos. Por último, se torna necesaria la legitimación procesal a la Auditoría Superior de la Federación para interponer acciones y controversias constitucionales en el ámbito de su competencia, y en general, todas las acciones judiciales que sean necesarias para el debido cumplimiento de sus responsabilidades³¹⁹.

³¹⁷ Cfr. Senadores del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXI Legislatura del Honorable Congreso de la Unión. *Op. cit.* pp. 34,35.

³¹⁸ Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. *Op. cit.* pp. 41,42.

³¹⁹ Cfr. *Ibid.* p. 42.

Propuesta

De acuerdo a los resultados que ha dado la revisión de la cuenta pública por parte de la Cámara de Diputados, y en específico de la Auditoría Superior de la Federación, cuyas facultades son limitadas, es reconocible que es necesario otorgarle autonomía a dicha entidad al constituir la en organismo constitucional autónomo, con el objeto de que pueda cumplir cabalmente con sus fines de auditoría de la cuenta pública y de vigilancia del correcto ejercicio del gasto público, en el entendido que éste debe ser en estricto cumplimiento del Presupuesto de Egresos, y éste, de manera ideal, en seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo, que en términos de este trabajo debe ser aprobado por el Congreso de la Unión.

Asimismo, es necesario dotar a dicha entidad con algunas facultades adicionales como lo son, de acuerdo a lo que propone el IIJ-UNAM, la legitimación procesal para interponer acciones y controversias constitucionales en el ámbito de su competencia, y en general, todas las acciones judiciales que sean necesarias para el debido cumplimiento de sus responsabilidades, pues consideramos que es menester que la Auditoría Superior de la Federación tenga amplias facultades para imputar responsabilidades por el mal ejercicio, o deficiente, de aplicación del gasto público.

Por último, consideramos imperativo el acortar los tiempos de presentación y revisión de la cuenta pública anual para volver dicha función más dinámica y eficiente, eliminando asimismo los principios de posterioridad y anualidad en la fiscalización que lleve a cabo la entidad de fiscalización superior de la federación.

Conclusión

Antes de concluir con este trabajo, haremos un par de reflexiones generales sobre el sistema de gobierno en México. Primero, queremos mencionar que consideramos que el Estado mexicano tiene las instituciones necesarias para asegurar un gobierno elegido democráticamente, el cual tendrá que rendir cuentas por sus actos u omisiones, por lo que opinamos son infundados los argumentos que critican, con base al temor por el retorno a un régimen hegemónico, el fortalecimiento del sistema presidencial y el otorgamiento de herramientas al Presidente de la República para que pueda cumplir cabalmente su función de administrar y gobernar.

Segundo, y derivado de lo que las condiciones actuales en México han mostrado, nuestro marco jurídico ha sido incapaz de dar soluciones y salidas jurídicas para que un gobierno con oposición real pueda funcionar y actuar, resultando en la necesaria revisión de la legislación que regula la figura presidencial, y a la forma de gobierno en general, con el objeto de evitar la inamovilidad del Ejecutivo Federal. Sin embargo, una reforma de este tipo no puede ser tomada a la ligera y realizada de forma parcial. Es fundamental que primero establezcamos qué tipo de gobierno queremos tener y determinar cuál es la mejor manera de lograrlo. La respuesta es clara, México necesita un gobierno que pueda hacer y llevar a cabo, dentro de los límites del derecho y la legalidad, los cambios y las acciones necesarias para explotar todo su potencial, resultado que consideramos se debe buscar por medio de un sistema presidencial actualizado y reformado.

Es así como, en términos de lo expuesto en el presente trabajo, queremos hacer referencia a cuatro conclusiones parciales, mismas que corresponden a cada uno de los capítulos del presente, respectivamente:

i. Derivado de los conceptos revisados en el primer capítulo de este trabajo, podemos concluir que México tiene claramente un sistema de gobierno presidencial que goza de los elementos necesarios para ser considerado un Estado democrático.

ii. En relación con el segundo capítulo, mismo en el cual se hace una revisión histórica de los diferentes documentos que han regido nuestra vida constitucional y política como país independiente, podemos concluir que México tiene y ha tenido, excepto por dos episodios de su historia, una tradición de tipo presidencial que ha evolucionando y se ha perfeccionado por casi doscientos años, misma que en la revisión de nuestra forma de gobierno, para una eventual reforma, no podemos soslayar.

iii. Asimismo, y derivado del capítulo tercero del presente trabajo, en el cual establecimos y analizamos algunos de los principales aciertos y errores, o problemas, del sistema presidencial mexicano, tanto desde una perspectiva jurídica como práctica, podemos decir que no obstante existen varios elementos positivos y funcionales en nuestra forma de gobierno, resulta necesaria la reforma, implementación, mejoramiento, y en general, fortalecimiento del sistema de gobierno presidencial mexicano, principalmente con el fin de dotar al Ejecutivo Federal de mecanismos, y proveerlo de herramientas, para que pueda superar los obstáculos legales que se le imponen por parte de una oposición fuerte; creando una esfera de acción en donde su actuar esté acotado y limitado por reglas claras y democráticas.

iv. Por último, y en términos del cuarto capítulo, en el que se analizaron una serie de propuestas de reforma al sistema de gobierno mexicano, pudimos concluir que es necesario llevar a cabo una revisión a nuestro marco legal, principalmente constitucional, para actualizar la forma de gobierno que actualmente tiene México. De acuerdo a lo anterior, proponemos las siguientes modificaciones al ordenamiento jurídico:

a. Que la Cámara de Senadores participe, por medio de la figura de la ratificación, en la decisión de nombrar a funcionarios públicos de alto nivel, principalmente a todos los secretarios de Estado, a los titulares de Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, Comisión Nacional del Agua y del organismo encargado de la inteligencia y la seguridad nacional, así como a los titulares de los órganos reguladores más importantes del Estado Mexicano, con excepción de los titulares de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina, mismos funcionarios, que por sus características intrínsecas, deben ser nombrados sin necesidad de ratificación por el Ejecutivo Federal. Sobre la revocación de mandato (así como algún tipo de moción de censura), consideramos que no debe existir reforma o regulación alguna para contemplarla dentro de nuestro sistema jurídico.

b. Reformar el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de que el Ejecutivo Federal pueda publicar parcialmente una ley. No obstante lo anterior, también consideramos que debe existir la anuencia del Congreso para que una ley pueda ser publicada parcialmente, quedando algunas de sus partes pendientes.

c. Consideramos que el Presupuesto de Egresos no debe cambiar su naturaleza actual a la de ley para mantenerse su discusión y aprobación dentro de la Cámara de Diputados, lo anterior bajo la premisa que esta Cámara representa directamente a la población –o por lo menos así se pensó en un principio-, siendo conveniente que dicho órgano sea quien determine la manera de ejercer el gasto público. Por otro lado, consideramos conveniente y necesario que sea reconocido expresamente a nivel constitucional el derecho que tiene el titular del ejecutivo para vetar dicho Presupuesto de Egresos, sólo en el caso de que haya sido modificado por el poder legislativo. Por último, es necesario que nuestra Carta Magna reconozca que en caso de que el proyecto de Presupuesto de Egresos, así

como la iniciativa de Ley de Ingresos, no sean aprobados antes de que comience el ejercicio para el que son propuestos, aplique el mecanismo de la “reconducción”, donde continúe vigente el Presupuesto o la Ley del ejercicio anterior, según corresponda; en el entendido que el Presupuesto de Egresos deberá ajustarse por ciertos parámetros cuantificables.

d. Que el texto constitucional sea reformado para señalar que en la apertura de sesiones del primer periodo del Congreso de la Unión, el Presidente de la República deba presentar por escrito un informe sobre el estado que guarda la administración pública federal, incluyendo el cumplimiento que se ha dado al Plan Nacional de Desarrollo, ya sea personalmente o a través de su Secretario de Gobernación, siendo que en el primer caso puede, si lo desea, emitir un mensaje a la Nación ante el pleno del Congreso. Asimismo, proponemos que quede en los mismos términos el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobre el que las Cámaras en lo particular revisarán el informe presentado por el Presidente, pudiendo solicitar información adicional al titular del Ejecutivo Federal o la comparecencia de altos funcionarios de Estado, sin embargo consideramos que debe acotarse el número de veces en que pueden ser citados los funcionarios de Estado (para que no se abuse del mecanismo) y precisarse que también a éstos se les puede solicitar información por escrito, la cual deberán entregar dentro de los quince días naturales posteriores a la solicitud, excepto que dicho plazo se amplíe por otros quince días por el presidente de la Cámara respectiva, en razón a la cantidad o el tipo de información solicitada.

e. Que el Presidente pueda entregar, dentro de las dos primeras sesiones de cada periodo ordinario del Congreso de la Unión, un máximo de dos iniciativas de ley o de reforma de ley, incluyendo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que se deberá señalar que es una iniciativa con carácter de preferente, ya sea abierta o cerrada, para

ser dictaminada, discutida y votada en la Cámara en la que se presentó, dentro de los treinta días naturales siguientes, plazo idéntico que tendría la Cámara revisora. Si trascurrido dicho plazo no se hubiere presentado el dictamen relativo, el presidente de la Cámara que corresponda debe someter de inmediato al pleno la iniciativa o proyecto para su discusión y votación, garantizándose que el proceso legislativo en el Congreso de la Unión concluya a más tardar el último día de sesiones ordinarias del mismo periodo.

f. Otorgar mayor legitimidad al Plan Nacional de Desarrollo en virtud de lo cual, primero, debe ser aprobado por las diversas fuerzas políticas que conforman el Congreso de la Unión, y segundo, que mediante el informe presidencial que debe rendir anualmente el titular del poder ejecutivo en términos del artículo 69 constitucional, se dé seguimiento a los progresos y avances en cumplimiento del mencionado Plan.

g. Elevar el umbral de dos a cuatro por ciento para que un partido político mantenga su registro. Asimismo, se propone que para que el partido político pueda mantener su registro, el umbral de cuatro por ciento sea alcanzado en por lo menos dos terceras partes de las entidades federativas.

h. Reformar el ordenamiento jurídico para abrir la posibilidad que los legisladores de la Cámara de Diputados y de la de Senadores puedan reelegirse consecutivamente, sin embargo deben tener la limitante los diputados de reelegirse en dos ocasiones, y los senadores en una ocasión, en ambos casos para cumplir un máximo de doce años en el puesto. Sobre la reelección de gobernadores y otros funcionarios municipales, consideramos que nuestra democracia no ha alcanzado la madurez necesaria para dar a las entidades federativas esta libertad.

i. Suprimir a los legisladores federales elegidos mediante el sistema de representación proporcional para que la elección de los legisladores sea únicamente por mayoría relativa, quedando la Cámara de Diputados en 300 legisladores y la de Senadores en 96, de los cuales 64 serían nombrados por mayoría relativa y los 32 restantes por el principio de primera minoría. Asimismo, consideramos como necesario el poner en la mesa de discusión el tema de la llamada “cláusula de gobernabilidad”, con el objeto de facilitar la construcción de mayorías en el Congreso de la Unión.

j. Sobre la segunda vuelta en la elección presidencial, es opinión del suscrito que las razones aducidas para su implementación no son suficientes y no superan los inconvenientes de llevar a cabo una reforma en ese sentido, por lo menos por ahora.

k. En torno a las candidaturas independientes, consideramos que hoy en día su inclusión puede ser algo discutible, en el entendido que en caso de permitirse sería necesaria una amplia regulación y fiscalización a éstas. No obstante no debe descartarse en un futuro implementar dentro de nuestro sistema jurídico la figura de las candidaturas independientes, al día de hoy es algo prescindible dentro de la reforma al sistema político mexicano.

l. Consideramos que no debe llevarse a cabo, por el momento, modificación o reforma alguna al ordenamiento jurídico en torno a los medios de comunicación, sobre la base que es importante que se lleven a cabo algunos procesos electorales para conocer si es suficiente la regulación actual, o es necesario llevar a cabo algún ajuste a la misma.

m. Opinamos que no es menester e imperativo que por el momento se incorpore algún mecanismo de participación ciudadana directa a nuestro marco normativo, como es el plebiscito o el referéndum; en caso de ver la necesidad o conveniencia de implementar alguna figura en ese sentido,

debería ser en todos los casos el referéndum de tipo negativo, es decir, que únicamente se utilice para cancelar leyes o reformas al ordenamiento jurídico.

n. Sobre la llamada iniciativa ciudadana, consideramos que su implementación probablemente sea poco operante en la práctica y se vuelva muy difícil su ejecución. Tal vez sea más viable, para dar voz y voto a los ciudadanos en iniciativas legislativas, incorporar algún mecanismo para que los individuos puedan entregar sus propuestas a los legisladores que los representan, o directamente en las comisiones del Congreso de la Unión, y establecer instrumentos y procedimientos que aseguren que éstas sean analizadas, discutidas y tomadas en cuenta.

o. En torno a las alianzas de partidos políticos para impulsar un candidato común, y a coaliciones electorales, consideramos que deben ser objeto de una regulación minuciosa. Proponemos que se implementen en la legislación electoral mecanismos para obligar cierta estabilidad y continuidad de los gobiernos que son resultado de alianzas electorales, en el entendido que nos parece que el paso lógico si dos partidos políticos tienen un candidato en común, es que dichos entes cogobiernen y apoyen al funcionario elegido durante el tiempo que dure el gobierno que corresponda. A manera de ejemplo, consideramos que debe existir algún mecanismo por el que los grupos parlamentarios de los partidos políticos que apoyaron esa candidatura, formen un mismo bloque en el poder legislativo, formen un mismo grupo parlamentario o coaligado, o, por lo menos, tengan esos grupos parlamentarios un coordinador común. Lo anterior, con el objeto de evitar que el fin de dichas alianzas sea únicamente la estrategia electoral.

p. Una reforma constitucional, y consecuentemente a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y al Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, con el objeto de dotar de mayores facultades a

la Secretaría de Gobernación, y de que sea expresamente reconocido que el Secretario de Gobernación, nombrado por el Presidente de la República y ratificado por el Senado, es el jefe del gabinete, subordinado al titular del poder Ejecutivo Federal. Adicionalmente, consideramos necesario que el nombramiento de los miembros del gabinete por el Presidente de la República cuente con la aprobación del Secretario de Gobernación, misma que deberá ser plasmada en el oficio que sea enviado al Senado para la ratificación respectiva. Asimismo, resulta menester crear una nueva secretaría de Estado que asuma las funciones con las que hoy cuenta la Secretaría de Gobernación pero que no están relacionadas directamente con la función de conducción de la política interior.

q. Sobre la sustitución del Presidente de la República en caso de su muerte o incapacidad declarada, proponemos que el candidato idóneo y natural para encargarse del despacho de los asuntos de la oficina presidencial, sea el Secretario de Gobernación, quien también sería el jefe del gabinete. En torno a lo anterior, quedaría encargado de dichos asuntos de forma automática, teniendo como responsabilidad llevar a cabo la tarea de gobernar en tanto el Congreso elige un Presidente interino o sustituto en términos del artículo 84 y 85 constitucionales, eliminándose la figura de Presidente provisional de dichas disposiciones y eliminando la facultad de la Comisión Permanente de nombrar Presidente provisional o interino pues, en todo, caso su función sería convocar a sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión. Asimismo, el encargado del despacho de los asuntos del Presidente tendría que entregar un informe de actividades al Congreso de la Unión al término de dicha sustitución. Para faltas temporales del Presidente por periodos mayores a 30 días, con aprobación del Congreso de la Unión, el Secretario de Gobernación se encargaría del despacho presidencial. La propia Constitución, o una ley federal, que probablemente podría ser la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, debería establecer un orden de secretarios de Estado que se encargarían del

despacho presidencial, en caso de falta o incapacidad del Secretario de Gobernación. El nuevo Presidente –interino o sustituto- nombrado, estaría exento del requisito de no ser secretario, subsecretario, Procurador o gobernador, seis meses antes de su nombramiento, según se desprende de la fracción VI del artículo 82 constitucional, con el fin de poder elegir a la persona idónea en una situación extraordinaria, como lo es la que se contempla en este apartado.

r. Que se cree un órgano que tome el nombre de Fiscalía General del Estado que tenga como función la persecución de delitos. Consideramos que la función de representación social debe permanecer dentro de la esfera del Ejecutivo Federal dentro del ministerio público, cuyo titular sería el Procurador General de la República. Asimismo, sería conveniente la creación de un Consejo de la Fiscalía General del Estado, a similitud del Consejo de la Judicatura Federal, para supervisar el correcto desarrollo y desempeño de la Fiscalía General. Por último, consideramos como una idea adecuada el que la policía que preste su servicio a la Fiscalía General del Estado dependa del Ejecutivo Federal.

s. Opinamos que la propuesta para hacer partícipe a la Cámara de Diputados en la aprobación de tratados internacionales no contribuye a lograr el objetivo de hacer más dinámico y eficiente al sistema de gobierno en México. Asimismo, y en torno a establecer la jerarquía normativa en el artículo 133 constitucional, de forma expresa, entre Constitución, leyes del Congreso de la Unión y tratados internacionales, opinamos que actualmente no es oportuno entrar a este tipo de discusiones que pueden tener gran relevancia nacional como internacional para México.

t. Otorgar autonomía a la entidad de fiscalización superior de la federación al constituir la en organismo constitucional autónomo, con el objeto de que pueda cumplir cabalmente con sus fines de auditor de la

cuenta pública, y de vigilancia del correcto ejercicio del gasto público, mismo que debe ser en estricto cumplimiento del Presupuesto de Egresos. Asimismo, es necesario dotar a dicha entidad con algunas facultades adicionales como lo son la legitimación procesal para interponer acciones y controversias constitucionales en el ámbito de su competencia, y en general, todas las acciones judiciales que sean necesarias para el debido cumplimiento de sus responsabilidades, en el entendido que es necesario que dicha entidad tenga facultades para imputar responsabilidades por el mal ejercicio, o deficiente, de aplicación del gasto público. Por último, consideramos imperativo el acortar los tiempos de presentación y revisión de la cuenta pública anual para volver dicha función más dinámica y eficiente, eliminando los principios de posterioridad y anualidad en la fiscalización y revisión que lleve a cabo la Auditoría Superior de la Federación.

En términos de lo que proponemos, no queremos dejar de mencionar que aunque siempre existe riesgo en dotar al Ejecutivo Federal de más facultades, mismas que pueden ser usadas en contra del sistema que tanto trabajo le ha costado a los mexicanos construir, es un riesgo que debemos tomar. Nuestro país no se puede dar el lujo de tener un Presidente maniatado y condenado a la inamovilidad. Ya lo menciona Giovanni Sartori cuando dice: “no acepto que podamos darnos el lujo de gobierno estancados, inmóviles e impotentes. El gobierno eficaz es un riesgo que debemos aceptar, aunque sólo sea porque las otras opciones son peores”³²⁰.

Por último, es imperativo indicar que la reforma del Estado, a la que nos referimos en el presente trabajo, para que funcione, debe ser integral. Es así por lo que proponemos varios mecanismos que, de acuerdo al análisis realizado, van a dar los resultados deseables siempre y cuando sean aplicados en su conjunto, en el entendido que si la reforma en comento se implementa de forma parcial o con elementos contradictorios, sin vislumbrar cuál es el objetivo a lograr, los efectos no

³²⁰ Giovanni Sartori. *Op. cit.* p. 130.

serán los esperados y al final seguiremos por la misma senda por la que hoy en día transitamos. Una reforma al sistema presidencial mexicano es hoy necesaria. México no puede seguir dándose el lujo de mantener las condiciones actuales, perdiendo día a día su posicionamiento mundial.

Bibliografía

Fuentes Bibliográficas

- ACKERMAN, Bruce. *La Nueva División de Poderes*. José Manuel Salazar (trad.). México. Fondo de Cultura Económica. 2007. pp. 193.
- ARENAL FENOCHIO, Jaime del. “Marco jurídico” en *México y sus Constituciones. Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, 1865*. Patricia Galeana (compiladora). México. Fondo de Cultura Económica y Archivo General de la Nación. 1999. pp. 299-313.
- CARBONELL, Miguel y Pedro Salazar. *División de Poderes y Régimen Presidencial en México*. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 2006. pp. 175.
- CARPIZO, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*. 19ª ed. México. Siglo XXI editores, S.A. de C.V. 2006. pp. 279.
- CARRILLO PRIETO, Ignacio. “Nuestros días y los de la Constitución de 1857” en *México y sus Constituciones. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1857*. Patricia Galeana (compiladora). México. Fondo de Cultura Económica y Archivo General de la Nación. 1999. pp. 271-283.
- DAHL, Robert A. *La Poliarquía. Participación y Oposición*. 2ª ed. Julia Moreno San Martín (trad.). España. Grupo Anaya, S.A. (Editorial Tecnos). 2002. pp. 228.

- FIX ZAMUDIO, Héctor. “Marco jurídico” en *México y sus Constituciones. Acta Constitutiva y de Reformas, 1847*. Patricia Galeana (compiladora). México. Fondo de Cultura Económica y Archivo General de la Nación. 1999. pp. 198-242.
- FIX ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia Carmona. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. 5 ed. México. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. 2007. pp. 1147.
- GALEANA, Patricia. “Marco histórico” en *México y sus Constituciones. Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, 1865*. Patricia Galeana (compiladora). México. Fondo de Cultura Económica y Archivo General de la Nación. 1999. pp. 284-298.
- GARCÍA CANTÚ, Gastón. “La terrible vecindad en 1847” en *México y sus Constituciones. Acta Constitutiva y de Reformas, 1847*. Patricia Galeana (compiladora). México. Fondo de Cultura Económica y Archivo General de la Nación. 1999. pp. 190-197.
- HAMILTON, Alexander, James Madison y John Jay. *El Federalista*. 2ª ed. en español. Gustavo R. Velasco (trad.). México. Fondo de Cultura Económica. 2006. pp. 430.
- HERNÁNDEZ LICONA, Juan Manuel. *El Plebiscito, el Referéndum y la Iniciativa Popular*. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. Cámara de Diputados. 2007. pp. 57.

- JIMÉNEZ CODINACH, Guadalupe. “Primer proyecto de Constitución del México independiente” en *México y sus Constituciones. Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, 1822*. Patricia Galeana (compiladora). México. Fondo de Cultura Económica y Archivo General de la Nación. 1999. pp. 64-77.
- LABASTIDA, Horacio. “Historia política de la Constitución de 1857” en *México y sus Constituciones. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1857*. Patricia Galeana (compiladora). México. Fondo de Cultura Económica y Archivo General de la Nación. 1999. pp. 243-271.
- LIJPHART, Arent. *Las Democracias Contemporáneas*. 4 ed. Elena de Grau (trad.). España. Editorial Ariel, S.A. 1999. pp. 255.
- LINZ, Juan. *La quiebra de las democracias*. Rocío Terán (trad.). España. Alianza Editorial. 1987. pp. 169.
- LINZ, Juan. *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Estados Unidos de América. The John Hopkins University Press. 1996. pp. 479.
- MAQUIAVELO, Nicolás. *El Príncipe*. Miguel Ángel Granada (trad.). España. Alianza Editorial, S.A. 2000. pp. 156.
- MAYAGOITIA, Alejandro. “Apuntes sobre las Bases Orgánicas” en *México y sus Constituciones. Bases Orgánicas de la República Mexicana, 1843*. Patricia Galeana (compiladora). México. Fondo de Cultura Económica y Archivo General de la Nación. 1999. pp. 150-189.
- PORRÚA PÉREZ, Francisco. *Teoría del Estado*. 39ª ed. México. Editorial Porrúa S.A. de C.V. 2005. pp. 531.

- RABASA, Emilio O. “Análisis Jurídico” en *México y sus Constituciones. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824*. Patricia Galeana (compiladora). México. Fondo de Cultura Económica y Archivo General de la Nación. 1999. pp. 89-95.
- SARTORI, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada*. 3ª ed. Roberto Reyes Mazzoni (trad.). México. Fondo de Cultura Económica. 2008. pp. 247.
- SORDO CEDEÑO, Reynaldo. “El grupo centralista y la Constitución de las Siete Leyes, 1835-1837” en *México y sus Constituciones. Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana, 1836*. Patricia Galeana (compiladora). México. Fondo de Cultura Económica y Archivo General de la Nación. 1999. pp. 96-114.
- TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México (1808-2005)*. 25ª ed. México. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. 2008. pp. 1179.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *La democracia en América*. 4ª reimpresión. Luis R. Cuellar (trad.). México. Fondo de Cultura Económica. 1984. pp. 751.
- TOURAIN, Alain, *¿Qué es la democracia?* 2ª ed. en español. Horacio Pons (trad.). México. Fondo de Cultura Económica. 2006. pp. 309.
- VALADÉS, Diego. *El Control del Poder*. Argentina. Ediar. Universidad Nacional Autónoma de México. 2005. pp. 215.

- VÁZQUEZ, Josefina Zoraida. “El contexto histórico del constituyente de 1824” en *México y sus Constituciones. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824*. Patricia Galeana (compiladora). México. Fondo de Cultura Económica y Archivo General de la Nación. 1999. pp. 78-88.
- VÁZQUEZ MANTECÓN, María del Carmen. “Las Bases Orgánicas y la danza de los caudillos en los cuarenta” en *México y sus Constituciones. Bases Orgánicas de la República Mexicana, 1843*. Patricia Galeana (compiladora). México. Fondo de Cultura Económica y Archivo General de la Nación. 1999. pp. 132-150.
- VENEGAS TREJO, Francisco. “Desarrollo cronológico del Congreso Constituyente de Querétaro” en *México y sus Constituciones. Vigencia de la Constitución de 1917*. Patricia Galeana (compiladora). México. Fondo de Cultura Económica y Archivo General de la Nación. 1999. pp. 314-321.
- VEGAS VERA, David M. *México: una forma republicana de gobierno. Ideas fundamentales sobre formas de gobierno en México, 1810-1995*. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 1995. pp. 372.

Fuentes Hemerográficas

- BASAVE, Agustín. “El tabú del parlamentarismo” en *Excelsior. Nacional*. México, Distrito Federal. 5 de abril de 2010. Año XCIV. Tomo II. Número 33,815. pp. 16.

- BELTRÁN, Ulises y Alejandro Cruz. “Minorías mal representadas entrapan al Congreso” en *Excelsior. Nacional*. México, Distrito Federal. 5 de abril de 2010. Año XCIV. Tomo II. Número 33,815. pp. 4,5.
- CÓRDOBA, José. “Para gobernar México” en *Nexos en Línea*. <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=56106>. 1 de diciembre de 2009.
- GÓMEZ SALGADO, Arturo. “Burocracia Mexicana, la más cara e ineficiente de mundo” en *M Semanal*. México. 18 de octubre de 2010. Año 13. Número 667. pp. 30-33.
- TENORIO, Guillermo. “Candidatura común y alianza democrática” en *Mundo Ejecutivo. Columnistas*. <http://www.mundoejecutivo.com.mx/opinion/columnistas/guillermo-tenorio/candidatura-comun-y-alianza-democratica.html>. 5 de octubre de 2010.

Fuentes Legislativas

- Código Electoral del Estado de México, *actualizado al 25 de septiembre de 2010*.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *actualizado al 7 de abril de 2009*.
- Código Penal Federal, *actualizado al 19 de agosto de 2010*.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, *actualizada al 21 de septiembre de 2010*.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *actualizada al 29 de julio de 2010.*
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo, *actualizada al 30 de mayo de 2000.*
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *actualizada al 17 de junio de 2009.*
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, *publicada al 27 de mayo de 2010.*

Otras Fuentes

- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. *Decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Diario Oficial de la Federación. 13 de noviembre de 2007.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *II Censo de Población y Vivienda.* México.
<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2005/Default.aspx>. 2005.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. *La Reforma del Estado. Propuesta del IIJ-UNAM para la Actualización de las Relaciones entre Poderes del Sistema Presidencial Mexicano.* México. Convenio de Consultoría Institucional celebrado entre el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República y el Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2009. pp. 45.

- Legisladores de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y de Convergencia de ambas Cámaras del Congreso. *Proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México. Frente denominado Diálogo para la Reconstrucción de México (DIA). 18 de febrero de 2010. pp. [45].
- Poder Ejecutivo del Estado de México. *Decreto 165. Reforma del párrafo tercero y se derogan los párrafos quinto y séptimo del artículo 12 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*. Gaceta de Gobierno del Estado de México. Tomo CXC. No. 53. Toluca de Lerdo, México. 21 de Septiembre de 2010.
- Poder Ejecutivo del Estado de México. *Decreto 173. Reforma del artículo 22 en su segundo párrafo; la denominación del capítulo sexto del título segundo, del libro segundo; 67; 105 en su fracción V; 151 en su fracción II; 230 fracción V en su inciso a); 231 en su fracción II; 265 fracción II en su primer párrafo; 267 en sus párrafos primero y segundo; 280 en su primer párrafo; se deroga el artículo 76; la fracción V del artículo 147 y la fracción II del artículo 233, del Código Electoral del Estado de México*. Gaceta de Gobierno del Estado de México. Tomo CXC. No. 56. Toluca de Lerdo, México. 25 de Septiembre de 2010.
- Presidente de la República. *Iniciativa de Decreto por el se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México. Secretaría de Gobernación. Subsecretaría de Enlace Legislativo. Oficio No. SEL/300/3612/09. 15 de diciembre de 2009. pp. 42.

- Real Academia Española. “Burocracia” en *Real Academia Española*. <http://www.rae.es/rae.html>. 27 de julio de 2010.
- Secretaría de la Función Pública. *Comunicado de Prensa No. 42/2010*. México. 13 de septiembre de 2010.
- Senadores del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXI Legislatura del Honorable Congreso de la Unión. *Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México. 23 de febrero de 2010. pp. 75.