

SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO:
DOS SIGLOS DE EVOLUCIÓN

JORGE CARPIZO

SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO:
DOS SIGLOS DE EVOLUCIÓN



SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO:
DOS SIGLOS DE EVOLUCIÓN

Primera Edición septiembre 2011

Tiraje: 1000 Ejemplares

© Jorge Carpizo

© EDITORIAL ADRUS S.R.L.
Av. República de Argentina N°124 Urb. La Negrita
Arequipa - Perú
Teléf. 054-227330
editorial_adrus@hotmail.com

HECHO EL DEPÓSITO LEGAL
EN LA BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ
N° xxxxxx
ISBN: xxxxxxxx

Composición y diagramación de interiores:
José Luis Vizcarra Ojeda
Diseño de carátula:
www.cromosapiens.com
Corrección ortográfica:
EDITORIAL ADRUS S.R.L.

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico ni mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación, sin permiso expreso del autor.

CONTENIDO

Liminar	ix
Presentación.....	xi
I. El sistema presidencial en la Constitución de 1824	3
II. El sistema presidencial en la Constitución de 1857	20
III. El sistema presidencial en la Constitución de 1917	37
IV. Organización del ejecutivo y el principio de no-reelección.....	50
V. La sustitución presidencial y el gabinete.....	67
VI. El presidencialismo mexicano.....	81
VII. De presidencialismo a sistema presidencial: A. De partido político predominante a siste- ma tripartito de partidos B. Fortalecimiento del poder legislativo C. Fortalecimiento del poder judicial	88
VIII. De presidencialismo a sistema presiden- cial: A. Influencia en la economía B. Ejér- cito C. Medios de comunicación D. Federe- ralismo	103

IX.	Del presidencialismo a sistema presidencial: A. Designación del sucesor y los gobernadores B. Los aspectos internacionales C. El gobierno del Distrito Federal D. El final de un mito.....	113
X.	Facultades que el presidente ha adquirido, y una última reflexión.....	117

Liminar

Es innecesario poner una nota liminar a un ensayo, vigoroso como todos los suyos, del eminente maestro y jurista mexicano Jorge Carpizo, ampliamente conocido entre nosotros. Lo hemos tenido aquí varias veces y durante décadas ha sido un impulsor infatigable del constitucionalismo latinoamericano, como a todos nos consta. La última vez que lo tuvimos en Lima fue hace unos meses, en noviembre de 2010 -aprovechó también su viaje para visitar las universidades de Trujillo - en donde acudió a la maestría de Derecho Constitucional de la Universidad Católica para impartir una clase magistral sobre el presidencialismo mexicano y su evolución histórica. El tema, de por sí, atrajo la atención de los asistentes y también de quienes lo acompañábamos en ese momento, pues el ejemplo mexicano es uno de los más sugestivos de nuestra América. No solo por la forma como se ha desarrollado, en medio de tantos contratiempos, sino por la peculiar experiencia del partido hegemónico - que duró más de setenta años - y la posterior evolución democrática, hecha sin disparar un tiro y que llega hasta nuestros días, si bien aun no se agota. De ahí que le pedimos a nuestro invitado que nos haga llegar un texto alusivo a esa espléndida charla que ahora publicamos, gracias al empuje y dinamismo de nuestro buen amigo Gerardo Eto Cruz.

Otros son, sin lugar a dudas los problemas que hoy inquietan a ese gran país hermano: la seguridad ciudadana, sin lugar a dudas, pero en otros campos institucionales el progreso ha sido enorme. En el caso del presidencialismo ha llamado la atención incluso de

talentosos observadores extranjeros que, no empeece, han sugerido formulas desconcertantes (como es el caso del egregio Sartori) o anatópicas, como aquella que quiere instaurar un parlamentarismo en nuestros países, en cualesquiera de sus formas.

Al margen de su extensa obra, el interés de Carpizo ha sido, por lo menos en los últimos tiempos, los aspectos centrales del presidencialismo mexicano - y por extensión de todos los nuestros - como en este trabajo puede comprobarse, así como la democracia y la gobernabilidad en nuestra América. Tenemos así la ocasión de leer directamente y sin intermediarios, un ensayo ilustrador y que nos será de indiscutible utilidad.

No es esta, por cierto, la primera publicación que hace el profesor Carpizo entre nosotros. Y esperamos que tampoco sea la última. Porque textos como éste, son los que, sin la menor duda, nos permiten conocer mejor lo nuestro.

Lima, agosto de 2011.

Domingo García Belaunde

Presentación

El detallado recuento histórico que nos ofrece el profesor Carpizo en el presente ensayo, que da cuenta de poco más de dos siglos de marchas y contramarchas en el control del poder, demuestra fehacientemente una verdad apodíctica, a saber: que los cambios jurídicos van siempre precedidos de importantes transformaciones sociales, a las cuales el Derecho busca, precisamente, dar respuesta.

En efecto, bien podría afirmarse que cada una de las Constituciones mexicanas aquí reseñadas (las de 1824, 1857 y 1917) son, al mismo tiempo, reflejo y consecuencia de su propio tiempo. La primera de ellas, influenciada como todas las de su época por la Constitución de Cádiz y de Estados Unidos, tuvo por virtud instaurar un sistema presidencial en el que, sin contar la facultad de veto suspensivo del Presidente de la República, existió una decidida apuesta por fortalecer a los poderes legislativo y judicial como contrapeso del ejecutivo. Por su parte, la Constitución de 1857, como bien anota el ensayista, tuvo su origen en una situación de grave inestabilidad política vivida en los años precedentes, lo cual llevó a tomar medidas radicales como la supresión de la vicepresidencia (que había ocasionado “intrigas y rebeliones”), del Senado (posteriormente restaurado) y de la facultad de veto del Presidente (variándosela por una simple opinión no vinculante).

Pero es la Constitución de 1917 la que, sin lugar a dudas, refleja de un modo más que fidedigno la íntima relación que es posible

establecer entre los acontecimientos históricos que son impulsados desde la sociedad y el necesario encuadre que esas transformaciones precisan en un texto normativo como es la Ley Fundamental. En efecto, sabido es que la Constitución de Querétaro no sólo se caracterizó por contemplar en su texto importantes normas, pioneras todas ellas, en relación al reconocimiento y protección de los derechos sociales, sino que además significó un importante avance en lo que atañe a la separación y control de poderes en una sociedad democrática.

De ahí que, pese a que las Constituciones exhiben esa rigidez de la cual carecen las demás normas del Estado, aquéllas comparan con éstas una característica esencial común a toda obra jurídica, y ésta es que su contenido puede ser “mutado” por la realidad que ellas intentan normar. Ello explica bien por qué, como señala el autor, acontecimientos tales como el auge del Partido Nacional Revolucionario (PNR) o el ejercicio “de facto” de ciertas potestades por parte del Presidente de la República, terminaron por modificar las bases mismas del sistema presidencial mexicano acuñado por su Constitución histórica, tornándolo en “presidencialismo”. Esa misma interrelación entre hecho y norma es la que explica por qué razones, a criterio del profesor Carpizo, las causas del presidencialismo en México han desaparecido en la actualidad, virando nuevamente hacia el status quo inicial: crisis económica, transición des un sistema partidista unitario hacia uno tripartito, fortalecimiento del Poder Judicial (destacando, en este punto, la conversión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un auténtico Tribunal Constitucional), etc.

Ahora bien, pocos escenarios son tan propicios para analizar las dinámicas del control del poder como el panorama de tensión que opone a los regímenes presidencial y parlamentario en el marco de la discusión sobre cuál debería ser el mejor modelo para organizar los poderes del Estado en una sociedad democrática. En ese contexto, la influencia decisiva de la teoría de la separación de poderes, entendida hoy como “coordinación” de pesos y contra-

pesos, aboga necesariamente a favor de la consideración de que ningún sistema es bueno en sí mismo, sino que sus ventajas y desventajas dependen de las necesidades que exhibe una sociedad en un tiempo y espacio determinados. Así lo demuestra, por ejemplo, la historia reciente del Estado peruano, en el que, a semejanza del caso mexicano, se optó inicialmente por un régimen presidencial, para luego, al vaivén de las experiencias y coyunturas históricas, introducir algunas figuras propias del régimen parlamentario, como es la del Consejo de Ministros, institución que perdura hasta nuestros días.

Es verdad que el régimen presidencial, modelo común tanto al Perú (artículo 110° de la Constitución de 1993) así como a México (artículo 80° de la Constitución de 1917), presupone un Presidente de la República cuyo origen reside en el voto popular y concentra las facultades directrices de la política nacional e internacional. Sin embargo, no cabe perder de vista que un poder de semejantes magnitudes, idealmente orientado a la consecución del bien común, está siempre expuesto al riesgo de su uso perverso, lo cual lamentablemente ha sido un episodio recurrente en los países de nuestra región. De ahí que no podamos sino suscribir el pensamiento del profesor Carpizo cuando señala que “un poder predominante, sea el que sea, siempre tenderá al abuso del poder”.

En ese contexto, no cabe duda que un adecuado despliegue de los controles intra y extra orgánicos resulta decisivo no sólo para evitar los eventuales desbordes y excesos en el ejercicio del poder (cuya asignación hay que encontrarla en la propia Constitución), sino también para generar eficiencia y dinamismo en el manejo de la cosa pública. No de otro modo, por cierto, podría lograrse una mejor asignación de responsabilidades a los órganos que tienen encomendada la delicada labor de llevar a cabo el “programa constitucional” relativo a la atribución de competencias y protección de los derechos fundamentales.

En suma, es para nosotros motivo de enorme satisfacción presentar a la comunidad jurídica de nuestro país el formidable ensayo del profesor Jorge Carpizo, intitulado “Sistema presidencial mexicano: dos siglos de evolución”, que constituye toda una visión quintaesenciada del régimen constitucional mexicano, y que sale a la luz por vez primera en nuestro medio.

De nuestro autor sólo podemos decir que es uno de los más representativos exponentes del pensamiento constitucional de México, tiene una producción iusconstitucional de primera línea, ha sido rector de una institución ya emblemática en Latinoamérica, esto es, la Universidad Autónoma de México, hoy Investigador Emérito de la misma. Igualmente, ha sido director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Corolario de toda una vida de entrega a la reflexión académica, hoy es el Presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.

Lima, agosto de 2011.

*Dr. Gerardo Eto Cruz
Magistrado del Tribunal Constitucional
Director General del Centro de Estudios Constitucionales*

SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO: DOS SIGLOS DE EVOLUCIÓN

Jorge Carpizo*

*A Alfonso Navarrete Prida, inteligencia y voluntad volcadas
al servicio público y al fortalecimiento del Estado de Derecho.*

SUMARIO**: I. El sistema presidencial en la Constitución de 1824 II. El sistema presidencial en la Constitución de 1857 III. El sistema presidencial en la Constitución de 1917 IV. Organización del ejecutivo y el principio de no-reelección V. La sustitución presidencial y el gabinete VI. El presidencialismo mexicano VII. De presidencialismo a sistema presidencial: A. De partido político predominante a sistema tripartito de partidos B. Fortalecimiento del poder legislativo C. Fortalecimiento del poder judicial VIII. De presidencialismo a sistema presidencial: A. Influencia en la economía B. Ejército C. Medios de comunicación D. Federalismo IX. De presidencialismo a sistema presidencial: A. Designación del sucesor y los gobernadores B. Los aspectos internacionales C. El gobierno del Distrito Federal D. El final de un mito X. Facultades que el presidente ha adquirido, y una última reflexión

* Investigador emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la cual fue rector, adscrito al Instituto de Investigaciones Jurídicas donde se desempeñó como su director. Presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.

** Agradezco a Isabel Cacho la eficiente transcripción de este manuscrito, y a Isidro Saucedo sus atinadas sugerencias de forma.

El sistema presidencial mexicano actual es el fruto de una evolución que comenzó con las discusiones efectuadas en el Congreso Constituyente de 1823-1824.

Un antecedente es el **Plan de Constitución Política de la Nación Mexicana**, presentado al Congreso Constituyente el 28 de mayo de 1823, por ocho personajes encabezados por José del Valle. Dicho Plan no fue discutido por el Constituyente. No obstante, uno de sus autores, José María Bocanegra, afirmó que influyó en la Constitución de 1824.

Es cierto que en el mencionado Plan se encuentran artículos, cuyos principios se asemejan a algunos de la primera Constitución del México independiente; empero, en el Plan el congreso designaba al ejecutivo colegiado, aunque sus miembros no eran políticamente responsables ante el órgano legislativo.

Nuestro sistema presidencial ha tenido suerte muy diversa en su evolución: épocas en que ha funcionado adecuadamente, las menos; dictaduras; caudillajes; golpes de Estado; predominio del poder legislativo; reforzamiento de las facultades ejecutivas; coexistencia con un partido predominante; tendencias a debilitar al ejecutivo o a cercenarle facultades; lucha por conseguir un adecuado régimen de pesos y contrapesos entre los poderes políticos.

A la evolución del sistema presidencial mexicano se aboca este ensayo, destacando sus momentos y etapas más importantes.

*

I. El sistema presidencial en la Constitución de 1824

1. ¿Qué sistema de gobierno asentó la primera Constitución del México independiente?

Antonio Martínez Báez¹, Daniel Moreno², José C. Valadés³ y Jorge Sayeg⁴ afirman que se estableció un sistema presidencial.

Moreno, Valadés y Sayeg sostienen que el sistema presidencial de 1824 se basó en el modelo norteamericano; para Sayeg el presidente gozó de una amplia autonomía política que lo constituyó en el verdadero centro de poder. José C. Valadés afirma que la supremacía y los mayores poderes se le concedieron al congreso.

Jesús Reyes Heróles concuerda con el doctor José María Luis Mora en que la Constitución dejó al congreso una autoridad sin límites⁵, porque los liberales llegaban a los primeros congresos con un gran temor hacia el despotismo de un caudillo; tenían en su mente el ejemplo de Iturbide, y de aquí su defensa por el principio de la división de poderes y de la supremacía del legislativo⁶.

2. Entre los principales textos que influyeron en los constituyentes mexicanos de 1824 se encuentra la Constitución de Estados

1 Martínez Báez, Antonio, "El presidencialismo mexicano en el siglo XIX", México, sobretiro de la **Revista de Historia de América**, 1967, núms. 63-64, p. 69.

2 Moreno, Daniel, **Derecho constitucional mexicano**, México, Editorial Pax-México, 1972, p. 124.

3 Valadés, José C., **Orígenes de la República Mexicana. La aurora constitucional**, México, Editores Mexicanos Unidos, 1972, p. 24.

4 Sayeg Helú, Jorge, **El constitucionalismo social mexicano**, México, Cultura y Ciencia Política, 1972, t. I, p. 151.

5 Reyes Heróles, Jesús, **El liberalismo mexicano**, t. I, **Los orígenes**, México, UNAM, 1957, pp. 314 y ss.

6 Reyes Heróles, Jesús, **El liberalismo mexicano**, t. II, **La sociedad fluctuante**, México, UNAM, 1958, p. 30.

Unidos. Así, aunque no se está refiriendo específicamente al sistema de gobierno, en la introducción, los constituyentes expresaron: “Felizmente tuvo un pueblo dócil a la voz del deber, y un modelo que imitar en la República floreciente de nuestros vecinos del Norte”⁷.

Lorenzo de Zavala afirmó que el manual y modelo para los constituyentes mexicanos era la Constitución norteamericana, de la que corría una mala traducción impresa en la ciudad de Puebla. En las crónicas del Acta Constitutiva, en varias ocasiones, se hace alusión a las instituciones norteamericanas⁸.

F. Jorge Gaxiola sugiere que en Miguel Ramos Arizpe influyó el proyecto de Constitución para la República Mexicana, redactado por Esteban F. Austin, quien en su proyecto mezcló principios de las Constituciones de Norteamérica y de Cádiz.

En el manuscrito de su proyecto, Austin escribió que de la Constitución de Cádiz se debían copiar los artículos 133 al 139, en lo que respecta a la formación de las leyes; del 225 al 227, en lo relativo a los secretarios de Estado y del 246 al 281, para la administración de justicia.

El proyecto de Austin estaba redactado en inglés, y entre los artículos que se tradujeron se encuentran aquellos relativos a la organización del poder ejecutivo⁹.

7 Tena Ramírez, Felipe, **Leyes fundamentales de México: 1808-1964**, México, Porrúa, 1964, p. 163.

8 Como ejemplos se pueden citar las pp. 475, 480 y 535 de las **Crónicas del Acta Constitutiva de la Federación**, México, Comisión para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y el Centenario de la Restauración del Senado, 1974, 2 vols.

9 Gaxiola, F. Jorge, “Orígenes del sistema presidencial. Génesis del Acta Constitutiva de 1824”, **Revista de la Facultad de Derecho de México**, México, UNAM, t. II, núm. 6, 1952, pp. 26-32.

Así, entre los principales documentos que inspiraron a los constituyentes mexicanos de 1824 se pueden enunciar: la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica, la Constitución española de Cádiz y el proyecto de Austin, sin desconocerse el pensamiento francés, en forma principal las ideas de Rousseau, Montesquieu y Sièyes, así como los códigos fundamentales de 1791, 1793 y 1795; e indirectamente el pensamiento inglés en las obras de Locke y Blackstone.

3. El artículo séptimo de la Constitución asentó que el congreso se dividía en dos cámaras: una de diputados y otra de senadores.

Mario de la Cueva afirma que este régimen bicameral responde a las exigencias del federalismo. Los diputados eran electos por el pueblo cada dos años; en cambio los senadores lo eran por las legislaturas locales por cuatro años, pero renovables por mitad de cada dos años¹⁰.

El doctor Mora escribió que dividir al congreso en dos cámaras era una sabia medida y, desde luego, una precaución que evitaría los triunfos de la demagogia¹¹.

El autor del **Catecismo Político de la Federación Mexicana** -quien, al parecer, fue el propio doctor Mora-, se preguntó si no sería mejor que el congreso estuviese integrado por una sola cámara y se contestó que no, debido a que el establecimiento de las leyes necesita calma y meditación, lo que no se consigue con la existencia del sistema unicameral¹².

10 Cueva, Mario de la, "La Constitución de 5 de febrero de 1857", **El constitucionalismo a mediados del siglo XIX**, México, UNAM, 1957, t. II, p. 1245.

11 Mora, José María Luis, **México y sus revoluciones**, México, Porrúa, 1965, t. I, p. 283.

12 Textualmente la respuesta es la siguiente: "No, porque para establecer leyes o reglas generales se necesita lentitud, calma, meditación, y nada de esto es posible por el orden común conseguirlo en una sola cámara, en

Resulta interesante hacer notar que en esos comentarios no hay referencia al binomio sistema bicameral-régimen federal, cuando es innegable que la existencia del senado sí respondió en aquel entonces al pensamiento federal¹³, pero los anteriores comentarios nos hacen ver que también se basó en otras ideas, como son la perfección de la ley y el equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo.

Los artículos 23 y 29 expresamente señalaron que el presidente y el vicepresidente, los secretarios del despacho y los oficiales de sus secretarías no podían ser diputados ni senadores. Es decir, se asentaba un principio propio del régimen presidencial.

El congreso tenía un solo periodo de sesiones que comenzaba el 10. de enero y terminaba el 15 de abril, pudiéndose prorrogar hasta por treinta días útiles por propia decisión o a petición del presidente de la República¹⁴.

que algún orador fogoso y elocuente puede en un momento de calor y de entusiasmo sorprender a sus compañeros y hacer que voten, sin examen, medidas desacertadas que produzcan una ley inicua o fuera de propósito. Este terror se aleja mucho con las dos cámaras, porque debiendo ser discutidas las leyes dos, tres y cuatro veces, y siempre en distintos periodos de tiempo, son de necesidad más examinadas, hay menos motivo para temer que sean obra de las pasiones y, por lo mismo, esperanzas más fundadas del acierto" en "Catecismo político de la Federación mexicana", **Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones**, México, Cámara de Diputados, XLVI Legislatura, 1967, t. I, p. 549.

- 13 Al respecto puede consultarse Carpizo, Jorge, "Sistema federal mexicano", **Los sistemas federales del Continente Americano**. México, Fondo de Cultura Económica, 1972, pp. 521-522, y Carpizo, Jorge, "El sistema representativo en México", **Revista Jurídica Veracruzana**, Jalapa, Veracruz, México, t. XXIII, núm. 2, 1972, pp. 11 y 12.
- 14 En el "Catecismo político de la Federación mexicana", obra citada, nota 12, p. 562, se pregunta el autor: "¿Y qué no es mejor que el congreso general esté en sesiones todo el año?" Y se contesta así: "Es más cómodo para los representantes de la nación y más útil para el público el que haya recesos, para que en ellos puedan reunirse las comisiones con más calma y meditar los proyectos de ley que deban presentar sin la premura con que se hace en el tiempo de las sesiones. Por otra parte, la puntualidad es asistir y el

A la apertura de las sesiones del congreso asistiría el presidente de la República, quien pronunciaría un discurso que sería contestado en términos generales por quien presidiese el congreso.

Las dos cámaras -de acuerdo con el artículo 70- residían en la misma ciudad, y no podían trasladarse a otra si antes no estaban de acuerdo en el tiempo y la forma de realizarlo; si las dos cámaras concordaban en trasladarse a otro lugar -pero diferían respecto a tiempo, lugar y forma de efectuarlo-, entonces el presidente resolvía entre alguna de las dos posibilidades.

4. Muchas de las principales facultades que se le atribuyeron al congreso se encuentran en el artículo 50.

De acuerdo con el artículo 165 se le atribuyó al congreso la facultad de interpretar la Constitución y, conforme al artículo 38, fracciones I y II, cualquiera de las cámaras podía conocer, en calidad de gran jurado, las acusaciones que se hiciesen al presidente de la República por:

- a) Delitos de traición a la independencia nacional o a la forma de gobierno.
- b) Delitos de cohecho o soborno durante la gestión.
- c) Actos para impedir las elecciones de presidente, senadores y diputados, o por imposibilitar que éstos se presenten a realizar sus funciones en las épocas señaladas por la Constitución.
- d) Impedir a las cámaras el uso de cualquiera de sus facultades.

empeño en dedicarse a las tareas legislativas rebaja muchos grados cuando son sin interrupción, y estas funciones, entre todas las de un gobierno, son acaso las que más necesitan para ser bien desempeñadas de dedicación y calor patriótico de los legisladores”.

La cámara que conocía de la acusación se erigía en gran jurado y si aprobaba, por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, que había lugar a la formación de causa, se suspendía al presidente de su cargo y se le ponía a disposición del tribunal correspondiente.

La cámara de diputados tenía competencia exclusiva si la acusación del presidente o de sus ministros era por actos en que hubiesen intervenido el senado o el consejo de gobierno.

Los secretarios del despacho eran responsables ante cualquiera de las cámaras por delitos cometidos durante su cargo.

El doctor Mora criticó todo este sistema de responsabilidades, afirmaba que estaba mal concebido, que los constituyentes se habían inspirado en el sistema español y no en el norteamericano, lo cual, en su criterio, constituía un error¹⁵.

5. El artículo 74 dice que el supremo poder ejecutivo de la federación se deposita en un solo individuo que se denomina presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Ese artículo indicó claramente que el poder ejecutivo se encontraba depositado en una sola persona. Para llegar a este principio se efectuó una larga discusión durante los debates del Acta Constitutiva, ya que una buena parte de los diputados constituyentes se inclinaba por un poder ejecutivo colegiado, y así pensaban impedir que se cayera en la tiranía y en la precipitación en la toma de las decisiones.

La comisión formada para el caso propuso la aprobación del ejecutivo unipersonal. Rejón lo objetó. Bustamante (D. C.) apoyó a la comisión afirmando que en el proyecto se evitaba la "morosidad en la ejecución, que es el defecto del gobierno

15 Mora, José María Luis, obra citada, nota 11, pp. 286-289.

de muchos, aunque éste tiene la ventaja de la multiplicación de luces...” Romero también apoyó el proyecto de la comisión, alegando que las circunstancias por las que atravesaba México demandaban energía en el gobierno, y esto se lograba depositándolo en una sola persona¹⁶.

En la sesión del 2 de enero de 1824, Rodríguez apoyó el ejecutivo colegiado porque “tiene más luces, más constancia, y es muy remoto que todos sus individuos se coludan contra la patria”¹⁷. Morales también apoyó la integración plural del ejecutivo con los siguientes argumentos: si uno se enferma hay otros dos para el despacho; siendo tres los partidos pueden transigir y lograr que cuando menos un hombre de su confianza quede en el ejecutivo plural, y que el secreto se aventura tanto en el ejecutivo unipersonal como en el plural, porque en el primero el presidente de todas maneras no puede hacer todo por sí mismo¹⁸.

El proyecto de la comisión sobre el ejecutivo único fue puesto a votación pero resultó rechazado. Entonces los diputados presentaron tres proyectos proponiendo un ejecutivo colegiado.

Demetrio del Castillo planteó que el ejecutivo se depositara en tres individuos que se llamarían presidente, vicepresidente y designado. El designado sustituiría al presidente cuando éste concluyera su gestión, y el vicepresidente, cuando se enfermara o estuviera impedido por ley.

El vicepresidente y el designado tendrían voto consultivo en todos los asuntos, y si se daban cuenta de que el presidente estaba atentando contra las libertades patrias lo pondrían

16 **Crónicas del Acta Constitutiva**, obra citada, nota 8, p. 436.

17 **Ibidem**, p. 437.

18 **Ibidem**, p. 438.

en conocimiento del congreso, convirtiéndose así en fiscales del presidente¹⁹.

Herrera y Lasso comenta que la comisión benevolentemente rechazó este absurdo de continuismo, tutela y espionaje²⁰.

El segundo proyecto fue el de Rejón: el ejecutivo se integraría con tres personas y cada año se cambiaría a una de ellas.

Guridi y Alcocer propuso que el poder ejecutivo se depositara en dos individuos con sus dos suplentes, y uno de los suplentes sería quien dirimiría las discordias y controversias de los dos depositarios del poder ejecutivo. Afirmó Guridi que se inspiraba en el sistema romano de los dos cónsules²¹.

La comisión insistió en un ejecutivo unipersonal y presentó un nuevo proyecto de artículo. Ramos Arizpe explicó por qué el nuevo proyecto, encuadrado en el sistema de toda la Constitución, aseguraba la libertad nacional²².

Todavía se esgrimieron argumentos a favor y en contra de la unidad y la pluralidad del poder ejecutivo. Mier propuso que este problema se resolviera en la Constitución, en virtud de que no había urgencia en fijar el número de individuos que integrarían el poder ejecutivo.

De acuerdo con el pensamiento de Mier, en la sesión del 30 de enero se puso a discusión y fue aprobado el artículo 15 del Acta, redactado en la forma siguiente: "El Supremo Poder Ejecutivo se

19 **Ibidem**, pp. 440.441.

20 Herrera y Lasso, Manuel, "Centralismo y federalismo (1814-1843)", **Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones**, obra citada, nota 12, p. 607.

21 **Crónicas del Acta Constitutiva**, obra citada, nota 8, pp. 448-450.

22 **Ibidem**, pp. 534 y 535.

depositará por la Constitución en el individuo o individuos que ella señale”.

Los debates anteriores, y que el problema no haya podido ser resuelto en el Acta, nos enseñan que los constituyentes guardaban temor de cualquier cosa que pudiera degenerar en tiranía. Cuando el artículo 74 de la Constitución se puso a consideración del constituyente, aún 14 diputados votaron en contra del ejecutivo unipersonal.

El artículo 95 fijó el periodo presidencial en cuatro años, y el 77 precisó que el presidente no podría ser reelecto sino hasta después de que hubiesen transcurrido cuatro años de haber cesado en sus funciones.

La Constitución señaló un complicado sistema para la elección del presidente y del vicepresidente, mismo que se llevaba a cabo principalmente conforme a las reglas contenidas en los artículos 79 al 94 inclusive:

- a) La legislatura de cada estado elegía por mayoría absoluta de votos a dos individuos, uno de los cuales, cuando menos, no sería vecino del estado que lo elegía.
- b) El que hubiese reunido la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas era declarado presidente.
- c) En caso de que dos tuviesen dicha mayoría, era presidente el que obtenía más votos. Si había empate, decidía la cámara de diputados.
- d) El que seguía en votos al presidente era designado vicepresidente.
- e) Si ninguno tenía mayoría de votos, escogía la cámara de diputados entre los dos que tenían mayor número de sufragios.

Este sistema de elección del presidente y del vicepresidente estaba inspirado en la original Constitución norteamericana, artículo 2, sección I, cláusula 3; pero cuando la Constitución mexicana se inspiró en la norteamericana, en Estados Unidos ya no subsistía ese sistema, porque fue modificado en 1804 a través de la enmienda número 12²³.

Este sistema resultó funesto en México. El vicepresidente se dedicó a ver cómo podía conseguir la presidencia. El primer presidente de México fue Guadalupe Victoria y el primer vicepresidente Nicolás Bravo. Este último se sublevó en contra de Victoria adhiriéndose al Plan de Montaña, proclamado en Otumba el 23 de diciembre de 1827. El 7 de enero de 1828 Bravo fue derrotado por Vicente Guerrero en Tulancingo y desterrado por decreto del congreso.

El segundo presidente fue Vicente Guerrero y el vicepresidente Anastasio Bustamante, quien aceptó la invitación que le hizo el ejército de reserva para que encabezara la rebelión contra Guerrero, mismo que al final de cuentas rehusó la lucha. El congreso resolvió destituirlo alegando que tenía imposibilidad para gobernar, y otorgándole el cargo a Bustamante²⁴.

Con todo y sus defectos este sistema de elección no cayó en el parlamentarismo. El autor del **Catecismo político** se preguntó si no sería mejor que la elección del presidente de la República la efectuase el congreso federal a lo que respondió:

“No, porque el poder ejecutivo debe tener alguna independencia del legislativo, la que no es compatible con que reconozca en éste el principio de su existencia política. Además, siendo el poder ejecutivo el más temible de todos por ser dueño de la fuerza, a los estados debía darse una garantía de que nada tenían que temer del

23 Findlay, Bruce y Esther, **Your Rugged Constitution**, Stanford, California, Stanford University Press, 1969, p. 222.

24 Herrera y Lasso, Manuel, obra citada, nota 20, pp. 609 y 610.

gobierno supremo, y no es posible concebir otra más adecuada al intento, que la de dejar en sus manos la elección de la persona que debe desempeñarlo²⁵.

6. El artículo 110 enumeró las facultades principales del presidente de la República, a saber:
 - a) Publicar, circular y hacer guardar las leyes y decretos del congreso.
 - b) La facultad reglamentaria.
 - c) Ejecutar las leyes.
 - d) Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho.
 - e) Cuidar de la recaudación y decretar las inversiones.
 - f) Nombrar a los diplomáticos, cónsules, principales oficiales del ejército, armada y milicia, jefes de las oficinas generales de Hacienda, con la aprobación del senado.
 - g) Nombrar a los demás empleados del ejército, armada y milicia activa y de las oficinas de la federación, de acuerdo con las leyes.
 - h) Nombrar, a propuesta en terna de la Suprema Corte, a los jueces de circuito y distrito, así como y a los promotores fiscales.
 - i) Disponer de la fuerza armada de mar y tierra, y de la milicia activa, para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.

25 **Catecismo político de la Federación mexicana**, obra citada, nota 12, p. 564.

Esta última facultad se discutió especialmente en el Constituyente. Rejón propuso que para su ejercicio, el ejecutivo contara con la aprobación del congreso. Portugal apoyó a Rejón esgrimiendo que si no intervenía el congreso, el presidente podría oprimir a los estados cuando quisiese, y si esta facultad la ejerciere a su arbitrio y sólo por su buen sentido, dejaría de ser un jefe constitucional para convertirse en un déspota²⁶.

Bustamante (D. C.) apoyó el dictamen de la comisión de Constitución que no deseaba en este punto la intervención del congreso, aduciendo que resultarían males de la falta de secreto y de la demora si intervenía el congreso.

- j) Declarar la guerra previo decreto del congreso y conceder patentes de corso conforme a las leyes.
- k) Celebrar concordatos con la silla apostólica en los términos del artículo 50.
- l) Celebrar tratados con la aprobación del congreso general.
- m) Pedir al congreso la prórroga de sus sesiones ordinarias hasta por treinta días.
- n) Convocar al congreso para sesiones extraordinarias cuando lo creyera conveniente y lo acordaran así las dos terceras partes de los individuos presentes del consejo de gobierno.
- ñ) Cuidar que la justicia se administrara pronta y cumplidamente y que las sentencias fueran ejecutadas conforme a las leyes.

26 **Crónicas de la Constitución Federal de 1824**, México, Comisión para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y el Centenario de la Restauración del Senado, 1974, pp. 630 y 631.

- o) Suspender de sus empleos hasta por tres meses y privar de la mitad del sueldo a los empleados de la federación, infractores de sus órdenes y decretos.

Entre las facultades concedidas resalta el hecho de que no poseía la atribución de indultar. Mora mismo señaló que se echaba de menos la ausencia de esa facultad en manos del presidente.

Marcos Armando Hardy opina que la Constitución de 1824 le otorgó al presidente demasiadas prerrogativas, y eso que los diputados constituyentes, en general, estaban preocupados por limitar las facultades del presidente de la República²⁷.

Una facultad de especial importancia en las manos del presidente fue la del veto suspensivo, la cual no poseía en el Acta Constitutiva, porque si bien podía objetar las leyes en una sola ocasión, el congreso decidía por mayoría simple. El artículo 55 de la Constitución ordenó que los proyectos de ley pasaran al presidente, quien tenía 10 días para hacerles observaciones. Si el presidente, devolvía un proyecto dentro de ese lapso, entonces el proyecto en cuestión se volvía a discutir en las dos cámaras y, para regresarse-lo al presidente, se tenía que aprobar por las dos terceras partes de los individuos presentes. Si no se lograba esa votación, no se podía volver a proponer el proyecto, sino hasta el año siguiente.

En algunas materias el presidente no tenía el derecho de veto; por ejemplo, sobre las resoluciones del congreso en lo relativo a la traslación, suspensión o prórroga de sus sesiones; acerca de la resolución de cada cámara con respecto a la calificación de las elecciones de sus respectivos miembros; sobre el llamado de los legisladores para que concurrieran los ausentes; en lo relativo a las decisiones de las cámaras en los juicios de responsabilidad, y en cuanto a la indemnización de senadores y diputados.

27 Hardy, Marcos Armando, "La teoría del ejecutivo fuerte y la Constitución mexicana de 1824", **Ciencias Políticas y Sociales**, México, año VIII, núm. 28, 1962, pp. 230 y 237.

Cuando el Congreso Constituyente estaba discutiendo, respecto al Acta Constitutiva, la facultad de veto, Zavala propuso que el presidente tuviera 30 días para hacer sus observaciones con el objeto de que pudiera meditar el proyecto y oír opiniones sobre el mismo.

Becerra opinó que diez días eran suficientes. Mier expresó que no, y pidió se concediesen siquiera veinte días. Marín expuso que esos diez días debían ser hábiles, y Cañedo no estuvo de acuerdo porque sólo se trataba de meditar sobre los inconvenientes de las leyes y el ejecutivo bien podía estarse preparando con anticipación²⁸.

La propia Constitución, en su artículo 112, enumeró cuáles eran las restricciones a las facultades del presidente, a saber:

- a) No podía mandar en persona las fuerzas de mar y tierra sin previo consentimiento del congreso o, en sus recesos, del consejo de gobierno.
- b) No podía privar a nadie de su libertad ni imponer penas; cuando el bien y la seguridad de la federación lo exigieran, podía ordenar el arresto de alguna persona, pero la debía poner a disposición del juez en un término de 48 horas.
- c) Sólo en caso de conocida utilidad general, y previa aprobación del senado o del consejo de gobierno, podía ocupar la propiedad de un particular o corporación, pagándose la correspondiente indemnización.
- d) No podía impedir las elecciones.
- e) No podía salir, sin permiso del congreso, del territorio nacional durante su encargo, ni un año después.

28 **Crónicas del Acta Constitutiva**, obra citada, nota 8, pp. 472-473.

7. El refrendo tiene sus orígenes en la Constitución francesa de septiembre de 1791 y en la española de 1812, y quedó consagrado en la Ley Fundamental mexicana de 1824, en los artículos 118 y 119 que dicen:

Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, deberán ir firmados por el secretario de despacho del ramo a que el asunto corresponda, según reglamento; y sin este requisito no serán obedecidos.

Los secretarios del despacho serán responsables de los actos del Presidente que autoricen con su firma contra esta Constitución, la acta constitutiva, leyes generales y constituciones particulares de los Estados.

En este punto concreto del refrendo, la Constitución de 1824 se apartó de la norteamericana, como ya se asentó, porque esta última no se ocupa de los secretarios de Estado, sino que sólo los alude al señalar entre las funciones del presidente, que éste:

Podrá solicitar la opinión por escrito del funcionario principal de cada uno de los departamentos administrativos, con relación a cualquier asunto que se relacione con los deberes de sus respectivos empleos.

El refrendo quedó plasmado en el artículo 17 del Acta Constitutiva y no hubo mayor debate sobre esta institución. Mora fue quien pidió que el refrendo quedara en el Acta, ya que el artículo correspondiente del proyecto de Acta había sido suspendido y ésta era una figura jurídica importante “porque es una salvaguardia de las leyes y una traba al poder ejecutivo el no poder expedir órdenes o decretos sin la firma del secretario respectivo”. Zavala, Cañedo y Bustamante apoyaron a Mora²⁹.

29 **Ibidem**, p. 586.

En los debates de la Constitución tampoco se suscitó mayor discusión al respecto³⁰.

La institución del refrendo está estrechamente ligada a la facultad que el presidente tiene de nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado, porque si un secretario de Estado se niega a refrendar un acto del presidente, éste puede cambiarlo sin ninguna dificultad y buscar a otro que no tenga reparos en firmar. Por tanto, el refrendo no cambia la naturaleza del sistema presidencial; a lo más, implica una llamada de atención de índole moral para el presidente, pero esto dependerá también de las circunstancias y de la estatura política del secretario renuente a otorgar el refrendo.

La propia Constitución señaló que los secretarios de Estado debían ser ciudadanos mexicanos por nacimiento y que darían a cada cámara, luego que empezaran las sesiones anuales, cuenta del estado de sus respectivos despachos. Esta última disposición subsiste en la Constitución de 1917.

8. Del repaso de los puntos expuestos en los párrafos anteriores, podemos desprender tres conclusiones:
 - A) La Constitución mexicana de 1824 asentó un sistema presidencial de gobierno sin tintes parlamentarios.
 - B) En la Constitución hay una inclinación a fortalecer al poder legislativo, pero se creó un ejecutivo fuerte.
 - C) Entre los sistemas de gobierno asentados en las Constituciones mexicanas de 1824 y 1917, hay múltiples coincidencias. Se puede afirmar que los dos sistemas se aproximan en los puntos principales respecto a la estructuración del poder ejecutivo.

30 **Crónicas de la Constitución de 1824**, obra citada, nota 26, pp. 626 y 771.

Aclaro las tres conclusiones a las que he llegado.

- A) Afirmando que la Constitución mexicana de 1824 estructuró un sistema presidencial, sin tintes parlamentarios, debido a que:
- a) El presidente era electo por las legislaturas locales, sólo excepcionalmente por el congreso federal, pero incluso cuando era designado por el congreso federal no era responsable políticamente ante él. El presidente, para desempeñar su cargo, no necesitaba de la confianza del congreso.
 - b) Tanto el presidente como los secretarios del despacho no podían ser miembros del congreso.
 - c) El presidente nombraba y removía libremente a los secretarios del despacho, quienes eran responsables políticamente ante él, y no ante el congreso, aunque sí eran responsables ante cualquiera de las cámaras por los delitos cometidos durante el cargo.
 - d) El presidente no podía disolver el congreso. Tal acto era equivalente a un golpe de Estado y, por tanto, a la ruptura de la Constitución.
 - e) El referendo no era un impedimento que no pudiera superar la voluntad del presidente.
- B) El congreso tenía una serie de facultades importantes, incluso la interpretación de la Constitución. Sin embargo, el poder ejecutivo era fuerte principalmente porque:
- a) Poseía la facultad de veto.
 - b) Frente a sí tenía un congreso dividido en dos cámaras.

c) La ley fundamental le atribuía facultades amplias.

Frente a esos derechos del presidente, el congreso poseía una serie de atribuciones importantes, pero algunas de ellas, además, podían servir de control político frente al ejecutivo o para ampliar las facultades que expresamente la Constitución le señaló. En mi opinión éstas fueron las siguientes:

- a) Las facultades implícitas.
- b) La revisión de la cuenta anual.
- c) La ratificación de nombramientos.
- d) El juicio de responsabilidad política.
- e) La ampliación del periodo de sesiones a través de las extraordinarias.
- f) La autorización para que el presidente pudiera salir del país.

II. El sistema presidencial en la Constitución de 1857

1. De 1835 a 1856 México vivió una grave inestabilidad política y una tragedia de dimensiones cósmicas: la pérdida de la mitad de su territorio.

El 9 de septiembre de 1835, el congreso federal realizó un golpe de Estado al desconocer la vigencia de la Constitución de 1824 y manifestar que, en función de poder constituyente, estaba facultado para variar la forma de gobierno y constituir de nuevo a la nación.

Esa fue la base para la “Constitución” de las **Siete Leyes Constitucionales de 1836** que estructuró un sistema central de gobierno con tintes aristocráticos; por ejemplo, uno de los requisitos para

poder ser electo presidente de la República consistía en tener una renta anual de cuatro mil pesos, cantidad exorbitante en aquel entonces y pocas personas gozaban de ese privilegio.

Esa Constitución centralista estuvo vigente hasta 1841 cuando se convocó a un nuevo Congreso Constituyente que comenzó sus labores al año siguiente y hasta que fue disuelto.

En 1843 se expidió el documento denominado **Bases de organización política de la República Mexicana**, obra de un cuerpo de ochenta notables que habían sido designados por Nicolás Bravo, entonces presidente de la República.

La “Constitución” de 1843 fue desconocida por el golpe militar del 22 de agosto de 1846, que restableció la vigencia de la Ley Suprema de 1824 y convocó a un nuevo Congreso Constituyente que promulgó el **Acta de Reformas Constitucionales de 1847**³¹. La Constitución de la República fue entonces tanto la de 1824 como dicha Acta. Para nuestro tema, dos aspectos tienen relevancia: precisiones al juicio de responsabilidad política para los altos funcionarios que gozaban de fuero, y el artículo 15 que eliminó la institución de la vicepresidencia que tantos males había ocasionado al país.

Ese orden constitucional subsistió hasta el nuevo alzamiento militar que comenzó en octubre de 1852 con el Plan del Hospicio. Lucas Alamán intentó otorgar cierto viso de legalidad a la dictadura con unas *Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución* de abril de 1853.

El 1o. de marzo de 1854 se promulgó el Plan de Ayutla. Esa rebelión triunfó en agosto de 1855. El 16 de octubre de ese año se convocó a elecciones para un nuevo Congreso Constituyente, el cual promulgó la Constitución de 1857. El 15 de mayo de 1856 el

31 Tena Ramírez, Felipe, obra citada, nota 7, pp. 403 y 404.

presidente Comonfort publicó el **Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana** para que rigiera mientras se promulgaba la nueva Constitución que se estaba discutiendo.

Ahora bien, mientras actualmente encontramos muchas raíces de nuestro sistema presidencial en la Constitución de 1824, acontece situación diversa con varios de los documentos constitucionales citados. Nada original permanece en nuestros días de las normas de 1836, 1843 y 1853, en lo relativo al sistema presidencial. Respecto al Estatuto Orgánico de 1856, sin desconocer su importancia histórica, tampoco aportó algo novedoso al sistema presidencial estructurado por la actual Constitución. Sólo destaco que la fracción I del artículo 84 señaló que el presidente de la República no podía “Enajenar, ceder, permutar o hipotecar parte alguna del territorio de la nación”. En esta fracción se recogían las experiencias terribles de 1836, 1848 y 1853 que, como ya apunté, despojaron a México de aproximadamente la mitad de su territorio.

2. La Constitución de 1857 estructuró un sistema presidencial, y a pesar de que varios de sus artículos provenían de la Constitución de 1824 y del Acta Constitutiva³², se alejó en buena parte del modelo anterior, y creó uno con características propias.

Las principales notas del sistema presidencial de 1857 fueron:

- A. Ejecutivo unitario.
- B. Elección por el pueblo en forma indirecta.

32 **Ibidem**, p. 598, “A fin de satisfacer en parte a la mayoría y desarmarla del argumento de que no había tiempo para discutir todo el proyecto de la comisión, Arriaga presentó un cuadro de 47 artículos, comparándolos con la Constitución de 24 y el Acta Constitutiva de donde fueron tomados por la comisión. Se aprobó que todos ellos se discutieran en una sola vez y se votaran separadamente”.

- C. Periodo presidencial fijo.
- D. El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado, quienes gozan de la facultad de refrendo.
- E. La supresión de la vicepresidencia.
- F. El centro del poder reside en el congreso constituido en cámara única.
- G. Al presidente no se le atribuye la facultad de veto.
- H. El presidente y los altos funcionarios son susceptibles de ser sometidos a juicio de responsabilidad política, pero no son sujetos a voto de censura por parte del congreso, ni el presidente puede disolver aquél.

Digamos unas palabras sobre estas características.

- A. En 1857, como en 1824, el titular del poder ejecutivo es una única persona: el presidente de la República. La redacción gramatical del artículo correspondiente en 1857 es casi la misma que en 1824. Este principio no fue discutido en el Congreso Constituyente de 1856-1857, y se aprobó por unanimidad de 80 votos³³.

Mariano Coronado, al comentar este precepto, escribió: “Un individuo solo es quien puede tener rapidez en la acción, sigilo en la preparación de una medida, unidad en el sistema; es el símbolo verdadero, para el pueblo, del poder público, y el que da un sentido real a la responsabilidad política”³⁴.

33 Zarco, Francisco, **Historia del Congreso Constituyente (1856-1857)**, México, El Colegio de México, 1956, p. 951.

34 Coronado, Mariano, **Elementos de Derecho Constitucional Mexicano**, México, Librería de Ch. Bouret, 1906, p. 170.

- B. El artículo 76 ordenó que la elección del presidente la realizaría el pueblo en forma indirecta, en primer grado, y a través de escrutinio secreto, en los términos que señalara la ley electoral.

Zarco proponía la elección directa porque la indirecta se alejaba, y en mucho, de la verdadera voluntad del pueblo. Gamboa y Castañeda apoyaron a Zarco. El primero manifestó que no se debía temer al pueblo; el segundo alegó que la elección directa otorgaría extraordinario prestigio y fuerza al presidente al contar con la voluntad de los ciudadanos, quienes se empeñarían en sostenerlo y, tal vez, así se acabarían con las discordias civiles.

Ignacio Ramírez pronunció un estupendo discurso:

“No se quiere la elección directa, porque el pueblo puede exaltarse; se rechaza el juicio por jurado, porque él puede excederse; se tiene horror al derecho de asociación, porque el pueblo puede extraviarse... Pero a este paso, si no se ha de dejar al pueblo ningún derecho, si todos han de quitársele por precaución, debe suprimirse la República, ya que los tímidos no ven, ni comprenden, lo que es el pueblo.

La elección indirecta se funda en el absurdo de suponer que los menos son más difíciles de extraviar que los más, y que no pueden corromperse. Mientras menos sean los electores, más fácil es corromperlos. Cohechar a todo el pueblo es imposible, porque no hay qué darle, y es sabido que nadie se corrompe gratis. A los electores se les puede dar dinero, empleos, esperanzas...”³⁵.

El artículo 76 fue aprobado por 52 votos contra 29.

35 Zarco, Francisco, obra citada, nota 33, pp. 952, 953 y 956-959.

- C. La original Constitución de 1857 estableció un periodo fijo de cuatro años para el desempeño presidencial. El artículo fue aprobado sin discusión por una mayoría de 75 votos contra 4.

En mayo de 1904 se reformó la Constitución para prolongar dicho periodo a seis años.

La Constitución de 1824 también estableció un periodo de cuatro años. La inestabilidad política y las diversas rebeliones hicieron que casi ningún presidente durara en el cargo ese lapso. No obstante, la doctrina apoyó el establecimiento del periodo cuatrianual³⁶.

La original Constitución de 1857 permitió la reelección indefinida del presidente de la República. Porfirio Díaz se sumó a la sublevación en contra del presidente Lerdo de Tejada con el Plan de Tuxtepec, que contenía el principio de no-reelección. Cuando Díaz llegó a la presidencia se reformó la Constitución en mayo de 1878 y el nuevo artículo 78 indicó que “El presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él cuatro años, no pudiendo ser reelecto para el periodo inmediato, ni ocupar la presidencia por ningún motivo, sino hasta pasados cuatro años de haber cesado en el ejercicio de sus funciones”.

En octubre de 1887 se volvió a reformar el artículo 78 para permitir al presidente que sí pudiera ser reelecto para el periodo inmediato, prohibiéndose la reelección para un tercer periodo, si antes no hubiesen transcurrido cuatro años, contados desde el día en que hubiera terminado sus funciones como presidente.

36 Castillo Velasco, José María, **Apuntamientos para el estudio del Derecho Constitucional Mexicano**, México, Imprenta del Gobierno, en Palacio, 1871, pp. 169 y 170.

En diciembre de 1890, de nueva cuenta, se modificó ese artículo para regresar a la disposición original de la Constitución: admisión para la reelección indefinida³⁷.

Madero pudo cumplir con la promesa política de su plan de San Luis y el 28 de noviembre de 1911 promulgó una reforma a la ley fundamental de 1857: el presidente y el vicepresidente nunca podrían ser reelectos³⁸.

D. El presidente nombraba y removía libremente a los secretarios de Estado; no existía gabinete. Únicamente el artículo 29 constitucional se refirió al consejo de ministros. El presidente necesitaba contar con el acuerdo de dicho consejo para solicitar al congreso la suspensión de las garantías que esa Constitución otorgaba. Dicho acuerdo no le era difícil conseguirlo. El presidente podía destituir al secretario renuente.

Los secretarios de Estado no eran políticamente responsables ante el congreso sino sólo ante el presidente, y gozaban de la facultad de refrendo de los reglamentos, decretos y órdenes del presidente en los términos establecidos en 1824, según el artículo 88.

El artículo siguiente, también proveniente de la Constitución de 1824, estableció la obligación de los secretarios del despacho de dar cuenta al congreso del estado de sus respectivos ramos, luego que estuvieran abiertas las sesiones del primer periodo. La razón de este precepto se encontró en que el informe del presidente era "breve y compendioso" y, por tanto, el congreso debía conocer los detalles de los trabajos realizados en cada secretaría³⁹.

37 Véase Sierra, Justo, *Evolución Política del Pueblo Mexicano*, 2a. ed., México, UNAM, 1957, p. 372.

38 Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 19a. ed., México, Siglo XXI, 2006, p. 56.

39 Coronado, Mariano, obra citada, nota 34, p. 183.

E. La vicepresidencia de la República fue suprimida. El artículo 81 estableció que en las faltas temporales y la definitiva del presidente de la República, lo supliría el presidente de la Suprema Corte de Justicia, mientras se presentaba quien hubiera sido electo.

Este artículo no se discutió y fue aprobado por 77 votos contra 2, lo cual demuestra amplio consenso al respecto. La vicepresidencia había resultado nefasta en nuestra historia, únicamente se había prestado a intrigas y rebeliones contra el presidente⁴⁰, a lo cual ya me he referido. La vicepresidencia se volvió a instaurar en la mencionada reforma constitucional de 1904.

F. Uno de los aspectos sobresalientes de la Constitución de 1857, en relación con el sistema de gobierno, fue que el artículo 51 depositó las facultades del congreso de la Unión en una sola cámara. Es decir, se suprimió el senado.

La comisión de Constitución abolió el sistema bicameral propio del sistema federal. Dicha supresión fue muy discutida en el Congreso Constituyente, y la votación final que aprobó ese artículo fue de 44 votos a favor y 38 en contra.

Los principales argumentos en contra del senado fueron: que era un órgano aristocrático, ya que para la senaduría se necesitaba haber ocupado alguno de los cargos más importantes de la República, además de que eran designados por las legislaturas de los estados; que era un obstáculo para las reformas, en virtud de que un tercio de sus miembros los designaban los otros poderes que no representaban al pueblo, sino “a la política dominante o a bastardos intereses”, y así se había poblado de generales y obispos; que no se debía imitar servilmente a Estados Unidos; que se establecía en la Constitución un procedimiento para la creación de las

40 Cueva, Mario de la, obra citada, nota 10, p. 1325.

leyes que impediría la precipitación en la aprobación de las mismas y por tanto el senado era innecesario; que la división del órgano legislativo era “antilógica y perjudicial a la teoría de la democracia”; que la existencia del senado sólo convertía en laberinto la formación de las leyes, y se corría el peligro que no trabajara en armonía con la cámara de diputados sino con rivalidad; que el senado era antidemocrático porque unos pocos podían anular la ley aprobada por los representantes del pueblo; por ejemplo, 21 senadores podían desaprobado una ley sancionada por 200 diputados.

A su vez, los principales argumentos en defensa del senado fueron: el senado podía ser un órgano republicano y democrático; era necesario en un sistema federal para equilibrar la representación de los estados; las críticas al senado se basaban en las experiencias de las anteriores Constituciones, en su lugar se proponía esta vez un sistema -elección indirecta por el pueblo- que subsanaba los problemas anteriores; se preservaban los intereses de las entidades federativas al contar todas con igual número de representantes, lo que no sucedía en la cámara de diputados en que dos o tres diputaciones muy numerosas prevalecían sobre las de muchos estados; de existir dos cámaras habría más tiempo para reflexionar los asuntos y los proyectos de leyes; si el senado se renovara por tercios o, a lo menos, por mitad, conservaría la tradición y la experiencia en los asuntos del Estado; una sola cámara, históricamente estaba probado, era proclive a los excesos; el senado jugaba un papel importante en el juicio de responsabilidad política⁴¹.

El Congreso Constituyente de 1856-1857 persiguió fortalecer al poder legislativo. En este sentido el artículo 62 dispuso que el congreso tuviera cada año dos periodos de sesiones ordinarias, pero el primer periodo lo podía prorrogar hasta por treinta días -artí-

41 Zarco, Francisco, obra citada, nota 33, pp. 835-843; Zarco, Francisco, **Crónica del Congreso Constituyente (1856-1857)**, México, El Colegio de México, 1957, pp. 239, 240, 577, 578 y 777-783.

culo 72, fracción XXVII-. Además, la comisión permanente podía convocar por sí sola o a petición del presidente de la República a sesiones extraordinarias. De esta manera, el congreso unicameral podía sesionar la mayor parte del año.

G. El presidente de la República no gozaba de la facultad de veto de las leyes.

El artículo 70 indicaba el procedimiento para la formación de la ley, y precisaba que una vez discutido el dictamen de la comisión respectiva, se enviaría al presidente una copia del expediente para que, en el término de siete días, manifestara su opinión o expresara que no iba a hacer uso de esa facultad. Si la opinión del ejecutivo era de conformidad, se pasaba el proyecto a votación, pero si su opinión discrepaba en todo o en parte, se turnaba el expediente a la comisión respectiva y sobre el nuevo dictamen se realizaba otra discusión; concluida ésta, se procedía a votar y el proyecto necesitaba para su aprobación mayoría simple. El artículo 71 señalaba que en caso de urgencia notoria, calificada por el voto de dos tercios de los diputados presentes, el congreso podía estrechar o dispensar los trámites establecidos en el artículo 70. En esta forma, el presidente no contaba, como ya afirmé, con la facultad de veto, sino sólo de opinión dentro del procedimiento legislativo; incluso esta opinión podía ser omitida en los términos del citado artículo 71.

A pesar de ser una simple opinión, el constitucionalista Del Castillo Velasco aseveró que la intervención del presidente en el procedimiento legislativo revestía importancia, porque poseía la facultad de iniciar leyes⁴², criterio que en el fondo, aunque con matiz diferente, compartió Mariano Coronado⁴³.

42 Castillo Velasco, José María, obra citada, nota 36, p. 140.

43 Coronado, Mariano, obra citada, nota 34, p. 147.

No obstante, la discusión en el Congreso Constituyente fue intensa. Mata consideró que cuando un bill era devuelto con observaciones por el presidente, para superar éstas, debía ser aprobado por las dos terceras partes de los legisladores, en virtud de que aquél “tiene la ciencia de los hechos, porque conoce mejor los inconvenientes prácticos”.

El debate sobre el veto estuvo estrechamente ligado al número de discusiones por el que debía transitar el proyecto de ley, e incluso se volvió a retomar el asunto de la desaparición del senado que ya se había votado. Las intervenciones en contra del veto se refirieron a que lo consideraban antidemocrático. Tal vez el siguiente párrafo, expresado por Zarco, sintetiza el pensamiento de los opositores a esa institución:

“Cierto es que el gobierno tendrá la ciencia de los hechos; pero de aquí no se infiere que sea más ilustrado ni más patriota que los representantes del pueblo, ni mucho menos que deba tener el veto absoluto. Lo más que puede concedérsele es el suspensivo; pero para la insistencia debe bastar la simple mayoría. Otra cosa es salirse de los principios democráticos, confundir la división de poderes y arrancar del Congreso la facultad legislativa para conferírsela a un gobierno que puede estar en minoría.

El Ejecutivo tiene ya el derecho de iniciar, puede tomar parte en los debates, dando así a conocer su opinión...

Si se teme la tiranía parlamentaria y que el Congreso aspire a la dictadura, este temor es muy exagerado, y en verdad carece de fundamento. En los futuros congresos estarán representados todos los partidos...”⁴⁴.

Ignacio Ramírez remató: “No hay razón para suponer que el Ejecutivo sepa más que el Congreso”.

44 Zarco, Francisco, obra citada, nota 33, pp. 945-950 y 1041-1055.

Todo el artículo 70 se puso a votación como una unidad; fue aprobado por 49 votos contra 31.

A la hora de la votación del artículo 71, Guillermo Prieto preguntó si el “informe” (veto) del ejecutivo era considerado como simple trámite. Melchor Ocampo contestó que unas veces lo sería y otras no, y que este punto quedaba a la discreción del congreso.

No existe duda alguna, la Constitución de 1857 se estructuró teniendo al congreso como pivote, como columna vertebral. No obstante, el sistema en 1857 era presidencial, debido a que no contempló ninguno de los controles clásicos del parlamentario: el voto de censura y la disolución del congreso⁴⁵.

H. Nuestro Constituyente de mediados del siglo XIX estructuró dos clases de responsabilidades de los funcionarios públicos dependiendo de si la falta se trataba de un delito común o de un delito oficial.

De acuerdo con el artículo 103, el presidente de la República sólo podía ser acusado durante el tiempo de su encargo por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

El artículo 105 precisó que de los delitos oficiales conocía el congreso -la cámara única- como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia, ya que no existía el senado. La Suprema Corte, “en tribunal pleno, y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe”.

Este sistema se acercó al estadounidense.

45 En sentido contrario, véase Cueva, Mario de la, obra citada, nota 10, p. 1326.

3. De acuerdo con las normas de la nueva Constitución, fueron electos Ignacio Comonfort como presidente de la República y Benito Juárez como presidente de la Suprema Corte de Justicia. Este último por mandato constitucional suplía las faltas del presidente de la República.

El general Félix Zuloaga publicó el Plan de Tacubaya el 17 de diciembre de 1857, desconociendo la vigencia de la Constitución de ese mismo año y reconociendo a Comonfort como encargado del poder ejecutivo. Ese mismo día se envió a Juárez a prisión. El 19 de diciembre Comonfort realizó un golpe de Estado al adherirse al Plan de Tacubaya.

El 11 de enero de 1858 Zuloaga desconoció a Comonfort en la Ciudadela y congregó a una junta de representantes de los estados con la finalidad de que designaran al nuevo titular del ejecutivo federal. Ante esta situación, Comonfort decidió liberar a Juárez, quien se dirigió a Guanajuato. Diez días después del pronunciamiento de la Ciudadela, ante lo insostenible de su situación Comonfort partió al destierro, vía el puerto de Veracruz. Con su ausencia, Benito Juárez asumió la presidencia de la República. La guerra de Reforma había comenzado, misma que duraría tres años, de 1858 a 1860. Fue una guerra civil cruenta; fue un gran enfrentamiento entre el partido conservador que representaba el pasado de opresión y el partido liberal que era portador del futuro, de la libertad, la igualdad y de los derechos constitucionales para todos los habitantes del país.

Esa guerra la ganó el pueblo mexicano, Juárez y el partido liberal. El 11 de junio de 1861 el congreso declaró triunfador en las elecciones presidenciales a Benito Juárez.

El 6 y 8 de enero de 1862 las escuadras francesa, inglesa y española fueron divisadas frente a Veracruz. El 19 de abril las tropas francesas atacaron a las mexicanas. Había comenzado la invasión francesa que, en contubernio con lo que quedaba del

partido conservador, instauró el imperio del archiduque austriaco Maximiliano de Habsburgo, quien aceptó esa “corona” el 10 de abril de 1864.

Exactamente un año después, el 10 de abril de 1865, Maximiliano expidió el **Estatuto Provisional del Imperio Mexicano** del cual, aparte de que era espurio, nada quedó y en nada influyó en la evolución de nuestro sistema presidencial.

El 15 de julio de 1867 Benito Juárez entró victorioso a la ciudad de México. Había ganado dos guerras y hecho triunfar el orden constitucional de la Carta Magna de 1857, así como el ideario del grupo de los puros del partido liberal con las Leyes de Reforma. Su prestigio era enorme. En una palabra, había salvado a la Constitución de dos peligros fenomenales, y podía contemplarse el futuro con optimismo.

En esos momentos de triunfo y de victoria de la Constitución de 1857, se pensaba que ésta debía reformarse con varias finalidades, siendo la principal equilibrar los pesos y contrapesos entre los poderes legislativo y ejecutivo, debido a que era difícil gobernar con un legislativo extraordinariamente fortalecido en detrimento del ejecutivo.

Justo Sierra afirmó que los estadistas, que formaban el consejo oficial de Juárez, consideraron que dichas reformas no se iban a conseguir en los congresos “exaltados que debían preverse, sino muy tarde y muy deficientemente” y que debido a la situación histórica anormal y extraordinaria que se estaba viviendo⁴⁶, era posible convocar al país, para que al momento de elegir a las autoridades, de acuerdo con la “Convocatoria para la elección de los supremos poderes federales” del 14 de agosto de 1867, manifestara si era su voluntad facultar al congreso, que iba a elegir, para adicionar y modificar la Constitución en los cinco puntos señalados

46 Sierra, Justo, obra citada, nota 37, pp. 367 y 368; Tena Ramírez, Felipe, obra citada, nota 7, pp. 681-685 y 691-693.

por la convocatoria, y sin necesidad de seguir el procedimiento de reforma que establecía la propia Constitución. Es decir, junto a las elecciones de las autoridades, se convocaba a un referendo que no contemplaba la Ley Fundamental.

Esos cinco puntos fueron:

- a) El restablecimiento del senado, distribuyéndose las facultades legislativas entre las dos cámaras.
- b) La facultad de veto al presidente de la República, pudiéndose superar éste por los dos tercios de los votos de los legisladores.
- c) Los informes del gobierno al congreso serían escritos, no verbales, especificándose si debían ser directamente del presidente o de los secretarios del despacho.
- d) Restricciones a la comisión permanente para convocar a sesiones extraordinarias, y
- e) La determinación de la sustitución provisional en caso de que faltaran el presidente de la República y el presidente de la Suprema Corte de Justicia.

Se atribuyó la paternidad de esos cinco puntos a un gran intelectual que gozaba de especial prestigio, Sebastián Lerdo de Tejada.

Las elecciones se llevaron a cabo y fueron electos Benito Juárez como presidente de la República y Sebastián Lerdo de Tejada como presidente de la Suprema Corte, pero nunca se conoció el resultado del referendo, debido a que esos votos no fueron contados. Se alegó que era un procedimiento anticonstitucional, en virtud de que no estaba previsto en la propia Constitución, la cual únicamente podía reformarse de acuerdo con el precepto que la misma contenía para tal efecto.

En el fracaso del referendo, además del argumento legal, jugaron también diversos aspectos políticos: los descontentos tanto del clero como de los derrotados en las dos guerras, así como los enemigos de Juárez y de Lerdo de Tejada en el propio partido liberal, el cual nunca fue monolítico.

Las reformas que esos dos próceres consideraban indispensables para el gobierno de la República fracasaron estrepitosamente, a pesar del enorme prestigio de ambos y la inmensa deuda que el país tenía con Juárez.

4. El presidente Lerdo de Tejada logró dos reformas constitucionales de especial relevancia. El 25 de septiembre de 1873 se introdujeron los principios de las Leyes de Reforma en la Carta Magna.

El 13 de noviembre de 1874 se modificaron 21 artículos constitucionales que reestructuraron el sistema de gobierno. Muchos de esos preceptos pasaron a la Constitución de 1917. Fue una cirugía mayor y a corazón abierto a la Ley Fundamental. Casi todas las ideas que Juárez había propuesto en el referendo de 1867 se alcanzaron en 1874 y muchas más, aunque respecto al veto se quedó a medio camino. Lerdo de Tejada obtuvo de los congresos federal y locales lo que le fue negado a Juárez. Eran otros tiempos, el país se había tranquilizado y el presidente Lerdo tuvo una influencia o control sobre el congreso federal que unos años antes hubiera sido inimaginable.

Los principios más importantes de la reforma constitucional de 1874 fueron:

- a) La restauración del senado.
- b) La elección de los senadores sería indirecta en primer grado, y las legislaturas locales declararían electo al ganador.

- c) El senado se renovaría por mitad cada dos años.
- d) Se reafirmaba la calificación política de las elecciones de los legisladores, la cual realizaría cada una de las cámaras y resolvería las dudas que hubiesen surgido.
- e) Se precisaba el procedimiento de la formación de las leyes y decretos; muchas de estas fracciones subsisten hasta nuestros días.
- f) Las observaciones del presidente de la República podían ser superadas por la mayoría de los legisladores presentes. En este aspecto no se aceptó la propuesta de Juárez de las dos terceras partes de los legisladores presentes; es decir, se mejoraba el procedimiento de las observaciones presidenciales pero no existía la facultad de veto, porque para que éste se configurara era necesario que las observaciones se superaran por una mayoría calificada.
- g) El congreso sólo podía ocuparse en las sesiones extraordinarias de los asuntos contenidos en la convocatoria.
- h) Nuevas facultades al congreso y a cada una de las cámaras, algunas de las cuales pasaron a la Constitución de 1917 como son las facultades exclusivas al senado para declarar, cuando hayan desaparecido los poderes legislativo y ejecutivo en un estado, que ha llegado el caso de nombrarle un gobernador constitucional, y la resolución de las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, cuando se cumplan algunos de los dos supuestos señalados, e
- i) La comisión permanente podía acordar, por sí o a propuesta del ejecutivo, oyéndolo en el primer caso, la convocatoria al congreso o a una cámara a sesiones extraordinarias. Para ello se necesitaba el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes.

5. Las reformas constitucionales de 1874 establecieron mejores pesos y contrapesos entre los poderes ejecutivo y legislativo. Se superaba la concepción expresada por un gran jurista y maestro de que la Constitución de 1857 había hecho del ejecutivo un simple agente del legislativo, y que a este último sólo una cosa no había podido suprimirle: la fuerza física, o sea, el ejército. En una palabra, en su concepción se configuraba una Constitución que era todo límites al ejecutivo⁴⁷.

En 1912, Emilio Rabasa, después de las reformas de 1874, afirmó que subsistía la preponderancia del legislativo sobre el ejecutivo, realizó un estudio de los preceptos que, en su opinión, podían propiciar el enfrentamiento entre los poderes y en el cual la fortaleza constitucional se encontraba en el legislativo; se manifestó decididamente a favor de un veto presidencial sólo superable por las dos terceras partes de los legisladores presentes⁴⁸.

Por el contrario, Daniel Cosío Villegas y Mario de la Cueva defendieron a la Constitución de 1857. La conclusión del primero, a la cual se adhirió el segundo, fue que la Constitución estuvo muy por encima de sus críticos⁴⁹.

III. El sistema presidencial en la Constitución de 1917

1. La Constitución mexicana de 1917 es fruto del primer movimiento social del siglo XX, el cual se inició con la idea de restablecer, incluso por la fuerza, la vigencia de la Constitución de 1857, que había sido violentada con los asesinatos del presidente y el vicepresidente de la República, además de la usur-

47 Sierra, Justo, obra citada, nota 37, pp. 281 y 285-286.

48 Rabasa, Emilio, **La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México**, 3a. ed., México, Porrúa, 1956, pp. 143, 153-169 y 176-178.

49 Cosío Villegas, Daniel, **La Constitución de 1857 y sus críticos**, México, Editorial Hermes, 1957, pp. 11 y 12; Cueva, Mario de la, obra citada, nota 10, pp. 1324 y 1325.

pación real -formalmente fue legal- de la presidencia por parte del general Victoriano Huerta. Así lo manifestó Venustiano Carranza el 18 de febrero de 1913. El congreso coahuilense autorizó a Carranza a levantar las fuerzas armadas necesarias para el “sostenimiento del orden constitucional de la República”, que era el de la Ley Fundamental de 1857.

¿Cuándo nació, entonces, la idea de crear una nueva Constitución? Al respecto existen varias hipótesis.

Silva Herzog afirma que fue una sorpresa para la mayoría de la nación que Venustiano Carranza convocara a un Congreso Constituyente.

El pensamiento de la reacción, personificado en Jorge Vera Estañol, piensa que se llega a nuestra Constitución actual por un pacto entre Carranza, Obregón y González; dicho pacto, según este autor, contenía tres cláusulas: a) convocar a un Congreso Constituyente integrado por personas adictas a Carranza, b) adoptar una nueva Constitución basada sobre el modelo de la Carta de 1857, aunque modificada con el propósito de concretar los máximos poderes en el ejecutivo, e investir a los poderes públicos de amplias facultades, para que dispusieran de la riqueza nacional, c) repartir el poder entre Carranza y sus generales, tocándole al primero la presidencia de la República. Este autor dice deducir su opinión de los decretos promulgados por Carranza el 14 y 19 de septiembre de 1916.

Para Portes Gil, la Constitución de 1917 “se logró indudablemente, gracias a la testarudez, a la tesonería, a la visión intuitiva de Carranza, que no cejó un momento ni admitió componenda alguna para volver al orden constitucional”.

Para Romero Flores, la razón de una nueva Constitución estriba en que las leyes expedidas por Carranza en uso de las facultades extraordinarias de que había sido investido, se cumplían

debido a que el pueblo con las armas en la mano las hacía cumplir, pero tratar de encuadrarlas dentro de la Constitución de 1857 no era posible, por el corte liberal e individualista de ésta.

Djed Bórquez opina que la idea de hacer una nueva Constitución brotó de todas partes: de los altos jefes de gobierno, de los militares y de los civiles, preocupados por estructurar jurídicamente el movimiento iniciado en 1910⁵⁰.

González Ramírez afirma que la inquietud por convocar a nuestro Congreso Constituyente del siglo XX se encuentra en la contestación que Carranza dio a una solicitud de Obregón y Villa, en septiembre de 1914.

Estos últimos le pedían al primer jefe que encontrara solución al problema agrario, a lo cual Carranza contestó: "Las demás proposiciones, de trascendentalísima importancia, no pueden considerarse objeto de discusión y aprobación entre tres o cuatro personas, sino que deben discutirse y aprobarse, en mi concepto, por una asamblea que pueda tener imbibida la representación del país"⁵¹.

Ferrer Mendiola asevera que ese pensamiento se encuentra en el cable que Carranza envió al licenciado Eliseo Arredondo, su representante en Washington, el 3 de febrero de 1915 y en el cual escribió que "...cuando la paz se restablezca, convocaré a un congreso debidamente electo por todos los ciudadanos, el cual tendrá carácter constituyente para elevar a preceptos constitucionales las reformas dictadas durante la lucha"⁵².

50 Carpizo, Jorge, **La Constitución mexicana de 1917**, 14a. ed., México, Porrúa, 2004, pp. 47-50.

51 González Ramírez, Manuel, **La Revolución Social de México**, México, Fondo de Cultura Económica, t. II, 1965, p. 286.

52 Ferrer Mendiola, Gabriel, **Historia del Congreso Constituyente 1916-1917**, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1957, p. 28.

Considero que la verdadera razón para convocar al Constituyente de 1916 se encuentra en el pensamiento de Romero Flores.

La prensa hizo magna campaña a favor de un congreso que reformara y adicionara la Constitución de 1857. El órgano semioficial de la primera jefatura, "El pueblo", fue uno de los que más labor efectuó.

Félix F. Palavicini señaló, en varios artículos, la necesidad de convocar a un Congreso Constituyente.

El 14 de septiembre de 1916, Carranza dio a conocer el decreto que reformó algunos artículos (4º, 5º y 6º) del Plan de Guadalupe. En los considerandos explicó que la Constitución de 1857, a pesar de la bondad de sus principios, no era la más adecuada para satisfacer las necesidades públicas; que en ella se corría el peligro de que el ejecutivo absorbiera a los otros dos poderes, creando una nueva tiranía. Que el gobierno podría establecerse conforme a las reformas expedidas por la primera jefatura, pero ello sería objeto de las más acérrimas críticas por parte de los enemigos del movimiento social; por esto, el camino indicado, era convocar a un Congreso Constituyente, a través del cual la nación expresara su voluntad. Comentó que si no se seguía el cauce que la misma Constitución establecía para convocar al Constituyente, ello no era ningún obstáculo, pues opinaba que esta facultad sólo la podía ejercer en la forma que le ordenaba la Norma Fundamental; lo anterior no implicaba impedimento alguno para el libre ejercicio de la soberanía por el pueblo mismo. Además, agregaba, nadie había puesto en duda la legitimidad del Congreso Constituyente de 1856-1857, a pesar de que no había seguido el procedimiento que establecía la Constitución de 1824; por estas razones no veía la manera en que se podría objetar la legalidad del nuevo Constituyente y la legitimidad de su obra⁵³.

53 Sobre el decreto convocatorio, véase Moreno, Daniel, **El Congreso Constituyente de 1916-1917**, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1967, pp. 20-23.

La razón asistía a Carranza, la fuente del nuevo Constituyente no era el orden jurídico que fallecía, sino el movimiento social que conmovía al país, la vida que sufría y exigía mejorar; los miles y miles de viudas y huérfanos que anhelaban que la sangre del ser querido brotara en una realidad de mejoría para su precaria condición económica.

Al terminar los considerandos, vienen seis artículos donde se establece que se expedirá convocatoria para un Congreso Constituyente. El Distrito Federal, los Estados y Territorios mandarían un diputado propietario y un suplente, por cada sesenta mil habitantes, o fracción que pasara de veinte mil. Si algún Estado o Territorio no tenía la cifra indicada, de todos modos elegiría un diputado propietario y un suplente. Los requisitos para ser diputado serían los señalados en la Carta de 1857, además del impedimento absoluto a las personas que hubiesen colaborado con los gobiernos hostiles a la causa constitucionalista. Se estipulaba que el primer jefe entregaría un proyecto de Constitución reformada al Congreso Constituyente, y éste no podría ocuparse de otro asunto sino del mencionado proyecto.

Con base en este documento se expidió la convocatoria al Constituyente que establecía que la Asamblea se reuniría en la ciudad de Querétaro y quedaría instalada el 1o. de diciembre de ese año (1916); en el artículo segundo se señalaba el día 22 de octubre para la elección de los diputados.

2. El 1º. de diciembre de 1916 se celebró la sesión inaugural del Congreso Constituyente de 1916-1917, a la cual se presentó Venustiano Carranza; leyó un amplio documento -que es una verdadera exposición de motivos del proyecto integral de reformas a la Constitución de 1857-, mismo que entregó al Constituyente. El presidente de ese órgano colegiado le manifestó que lo habían escuchado con especial atención respecto a “los principios políticos y sociales que os han servido de guía al hacer las diversas reformas que son indispensables para adaptar

la Constitución de 1857 a las necesidades más hondas y a las nuevas aspiraciones del pueblo mexicano”.

En relación con el sistema presidencial, Carranza explicó las razones por las cuales se proponía fortalecer al poder ejecutivo, y manifestó que:

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

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

“Esta es la oportunidad, señores diputados, de tocar una cuestión que es casi seguro se suscitará entre vosotros, ya que en los últimos años se ha estado discutiendo, con el objeto de hacer aceptable, cierto sistema de gobierno que se recomienda como infalible, por una parte, contra la dictadura, y por la otra, contra la anarquía, entre cuyos extremos han oscilado constantemente, desde su independencia, los pueblos latinoamericanos, a saber: el régimen parlamentario. Creo no sólo conveniente, sino indispensable, deciros, aunque sea someramente, los motivos que he tenido para no aceptar dicho sistema entre las reformas que traigo al conocimiento de vosotros...”⁵⁴.

54 **Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917**, México, Ediciones de la Comisión Nacional para la celebración del sesquicentenario de la proclamación de la Independencia Nacional y del cincuentenario de la Revolución Mexicana, 1960, t. I, pp. 394-397; véase Calderón, José

Sus principales razones para no aceptar un sistema parlamentario en México fueron: a) los países latinoamericanos necesitan gobiernos fuertes, no despóticos ni dictaduras; b) el sistema parlamentario para funcionar bien necesita una serie de condiciones y “las costumbres de gobierno no se imponen de la noche a la mañana”; c) si el pueblo elige directamente al presidente, éste contará con su apoyo “tanto contra la tentativa de Cámaras invasoras, como contra las invasiones de los pretorianos”; d) en el sistema parlamentario se pretende suprimir las facultades de gobierno al presidente para que las ejerza el congreso a través del gabinete, haciendo del presidente una figura decorativa; e) el parlamentarismo presupone dos o más partidos perfectamente organizados y personas suficientes en cada uno de esos partidos para que se puedan distribuir frecuentemente las funciones gubernamentales entre ellos, y en México no se daban esas dos condiciones y, f) los pocos países latinoamericanos donde se había ensayado este sistema no habían proporcionado buen resultado.

3. En el Constituyente de Querétaro quedó claro que se dotaba constitucionalmente de amplias facultades al ejecutivo. Algunos diputados afirmaron que se habían limitado las atribuciones del legislativo y ampliado las del ejecutivo, y que con ello se propiciaba que éste se pudiera convertir en un dictador. Recordemos únicamente dos intervenciones que se realizaron en la sesión de la tarde del 18 de enero de 1917.

El diputado Manjarrez declaró:

“...La revolución, señores diputados, debe entenderse bien que se hizo, y cuando se refiere a la parte política, en contra del poder ejecutivo, no se hizo en contra del poder legislativo, y como una razón voy a decir a ustedes lo siguiente: supongamos que cualquier revolucionario encontrara a un diputado de los que sirvieron a Porfirio Díaz o a Huerta; cuando más lo metería a la cárcel

María, **Génesis del presidencialismo en México**, México, El Caballito, 1972, pp. 95, 96, 103, 107, 218 y 236-237.

y a los pocos días ya estaría libre; pero a Porfirio Díaz, Victoriano Huerta o cualquier otro gobernante o jefe político de aquellos tiempos, indudablemente que se le formaría un juicio sumario y se les colgaría. Pero, ya repito, señores, que en vez de venir a limitar las funciones del ejecutivo vamos a ampliarlas cuanto más sea posible y vamos a maniar al legislativo. Y bien, señores: ya al legislativo le hemos quitado muchas facultades; ya con ese veto presidencial le va a ser casi imposible legislar ampliamente hasta donde los preceptos consideren que sean aprobados, y poniendo al legislativo en condiciones de que no pueda ser ni con mucho un peligro; en cambio, el ejecutivo tiene toda clase de facultades; tenemos esta Constitución llena de facultades para el ejecutivo, y esto ¿qué quiere decir? Que vamos a hacer legalmente al presidente de la República un dictador, y esto no debe ser”⁵⁵.

El diputado Pastrana Jaimes aseguró:

“...hemos maniatado al poder legislativo a tal grado que no será posible de hoy en adelante que ese poder legislativo pueda estar agresivo contra el presidente de la República o contra cualquier otro poder; pero esto no quiere decir que el absolutismo que tienen las cámaras lo vayamos a depositar en una sola persona; no quiere decir que porque no queremos dictadores, queramos un solo dictador. Lo que hemos hecho aquí al maniar el poder legislativo, quedará incompleto si no procuramos también oponer una restricción, una barrera, un límite al poder ejecutivo. El ejecutivo, tal como lo dejamos en nuestra Constitución, no es un poder absoluto, y a través de nuestra historia y conocimientos bien sabemos todos, y está en nuestra conciencia, que un poder absoluto es un poder débil, porque es un poder odioso, porque no descansa en la conciencia de los ciudadanos...”⁵⁶.

55 **Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917**, obra citada, nota 54, t. II, p. 603.

56 **Ibidem**, p. 604.

4. Los primeros años de vigencia de la Constitución de 1917 fueron azarosos y violentos. Muchos de los principales líderes del movimiento constitucionalista, movimiento social mexicano o revolución mexicana fueron asesinados; entre otros, se pueden mencionar a Emiliano Zapata, Francisco Villa, Benjamín Hill, Francisco Serrano. Incluso el primer presidente de la República electo de acuerdo con las disposiciones de la nueva Constitución, Venustiano Carranza, corrió igual suerte. Había una diversidad de fuerzas y facciones revolucionarias y múltiples partidos políticos, muchos de ellos locales; fueron años de insubordinaciones y revueltas militares, cacicazgos locales y fuertes problemas económicos. Además, por el otro lado, estaban las promesas expuestas durante el movimiento social y las contenidas en la nueva Constitución. Urgía superar el caos político y económico en el cual se encontraba el país para comenzar a construir.

Al asesinato de Carranza, el poder legislativo designó a Adolfo de la Huerta como presidente sustituto; duró en el encargo seis meses. El general Obregón, uno de los líderes militares más importantes del movimiento revolucionario, fue electo presidente de la República por el pueblo; eliminó a sus principales enemigos, y controló el congreso de la Unión y a los gobernadores, así como a algunas organizaciones sociales.

Obregón tuvo la fuerza política y militar suficiente para apoyar y lograr que venciera en las elecciones presidenciales a quien él había escogido: Plutarco Elías Calles, éste gobernó cuatro años y realizó la reforma constitucional que le permitió a Obregón presentarse de nuevo como candidato a la presidencia de la República, elecciones que ganó, pero fue asesinado antes de ser designado presidente electo. Así, la fuerza política y militar más importante recayó en el presidente Elías Calles, el cual decidió que había que institucionalizar a la Revolución Mexicana y a sus componentes, agrupándolos en un partido nacional. El 1o. de diciembre de 1928 se conoció el manifiesto que invitaba a todos los partidos, agrupa-

ciones y organizaciones políticas de la República de credo y tendencia revolucionaria para unirse y constituir el Partido Nacional Revolucionario (PNR), y se anunció la convocatoria a una convención de representantes en donde se discutirían los puntos que se señalaban en el manifiesto.

5. El PNR fue en sus comienzos una coalición de los partidos y las organizaciones existentes, cuyos dirigentes eran los caudillos militares, especialmente los generales de división, los caciques y algunos líderes sociales.

En un principio a sus dirigentes se les permitió alguna autonomía en las elecciones estatales, pero con la supervisión del PNR. La coordinación de ellos se alcanzó en las disputas electorales nacionales, y así se fue deteriorando la autonomía de los partidos locales⁵⁷.

El PNR nació con una identificación total entre partido y gobierno. Se utilizó la maquinaria estatal en beneficio del naciente partido. La acreditación de los delegados a la convención de creación del PNR se realizó a través de los presidentes municipales⁵⁸.

El proceso de unificación y centralización del PNR no fue rápido, pero diversos sucesos ayudaron, como la derrota de la rebelión del general Escobar que había comenzado el 3 de marzo de 1929.

La derrota militar del general Escobar y de los otros sublevados permitió una verdadera limpieza de los opositores a Calles, lo cual fortaleció a éste y, en consecuencia, al naciente partido; física o políticamente se destruyó a los generales que partici-

57 Fuentes Díaz, Vicente, **Los partidos políticos en México**, México, Editorial Altiplano, 1969, p. 237.

58 Lajous, Alejandra, **Los orígenes del partido único en México**, México, UNAM, 1979, p. 43.

paron en ella: 9 de división, 8 de brigada, 30 brigadieres. Se desaforaron a 51 diputados federales y 4 senadores, y se separó a algunos gobernadores⁵⁹.

Plutarco Elías Calles se convirtió en el jefe máximo de la Revolución Mexicana y fue el dirigente real del PNR. Él había tenido la fuerza y la habilidad para conseguir el nombramiento de Portes Gil como presidente interino; después la tuvo para la designación del candidato presidencial del PNR. Él fue quien decidió las candidaturas de Ortiz Rubio y Lázaro Cárdenas, además del nombramiento de Abelardo Rodríguez como presidente sustituto por parte del congreso de la Unión.

El Partido fue quien en la realidad efectuaba las elecciones, desplazando de esta función a la secretaría de gobernación, y se convirtió en el representante de las clases populares que el gobierno iba organizando. El Partido se transformó en el gran elector de gobernadores, senadores, diputados y presidentes municipales; solicitaba lealtad a él y a su dirigente principal, el jefe máximo.

En 1933 se reformaron los estatutos del PNR y se eliminaron a los pequeños partidos regionales con lo que se fortaleció como partido nacional, más centralizado, y desde el cual el poder ejecutivo regulaba las corrientes políticas y electorales, lo cual no implicó que hubiese desaparecido toda resistencia, misma que se localizó en algunos grandes partidos regionales⁶⁰.

6. Lo que me importa resaltar es que la creación del PNR modificó el sistema presidencial mexicano estructurado en la Constitución de 1917, en varios sentidos, debido a:
 - a) la creación de un gran partido nacional que se integró con las fuerzas nacionales y regionales derivadas del movi-

59 **Ibidem**, p. 63.

60 González Casanova, Pablo, **El Estado y los partidos políticos en México**, 5a. ed., México, Era, 1986, pp. 113 y 114.

- miento social mexicano, que eran las que habían obtenido la victoria en la lucha armada;
- b) la centralización que alcanzó dicho Partido;
 - c) la identificación Estado-Partido desde el comienzo de este último;
 - d) la jefatura real del partido en el jefe máximo de la Revolución, y
 - e) el partido como el gran elector de gobernadores, senadores, diputados y presidentes municipales. En esta forma, el jefe de todos ellos era la cabeza del partido, y éste lo era el jefe máximo.
7. Sobre las bases anteriores, el presidente Lázaro Cárdenas terminó de construir el presidencialismo mexicano:
- a) En abril de 1936, Cárdenas rompió definitivamente con el general Elías Calles. La ruptura fue un largo proceso que comenzó desde el principio del sexenio cardenista. Con esa ruptura y la expulsión de Calles del país, el presidente de la República se convirtió en el jefe real del Partido.
 - b) Un acercamiento del presidente y del PNR a las clases agraria y obrera, así como a sus organizaciones, dándose un apoyo recíproco. Por ejemplo, para las elecciones de diputados federales en 1937, el Partido postuló a muchos dirigentes de la CTM y de otras organizaciones populares⁶¹.
 - c) La transformación del PNR en partido de la Revolución Mexicana (PRM) y su reestructuración en cuatro grandes

61 Fuentes Díaz, Vicente, obra citada, nota 57, pp. 250-257. Lajous, Alejandra, obra citada, nota 58, pp. 182-184.

sectores, el campesino, el obrero, el popular y el militar. Cada uno conservaba su autonomía, pero en política electoral se obligaba a intervenir única y exclusivamente a través del Partido, respetando la disciplina partidista.

El sector popular se formó con cooperativistas, artesanos, industriales, estudiantes, profesionales, comerciantes en pequeño, etcétera.

El PRM nació con una estructura corporativista⁶². Todavía en el sexenio de Cárdenas se manifestaron algunas divisiones internas en su seno.

- d) El presidente de la República se convirtió en el gran y último árbitro de los más importantes conflictos políticos y sociales del país.
 - e) El presidente en funciones designaba con amplia libertad al candidato de su partido a la presidencia de la República; candidato que tenía todas las posibilidades de obtener el triunfo en las elecciones, tal y como aconteció hasta el año 2000.
8. El presidente Ávila Camacho suprimió el sector militar del PRM, a pesar de que los militares se encontraban “en su exclusivo carácter de ciudadanos” y no como parte del ejército. Hizo bien debido a que ambos caracteres son inseparables.

Desde el principio de su existencia el partido hegemónico no fue monolítico. La mejor prueba son las escisiones que sufrió por parte de personajes del propio partido que al no verse favorecidos con la candidatura del mismo para la elección pre-

62 Lajous, Alejandra, **Los partidos políticos en México**, México, Premiá, 1985, pp. 24-26 y 127; González Casanova, Pablo, obra citada, nota 60, pp. 120-121.

sidencial, decidieron lanzar su propia candidatura y contender contra el candidato oficial.

Vasconcelos no formó parte del PNR, pero fue uno de los miembros más distinguidos del gabinete de Obregón. Se convirtió en un gran contendiente en contra de Ortiz Rubio.

El general Andrew Almazán fue candidato presidencial en contra de Ávila Camacho; Ezequiel Padilla en contra de Miguel Alemán; Henríquez Guzmán en contra de Ruiz Cortines y Cuauhtémoc Cárdenas en contra de Carlos Salinas.

IV. Organización del ejecutivo y el principio de no-reelección

1. El artículo 80 de la Constitución de 1917 dice que: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará 'Presidente de los Estados Unidos Mexicanos'." Es la misma idea y casi idéntica redacción gramatical de los artículos correspondientes en las Constituciones de 1824 y 1857.

La expresión de **supremo poder ejecutivo** es una reminiscencia de otras épocas en las que se acostumbró calificar de supremos a los poderes. Así, en los **Elementos constitucionales** de Rayón se menciona el "supremo congreso", y en la Constitución de Apatzingán se habla de "**supremo congreso**", "**supremo gobierno**" y de "**supremo tribunal de justicia**". Lo curioso es que actualmente se hace énfasis en dicho adjetivo respecto al poder ejecutivo, habiendo desaparecido en lo referente al poder legislativo, pero subsistiendo en la expresión **suprema corte de justicia**.

En otras constituciones latinoamericanas también fue común otorgar la denominación de supremos a los poderes, y hoy en día calificar al poder ejecutivo, y por tanto al presidente, de supremo implica únicamente que él es la cúspide de la pirámide adminis-

trativa⁶³; pero el poder ejecutivo es sólo y exclusivamente el presidente de la República. Es decir, nuestro artículo 80 dispone que el poder ejecutivo es unitario.

En México, en otros tiempos, como ya examiné, se discutió ampliamente y hasta con calor si el poder ejecutivo debía ser unitario o colegiado: en el fondo del asunto vibraba la inquietud por no crear un ejecutivo fuerte. Los que se inclinaban por un ejecutivo colegiado lo que perseguían era debilitar este poder. Actualmente, tal discusión ha sido superada en nuestro país. Se acepta el ejecutivo unitario y por décadas ha dejado de discutirse este problema.

2. El artículo 81 dispone que: “La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral”.

La historia constitucional mexicana se inclinó por la elección indirecta del presidente. La Ley Fundamental de 1857 normó un **procedimiento indirecto en primer grado y en escrutinio secreto**, y las leyes electorales de 1857 y 1901 precisaron que existiría un elector por cada quinientos habitantes; estos electores, a su vez, votaban por el presidente.

Entre las reformas que Comonfort pensaba proponer a la Constitución de 1857, se encontraba la de la elección directa del presidente de la República⁶⁴; pero no fue sino hasta la actual Constitución que se cambió aquel sistema por el de elección directa del presidente, de acuerdo con la propuesta que se encontraba en el proyecto de Carranza.

La elección directa tiene la ventaja de que es elegido presidente quien obtiene la mayoría de los votos populares. En cambio, en el

63 Véase Villegas Basavilbaso, Benjamín, “El poder ejecutivo. Valoración y análisis. Su práctica”, *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, año V, núm. 1, Montevideo, 1954, p. 20.

64 Rabasa, Emilio, obra citada, nota 48, p. 94.

sistema indirecto se puede dar el caso de que los electores designen presidente a alguien que haya recibido menos votos que otro candidato; en Estados Unidos, se ha afirmado, que esto ha acontecido en varias ocasiones⁶⁵ como en 1876 y 1888, y tan recientemente como en la primera elección presidencial de Bush, hijo, en la cual el contendiente Gore obtuvo más votos populares que Bush. Empero, este último fue declarado presidente de Estados Unidos.

3. Los requisitos para ser presidente están contenidos en el artículo 82, en diversas fracciones que son las siguientes:
 - a) **Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.** Lo primero que se exige es ser ciudadano mexicano, lo cual es muy natural ya que, conforme a la fracción II del artículo 35 constitucional, es prerrogativa del ciudadano poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y para poder desempeñar ese cargo necesariamente tiene que estar en pleno goce de sus derechos.

Además, se pide ser ciudadano mexicano **por nacimiento**, debido a que se supone que así se es más adicto a la patria que los que son mexicanos por simple naturalización⁶⁶; se trata de evitar que se sigan intereses que no sean los de México, como podría acontecer si antes se ha tenido otra nacionalidad.

Existen otros requerimientos: ser hijo de padre o madre mexicanos. Éste proviene de una reforma constitucional de julio de 1994. La original Constitución exigía ser hijo de padres mexicanos

65 Véase Duverger, Maurice, **Instituciones Políticas y Derecho Constitucional**, Barcelona, Ariel, 1962, p. 330; Corwin, Edward S., **El Poder Ejecutivo. Función y poderes. 1787-1957**, Buenos Aires, Bibliográfica Argentina, 1959, p. 51.

66 García, Genaro, **Nociones de Derecho Constitucional ajustadas a la Constitución de 1917**, México, Sociedad de Edición y Librería Franco Americana, 1925, p. 108.

por nacimiento. Lo anterior fue una novedad del Constituyente de 1917. Se trató de evitar que una persona “extranjerizante” pudiera llegar a la presidencia. Se perseguía que alguien como José Ives Limantour, a quien se le consideraba afrancesado no estuviera en condiciones de alcanzar esa alta representación⁶⁷.

Tena Ramírez criticó esta parte de la entonces fracción I por considerar que se trataba de un nacionalismo excesivo y no justificable porque “nunca se ha dado el caso de que a través de un presidente, hijo de padres extranjeros, ejerza influencia en los destinos de México el país de origen de los padres”⁶⁸, y Moreno Sánchez abogó por la supresión de esta limitación, argumentando que hemos recibido y continuamos recibiendo migraciones de importancia, y porque el país es muy libre y generoso⁶⁹.

Sostuve que este requisito no debía suprimirse para abrirle las puertas de la presidencia de la República a una persona determinada, debido a que aparte del poco respeto que se demostraría una vez más por la Constitución, se lesionaría a la propia persona que así llegara a ser presidente, restándole **legitimidad** a su elección y vulnerando la institución de la presidencia.

Externé mi **opinión** en el sentido de que una reforma constitucional para suprimir el requisito de ser hijo de padres mexicanos por nacimiento, sólo debería hacerse si existiera consenso nacional al respecto y únicamente al principio de un sexenio, para que no fuera a existir la más mínima duda de que no se trataba de una reforma **ad personam**⁷⁰.

67 “Cartas de Rosendo Pineda a José Ives Limantour”, **Trimestre Político**, núm. 2, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 136.

68 Tena Ramírez, Felipe, **Derecho Constitucional Mexicano**, 33a. ed., México, Porrúa, 2000, p. 440.

69 **Excélsior**, 17 de agosto de 1977.

70 Carpizo, Jorge, **El presidencialismo mexicano**, obra citada, nota 38, p. 51.

Esta modificación constitucional abrió las puertas de la presidencia a Vicente Fox, cuya madre era española por nacimiento. En 1994 nadie pensaba en Fox ni siquiera seriamente en Carlos Hank, miembro del gabinete cuando se publicó la reforma constitucional, la cual se realizó en un momento en que cronológicamente ya no le podía favorecer. Además, la reforma no fue decidida unilateralmente por el presidente de la República y su partido, sino fue una propuesta del PAN en una negociación política; negociaciones y acuerdos son frecuentes en todos los regímenes políticos. Es parte de la política bien entendida.

La reforma de 1994 exige una residencia en el país de cuando menos veinte años, lo cual es pertinente, debido a que pudiera darse el caso de alguien cuya madre o padre fueran mexicanos, por nacimiento o naturalización y vivieran en el extranjero, y él mismo hubiera nacido, crecido o educado en país diverso a México, al cual conociera poco o no lo suficientemente bien, o su vínculo nacional con el país y lo suyo fuera débil.

La Constitución estadounidense solicita catorce años de residencia previa en el país.

- b) **Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección.** Se exige una edad en la cual la Constitución supone que la persona ha alcanzado la madurez de criterio. Sólo en este caso y en el de los ministros de la suprema corte de justicia se solicita esta edad, que es la máxima que la Ley Fundamental llega a pedir. Por la redacción del artículo, un partido puede postular como candidato a una persona de 34 años, y se satisfará el requisito si cumple los 35 años incluso el día de la elección.
- c) **Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia.** Este requisito parece estar en contradicción con el mencionado en el inciso a). En una Constitución no pueden existir contradicciones, y cuando éstas parecieran

tales, es a través de la interpretación que se armonizan los preceptos. En este caso, debe entenderse que la residencia exigida en el inciso a) admite una ausencia mayor de 30 días, como podría ser en el caso de estudios, viajes de placer o de trabajo. ¿Cuán mayor sería esa ausencia a los treinta días mencionados en el inciso a), y con qué frecuencia para que no se interrumpa la residencia exigida de los 20 años? La Constitución es omisa al respecto. La ley debe precisar esos aspectos.

Respecto a la exigencia de haber residido en el país todo el año anterior, la Constitución no hace ninguna excepción como sí existe para los diputados y senadores, dado que en la fracción III del artículo 55 se dispone que: "...La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular"; luego, al no hacerse la excepción, el intérprete no la puede realizar. Además no son sinónimos los términos de vecindad y residencia.

Se pueden recordar algunos datos históricos: el ingeniero Pascual Ortiz Rubio fue candidato a la presidencia de la República sin haber residido en el país el año anterior al día de las elecciones, debido a que en ese año anterior desempeñó el cargo de embajador de México en Brasil y con anterioridad en Alemania; había estado ausente del país durante ocho años⁷¹.

Para justificar que sí pudiera ocupar la presidencia, se adujo la ficción de la extraterritorialidad. Creemos que ella no opera porque: a) sería necesario que así lo dijera expresamente la Constitución; b) no puede hacerse una extensión analógica con la fracción III del artículo 55, pues mientras dicha fracción se refiere a cargos de elección popular, los diplomáticos son nombrados por el presidente, con ratificación del senado, y c) por la finalidad que persigue esta fracción, que ya he expuesto.

71 Portes Gil, Emilio, **Autobiografía de la revolución mexicana**, México, Instituto Mexicano de Cultura, 1964, pp. 448-455.

La interpretación indebida que se le dio a la comentada fracción en el caso de Ortiz Rubio, fue de carácter político⁷².

- d) **No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.** Esta disposición también se encuentra en el artículo 130, en el cual claramente se ordena que los ministros de los cultos no tienen derecho a ser votados ni a desempeñar cargos públicos. La razón es clara: los sacerdotes dependen de un poder extraño al Estado mexicano, obedeciendo a un jefe de Estado extranjero. Baste recordar que en 1857, al promulgarse la Constitución, el clero acató el mandato del papa que declaró nula la ley fundamental mexicana. El clero pagó y sostuvo la guerra contra la Constitución de 1857. El arzobispo de México se declaró por el plan de Tacubaya, el presbítero Valdovinos lo bendecía⁷³. La guerra cristera de los años veinte del siglo XX igualmente fue auspiciada, dirigida y apoyada en todos los aspectos por el clero mexicano.
- e) **No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, seis meses antes del día de la elección.**
- f) **No ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección.**

72 Carpizo, Jorge y Fix-Zamudio, Héctor, "Algunas reflexiones sobre la interpretación constitucional en el ordenamiento mexicano", **La interpretación constitucional**, México, UNAM, 1975, p. 53.

73 Sierra, Justo, **Juárez. Su obra y su tiempo**, México, UNAM, 1956, p. 119. Al respecto puede consultarse Carpizo, Jorge, obra citada, nota 50, pp. 311-326; Portes Gil, Emilio, **La lucha entre el poder civil y el clero**, México, s. e., 1934, 113 pp.; y Toro, Alfonso, **La Iglesia y el Estado en México**, México, Archivo General de la Nación, 1927, 501 pp.

Estas dos fracciones fueron una novedad del Congreso Constituyente de 1916-1917 y respondieron a causas precisas; persiguen que las personas a quienes menciona se retiren de sus cargos, dentro del término que se indica, para que no vayan a aprovecharse de la influencia de sus cargos e inclinar la elección a su favor. Es decir, se busca la imparcialidad en las elecciones.

La original Constitución estableció ese plazo en tres meses; con posterioridad, en 1927, se amplió a un año para impedir que Arnulfo R. Gómez, comandante de zona militar, y Francisco R. Serrano, jefe del departamento del Distrito Federal se beneficiaran de sus puestos en su pretensión de ser candidatos a la presidencia de la República. En 1943 se volvió a reformar esta fracción para dejar dicho plazo en seis meses⁷⁴.

En la misma reforma constitucional de 1927 se amplió el impedimento constitucional al cargo de gobernador, que con anterioridad no se incluía en la respectiva fracción.

Ahora bien, los requisitos del artículo 82 se refieren al presidente de la República, sin hacerse ninguna diferencia entre el electo popularmente y el designado por el poder legislativo. Empero, se ha afirmado que las fracciones V y VI sólo son aplicables al presidente electo popularmente, ya que la separación del cargo debe ser **antes del día de la elección**, y el nombramiento que hace el poder legislativo de un presidente interino, sustituto o provisional, no es una elección. Ésta fue la base sobre la cual Emilio Portes Gil pudo ser designado presidente interino y el general Abelardo L. Rodríguez presidente sustituto, ya que fungían como secretarios de estado inmediatamente antes de su designación.

Con todo acierto, Tena Ramírez afirma que siguiéndose este criterio se podría sostener que el presidente “no necesita tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la **elección** ni haber

74 Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, **Derecho constitucional mexicano y comparado**, 5a. ed., México, Porrúa, 2007, p. 717.

residido en el país durante todo el año anterior al día de la **elección** el presidente nombrado por el congreso. En verdad es ésta una interpretación forzada, pues aparte de que la palabra 'elección', puede gramaticalmente aplicarse al acto de designación por el pueblo y al que lleva a cabo una asamblea, las razones que inspiraron los requisitos del artículo 82 valen por igual para todos los presidentes, cualquiera que sea su origen. Especialmente los motivos de imparcialidad, de impedir el abuso del poder, que se tuvieron en cuenta para erigir las condiciones de las fracciones V y VI, son más destacados cuando la influencia política se emplea para inclinar la voluntad de una asamblea reducida, como es el Congreso de la Unión"⁷⁵. Tena tiene toda la razón. La interpretación que se ha hecho de las fracciones V y VI es errónea.

Ahora bien, el problema que se presentará, si en el futuro se hiciera necesario que el congreso o la comisión permanente designara a un presidente, de acuerdo con los artículos 84 y 85, es que por una parte existen los precedentes de los casos de Portes Gil y Abelardo L. Rodríguez, y por la otra la recta interpretación de las fracciones V y VI. Fácil es ver que lo más probable es que se sigan los precedentes, ya que los que están imposibilitados son los personajes políticos más fuertes y conocidos del momento.

Si lo anterior no se considera prudente, habrá que adicionar la fracción VI para especificar que no se aplica en los supuestos de los artículos 84 y 85. Y no preocupa especialmente que los secretarios y los otros funcionarios puedan presionar al congreso en estos casos, porque los varios candidatos servirían de equilibrio entre ellos, y el congreso tendría varias opciones.

g. **No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecida en el artículo 83.** Lo que establece el artículo 83 es el principio de no reelección el cual examino con más deteni-

75 Tena Ramírez, Felipe, obra citada, nota 68, p. 442; Consúltese Lanz Duret, Miguel, **Derecho constitucional mexicano**, México, Norgis Editores, 1959, pp. 224 y 225.

miento, en virtud de que constituye una de las bases del sistema político mexicano y de su estabilidad.

El original artículo 82 contenía una fracción VII que decía: “**No haber figurado directa o indirectamente, en alguna asonada, motín o cuartelazo**”. Esta fracción fue suprimida en 1927.

En las elecciones de 1920, Obregón obtuvo 1,131,751 votos, y Robles Domínguez 47,442. Empero, se presentó petición a la cámara de diputados para que declarara ilegal la candidatura de Obregón, basándose precisamente en la entonces fracción VII del artículo 82, acusando a Obregón de haber participado en un levantamiento, motín o golpe militar como era el Plan de Agua Prieta de 1920 en contra del presidente Carranza. La cámara de diputados desechó dicha solicitud⁷⁶.

76 Goodspeed, Stephen Spencer, “El papel del ejecutivo en México”, **Problemas Agrícolas e Industriales de México**, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1955, vol. VII, pp. 57 y 58. El dictamen de la comisión respectiva de la cámara de diputados fue el siguiente: “Esta comisión cree que las palabras utilizadas [en la demanda] no pueden ni deben sujetarse a una interpretación arbitraria cuando son definidas por nuestras leyes; por consiguiente, tomando en cuenta la definición del código penal de las palabras ‘levantamiento o motín’, en cuyo artículo 919 se establece que son ‘una reunión tumultuosa de 10 o más personas en las calles, parques y otros lugares públicos, con el objeto de cometer un delito distinto del de traición, rebelión o sedición’, la comisión cree que la demanda de nulificación basada en esos dos supuestos delitos, no debe ser otorgada. [En cuanto al golpe militar]... la comisión es de la opinión de que aunque el término no es definido por ninguna de nuestras leyes, los legisladores tuvieron en consideración los actos que habían tenido lugar en nuestra historia los cuales originaron ese término; esto es, el uso violento, hecho por militares, de las fuerzas y elementos puestos bajo su mando por el gobierno, en contra de este mismo gobierno. Los peticionarios declaran, por su parte, que un ‘golpe militar es lo mismo que un motín’, con la única diferencia de que la violencia y el tumulto son hechos por soldados. Admitiendo cualquiera de las dos interpretaciones, esta comisión no puede convenir en que se aplique el término ‘golpe militar’ a un movimiento de carácter nacional sujeto a un plan político bien definido, sancionado, además, por la opinión pública y justificado por acontecimientos posteriores; además la comisión no

Al suprimirse esa disposición, que era la fracción VII del artículo 82, se suplió con el enunciado transcrito en el citado inciso f).

4. El original artículo 83 de nuestra Constitución expresaba: “El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre, durará en él cuatro años y nunca podrá ser reelecto. El ciudadano que sustituyere al Presidente constitucional, en caso de falta absoluta de éste, no podrá ser electo Presidente para el periodo inmediato. Tampoco podrá ser reelecto Presidente para el periodo inmediato, el ciudadano que fuere nombrado presidente interino en las faltas temporales del Presidente constitucional”.

Así se llevaba a la nueva Constitución el postulado político de no reelección del plan de San Luis de 1910 (véase la nota 38). En México, una vez que una persona llegaba a la presidencia, sólo se le podía sustituir ya fuera por la fuerza de las armas o por su muerte; tal fue la situación con Santa Anna⁷⁷, Juárez, Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz. Entre ellos cuatro gobernaron 58 de los primeros 90 años del México independiente. Al aspecto de la no-reelección en la Constitución de 1857 ya me referí.

El Congreso Constituyente de 1916-1917 fue antirreeleccionista: se nutría de la experiencia de los últimos decenios y del espíritu del movimiento maderista; el resultado fue el mencionado artículo 83.

puede hacer responsable o participante al ciudadano Obregón en un golpe militar... sin elementos oficiales a su disposición, se vio obligado a buscar seguridad contra una agresión injustificada del gobierno, uniéndose después al movimiento revolucionario iniciado en Sonora, en abril pasado, el cual, por un lado, impidió la consumación de un atentado contra la soberanía del Estado, y por otro protegió el derecho al libre sufragio”.

- 77 Santa Anna gobernó menos de seis años a pesar de haber ocupado el poder 11 veces. Véase Iturriaga, José, “Los presidentes y las elecciones en México”, **Revista de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales**, año IV, núms. 11 y 12, México, UNAM, 1958, p. 19.

Sin embargo, la ambición personal fue más fuerte que el marco constitucional. En 1924, el general Obregón impuso a Calles como su sucesor en la presidencia, con el deseo de sustituirlo al término del periodo de cuatro años de Calles. En octubre de 1925, el partido agrarista propuso la modificación constitucional que permitiría la reelección de Obregón, no obteniéndose resultado positivo, debido a la posición del partido laborista; pero en enero de 1926 el congreso aprobó la reforma, y el 22 de enero de 1927 se publicó en el **Diario Oficial**. El segundo párrafo del artículo 83 quedó redactado en la forma siguiente: "No podrá ser electo para el periodo inmediato. Pasado éste, podrá desempeñar nuevamente el cargo de presidente, sólo por un periodo más. Terminado el segundo periodo de ejercicio, quedará definitivamente incapacitado para ser electo y desempeñar el cargo de presidente en cualquier tiempo".

En junio de 1927, Obregón manifestó lo que ya todo México sabía: que aceptaba su candidatura a la presidencia de la República. Los otros dos candidatos fueron asesinados: Arnulfo Gómez y el general Francisco Serrano.

Quedó claro que las instituciones mexicanas se desmoronaban ante la fuerza personal del caudillo. Todo hacía ver que se volvía a abrir en nuestra historia el camino de Tuxtepec: confróntense la reforma de Díaz de 1878 y la de Obregón de 1927.

El 24 de enero de 1928 se reformó de nueva cuenta el artículo 83, cuyo primer párrafo asentó que "El presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre, durará en él seis años y nunca podrá ser reelecto para el periodo inmediato". Como se desprende del texto, un presidente podría ser reelecto en varias ocasiones, siempre y cuando no fuera para el periodo inmediato.

Obregón, después de las elecciones y antes de ser declarado presidente constitucional, fue asesinado, como ya asenté.

En el I congreso nacional de legisladores de los Estados, que fue convocado por el comité ejecutivo nacional del PNR, fuera de agenda se efectuó una polémica sobre el principio de no reelección. Por esta razón, el mencionado comité ejecutivo convocó a una convención nacional de ese partido en Aguascalientes en 1932, y se presentó un dictamen que contenía el principio de no reelección⁷⁸. En esa convención, el entonces presidente del partido, Manuel Pérez Treviño, expresó una idea que posteriormente ha sido bien acogida por los tratadistas de la materia, con la cual no estoy de acuerdo y de la que me ocupó después; dijo: “hemos, repito, sacrificado o quemado un derecho (votar por quien se quiera) en aras de un principio” (la no reelección)⁷⁹.

La muerte de Obregón hizo posible que el 29 de abril de 1933 se publicara en el **Diario Oficial** una nueva reforma al artículo 83, que es la que subsiste hasta nuestros días. Dijo y dice que: “El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto”.

Los términos de la reforma de 1933 son más severos que los de 1917, ya que entonces los presidentes con carácter interino, provisional y sustituto no podían ser electos para el periodo inmediato, pero sí después. En cambio, a partir de 1933, el presidente, sin importar el carácter que haya tenido, nunca podrá volver a ocupar la presidencia. Ahora se tiene una prohibición absoluta con la cual estoy de acuerdo, porque ella ha sido enseñada por la historia; sin embargo, tal parece que en 1933 se sentía arrepentimiento y quizá

78 Este dictamen puede verse en Pérez Treviño, Manuel, “El Partido Nacional Revolucionario y la no reelección”, **Materiales de cultura y divulgación política mexicana** 13, México, Partido Revolucionario Institucional, 1974, pp. 11 y 12.

79 **Ibidem**, p. 15.

vergüenza de las reformas de 1927 y 1928, por lo que se quiso ir más allá del texto original de 1917.

A partir de entonces, en ocasiones se han oído rumores reeleccionistas en favor del presidente en turno: en febrero de 1944, un grupo de personas propuso a Ávila Camacho su reelección, a lo que Ávila Camacho se negó, respondiendo que deseaba retirarse a la vida privada, pero que además la Ley Fundamental sólo permitía un periodo presidencial⁸⁰.

También bastantes rumores hubo sobre una posible reelección del presidente Alemán. Desde abril de 1950, el diputado local veracruzano Rafael Ortega, secretario de la confederación de obreros y campesinos, se pronunció en el sentido de que Alemán fuera reelecto en 1952. Posteriormente se dio una campaña para glorificar a Alemán, e incluso se hicieron consultas al propio Cárdenas para conocer qué pensaba de la reelección⁸¹.

Cuando el presidente Echeverría se puso a hacer el retrato hablado de su sucesor, la gente se dio cuenta de que las características que expresaba Echeverría coincidían mucho con él, lo que dio origen a especulaciones en el sentido de que andaba buscando ser reelecto.

A pesar de los rumores, desde 1933 el artículo 83 de la Constitución no ha sido tocado. Al respecto sólo caben tres hipótesis: a) eran simples rumores sin fundamento real alguno; b) ningún presidente se atrevió a tocar ese artículo por ser uno de los fundamentos, una de las bases esenciales, del sistema político-constitucional y sería impredecible conocer las conse-

80 Goodspeed, Stephen Spencer, obra citada, nota 76, p. 155.

81 Cosío Villegas, Daniel, **La sucesión presidencial**, México, Joaquín Moritz, 1975, pp. 113, 118-120. Al respecto se puede profundizar en Lerner de Sheinbaum, Bertha y Ralsky de Cimet, Susana, **El poder de los presidentes. Alcances y perspectivas (1910-1973)**, México, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, 1976, pp. 246-248.

cuencias de su ruptura, en virtud de las múltiples fuerzas políticas y sociales que lo apoyan, y c) una combinación de las dos hipótesis anteriores. Y sobre las hipótesis se encuentra el hecho: el artículo 83 permanece intocado desde 1933.

Los tratadistas mexicanos en general no han sido muy afectos al principio de no reelección. Emilio Rabasa afirmó que la prohibición no sólo es inútil sino atentatoria, y que no hay que recurrir a remedios artificiales, existiendo los de carácter natural para evitar el mal: hacer efectiva la función del pueblo en la sucesión presidencial⁸².

Tena Ramírez concluye que en nuestro país ha sido necesario establecer un principio antidemocrático -el de no reelección- con la finalidad de proteger a nuestra incipiente democracia⁸³, y Daniel Moreno se pregunta por qué se ha de limitar que se reelija un presidente que se ha desempeñado con eficacia y patriotismo, si es el propio pueblo quien así lo decide. Y se contesta diciendo que para permitir la reelección, primero debe existir una libre elección, porque si no ¿quién va a calificar la eficacia y el patriotismo de un presidente?⁸⁴.

Los principios en abstracto no siempre son aplicables a la realidad. En México, el principio de no reelección, durante la vigencia de la actual Constitución, se derrumbó al existir el caudillo con la fuerza suficiente para abolirlo; no obstante, la época de los caudillos ya se superó y con todas las fallas del sistema, México se ha ido institucionalizando.

Considero que dicho principio debe seguir operando ya que su derogación puede ser muy grave; no ignoro que en el propio Congreso Constituyente de 1916-1917 se expresó que el principio

82 Rabasa, Emilio, obra citada, nota 48, p. 135.

83 Tena Ramírez, Felipe, obra citada, nota 68, p. 444.

84 Moreno, Daniel, obra citada, nota 2, p. 391.

de no-reelección podía caer ante un presidente de gran talla política y acerca de cuya reelección todos estuviéramos convencidos de que es saludable⁸⁵.

5. El ya citado y transcrito artículo 83 dispone que el presidente dura en el cargo seis años. El original artículo 83 indicaba que la duración del cargo presidencial era de cuatro años, pero el periodo se amplió en dos años por medio de la reforma constitucional de enero de 1928, con el argumento de que los lapsos de agitación electoral no deberían ser tan cercanos⁸⁶.

El propio artículo 83 dice que el presidente entra a ejercer su función el 1o. de diciembre, y el artículo 87 norma que al tomar posesión del cargo deberá prestar ante el congreso de la unión, o ante la comisión permanente, en los recesos de aquél, la protesta siguiente: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere, que la nación me lo demande".

85 **Diario de los debates del Congreso Constituyente. 1916-1917**, obra citada, nota 54, t. II, p. 593. El diputado Martínez de Escobar, al respecto, manifestó que: "Si se presenta un presidente de gran talla política, que todos nosotros estemos convencidos de que debe volver a la presidencia de la república, yo digo que un artículo de esos no tiene vida perpetua. Todos sabemos que siempre, además de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, en el fondo existe un poder constituyente y lo llamo poder constituyente cuando reforma un artículo constitucional, es decir, que el congreso nacional puede hacer la modificación. De manera que no existe ese temor de que un hombre de gran talla política no pueda ser presidente de la república por segunda vez; sí podrá serlo porque ese artículo podrá modificarse para ese caso; de manera que sí debe dejarse aquí, como protesta a todo lo malo que hemos tenido en nuestra historia, la palabra 'nunca'".

86 Iturriaga, José, obra citada, nota 77, p. 12.

Debemos preguntarnos cuál es la naturaleza de dicha protesta. ¿Es que mientras no se la rinde no es todavía presidente de la República? ¿En quién recaen las facultades ejecutivas a partir del primer segundo del día 1o. de diciembre hasta la rendición de la protesta? ¿En caso de una emergencia, quién decide en el lapso señalado? Si por enfermedad no se rindiera la protesta, ¿cuál sería la situación?

La protesta, se ha afirmado, constituye un acto del más alto contenido cívico que sustituyó al juramento de carácter religioso que se usaba en México y todavía se utilizó en la jura de la Ley Fundamental de 1857⁸⁷. Las dudas y discusiones se acabarían si el presidente rindiera la protesta el día 30 de noviembre, tal y como lo hizo en su tiempo el presidente Lázaro Cárdenas⁸⁸. Sin embargo, las dudas subsisten para aquellos presidentes que protestan el 1o. de diciembre o días después.

En mi opinión la protesta no constituye el cargo porque, con o sin ella, el presidente está obligado a guardar y hacer guardar la Constitución y además sería poner la protesta por encima de las propias elecciones. La protesta es de carácter formal, aunque importante, debido a que es la manifestación pública de la subordinación del presidente al orden jurídico. Desde este punto de vista, y con base en los artículos 83 y 85, el presidente lo es desde que comienza el día 1o. de diciembre.

Desde luego, el presidente debe prestar la protesta lo antes posible. Por ello, reitero la conveniencia de que lo haga el 30 de noviembre. Si un presidente no rinde la protesta y pasan así varios días, el congreso le debe solicitar lo haga, y si no accediera, sería causa de responsabilidad del presidente.

87 Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria, **Mexicano: ésta es tu Constitución**, México, Cámara de Diputados, 1968, p. 232.

88 González Flores, Enrique, **Manual de Derecho Constitucional**, México, Textos Universitarios, 1965, p. 143.

V. La sustitución presidencial y el gabinete

1. Problema difícil y controvertido es la forma de sustituir al presidente electo o al presidente cuando éste falta antes de tomar posesión del cargo o antes de la terminación del periodo. El Derecho Constitucional Mexicano ha empleado varios sistemas que en síntesis son: el ya estudiado de 1824; el de 1836, cuando al presidente interino lo designaba el senado entre la terna que le presentaba la cámara de diputados, y en las faltas temporales del presidente de la república lo suplía el presidente del consejo. En 1843, durante las faltas menores de quince días lo sustituía el presidente del consejo, y para las faltas mayores de ese lapso lo sustituía una persona nombrada por el senado. En 1847, la cámara de diputados designaba al interino, y si no estaba reunida, se encargaban de la presidencia el presidente de la suprema corte y dos personas electas por el consejo de gobierno. En 1857, el sistema fue el ya apuntado. En 1882 eran el presidente del senado o el de la permanente, en su caso. En 1896, la sustitución recaía en el secretario de relaciones o en el de gobernación mientras el congreso realizaba la elección. Para 1904 se regresó al sistema vicepresidencial, pero siendo electo por el pueblo al mismo tiempo que el presidente.

Los anteriores sistemas han sido, en una forma o en otra, muy criticados, y varios de ellos propiciaron problemas políticos muy delicados que tuvieron consecuencias graves para el país. Al referirse a la Constitución de 1824 expuse algunos ejemplos.

El sistema de sustitución de 1904 posibilitó, ante las renunciaciones de Madero y Pino Suárez, que ocupara la presidencia Pedro Lascuráin, secretario de relaciones exteriores, quien duró aproximadamente cuarenta y cinco minutos como presidente, y cuyo único acto de gobierno fue designar secretario de gobernación a Victoriano Huerta, renunciando él de inmediato y abriéndole a Huerta, en forma expedita, el camino de la presidencia.

El movimiento social mexicano sintió antipatía por la vicepresidencia. Carranza la suprimió por medio de un decreto⁸⁹, y en su proyecto de Constitución no la mencionó. Tena Ramírez opina que se atribuyeron a este sistema, y no a causas históricas bien definibles, tanto la reivindicación maderista como el ascenso de Huerta al poder⁹⁰.

2. El sistema actual trata de desvincular la sustitución del presidente de cualquier persona de quien ya de antemano se conozca que si aquél falta, será su sucesor. El sistema, aunque tiene antecedentes en nuestra historia constitucional tal y como se desprende del breve relato realizado, conforma un orden distinto a sus antecesores, y con características muy propias.

Son los artículos 73, fracción XXVI; 78, fracción VI; 84 y 85 los que configuran el actual sistema, que implica diversas denominaciones y cuyas notas son las siguientes de acuerdo con los artículos 84 y 85:

- a) El congreso, constituido en colegio electoral, con un quórum de asistencia de las dos terceras partes del número total de sus miembros, en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, nombrará:
- i) **un presidente interino**, si la falta absoluta del presidente de la República ocurre en los dos primeros años del periodo. En este caso, dentro de los diez días siguientes al de la designación, el congreso deberá expedir la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el periodo, “debiendo mediar, entre la fecha de la convocatoria y la que señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho”. También se nombrará un **presidente interino** si la elección no estuviere hecha y declarada el 1o. de

89 Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria, obra citada, nota 87, p. 228.

90 Tena Ramírez, Felipe, obra citada, nota 68, p. 448.

diciembre, o si al comenzar un periodo constitucional no se presentare el presidente electo, procediéndose de acuerdo con las mismas reglas señaladas en este párrafo.

- ii) **un presidente sustituto**, si la falta del presidente ocurre en los cuatro últimos años del periodo respectivo. El presidente sustituto deberá concluir éste.
- b) Si el congreso no se encuentra en sesiones, la comisión permanente designará un **presidente provisional** y deberá convocar a sesiones extraordinarias al congreso para que nombre un **presidente interino o sustituto**, tomando en cuenta si la falta se ha producido dentro de los dos primeros o los cuatro últimos años del periodo presidencial.
- c) De acuerdo con el artículo 78, fracción VI, la comisión permanente puede conceder licencia al presidente de la República hasta por treinta días y nombrar el interino que va a suplir esa falta; conforme al artículo 73, fracción XXVI, el congreso puede conceder licencia al presidente de la República, designando -de acuerdo con el artículo 85- un **presidente interino** para suplirlo. Es de hacer notar que para el presidente interino, designado por el congreso, para suplir las faltas temporales del presidente, la Constitución no marca un máximo de tiempo como sí lo hace respecto al interino designado por la permanente⁹¹.

Los dos últimos párrafos del artículo 85, terminan diciendo que: “Cuando la falta del presidente sea por más de treinta días y el Congreso de la Unión no estuviese reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias del Congreso para que éste resuelva sobre la licencia y nombre en su caso, al presidente interino. Si la falta, de temporal, se convierte en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior”.

91 Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 16ª. ed., México, Porrúa, 2003, pp. 776-777.

3. Podemos hacer al sistema mexicano de sustitución presidencial los siguientes comentarios:
- a) Se considera al congreso como si formara una sola cámara, es decir, el senado y la cámara de diputados actúan como un solo y único cuerpo colegiado. Consecuentemente, por la desigualdad en el número de integrantes de las dos cámaras tendrá un mayor peso la de diputados, ya que por cada senador hay aproximadamente cuatro diputados.
 - b) Se requiere un quórum de asistencia que para el senado constituye una regla normal, pero para la cámara de diputados es calificado.
 - c) El quórum de votación es la regla general de la mayoría absoluta.
 - d) Es una garantía y seguridad de libertad para los legisladores que se ordene que el voto sea secreto.
 - e) El presidente provisional debe durar un plazo muy breve⁹², y de acuerdo con el artículo 83 nunca podrá volver a ocupar la presidencia bajo ninguna denominación. Igual consideración se puede hacer respecto al presidente interino designado para suplir faltas temporales. Hasta 1933, la Constitución

92 En el **Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 1916-1917**, obra citada, nota 54, t. II, p. 476, se lee: "Por la gravedad de la situación en que queda el país a la falta del presidente y la trascendencia de la elección de dicho funcionario, la comisión ha creído necesario no dejar a la comisión permanente la elección definitiva de un presidente sustituto, sino solamente la designación de un presidente provisional que se haga cargo del poder. Esta modificación obedece a la consideración de que, dado el reducido número de miembros de la comisión permanente, podría suceder que el presidente de la República, nombrado por un tiempo hasta de ocho meses, y quizá para todo un periodo, fuera electo por diez o doce personas, con riesgo de la aceptación por el pueblo de tal designación y del prestigio del presidente de la República".

permitía que el congreso pudiera designar al presidente provisional como sustituto o interino, según el caso.

- f) La partición del periodo en dos años para la designación de un presidente **interino**, y de los cuatro restantes para la designación de un presidente **sustituto**, sólo me la puedo explicar como una reminiscencia de cuando el periodo presidencial era de cuatro años. No fue sino hasta la reforma del 29 de abril de 1933 cuando se modificó el precepto para adecuarlo -estableciéndose los cuatro años para el presidente sustituto- con la reforma de 1928 que amplió el periodo presidencial a seis años.
- g) Para ser congruentes con la intención de que el presidente **provisional** dure en su función un tiempo muy corto, se debió señalar el término máximo dentro del cual la comisión permanente debía convocar al congreso a sesiones extraordinarias.

Los artículos en cuestión no resuelven una gama de problemas que se pueden presentar, como los casos de enfermedad, incapacidad o inhabilidad mental del presidente, a los cuales me refiero posteriormente.

4. El sistema actual de sustitución presidencial ha recibido críticas: Daniel Moreno lo califica de complicado y poco afortunado, aunque no explica la razón de su afirmación⁹³. Ramírez Fonseca hace una serie de aseveraciones que no revisten mayor importancia⁹⁴ y Tena Ramírez encuentra en él varios defectos; en mi opinión, sólo es de tomarse en cuenta su observación en el sentido de que el sistema actual, al requerir el voto de la mayoría absoluta de los presentes, incurre en una omisión que no cometió la ley fundamental de 1824: no prever el caso en

93 Moreno, Daniel, obra citada, nota 2, p. 393.

94 Ramírez Fonseca, Francisco, **Manual de Derecho Constitucional**, México, Porrúa, 1967, pp. 285-286.

que ninguno de los candidatos logre reunir el número de votos exigido⁹⁵. En caso tal, el poder ejecutivo no debe quedar acéfalo, sino que es necesario dar cuantas rondas de votación sean necesarias hasta lograr la designación de su titular. No obstante, con posterioridad realizo una reflexión y una propuesta.

Hay que reconocer que Tena acepta el sistema actual y le parece el más idóneo de los que México ha conocido a través de su historia. Estoy de acuerdo con ese parecer, amén de que en la realidad el sistema ha operado, aunque no diáfananamente por no haberse respetado los requisitos que marca el artículo 82, tal y como ya he señalado.

Adolfo de la Huerta fue designado presidente sustituto debido al asesinato del presidente Venustiano Carranza, y gobernó durante seis meses.

Portes Gil fue nombrado presidente interino por el congreso, ya que el presidente electo Obregón fue asesinado, y gobernó hasta el 4 de febrero de 1930. Conforme a la convocatoria para elecciones, fue electo popularmente Ortiz Rubio para terminar el periodo que comenzó el 1o. de diciembre de 1928. Es decir, el primer periodo de seis años iba a ser el de Obregón: 1928-1934. Ortiz Rubio no terminó el periodo para el cual fue electo, dado que presentó su renuncia: gobernó del 5 de febrero de 1930 al 3 de septiembre de 1932.

Y aquí se dio una situación peculiar: cuando se reformó en enero de 1928 el artículo 83 para ampliar el periodo presidencial a seis años, no se alteró el artículo 84, que continuó ordenando que se nombraría un presidente interino si la falta ocurría dentro de los dos primeros años, y un presidente sustituto si ocurría en los dos últimos años del periodo. La falta de presidente a causa de la renuncia de Ortiz Rubio ocurrió después de los dos primeros y antes

95 Tena Ramírez, Felipe, obra citada, nota 68, pp. 449 y 450.

de los dos últimos años. Empero, el congreso designó al general Abelardo L. Rodríguez como presidente sustituto para terminar el periodo, habiendo fungido con tal carácter del 3 de septiembre de 1932 al 30 de noviembre de 1934.

Esta incongruencia constitucional afortunadamente se superó con la reforma del 29 de abril de 1933; pero en 1932, pensamos que si bien el congreso violó la letra de la Constitución, se ciñó al sentido de la ampliación del periodo y tan fue así, que pocos meses después se modificó el artículo para adecuarlo al reformado artículo 83.

Ahora bien, en la situación anterior era muy complicado convocar a elecciones porque entonces, ¿quién sería el presidente, si mientras tanto, de acuerdo con la Constitución, no se podía nombrar a un presidente interino o sustituto? Por tanto, creo que el congreso no tuvo otra alternativa que obrar como lo hizo designando a un presidente sustituto.

Considero que el artículo 85 no debió haber equiparado la no presentación del presidente electo, a la situación de la elección no declarada el 1o. de diciembre; supongamos que dicha declaración se pudiera hacer 12, 15, 20 o 30 días después del 1o. de diciembre, entonces, realmente ya no es posible efectuarla, porque ya existe un presidente interino y ya se ha convocado para elecciones populares. Así, a través de esta disposición, se derrumba todo el proceso electoral y se prefiere al presidente designado por el congreso al electo popularmente. Creo que hay que superar esta situación, precisando el artículo correspondiente.

5. Debemos preguntarnos quién sustituye al presidente en caso de enfermedad o cuando sale al extranjero, o qué acontece en caso de su incapacidad o inhabilidad. En casos de enfermedad física está la disposición constitucional del nombramiento de un presidente interino para faltas temporales; sin embargo, este precepto no se ha empleado y pienso que el problema está

en manos del presidente; será únicamente él quien decida si su enfermedad merece o no la aplicación del precepto, ya que tendría que ser él quien solicitara el nombramiento del presidente interino, manifestando el tiempo que cree puede durar la enfermedad. En caso de salidas al extranjero tampoco ha operado el sistema de sustitución, mismo que también tendría que solicitar el propio presidente. Las comunicaciones modernas hacen que aun en el extranjero, el presidente puede dar con rapidez y agilidad sus indicaciones, por lo que realmente no es necesaria sustitución alguna.

Respecto a la incapacidad o la inhabilidad, no queda más remedio que dejar que sea el congreso quien la califique⁹⁶.

6. He afirmado, y de ello estoy convencido por las razones expuestas, que el actual sistema de sustitución presidencial de la Constitución de 1917 es el más adecuado que ha conocido nuestra evolución constitucional, en virtud de los resultados, pero he señalado sus problemas e imprecisiones.

No obstante, la realidad política mexicana hoy en día es muy diversa de aquella de 1917, 1920, 1928 y 1932. En el presente contamos con un sistema tripartito de partidos políticos -3 grandes partidos y varios pequeños-. Los tres grandes partidos tienen diferencias muy serias entre sí, y con frecuencia están confrontados. Además, es un sistema de partidos en evolución, y aún no se puede precisar cuál va a ser una configuración estable.

En estas condiciones existe la preocupación⁹⁷, y muy justificada, de que ante la necesidad de aplicar el sistema de sustitu-

96 Véanse Hauriou, André, **Derecho Constitucional e Instituciones Políticas**, Barcelona, Ariel, 1971, pp. 459 y 460, y Feerick, John D., "The problem of presidential inability-Will congress ever solve it?", **Fordham Law Review**, Nueva York, editada por los estudiantes de Fordham University School of Law, vol. XXXII, núm. 1, 1963, pp. 76, 100, 101, 110, 120-123 y 126.

97 Gamás Torruco, José, **Derecho constitucional mexicano**, México, Porrúa,

ción presidencial establecido en nuestra Constitución, no se vaya a conseguir fácilmente el quórum de asistencia y el de votación requeridos, y el ejecutivo federal vaya a quedar acéfalo.

Por ello, se ha propuesto por el profesor Diego Valadés⁹⁸ que en tal caso se prevea la existencia de un encargado de la presidencia, cuyos únicos objetivos serían mantener la actividad del gobierno y las funciones representativas mientras se realiza la designación de acuerdo con los artículos 84 y 85 constitucionales; considera que no debe reformarse la Constitución, sino establecerse en la ley secundaria el orden de sustitución sucesiva de los secretarios de Estado, excluyéndose a los que ostentan mando militar. Él establece dicho orden en 15 secretarios de Estado, encabezados por el de gobernación, y que tal encargado de la presidencia al concluir esa responsabilidad rinda un informe escrito al congreso o a la comisión permanente, siendo responsable de su desempeño en los términos de la Constitución y la ley.

La propuesta de Diego Valadés se encuentra en la dirección correcta y es la más adecuada para esas situaciones.

7. Ahora bien, obviamente el ejecutivo federal no debe quedar acéfalo y pueden darse diversas situaciones desde que no se reúna ni el quórum de asistencia, porque deliberadamente no asistan los legisladores como un medio de presión hasta que ninguna persona alcance el quórum de votación, debido a que los partidos políticos no logran ponerse de acuerdo. Hay que legislar al respecto. Con tal propósito propongo que:

2001, pp. 905-906.

98 Valadés, Diego, "La sustitución presidencial en México y en Derecho Comparado", **Derecho constitucional. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados**, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 879-881.

- a) no se reforme la Constitución o se reforme únicamente para realizar algunas precisiones. Es decir, que subsista el actual sistema;
- b) en la ley secundaria respectiva se regule que si en 4 ó 6 horas no hay designación de presidente de la República, conforme a los artículos 84 y 85 constitucionales, fungirá Z servidor público como tal hasta que se realice la correspondiente designación;
- c) ese Z servidor público podría ser seleccionado entre dos grupos de personas: i) el presidente de la cámara federal de diputados o el presidente del senado, en virtud de que han sido electos por el pueblo y son titulares de uno de los poderes políticos del Estado, o ii) alguno de los principales secretarios del despacho; podría haber una lista de tres, integrada por los secretarios de gobernación, de relaciones exteriores, y de hacienda. Esta posibilidad tiene el inconveniente de que no han sido electos a través de una votación, pero tiene la ventaja que son los que probablemente conocen mejor el desarrollo de la administración pública y en caso de emergencia conocen bien los problemas que enfrenta el órgano ejecutivo. Además, es de suponerse que el **interregno** va a ser corto;
- d) a la posibilidad de los presidentes de alguna de las cámaras le encuentro otro inconveniente: por la cercanía con los legisladores pueden influir o estar interesados en que se retarde la designación del presidente de la República con la finalidad de continuar ejerciendo el cargo. En tal virtud, pesando pros y contras, me inclino por la posibilidad de los secretarios del despacho; considero que resulta la más adecuada;
- e) este encargado del poder ejecutivo no podría remover a ningún miembro del gabinete legal o ampliado para impe-

dir inestabilidad en ese despacho. Reitero, se supone que es un encargo muy transitorio. Además, así se suprime la tentación de que pueda intentar retardar la designación por parte del congreso;

- f) decía que no se necesita reforma constitucional para ello. Me percaté de que puede haber otra visión sobre el punto. En tal caso, la reforma debería ser breve, únicamente para indicar que si aconteciera tal supuesto se estaría a las disposiciones de la ley respectiva, que bien podría ser la Ley Orgánica del Congreso de la Unión.
8. En México, al igual que en Gran Bretaña y Estados Unidos, el gabinete es una institución extraconstitucional, ya que no se encuentra reglamentada en la Ley Fundamental ni en ninguna norma secundaria. El gabinete es la reunión de los principales colaboradores del presidente que lo asesoran sobre los puntos que el propio presidente desea. Está en manos del presidente convocar o no al gabinete. El presidente puede optar por escuchar las opiniones de sus más cercanos colaboradores en forma separada. Empero, algunos presidentes mexicanos sí han acostumbrado reunir al gabinete con cierta periodicidad o para asuntos de especial importancia. Un ejemplo sobresaliente se encuentra cuando, Cárdenas, ante la negativa de las empresas petroleras para cumplir con el laudo y la resolución de la suprema corte que las obligaba a aumentar los salarios a sus trabajadores, citó al gabinete para conocer sus opiniones sobre las medidas que debían realizarse si las empresas persistían en no querer acatar ese laudo⁹⁹. Los ejemplos se cuentan por cientos.

Se ha opinado que realmente el presidente mexicano no tiene gabinete, lo que redundaría en poca coordinación entre los organismos federales, haciéndose muy difícil conseguir la unidad de ac-

⁹⁹ Cárdenas, Lázaro, *Obras. I. Apuntes 1913-1940*, México, UNAM, 1972, t. I, p. 387.

ción entre aquellos que deben formular la política en un determinado campo¹⁰⁰. Tal afirmación no es completamente cierta, puesto que ha sido cada presidente el que decide si trabaja o no con el gabinete, y muchos sí han utilizado esta institución.

Gabinete no es sinónimo de consejo de ministros. Este último funciona primordialmente en los sistemas parlamentarios y su consentimiento o aprobación resulta necesaria para que la acción o el proyecto pueda realizarse.

En cambio, el gabinete suele reunirse periódicamente para examinar asuntos generales, líneas políticas y asuntos particulares; la agenda del gabinete la determina, como ya decía, el presidente. Su integración no está determinada en ninguna ley ni reglamento; por tanto, el presidente tiene libertad para determinar su composición y así lo ha hecho en la realidad; generalmente se compone de los secretarios de Estado, el procurador general de la República y otros funcionarios. Calles incluyó al procurador general de justicia del distrito federal; Ortiz Rubio, a su secretario particular¹⁰¹.

También se puede hablar del gabinete en sentido amplio o "gabinetote", que incluye al gabinete, más una serie de funcionarios de los principales organismos descentralizados y empresas de participación estatal como PEMEX, IMSS, comisión federal de electricidad, ISSSTE, etcétera.

9. Varios presidentes han optado por el trabajo en gabinetes especializados. Es probable que los más frecuentes hayan sido el de seguridad, de hacienda y de desarrollo social; incluso se designa a una persona que coordine los gabinetes, sin importar su denominación, quien a su vez se constituye en uno de los colaboradores más importantes y cercanos del presidente.

100 Wionczek, Miguel S., "Antecedentes e instrumentos de la planeación de México", **Bases para la planeación económica y social de México**, México, Siglo XXI, 1974, p. 63.

101 Goodspeed, Stephen Spencer, obra citada, nota 76, pp. 92, 105 y 175.

El presidente determina libremente quiénes integran los gabinetes especializados, con frecuencia además de los secretarios del despacho se invita a otros altos funcionarios. Por ejemplo: el gabinete de seguridad lo componen normalmente el secretario de gobernación, el secretario de la defensa nacional, el secretario de marina y el procurador general de la República, pero es frecuente, dependiendo del sexenio presidencial, que también asistan el director del centro de inteligencia nacional y el subsecretario de gobierno, más el coordinador de gabinetes.

Hay presidentes que han determinado un gabinete de salud integrado con el secretario del ramo y los directores del IMSS e ISSSTE, con la presencia del coordinador de gabinetes.

Algunos presidentes han decidido que al gabinete de hacienda se integre el secretario de gobernación para que esté informado y exponga sus puntos de vista.

Pienso que el gabinete, en nuestro sistema presidencial, debe seguir teniendo la flexibilidad de la que ha gozado hasta ahora. Es indudable que los principales servidores públicos deben estar informados de las decisiones y con la posibilidad de expresar sus puntos de vista. Empero, incluso en los sistemas parlamentarios, la mayoría de los asuntos que conoce el gabinete han sido previamente acordados entre el primer ministro y el ministro del ramo; generalmente el gabinete no los discute, menos se opone a ellos.

En el sistema mexicano, en los gabinetes especializados el intercambio de opiniones e información suelen ser intensos, porque se reúnen para asuntos importantes y de coordinación. El presidente toma la decisión después.

Es el coordinador de gabinetes quien se responsabiliza de distribuir información constante entre los miembros de los gabinetes especializados, así como del seguimiento de los acuerdos.

El presidente Vicente Fox determinó la existencia de cuatro gabinetes especializados en un acuerdo del 13 de diciembre de 2004, a saber: seguridad nacional, desarrollo social y humano, económico y político, y dejó la puerta abierta para la creación de otros al especificar en el artículo 6º, fracción V: "Los demás que determine el propio titular del Ejecutivo Federal"¹⁰². En ese artículo se especificó que en los gabinetes participarían los servidores públicos que determinara el presidente, y que la finalidad de los mismos consistiría en analizar, definir y evaluar políticas, estrategias y acciones que fueran competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la administración pública federal.

10. Además del gabinete y de los servidores públicos de la administración pública federal, el presidente de la República es auxiliado por lo que se ha denominado Oficina de la presidencia, cuya base legal actual se encuentra en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que señala que el presidente cuenta con diversas unidades de asesoría, apoyo técnico y de coordinación que el titular del poder ejecutivo federal determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la presidencia de la República.

Con esta base jurídica, el presidente determina la estructura de su Oficina, cuya única limitación es la presupuestaria.

El actual presidente de la República -2009- ha modificado en dos ocasiones dicha estructura. Queda claro que el presidente actúa al respecto con libertad y que va realizando los ajustes que crea necesarios.

102 **Diario Oficial de la Federación**, México, Acuerdo por el que se establecen las Unidades Administrativas de la Presidencia de la República, 13 de diciembre de 2004, p. 3.

Conforme al acuerdo presidencial del 21 de enero de 2008, la presidencia de la República cuenta con tres grandes unidades¹⁰³:

- I. oficina de la presidencia de la República;
- II. secretaría particular, y
- III. coordinación de comunicación social.

A la oficina de la presidencia se le atribuyen nueve funciones, entre ellas la coordinación de los secretarios técnicos de los gabinetes especializados, y el seguimiento a las órdenes y acuerdos del presidente.

El artículo quinto del acuerdo indica que la oficina de la presidencia contará con las unidades administrativas siguientes:

- I. coordinación de gabinetes y proyectos especiales;
- II. coordinación de estrategia y mensaje gubernamental;
- III. coordinación de opinión pública;
- IV. coordinación de asesores, y
- V. coordinación general de administración.

VI. El presidencialismo mexicano

1. Entiendo por presidencialismo una deformación del sistema presidencial, en el cual el presidente de la República ejerce funciones constitucionales y metaconstitucionales -de facto- que

103 **Diario Oficial de la Federación, México, Acuerdo por el que se reestructuran las unidades administrativas de la Presidencia de la República, 21 de enero de 2008, pp. 2 y 3.**

lo convierten en un poder superior al legislativo y al judicial, quebrándose los equilibrios de los pesos y contrapesos que la Constitución estructura, con la consecuencia que el control del poder se encuentra debilitado y subordinado en algún grado al presidente de la República.

El presidencialismo depende de diversos factores políticos, como a) un sistema de partidos en donde existe un partido hegemónico o preponderante es razón suficiente para que el sistema político degenere; b) debilidad de los poderes legislativo y judicial, debido a que la gran mayoría de sus miembros le deben el cargo al presidente; c) organización corporativa de la sociedad; d) a veces, mandos militares están a cargo de las principales responsabilidades políticas; e) un alto grado de influencia del presidente en la economía del país; f) control o contubernio con los poderes de hecho como son los medios de comunicación, iglesias y el gran capital.

De acuerdo con cada país, estos factores se presentan todos o algunos, y en diversa intensidad. No existe un presidencialismo, sino presidencialismos, en la misma forma que no existe un sistema presidencial sino sistemas presidenciales¹⁰⁴.

2. El presidencialismo mexicano, tal y como ya afirmé, comenzó a formarse en 1929 con la fundación del PNR, el cual permitió a un caudillo o jefe máximo ir acumulando en sus manos el verdadero poder, e ir subordinando a múltiples partidos políticos y organizaciones y a sus jefes: los caudillos militares que habían participado en la Revolución Mexicana. Las facciones fueron desapareciendo, prueba de ello se notó en cómo iba disminuyendo, en el congreso de la Unión, el enfrentamiento de los legisladores que debían lealtad a varios de los más importantes caudillos militares.

104 Carpizo, Jorge, **Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina**, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 177-179.

Empero, como ya apunté, el presidencialismo mexicano terminó de formarse y consolidarse en el sexenio del presidente Lázaro Cárdenas, debido a los factores reseñados.

Este presidencialismo recibió un fuerte golpe en las elecciones presidenciales de 1988, cuando el principal opositor a Carlos Salinas, el candidato del PRI, fue un desprendimiento del propio PRI en la persona de Cuauhtémoc Cárdenas, hijo del presidente y general Cárdenas.

Gracias a su alianza con el PAN, entre otras razones, el presidente Salinas pudo gobernar y fortalecerse como presidente de la República en su primer año. En las elecciones para diputados federales de 1991, el PRI logró una amplia mayoría, lo cual reforzó el papel del titular del poder ejecutivo. No obstante, en ese sexenio se comenzó a reconocer el triunfo del PAN en varias gubernaturas. El sistema político comenzaba a modificarse. Las elecciones federales de 1994, incluida la del presidente de la República, fueron las primeras en varios decenios que recibieron reconocimiento internacional y nacional como pulcras y sin mancha de fraude¹⁰⁵.

Empero, al comienzo del sexenio del presidente Ernesto Zedillo la crisis económica que estalló con el llamado “error de diciembre” de 1994¹⁰⁶, -la más grave de ellas, aunque una más de las

105 Carpizo, Jorge, **Temas constitucionales**, México, Porrúa y UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 55-72.

106 Se denomina “error de diciembre” a la muy grave devaluación que el peso mexicano sufrió en ese mes de 1994, y en los subsiguientes meses. Ciertamente el peso se encontraba entonces sobrevaluado en alrededor de un quince por ciento. El gobierno avisó a varios de los dueños de los grandes capitales del país su intención de devaluar; éstos, al ser alertados, vaciaron gran parte de las reservas en dólares del Banco de México. Con posterioridad, lo mismo hicieron los inversionistas extranjeros. Todo ello ocasionó una crisis financiera y económica de tamaño monumental.

No puede negarse que en diciembre de 1994 existían otros problemas de índole financiera, pero el “error de diciembre” se refiere específicamente a

que se habían presentado a partir de 1976, y en forma recurrente desencadenó un malestar inmenso y profundo hacia el presidente y su partido, el PRI: el nivel de vida de la clase media y trabajadora se vio afectada en forma tremenda, su poder adquisitivo y sus ahorros se esfumaron. Al contrario, la corrupción incrementó muchos de los grandes capitales. El malestar social llegó a extremos tales que por momentos parecía que el presidente Zedillo no terminaría su sexenio.

No obstante, la economía fue mejorando. Las medidas que el gobierno tomó fueron draconianas y lograron la recuperación económica; no es el caso examinarlas en este ensayo. Lo que no disminuyó fue la desazón social. En las elecciones intermedias de 1997 para diputados federales, por primera vez desde 1929, el partido hegemónico no contó con la mayoría de los legisladores en la cámara de diputados. El presidente Zedillo ya no obtuvo la aprobación de algunos de los proyectos más importantes, de acuerdo con su criterio, que estaba impulsando.

En el año 2000, el PRI perdió las elecciones presidenciales, y el triunfo lo obtuvo Vicente Fox, el candidato del PAN, quien, en una forma u otra, incluso fue apoyado por Ernesto Zedillo por razones muy varias como pueden ser que: i) no había logrado imponer al PRI a su verdadero candidato, alguien de su círculo cercano; ii) un distanciamiento entre él y ese partido, del cual incluso no se sentía cercano; iii) su convicción de que un presidente de oposición lo trataría mejor que uno de su propio partido, porque tendría que deslindarse de él, y iv) se percataba del deterioro del PRI, y comprendió que sus errores como presidente podían, en parte, ser perdonados si colaboraba a que en forma pacífica un partido de oposición obtuviera la presidencia, con el añadido de que se cubriría de "gloria democrática".

la manera cómo el gobierno manejó dicha devaluación del peso mexicano.

Aunque el PAN obtuvo la presidencia de la República con Vicente Fox, no logró tener mayoría de legisladores en ninguna de las cámaras del congreso de la Unión. El presidencialismo mexicano concluía así su ciclo histórico.

Además, el presidente Fox no era el jefe indiscutido del PAN. Por el contrario, varias corrientes importantes de ese partido incluso se sentían lejanas a él, y el pluralismo político era una realidad en la República. Los gobernadores pertenecían a los tres partidos políticos más importantes.

Hay que señalar ese momento como su conclusión, pero el proceso histórico fue largo y accidentado, en lo cual no debe perderse de vista que:

- a) el PRI y los presidentes de la República emanados de ese partido no permanecieron estáticos; realizaron una serie de reformas constitucionales que fueron abriendo el sistema y lo fueron democratizando, aceptándose al máximo nivel jurídico muchas de las más importantes instituciones jurídicas que se crearon o que se impulsaron en algunos de los países más democráticos de Europa Occidental a partir de la segunda posguerra mundial, y a lo cual dedico parte de este ensayo, y
 - b) en el año 2000, antes de las elecciones federales, la oposición política al PRI, ya gobernaba a casi la mitad de la población a nivel de entidades federativas y municipios¹⁰⁷.
3. En 1978 escribí¹⁰⁸ que a mi criterio las causas del predominio del presidente mexicano eran:
- a) ser el jefe del partido predominante, integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales;

107 Lujambio, Alonso, **El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana**, México, Océano, 2000, pp. 79-97 y 102-106.

108 Carpizo, Jorge, **El presidencialismo mexicano**, obra citada, nota 38, pp. 25-26.

- b) el debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política;
- c) la integración, en buena parte, de la suprema corte de justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado;
- d) la marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica;
- e) la institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él;
- f) la fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios de comunicación;
- g) la concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo;
- h) las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas;
- i) la determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado;
- j) el gobierno directo de la región más importante, y con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal;

- k) un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.

En la actualidad, 2009, considero que:

- Varias de esas causas han desaparecido por completo: incisos a), b), c), h), j) y k).
 - otras existen pero han sufrido modificaciones importantes: incisos d), f), i) y g),
 - y una subsiste íntegramente: inciso e).
2. En 1991 me pregunté las razones de dicha transformación¹⁰⁹, y asenté que las encontraba en:

“a) los cambios profundos que ha tenido la sociedad mexicana; b) las crisis económicas de los últimos años; c) un factor psicológico: la ruptura del tabú de que no se debía criticar al presidente de la república; d) el fortalecimiento de los poderes legislativo y judicial federales; e) la influencia más intensa de los grupos de presión; f) el paso de un sistema de partido predominante a uno pluralista; g) las frecuentes e intensas manifestaciones de malestar popular; h) las reformas políticas promovidas desde la cúpula política, especialmente en los últimos años e, i) una serie de factores internacionales”.

109 *Ibidem*, pp. 234 y 235.

VII. De presidencialismo a sistema presidencial: A. De partido político predominante a sistema tripartito de partidos B. Fortalecimiento del poder legislativo C. Fortalecimiento del poder judicial

A continuación examino cómo evolucionaron esas once causas en un periodo de 30 años: 1978-2008. Dicha evolución transformó por completo el régimen político, pudiéndose afirmar que se transitó del presidencialismo al sistema presidencial.

A. El sistema de partido predominante actualmente no existe más. Tenemos un sistema tripartito de partidos políticos, lo que no quiere decir que existan únicamente tres partidos, sino que sólo tres tienen, a nivel nacional, la posibilidad real de obtener la presidencia de la república y un número importante de legisladores en el congreso federal. Son tres partidos los que gobiernan entidades federativas y múltiples municipios, entre los cuales existe una lucha intensa por la obtención del poder dentro del marco que señalan la Constitución y la ley¹¹⁰.

Este cambio real comenzó con las elecciones federales de 1988, en las cuales las dos oposiciones más importantes crecieron: en la elección presidencial el Partido Acción Nacional (PAN) obtuvo el 17.07% de la votación y el Frente Nacional Democrático (FND) el 30.8%; el Partido Revolucionario Institucional (PRI) alcanzó el 50.36% de aquélla. En la cámara de diputados federal, el PRI logró contar con 260 legisladores, el PAN con 101 y la coalición de izquierda con 115¹¹¹. La oposición legislativa se fortaleció enormemente. El PRI, por primera vez, perdió el número necesario de legisladores para realizar

110 Agradezco el eficiente apoyo del licenciado Iván Alfredo Montes Flores para la elaboración de los apartados de este ensayo denominados: "De presidencialismo a sistema presidencial".

111 Becerra, Ricardo et al., **La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas**, México, Ediciones Cal y Arena, 2000, p. 202.

reformas constitucionales. Si quería llevarlas a cabo tendría que negociar con el fin de alcanzar el quórum necesario.

A partir de esa fecha los avances electorales del PAN y del PRD -sucesor del FND- han sido espectaculares y han conformado el actual sistema de partidos.

4. No obstante, esos tres grandes partidos políticos tienen actualmente -unos más, otros menos- graves problemas internos que son del dominio público y que se están ventilando de frente a la sociedad. En estos momentos es difícil vislumbrar cómo van a evolucionar dichos partidos, y si habrá escisiones en alguno de ellos. Nuestro sistema de partidos aún se encuentra en formación.
5. El 2 de julio de 2000, la presidencia de la República, como ya asenté, fue ganada por uno de los partidos opositores, el PAN. Este fue un cambio mayor, si se considera que durante siete décadas el PRI había monopolizado la presidencia de la República. Esta mutación fue pacífica y se decidió en las urnas. En 2006, el PAN volvió a obtener la presidencia de la República.

El cambio de partido político en la presidencia de la República implicó fuertes modificaciones en la relación partido político-presidente.

Dentro del PRI, durante esas décadas, y cada vez más, el verdadero jefe del partido lo fue el presidente de la República; sus órdenes no eran discutidas, sino puntualmente cumplidas.

Hasta el final del último sexenio priísta, aquél designó y removió al presidente del PRI como a un miembro más de su gabinete¹¹², y le imponía al partido su visión -¿ideología?- del

112 El último presidente de la República que emanó del PRI fue el doctor Ernesto Zedillo, y durante su sexenio designó a seis presidentes del comi-

país; decía la última palabra sobre los candidatos a las gubernaturas y se reservaba el derecho de decidir con libertad un número importante de las candidaturas de los legisladores federales, quienes hasta 1988 tenían amplias posibilidades de ganar la elección, con lo cual el presidente de la República prácticamente los estaba designando para el cargo.

Sin embargo, a partir del mencionado 2 de julio de 2000, la rebelión interna dentro de ese partido impidió que el presidente de la República cambiara una vez más a la presidenta del PRI; las críticas para él dentro de su partido fueron fuertes y los legisladores federales de ese partido le mostraron independencia.

No puede desconocerse que los dos presidentes de la República del PAN han podido imponer a sus candidatos a la presidencia de su partido. Empero, la situación es distinta, no les ha sido fácil, ni el partido los reconoce como su jefe real e indiscutido, existen diversas corrientes internas, y alguna con singular fuerza, ni pueden imponer sus preferencias a los puestos de elección popular como sí se realizaba en los tiempos del presidencialismo mexicano.

6. El PRI ha estado configurado por sectores integrados por las grandes centrales obreras, campesinas y núcleos populares y, a través del partido, el presidente de la República tuvo férreo control sobre aquéllos; designaba a sus líderes como a cualquier otro colaborador, salvo al de la CTM por la singular fuerza política que éste poseía.

té ejecutivo nacional de ese partido político. Todos ellos eran personas identificadas con él. A los presidentes salientes los ubicó en su gabinete, en un organismo paraestatal o en una embajada. Desde luego que tantos cambios en su presidencia debilitaron al PRI y le restaron continuidad a su estrategia política; parecía que el presidente de la República quería dejar claro, entre otros aspectos, que el presidente del PRI era uno más de sus subordinados -“empleados” en la terminología que resultaba de su agrado- sin importarle sus propias declaraciones en el sentido de que había establecido una “sana distancia” con su partido.

Estos controles se vinieron debilitando poco a poco. A principios de los años setenta comenzaron a surgir movimientos sindicales independientes e inconformidades en las organizaciones agrarias. No obstante, el sistema corporativo ha continuado, aunque actualmente existen divisiones, enfrentamientos y discrepancias en el seno de esos sectores y, desde luego, el presidente de la República ya no controla a los grandes sindicatos obreros ni a las principales organizaciones agrarias.

7. En el cambio pacífico de la presidencia de la República, entre otros factores, revistió importancia la modificación del sistema electoral, desde sus leyes hasta los órganos que organizan las elecciones y las califican.

Por décadas, el órgano que organizaba las elecciones dependió de la secretaría de gobernación. Diversas reformas constitucionales cambiaron esta situación. En 1990 se creó el Instituto Federal Electoral (IFE), con personalidad jurídica y patrimonio propios; gozó de cierta independencia y aunque se precisó que contaba con autonomía en sus decisiones, la mayoría de los consejeros eran controlados por el poder ejecutivo y lo presidía el secretario de gobernación. En 1994 se "ciudadanizó" la integración de los órganos electorales, y el Consejo General del IFE se integró con mayoría de consejeros ciudadanos. En 1996 se suprimió al secretario de gobernación como presidente del IFE, así como a los representantes del congreso de la Unión alcanzando éste el carácter de órgano constitucional autónomo.

Las elecciones federales respondían al principio de auto-calificación porque, incluso la del presidente de la república, recaían en el congreso federal. En diciembre de 1986 se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, como órgano autónomo de carácter administrativo, con facultades reducidas, en virtud de que sus resoluciones, en cuanto a la calificación de las elecciones, podían ser modificadas por los colegios electorales de cada cámara legislativa. Este tribunal, dentro de la

esfera administrativa, se fue fortaleciendo en sucesivas reformas. En 1990 la Constitución reforzó su autonomía pero sus resoluciones sobre la calificación de las elecciones todavía podían ser revisadas y, en su caso, modificadas por los colegios electorales legislativos. En 1993 se le concedió al tribunal la última palabra para resolver las impugnaciones sobre la validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados y senadores. En 1996 se le colocó dentro del Poder Judicial de la Federación y se le otorgó la facultad de realizar el cómputo final de la elección del presidente de la República una vez que hubiese resuelto las respectivas impugnaciones, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de presidente electo al candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos, Asimismo, dice la última palabra con respecto a los recursos sobre las elecciones en las entidades federativas y los derechos políticos de los ciudadanos. Es decir, en la actualidad se cuenta con un sistema contencioso electoral de naturaleza judicial y jurisdiccional.

En esta forma, el presidente de la República perdió el control en esta materia y sus facultades para organizar, calificar y resolver las controversias en relación con las elecciones. Si bien estos dos últimos aspectos se encontraban en manos del congreso de la unión, quien decidía era el presidente, debido al control férreo que ejercía sobre el congreso, donde su partido, del cual él era el jefe indiscutido, contaba con mayorías abrumadoras.

B. 1. El fortalecimiento del poder legislativo federal fue un proceso lento que se aceleró a partir de las elecciones federales de 1988, cuando la cámara de diputados quedó integrada, como ya asenté, casi por mitades: una con miembros del partido hegemónico, y la otra con el conjunto de los partidos de oposición, así como el ingreso de cuatro legisladores de la oposición al senado de la república, que hasta entonces había sido unipartidista. En las elecciones federales de 1991 y 1994, el PRI logró recuperarse y contar con una có-

moda mayoría en ambas cámaras legislativas federales. En 1997, el PRI perdió la mayoría en la cámara de diputados pero la conservó en la de senadores. En las elecciones de 2000 ninguno de los grandes partidos obtuvo la mayoría absoluta en alguna de las dos cámaras legislativas, aunque el PRI constituyó la mayoría relativa en ambas. En 2003, en la integración de la cámara de diputados ningún partido, de nueva cuenta, obtuvo la mayoría absoluta. En 2006, otra vez más ningún partido alcanzó la mayoría absoluta en cualquiera de las dos cámaras legislativas. Actualmente -abril de 2009- en la de diputados, el PAN cuenta con 207 diputados, el PRD con 127 y el PRI con 106. En el senado, el PAN tiene 52 senadores, el PRD 26, y el PRI 33.

2. En diciembre de 2000, el congreso de la unión modificó en forma importante los proyectos de ley de ingresos y presupuesto de egresos que le había enviado el titular del poder ejecutivo federal. En la ley de ingresos de 2001 se incrementaron éstos por aproximadamente 30,000 millones de pesos, con lo cual se aumentó el déficit del gasto público. La cámara de diputados, con estos recursos adicionales, apoyó las participaciones federales a entidades federativas y municipios, y redistribuyó los recursos en otras partidas. La negociación entre los tres partidos políticos más importantes entre sí, y con el poder ejecutivo federal, fue intensa. El consenso se alcanzó a través de esas negociaciones, evitándose así un enfrentamiento entre poderes.

A partir de entonces, el congreso de la Unión ha ejercido sus “facultades de la bolsa”; por decenios había claudicado de ellas en beneficio del presidente de la República.

3. La integración de la cámara de diputados, en 1988, trajo consigo, como ya afirmé, otro cambio mayor: las reformas constitucionales no las podía ya realizar un solo partido político, porque no reunía el número de votos indispensables para satisfacer el quórum requerido para esta específica situación, la

cual es idéntica, de nueva cuenta, a partir de 1997. En otras palabras, el presidente de la República se vio obligado a negociar sus proyectos de reformas constitucionales y, desde ese año también, sus proyectos de reformas legislativas, debido a que su partido no contaba con las mayorías legislativas para ello. Por ejemplo, la Constitución exige un quórum de votación de las dos terceras partes de los legisladores presentes en cada cámara para la reforma constitucional.

4. La composición política del congreso de la Unión alcanzada en 1997 lo fortaleció y comenzó, **sólo comenzó**, a ejercer facultades que constitucionalmente le corresponden pero que en la realidad eran letra muerta, específicamente la aprobación de todo lo relacionado con las facultades del “poder de la bolsa”, las que revisten una especial importancia en las tareas gubernativas como la mencionada ley de ingresos, el presupuesto de egresos, el examen anual de la cuenta pública, la política de empréstitos y de deuda pública.

El congreso de la Unión -o la cámara de diputados cuando es una facultad que le es exclusiva- comenzó a ejercer, aunque de forma incipiente, esas facultades constitucionales respecto al poder de la bolsa. Cada día ha sido más difícil que el presidente de la República pueda ejercerlas sin el contrapeso del congreso por tres razones: a) este último ya se encuentra alerta de sus funciones al respecto y de lo muy importantes que son para el conjunto de la nación; b) por su composición pluripartidista, y c) porque si el presidente de la República viola la ley fundamental en estos aspectos se le podría llevar a un juicio de responsabilidad política, como he venido sosteniendo desde 1978¹¹³.

113 Carpizo, Jorge, **El presidencialismo...**, obra citada, nota 38, pp. 143-150 y 212-214. Véanse Flores Zavala, Ernesto, **Elementos de finanzas públicas mexicanas**, México, Porrúa, 1991, pp. 205, 219-222; Fraga, Gabino, **Derecho Administrativo**, México, Porrúa, 1998, pp. 315, 318-320, 328-331, 334, 341-342.

Al respecto señalo un solo ejemplo: el de los empréstitos sobre el crédito de la nación, cuyas bases están constitucionalmente reguladas, y que al final de cuentas serán parte de la deuda pública.

La costumbre anticonstitucional en México fue que la ley de ingresos, cuya aprobación corresponde al congreso de la Unión, autorizaba al presidente de la República la cantidad máxima de deuda que podía contratar por concepto de endeudamiento, tanto interno como externo, para el financiamiento del presupuesto de egresos de la federación, por lo que fue común que esa ley contuviera un párrafo como el siguiente: "Asimismo se faculta al ejecutivo a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamientos cuando, a juicio del propio ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan".

Lo anterior fue muy grave, porque el congreso de la Unión claudicaba de su poder de la bolsa y le entregaba estos aspectos claves al criterio discrecional del presidente de la República, y sin que posteriormente pudiera ejercerse algún control al respecto. Con todo lo grave de esa situación, el Congreso abdicaba de estas facultades de antemano, pero lo hacía voluntaria y conscientemente.

Peor y más delicado ha sido lo que aconteció en la legislatura 1997-2000, cuando el PRI ya no contaba con la mayoría en la cámara de diputados, y el presidente de la República intentó, **a posteriori**, cuando ya era un **hecho consumado**, decidido exclusivamente por él y ante él, que se aprobara como deuda pública las que estaban contenidas en el Fobaproa y que constituyen el monto de deuda más grande en toda la historia de México, que se calcula se podrá pagar en treinta años, lo cual reduce considerablemente los recursos presupuestales para la obra pública y el gasto social¹¹⁴. Algo parecido no se vió ni en los peores momentos del presiden-

114 López Obrador, Andrés Manuel, **Fobaproa: expediente abierto. Reseña y archivo**, México, Grijalbo, 1999, pp. 49-63 y 71-94.

cialismo mexicano. Todo el poder, sin ningún contrapeso, ejercido por un solo hombre.

Desde luego, no se podía permitir la quiebra del sistema financiero nacional, **pero la solución tenía que discutirse en el congreso de la Unión, si iba a implicar deuda pública**, para que el costo de ésta fuera el menor para la nación, así como evitar corruptelas y una enorme corrupción, tal y como aconteció. A pesar de las disposiciones constitucionales, nada de ello ocurrió y la voluntad soberbia de un solo hombre endeudó a generaciones de mexicanos.

5. Empero, el mismo congreso ejerció otras facultades que habían caído en desuso, como la posibilidad de no aprobar la salida al extranjero del titular del poder ejecutivo federal, las comisiones de investigación o la presentación de la controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la negativa de aquél de entregarle documentación indispensable para comprender diversos aspectos del Fobaproa, con pretextos legaloides que ofenden el sentido común. Las tres facultades “de la bolsa” son ejercidas en la actualidad en forma cotidiana y normal como siempre debió haber sido.

En cualquier sistema democrático es indispensable la rendición de cuentas, los controles al poder con el establecimiento de adecuados pesos y contrapesos, y el sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos.

6. En la cámara federal de diputados existió un órgano especializado denominado oficialía mayor de hacienda que tenía diversas funciones como el examen de lo gastado y de las partidas aprobadas en el presupuesto contenido en la cuenta anual, que el presidente de la República estaba -y está- obligado a presentar cada año. Dicho examen era la base para la respectiva discusión y aprobación, en su caso,

de dicha cuenta anual, pero el titular de esa oficialía era designado, **en la realidad**, por el presidente de la República. En una palabra, no existía ninguna rendición de cuentas respecto a la utilización de los recursos federales.

En julio de 1999 se creó, por reforma constitucional, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la cámara de diputados, con autonomía técnica y de gestión; entre sus principales facultades se encuentra la fiscalización en forma posterior de los ingresos y egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes federales, de los entes públicos federales, y de los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares; asimismo, es el órgano que revisa la cuenta pública y entrega un informe a la cámara de diputados.

Al titular de esta entidad lo designa dicha cámara de diputados por mayoría calificada, por un periodo de ocho años, renovable una sola vez, y se le otorga estabilidad en el cargo.

No existe duda alguna de que en este aspecto mucho se ha avanzado. No obstante, los resultados de dicha entidad de fiscalización son todavía magros. Es probable que la corrupción no haya disminuido. La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación habrá de transformarse en órgano constitucional autónomo para que cumpla sus funciones con plena autonomía y profundidad.

7. En agosto de 2008 se reformó el artículo 69 constitucional, y además se le agregó un segundo párrafo, el cual faculta a cada cámara del congreso de la Unión a citar a los secretarios de Estado, al procurador general de la República y a los directores de las entidades paraestatales, a comparecer y rendir informes bajo protesta de decir verdad.

Se entiende que dichas comparecencias e informes son los relacionados con el informe presidencial, porque la obligación

específica ya se encuentra en el artículo 93 constitucional, primer párrafo, aunque éste se refiere sólo a los secretarios de Estado. Empero en el párrafo siguiente tal facultad se amplía a otros servidores públicos.

Los secretarios de Estado informan de la situación que guarda su respectiva dependencia a través de una memoria, cuya información más importante puede ser o no, pero debe serlo, sintetizada por el presidente de la República en su informe anual escrito que presenta ante el congreso de la Unión. Los informes de los secretarios generalmente contienen copiosa información sobre la dependencia y ayudan a reconstruir los propósitos que se persiguieron, así como los logros alcanzados y los aspectos no realizados en ella. Sin embargo, dichos informes, jurídica y políticamente, no han sido relevantes, cuando menos hasta 2008, en virtud de que la atención nacional y la del congreso de la Unión se concentraban en el informe del presidente de la República.

Una vez que el presidente de la República ha rendido su informe anual, se cita a comparecer, en la mayoría de los casos ante la comisión legislativa del ramo, a los secretarios de Estado que se considera pertinente; servidores públicos cuya lista se ha incrementado por la reforma al artículo 69 constitucional, para que amplíen y aclaren la información contenida en los informes o memorias escritas, a lo que sigue un periodo de preguntas, interpelaciones y respuestas. En nuestro sistema, esos servidores públicos son colaboradores del presidente, en consecuencia, sus contestaciones se refieren jurídicamente a actos de aquél. Estas comparecencias constituían una **práctica constitucional**, pero podían fundamentarse, sin problema alguno, en el segundo párrafo del artículo 93. A partir de la reforma de 2008 la situación jurídica es diversa, al atribuírsele al congreso facultad expresa al respecto.

En nuestro sistema presidencial dichas comparecencias, en principio, no han conllevado consecuencia jurídica alguna, lo cual

puede cambiar con la modificación constitucional de 2008. Empero, en la realidad, en ese mismo año, dichas comparecencias no tuvieron ninguna relevancia mayor de la que ya tenían antes de la reforma constitucional, y que era escasa.

Los convocados por el congreso deben informar bajo protesta de decir verdad. Estoy de acuerdo. Pareciera que este aspecto es superfluo, pero no lo es. Se antoja difícil que un servidor público del máximo nivel se atreva a mentir al congreso y, consecuentemente, a la opinión pública. Sin embargo, la experiencia demuestra lo acertado de esta adición.

No obstante, no se especifica qué acontece con el servidor público que mienta en la comparecencia. La propia reforma de 2008, que se adicionó a este artículo, dice que el ejercicio de esta facultad se realizará de acuerdo con la Ley del Congreso y sus reglamentos. Entonces, en ellos habrá de precisarse la sanción al servidor público no veraz. Considero que por la gravedad del hecho, la Constitución debió haber indicado la sanción que, en mi opinión, no debe ser otra que la destitución. Así acontece en el Derecho Comparado. Expongo dos ejemplos:

- a) El artículo 50, inciso 2, de la Constitución brasileña de 1988 dispone que un ministro puede ser destituido si rinde informe falso al congreso o si no informa en el plazo de 30 días a partir de que se le solicitó.
- b) El artículo 165 de la Constitución de El Salvador ordena que si un ministro, un encargado del despacho o un presidente de institución oficial autónomo, no concurre a la asamblea legislativa a contestar las interpelaciones que se le hicieren, por este solo hecho, si no existe causa justa, queda depuesto de su cargo.

En estos casos las sanciones morales y políticas serían una burla al propio artículo.

El mismo día de la reforma al artículo 69 constitucional, fue modificado el artículo 93 con un nuevo párrafo que dispone: “Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción...”.

- C. 1. En 1982 se suprimió de la Constitución la facultad del presidente de la República de solicitar a la cámara de diputados la destitución de cualquier juez federal, incluidos los ministros de la Suprema Corte de Justicia y los magistrados y jueces del Distrito Federal. Esta facultad resultaba muy peligrosa para la autonomía del poder judicial, en virtud del dominio que el presidente de la República ejercía sobre las cámaras legislativas.
2. El poder judicial comenzó a fortalecerse a partir de las reformas constitucionales del 15 de enero de 1988, las cuales convirtieron a la Suprema Corte de Justicia en un incipiente tribunal constitucional y le rescataron, en buena parte, su verdadera competencia¹¹⁵: la interpretación de la ley suprema. Esa reforma trajo consigo el incremento del número de los juzgados de distrito y de los tribunales de circuito; un aumento muy importante a las remuneraciones de los magistrados y jueces federales, y el comienzo real de la profesionalización y de la carrera judicial.

115 Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, obra citada, nota 74, pp. 761-762; Véase Fix-Zamudio, Héctor, “La Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional”, **Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano: la reforma judicial de 1986-1987**, México, Porrúa, 1987, pp. 345-390; Carpizo, Jorge, “Algunas reflexiones sobre los cambios en el presidencialismo mexicano (1978-1990)”, **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**, México, nueva serie, año XXIV, núm. 70, 1991, p. 90.

3. El 31 de diciembre de 1994 se realizó una nueva reforma al poder judicial federal, que también lo ha continuado fortaleciendo: nueva integración del pleno de la Suprema Corte; énfasis en las funciones jurisdiccionales de aquél, al suprimirle atribuciones administrativas y de gobierno; un avance en la configuración de la Suprema Corte como un auténtico tribunal constitucional; la creación del Consejo de la Judicatura Federal; la creación y fortalecimiento de garantías constitucional-procesales para la defensa de la Constitución, como la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional¹¹⁶.
4. La Suprema Corte de Justicia se ha vigorizado al ejercer sus responsabilidades como tribunal constitucional y su prestigio ha sido revalorado socialmente con la resolución de importantes controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. Sus criterios han resuelto conflictos entre poderes de la federación, y entre éstos y los de los niveles locales y municipales.
5. El presidente de la Suprema Corte de Justicia es designado libremente por el pleno a partir de 1999, ya que con anterioridad éste aceptaba la sugerencia que realizaba el presidente de la República a través del secretario de gobernación. Este aspecto refuerza la autonomía de la Suprema Corte.
6. A partir de 1928 el sistema de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte fue igual al de la Constitución estadounidense. Con la reforma constitucional de 1994, se alteró dicho

116 Carpizo, Jorge, "Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional del 31 de diciembre de 1994", **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**, México, nueva serie, año XXVIII, núm. 83, 1995, pp. 807-842; Melgar Adalid, Mario (coord.), **Reformas al Poder Judicial**, México, UNAM, 1995, 287 pp. Fix Fierro, Héctor, "La reforma en México entre la eficacia autoritaria y la incertidumbre democrática", en Pásara, Luis (comp.), **En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina**, México, UNAM, 2004, pp. 249-260.

sistema para que el presidente someta una terna a la consideración del senado.

7. Importantes también en este aspecto son las siguientes reformas:
 - a) la Constitución señalaba al presidente de la República como la máxima autoridad agraria. En enero de 1992 se crearon los tribunales agrarios, dotados de autonomía y plena jurisdicción, para la administración de la justicia agraria, y dicha frase desapareció de la Constitución. Estos tribunales conocen las controversias que se presentan en relación con la distribución de las tierras, aguas y bosques;
 - b) la reforma constitucional de diciembre de 1994 señaló en su artículo 21 que “las resoluciones del Ministerio Público sobre el no-ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional...”. Antes de esta reforma, aspectos tan importantes para cualquier persona, como es su libertad y el castigo al delincuente, quedaban al criterio absoluto del presidente de la República, a través del ministerio público federal, que depende totalmente del procurador general de la República, y éste del presidente de la República;
 - c) también puede apuntarse que en diciembre de 1970 se creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Por reforma constitucional de marzo de 1987 se estableció que los estados podrían instituir tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía, para dictar sus sentencias. En diciembre de 2000, el Tribunal Fiscal de la Federación, creado en 1937, se convirtió en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con jurisdicción y autonomía plenas, el cual, paulatinamente, había ido ampliando su competencia hasta conocer de casi

todas las controversias administrativas federales, incluso las responsabilidades de los funcionarios públicos.

VIII. De presidencialismo a sistema presidencial: A. Influencia en la economía B. Ejército C. Medios de comunicación D. Federalismo

- A. 1. La influencia del presidente de la República en la economía sigue siendo muy importante, pero ha venido disminuyendo a causa de una serie de factores.
2. La política monetaria ya no se encuentra en sus manos, debido a que en agosto de 1993 se reformó la Constitución para otorgar autonomía al banco central en sus funciones y en su administración con el objetivo prioritario de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.
3. La participación del sector público en la economía ha disminuido con la privatización de múltiples organismos descentralizados, empresas públicas de participación estatal mayoritaria y del sistema bancario. En 1976 existían 124 organismos descentralizados y 387 empresas de participación estatal mayoritaria¹¹⁷. En 2008 existen 98 organismos descentralizados -de los cuales cuatro están en proceso de desincorporación-, 91 empresas de participación estatal mayoritaria -de las cuales 22 están asimismo en proceso de desincorporación-, 14 fideicomisos públicos -2 en proceso de desincorporación-, y 7 fideicomisos públicos que forman parte del sistema financiero mexicano¹¹⁸. Lo anterior no sólo implica una drástica reducción del sector público en la economía, sino que incluso el presidente cuenta con menos cargos para distribuir entre su clientela política.

117 **Diario Oficial de la Federación**, México, 8 de septiembre de 1976.

118 **Diario Oficial de la Federación**, México, 15 de agosto de 2008.

4. La participación activa, y más cada día, del congreso de la Unión en la determinación de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos, aspectos a los cuales ya me referí.
5. La mayor libertad de actuación de las leyes del mercado, con la desregulación de variados aspectos económicos y la firma de diversos tratados de libre comercio, primordialmente el celebrado con Estados Unidos y Canadá (TLCAN); por ejemplo, el aspecto de los aranceles, que con anterioridad se encontraba realmente en las manos del presidente de la República en virtud de que, con base en el artículo 131, segundo párrafo, constitucional, tanto la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación como la Ley de Comercio Exterior, delegan en el presidente de la República la posibilidad de modificar las cuotas de las tarifas impositivas para las importaciones y las exportaciones. A pensar de que esta facultad continúa incólume tanto en la Constitución como en las leyes, en la realidad queda limitada en los tratados de libre comercio; situación similar ocurre con las facultades que el congreso le puede delegar al ejecutivo federal para crear aranceles, así como para restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de mercancías en el país con las finalidades que la propia Constitución señala¹¹⁹. Si el presidente ejerce esas facultades constitucionales y legales, el Estado tendría responsabilidad internacional e incluso podría poner en peligro la propia existencia de ese tratado de libre comercio.
6. Reducción de la influencia del poder ejecutivo en el sistema financiero del país, en virtud de que los bancos, en su gran mayoría, han quedado en manos de capital extranjero.

119 Patiño Manffer, Ruperto, "La Constitución mexicana frente a la apertura comercial", en Calva, José Luis (coord.), **México en el mundo: inserción eficiente**, México, Cámara de Diputados, Porrúa, UNAM, vol. 3, 2007, pp. 105, 107, 112, 116 y 117.

- B. 1. La institucionalización del ejército es una realidad y se encuentra subordinado al poder civil. Esta causa no se ha modificado. El ejército es respetuoso de la Constitución, de la autoridad civil y de su comandante en jefe, que es el presidente de la República.
2. Lo que sí ha cambiado en estas décadas es que actualmente se discuten públicamente las funciones del ejército. Es probable que su prestigio sí se haya dañado por los casos de altos oficiales ligados al narcotráfico y por violaciones de derechos humanos.
- C. 1. La sexta causa que señalé, la fuerte influencia del poder ejecutivo federal en la opinión pública a través de los medios de comunicación, es de las que han sufrido modificaciones importantes. Señalo las más singulares. La influencia del poder ejecutivo federal con respecto a muchos medios es inexistente o ha disminuido en forma considerable, aunque todavía existen aspectos en los cuales puede hacer sentir su poder.
2. El control del papel periódico que existía a través de la Productora e Importadora de Papel, S. A. (PIPSA), que dependía de la secretaría de gobernación, ha desaparecido. Esa empresa incluso permitió que se le hicieran compras a crédito y que algunos periódicos le debieran fuertes cantidades de dinero, con lo cual subordinaban su independencia editorial.
3. Los medios de comunicación públicos han disminuido, como en el caso de los canales de televisión que hoy integran Televisión Azteca y el periódico **El Nacional**. No obstante, de los que aún subsisten, en muchas ocasiones más parecen medios del poder ejecutivo, al servicio y propaganda de su imagen y de sus acciones, que del Estado; sin embargo, otros proporcionan información objetiva e imparcial a la sociedad respecto a temas que le interesan o preocupan, como son los canales de televisión 11 y 22.

4. La publicidad que otorga el poder ejecutivo es extraordinariamente importante para los medios, y se realiza en forma discrecional, sin criterio alguno, a pesar de la existencia de lineamientos normativos que no se cumplen.
5. La autocensura ha sido casi totalmente superada y la libertad de expresión es una realidad, cuando menos a nivel federal. No puede negarse que actualmente un problema es que **algunos** -nunca es acertado generalizar- medios y comunicadores se escudan en ese valioso derecho humano para calumniar, difamar y mentir. Hoy en día, la autocensura de los medios no es en razón del gobierno, sino del temor que les inspira el crimen organizado, que incluso ha asesinado a un número elevado de comunicadores.
6. Los famosos “chayotes” (regalos de carácter económico) y prebendas aún existen en algunos casos, aunque se disfrazan de formas complejas.

Las concesiones y revocaciones de las estaciones y canales de la radio y la televisión, así como su vigilancia permanente, continúan en las manos del poder ejecutivo federal, quien actúa casi en forma discrecional, lo cual constituye una Espada de Damocles sobre el cuello de los concesionarios¹²⁰.

A pesar de lo anterior, la radio y la televisión han alcanzado una libertad de la cual no disfrutaban hace unos cuantos años, aunque quedan ciertos resabios, especialmente en la televisión.

Por otra parte, el duopolio televisivo a nivel nacional se ha convertido en uno de los más importantes poderes de hecho, con singular influencia en los procesos electorales, en la política y en la propia imagen de los políticos.

120 Carpizo, Jorge, **El presidencialismo...**, obra citada, nota 38, pp. 254 y 255.

7. Muy importante ha sido el comienzo de la cultura de la transparencia de la función pública. En 2002 se publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, impulsada por grupos sociales que presentaron la iniciativa al congreso. Esa Ley garantiza el acceso de toda persona a la información en posesión de los poderes federales, los órganos constitucionales autónomos, órganos con autonomía legal y cualquier otra entidad federal.

Para aplicar y hacer vigentes las normas de la Ley se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), como un órgano con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión¹²¹.

Con esta Ley se quebró la tradición de secrecía de los poderes federales, especialmente del ejecutivo.

8. El 20 de julio de 2007 se publicó una reforma constitucional al artículo sexto que establece una serie de principios y bases para la federación, los estados y el Distrito Federal, principios que habrán de respetar al legislar sobre el derecho de acceso a la información.

- D. 1. El federalismo mexicano se ha fortalecido en estas décadas principalmente por cuatro causas, las mismas que han cambiado la correlación de fuerzas federación-entidades federativas. La primera se encuentra en el papel actual de los gobernadores de las entidades federativas.

Desde el principio del sexenio del presidente Ernesto Zedillo la relación presidente de la República-gobernador de entidad federativa comenzó a cambiar, sólo recuérdese el caso del gobernador de Tabasco Roberto Madrazo, a quien se le pidió que dejara dicho cargo. Aunque al principio había aceptado,

121 Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, **Transparencia, acceso a la información y datos personales**, México, IFAI, 2006, 200 pp.

se sublevó y no acató la sugerencia del gobierno federal. Con anterioridad, durante la presidencia de Carlos Salinas, el PAN había comenzado a obtener gubernaturas, con lo cual la relación de esos gobernadores se modificó respecto al presidente de la República, pero fue a partir de la elección presidencial de 2000 cuando el PAN obtuvo el triunfo, que la situación de los gobernadores se modificó profundamente al no tener ya como jefe real al titular del poder ejecutivo federal.

Nuestro federalismo comenzó a ser diferente por el vigor del pluralismo mexicano. A partir de 1989 los partidos de oposición comenzaron a ganar gubernaturas y municipios urbanos muy importantes¹²².

Hoy en día incluso se manifiesta que los gobernadores se han constituido en una especie de señores feudales. Es probable que tal idea sea exagerada pero se acerca a la realidad. Así, Lorenzo Córdova y Pedro Salazar expresan acertadamente que “El proceso de cambio político no supuso la democratización de las estructuras políticas en los estados, sino una autonomía frente al poder central que en muchos casos se tradujo en una verdadera feudalización que fraccionó las prácticas verticales y autocráticas de gobierno, pero no las erradicó. De esta forma, como una consecuencia nociva y no deseada de la democratización, tenemos poderes locales autárquicos y autocráticos. Con ello el debilitamiento del Estado mexicano se agudiza”¹²³.

Se creó la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) como un foro de las relaciones intergubernamentales con la finalidad de reflexionar y estudiar los problemas de los estados y el Distrito Federal entre sí, y en relación con el gobierno federal,

122 Merino, Mauricio, “Un federalismo sin proyecto”, **Nexos**, vol. XXX, núm. 371, México, noviembre de 2008, p. 28.

123 Córdova Lorenzo y Salazar Pedro, “En defensa del Estado democrático”, **Nexos**, vol. XXX, núm. 372, México, noviembre de 2008, p. 12.

principalmente con el ejecutivo¹²⁴. No es lo mismo el diálogo entre uno o varios gobernadores con la federación que con la CONAGO, donde a pesar de la diversidad, existen intereses comunes entre sus integrantes.

2. La segunda causa es la alteración del sistema de competencias entre la federación y las entidades federativas que tiende a cierta descentralización en diversas materias. En algunos casos dicha intención ha tenido éxito; en otros, no tanto.

La regla competencial de la facultad coincidente de forma restringida ha tenido un gran desarrollo a partir de la década de los setenta, cuando se introdujo la noción de “conurrencia” o de “facultades concurrentes” en el artículo 73, fracción XXIX-C, constitucional, y se autorizó al congreso de la Unión para legislar normas que establecieran la **conurrencia** del gobierno federal, de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus competencias respectivas en materia de asentamientos humanos. En 1983 se estableció esa **conurrencia** en el artículo 4º, párrafo 3, constitucional, en materia de salubridad general; en 1987 en lo relativo al medio ambiente; en 1999 en lo que respecta al deporte; en 2003 en relación con el turismo, etcétera.

Resulta claro, y es positivo, que la finalidad que se persigue con esas “facultades concurrentes” es lograr cierta descentralización en esas materias.

En las Constituciones, la doctrina y la jurisprudencia extranjeras generalmente se entiende por facultades concurrentes las que no están exclusivamente atribuidas a la federación ni prohibidas a los estados, y cuando la primera no actúa, las entidades federativas lo pueden realizar, pero cuando la federación legisla sobre

124 Véase Barceló Rojas, Daniel A., y Serna de la Garza, José María, “Propuestas de evolución institucional del federalismo mexicano”, **Federalismo y descentralización**, México, Conferencia Nacional de Gobernadores, 2008, pp. 245-247.

esas materias, deroga la legislación local respectiva. O como también se suele expresar: en ese supuesto la ley federal quiebra o rompe a la local.

En México no pueden existir facultades concurrentes con el sentido técnico que poseen en el Derecho Constitucional Comparado, debido a que no lo permiten los artículos 16, 40, 41, 103 y 124 constitucionales: en México el principio de autoridad competente constituye una garantía individual y si se viola procede el juicio de amparo. La división de competencias en el estado federal mexicano tiende a ser precisa¹²⁵.

En consecuencia, es preferible, para evitar confusiones terminológicas, hablar de facultad coincidente de forma restringida que de facultad concurrente o, como algún otro autor propone, de “competencias compartidas”¹²⁶.

En relación con las llamadas facultades de coordinación, que realmente son también facultades coincidentes de forma restringida, se puede exponer como ejemplo que en 1994 se introdujo esta idea de la **coordinación** con el objetivo de establecer un sistema nacional de seguridad pública. En 2008 tal coordinación se precisó al reformarse el artículo 21 constitucional, cuyo texto actual, en el párrafo 9o., dice: “Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el sistema nacional de seguridad pública”. Este 9o. párrafo del artículo 21 constitucional está indisolublemente relacionado con el artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución, que desde 1994 establece que el Congreso Federal está facultado para : “expedir leyes que esta-

125 Carpizo, Jorge, **Estudios constitucionales**, 8a. ed., México, Porrúa y UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 97 y 98.

126 Serna de la Garza, José María, **El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico**, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 16-18.

blezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios... ”¹²⁷.

En consecuencia, dicha atribución de coordinación es realmente, reitero, una facultad coincidente de forma restringida.

3. La tercera causa está relacionada con los recursos económicos que manejan la federación y las entidades federativas. El sistema de coordinación fiscal se ha alterado sensiblemente en los años examinados. En 1973, los presupuestos de egresos de todas las entidades federativas sólo representaban 5.12% del presupuesto de egresos de la federación¹²⁸. En la historia de México la concentración de recursos económicos en la federación resulta increíble¹²⁹.

Actualmente dicha situación se puede sintetizar en la expresión de Cabrero Mendoza “México: federal en el gasto, unitario en el ingreso”, en virtud de que la federación recauda aproximadamente 94% de los ingresos fiscales totales. El restante 6% corresponde a las entidades federativas y municipios.

En contraste, en 2005, las entidades federativas ejercieron el 34% del gasto, y los municipios el 9%¹³⁰. Las participaciones federales “etiquetadas” se convierten en esenciales para los presupuestos locales, lo que a su vez implica alguna centralización, debido a que significan poco más del cincuenta por ciento de los

127 **Ibidem**, véanse las pp. 99-100 y 107-184. Barceló Rojas, Daniel A., y Serna de la Garza, José María, obra citada, nota 124, pp. 218-221.

128 Farías Hernández, Urbano, “Aspectos financieros del estado federal mexicano”, **El federalismo en sus aspectos educativos y financieros**, México, UNAM, 1976, p. 97.

129 Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel, **Derecho constitucional**, 5a. ed., México, Porrúa y UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 47-50; Carpizo, Jorge, **Estudios constitucionales**, obra citada, nota 125, pp. 106 y 107.

130 Cabrero Mendoza, Enrique, “La trampa del federalismo fiscal”, **Nexos**, vol. XXX, núm. 371, México, noviembre de 2008, pp. 34 y 35.

ingresos de aquéllas¹³¹. Cerca del 88% de los dineros de las entidades federativas provienen de la hacienda federal¹³².

4. La cuarta causa se encuentra en un fortalecimiento relativo del municipio, con un incremento considerable de sus recursos económicos.

Dos reformas constitucionales, una en 1983 y la otra en 1999 lo vigorizaron al reconocérsele como esfera de gobierno, así como la autonomía jurídica de los ayuntamientos, al numerarse los servicios públicos cuya prestación es de su competencia exclusiva, aunque el gobierno del Estado puede colaborar en aquélla; se estructuró la hacienda municipal y se precisó la participación de los ayuntamientos en los asuntos de desarrollo urbano, ecología y planeación.

No obstante lo anterior, mucho pesa la presencia del gobernador en los municipios, salvo en los más grandes y ricos.

Durante el sexenio del presidente Zedillo se creó la Conferencia Nacional de Municipios de México (Conamm). Empero, la CONAGO ha resultado más activa, fuerte y con mayor presencia nacional.

5. En abril de 2006 se reformaron los artículos 26 y 73, fracción XXIX-D constitucionales, al primero se le adicionó un apartado B para crear el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales.

131 *Ibidem*, p. 37.

132 Merino, Mauricio, obra citada, nota 14, pp. 30 y 31. Sobre el sistema de coordinación fiscal, tanto su evolución como su actualidad, pueden consultarse Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, obra citada, nota 125, pp. 99-108, y Serna de la Garza, José María, obra citada, nota 126, pp. 199-209.

Con anterioridad a esas reformas constitucionales existía el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), responsable de esas funciones, pero dependía del poder ejecutivo federal. Existieron críticas en el sentido de que en esa función, que debe ser exclusivamente técnica, se manipulaba la información para que fuera favorable a los intereses políticos del poder ejecutivo. Debe asentarse, sin embargo, que en términos generales la labor del INEGI fue profesional.

En esta reforma constitucional se estableció que la responsabilidad de normar y coordinar dicho sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que es el propio INEGI, cuyos datos son de uso obligatorio para la federación, los estados, el distrito federal y los municipios.

La junta de gobierno del sistema se integra con cinco miembros, uno de los cuales funge como presidente de ésta y del organismo (INEGI), quienes son designados por el presidente de la República con la aprobación del senado o, en sus recesos, de la comisión permanente.

El INEGI, entonces, se estructura en la actualidad como un organismo constitucional autónomo.

IX. Del presidencialismo a sistema presidencial: A. Designación del sucesor y los gobernadores B. Los aspectos internacionales C. El gobierno del Distrito Federal D. El final de un mito

A.1. Con la elección del 2 de julio de 2000 se pulverizó uno de los poderes más grandes del presidencialismo mexicano: la designación del sucesor; facultad que se había convertido en un sistema de engaños y mentiras, y que, en términos generales, resultó nefasta para México¹³³.

133 Paz, Octavio, *Posdata*, México, Siglo XXI, 1970, p. 53; Cosío Villegas, Daniel, *La sucesión presidencial*, México, Joaquín Mortiz, 1975, pp. 10, 15-17

2. El nombramiento de los gobernadores también comenzó a modificarse cuando, en 1989, se reconoció por primera vez que un partido de oposición, el PAN, había logrado el triunfo en la gubernatura del estado de Baja California. Cada día, más gubernaturas fueron detentadas por el PAN y el PRD.

El presidente de la República había conservado la decisión acerca de las candidaturas de su partido a las gubernaturas. Con las mencionadas elecciones del 2 de julio, la anterior facultad también pasó al museo de las prácticas políticas.

3. A futuro, el nuevo sistema presidencial, en una buena parte, se va a determinar por el régimen de partidos políticos que termine por configurarse en México, y por una asignatura todavía pendiente: la democracia interna en los propios partidos.

B. 1. La nueva integración del senado, con tres partidos fuertes y otros pequeños, trae como consecuencia que este órgano se interese en ejercer la parte de la responsabilidad que la Constitución le atribuye en el ámbito internacional. Ciertamente su participación había sido modesta, en virtud de que hasta las elecciones del 2 de julio de 2000, el PRI contó con abrumadora mayoría en esa cámara legislatadora.

2. En mayo de 1988 se reformó la fracción X del artículo 89 constitucional, que señala al presidente de la República una serie de atribuciones para adicionarle que en la conducción de la política exterior deberá observar los principios normativos que dicho precepto enuncia y que son la síntesis de la política internacional mexicana, la cual es reconocida mundialmente. En consecuencia, la política exterior se debe conducir de acuerdo con aquéllos, los cuales también obligan al senado al ejercer su

y 120; del mismo autor, **La sucesión: desenlace y perspectivas**, México, Joaquín Mortiz, 1975, pp. 99 y 100; Hansen, Roger D., **La política del desarrollo mexicano**, México, Siglo XXI, 1971, pp. 146, 147 y 293; Carpizo, Jorge, **Temas constitucionales**, obra citada, nota 105, pp. 555-558.

corresponsabilidad en esta materia. Estos principios son: 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. En esta forma, el presidente de la República necesariamente tiene que respetar dichos principios en el diseño de la política exterior de México.

3. En febrero de 2007 se volvió a reformar la Constitución a fin de facultar al senado para aprobar la decisión del presidente de la República de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar y retirar reservas, así como formular declaraciones interpretativas respecto a los tratados internacionales y las convenciones diplomáticas ratificados por México.

- C. 1. A partir de la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, la ciudad de México es el Distrito Federal -de acuerdo con el artículo 44 de la Ley Fundamental- y es la sede de los poderes de la Unión, pero el jefe de gobierno del Distrito Federal tiene a su cargo el ejecutivo y la administración pública de esta entidad -artículo 122 c-, y es elegido por votación universal, libre, directa y secreta¹³⁴.

La asamblea legislativa del Distrito Federal constituye su poder legislativo, aunque el congreso de la Unión conserva algunas importantes atribuciones normativas respecto a esta entidad territorial; asimismo, el presidente de la República conserva algunas facultades, como la iniciativa de leyes para el Distrito Federal; proponer al senado al jefe de gobierno, si éste es removido; enviar al congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal del proyecto que le presente el jefe de

¹³⁴ Burgoa, Ignacio, obra citada, nota 91, pp. 965-967; Gamas Torruco, José, obra citada, nota 97, pp. 724-728.

gobierno. El Estatuto de Gobierno dispone que el jefe de gobierno nombra y remueve al procurador general de justicia, con la aprobación del presidente de la República, y el artículo 34 del propio Estatuto establece que el presidente de la República está al mando de la fuerza pública en el Distrito Federal, y su jefe será designado por el presidente, a propuesta del jefe de gobierno, pero puede ser despedido libremente por el presidente o a solicitud del jefe de gobierno del Distrito Federal.

2. En las elecciones de 1997 se eligió por primera vez al jefe de gobierno del Distrito Federal y ganó dichas elecciones uno de los candidatos de partido político diferente al partido del presidente de la República. Al principio las relaciones entre los poderes federales y los del Distrito Federal fueron bastante cordiales, lo que no ha sido el caso a partir de 2001; siempre será preferible y más justo que el Distrito Federal goce del principio de autogobierno y autonomía política.

D.1. Quien haya vivido en el país en los últimos años conoce que se terminó con la aceptación social del presidencialismo predominante. Hoy al presidente se le cuestiona fuertemente. La sociedad exige que exista un verdadero equilibrio entre los poderes y que se termine el predominio del presidente de la República sobre los demás poderes, organizaciones e instancias del país.

2. México ha vivido graves crisis económicas a partir de 1976, y la sociedad las ha atribuido en gran parte a los diversos presidentes de la República, quienes fueron perdiendo el respeto del pueblo y deteriorándose el prestigio de la institución presidencial.
3. La creación de un sentimiento social de antiautoridad, pero especialmente enfocado a diversos titulares del poder ejecutivo federal, porque, justificada o injustificadamente, se les ha atribuido corrupción, nepotismo, la causa de la inseguri-

dad pública y la disminución del nivel de vida de millones y millones de mexicanos.

4. Los aspectos anteriormente reseñados rompieron el mito de que el presidente no debía ser criticado. De esta situación se pasó a ataques virulentos, incluso a veces llenos de odio y resentimiento, llegándose a la difamación, aunque hay que reconocer que los comunicadores serios realizan sus críticas con argumentos de peso y con objetividad.

X. Facultades que el presidente ha adquirido, y una última reflexión

- A. 1. Durante el periodo reseñado, el presidente de la República ha obtenido varias facultades, una de ellas es muy importante: la facultad de veto respecto al presupuesto de egresos. Dicha facultad no le fue otorgada a través de una reforma constitucional, sino por decisión de la Suprema Corte de Justicia al resolver una controversia constitucional¹³⁵. Además, se ha beneficiado de dos reformas constitucionales realizadas en 2008.
2. El presidente Fox vetó el presupuesto de egresos y la cámara de diputados consideró acertadamente que la Constitución no le otorgaba esa facultad al presidente en ese caso concreto. Fox, entonces, presentó una controversia constitucional¹³⁶.

135 Sentencia relativa a la controversia constitucional 109/2004, promovida por el poder ejecutivo federal, en contra de la cámara de diputados del H. congreso de la Unión, publicada en el **Diario Oficial** del lunes 24 de octubre de 2005.

136 Carpizo, Jorge, **El presidencialismo mexicano**, obra citada, nota 38, p. 87. El presidente de la República, de acuerdo con el artículo 72, puede vetar las leyes o decretos "*cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras*" (el énfasis es mío); es decir, cualquier otro acto del congreso no es susceptible de ser vetado. Así, el presidente no tiene facultad de veto respecto a: a) las facultades exclusivas de cada una de las cámaras, b) las facultades de la comisión permanente, c) las facultades del congreso ma-

La Suprema Corte de Justicia de la Nación le otorgó la razón constitucional a Fox. Para ello realizó, de acuerdo con sus propias afirmaciones, una interpretación literal, sistemática, histórica y genético-teleológica de los artículos 70, 71, 72 y 74 de la Constitución federal. En la interpretación literal consideró que la Ley Fundamental no establece restricción alguna al presidente de la República para hacer observaciones al decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y que tampoco establece una regulación específica para su aprobación, de lo cual no se desprende que para tal efecto deba seguirse un procedimiento diverso al previsto en el artículo 72.

De su interpretación sistemática concluyó que el ejecutivo cuenta con facultad para formular observaciones a todo proyecto de ley o decreto, emanado del congreso de la Unión o de alguna de sus cámaras, salvo las excepciones establecidas en el inciso j del artículo 72 y el último párrafo del artículo 70, entre las cuales no se encuentra el decreto de Presupuesto de Egresos. También señaló que para que las observaciones del ejecutivo puedan ser superadas, es necesaria la aprobación de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión.

3. En la interpretación histórica afirmó que desde la Constitución de 1857 se estableció expresamente que el presidente podía formular observaciones respecto a proyectos de leyes y decretos, así como las restricciones a tal derecho, sin señalar alguna para el Presupuesto de Egresos de la Federación. La interpretación genético-teleológica consideró que las razones para establecer el derecho de veto fueron los acontecimientos que surgieron por el exceso de facultades otorgadas al legislativo, y que la finalidad del veto es mantener el justo equilibrio entre los poderes de la Unión.

terialmente administrativas o jurisdiccionales como el juicio de responsabilidad política y el nombramiento o ratificación de servidores públicos, d) las facultades del congreso reunido en cámara única y, e) la ley que regula la estructura y funcionamiento internos del congreso.

4. Ahora me refiero a dos reformas constitucionales de 2008 que realmente benefician al presidente de la República.
5. El original artículo 69 de la Constitución de 1917 disponía que el presidente de la República debía asistir a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del congreso y debía presentar un informe por escrito en el cual señalara el estado general que guardaba la administración pública del país. Los mexicanos estábamos acostumbrados a que cada 1o. de septiembre, el presidente de la República, en un ambiente de fiesta, con vallas en las calles por donde pasaría para dirigirse al edificio del Congreso, leyera un largo informe que tardaba varias horas, y era interrumpido en muchas ocasiones por aplausos. Cuando el presidente de la República terminaba, el presidente de la cámara de diputados le contestaba, y se sabía que esa respuesta estaría llena de elogios. México entero podía ver y escuchar esta ceremonia, dado que se transmitía por todos los canales de televisión y por la radio. Lo anterior constituía una costumbre constitucional, en virtud de que estaba más allá de las disposiciones constitucionales. Todo ello, y más, constituía el “día del presidente”, para el lucimiento y esplendor de éste.

Bien entendida la Constitución, si un 1o. de septiembre el presidente hubiera acudido al congreso y hubiera entregado unas cuantas cuartillas sobre el estado general del país, hubiera cumplido los mandatos del mencionado artículo 69, ya que lo demás era costumbre o se encontraba regulado en una ley ordinaria o en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General. Lo que acontecía era que el Informe se había convertido en un acto político de primera magnitud, orquestado, como asenté, para el brillo del primer mandatario.

6. Cada año los informes eran más largos, hasta cuando existía la intención de reducirlos. Era claro que los términos del artículo 69 se referían a un informe corto y por escrito. Como comple-

mento del informe presidencial, el párrafo 1o. del artículo 93 de la Constitución disponía, y dispone, que los secretarios del despacho darán cuenta al congreso de la situación que guarden sus dependencias, tan luego esté abierto el periodo de sesiones ordinarias.

En México, en el informe presidencial se resumían las principales actividades de los diversos ramos de la administración pública, se justificaban medidas importantes tomadas durante el año, se anunciaban los principales proyectos que el ejecutivo presentaría a la consideración del congreso y se reservaba una parte al mensaje político, que era importante debido a que en él se trazaban las líneas generales de la política del presidente, conectadas con la situación general del país.

7. El presidente de la República había acostumbrado asistir a la clausura de sesiones del congreso hasta que, el 30 de mayo de 1874, el propio congreso acordó que, de acuerdo con el precepto constitucional, sólo debía concurrir a su apertura. Esta interpretación fue válida también de acuerdo con la Constitución de 1917 hasta 2008. Actualmente, en ninguno de esos supuestos la Constitución prevé la asistencia del presidente al recinto parlamentario.

El presidente del congreso respondía el informe presentado por el presidente de la República en términos generales. Se justificaba que fuera en términos generales, puesto que su contestación no era un acto del congreso, en razón de que éste no conocía ni había discutido los términos de esa contestación. En alguna época, la contestación llegó a tener trascendencia política: el 1o. de septiembre de 1923 contestó el informe Jorge Prieto Laurens, quien manifestó que el país no aceptaría un candidato impuesto; todos entendieron que se refería a Calles, a quien Obregón deseaba dejar el poder. Prieto Laurens era el jefe del partido cooperativista y partidario de la candidatura de Adolfo de la Huerta.

8. A partir del último informe del presidente De la Madrid, legisladores de los partidos de oposición, interrumpieron con gritos, impugnaciones e interpelaciones el informe presidencial. Así comenzó a cambiar el “día del presidente”. Los siguientes informes presidenciales, los de Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo y Vicente Fox, unos más, otros menos, se convirtieron en un circo, con gritos, interpelaciones groseras, mantas y cartulinas alusivas. Los partidos de oposición veían el informe presidencial como la gran oportunidad de cuestionar la política presidencial ante el propio jefe del ejecutivo y ante los medios electrónicos de comunicación. No obstante, también existió, en muchos casos, la intención de agraviar y vejar al presidente. Éste no contestaba las interpelaciones, guardaba silencio hasta que el presidente de la cámara de diputados lograba poner orden en el recinto, el cual con frecuencia no se prolongaba.

Esta transformación del informe: del “día del presidente” al “cadalso del presidente” no beneficiaba a éste ni al congreso, porque la opinión pública reprobaba el deterioro de la política y el circo en que se había convertido la ceremonia del informe.

El presidente Vicente Fox, en su último informe, y el presidente Felipe Calderón en el primero, no pudieron ni siquiera leer su documento; se les impidió incluso el acceso a la sala de sesiones en medio de un espectáculo bochornoso para la nación al mostrarse la más grande incivildad política. Ambos presidentes cumplieron con la letra de la Constitución al presentarse al congreso y entregar su informe por escrito, a pesar de los gritos, empujones, insultos y tomas de la tribuna.

9. Se creó conciencia de que dicha situación no era políticamente correcta y nadie se beneficiaba de la misma. Por tal razón, se logró el consenso necesario para modificar el artículo 69, en agosto de 2008, y además se le agregó un segundo párrafo.

En el primer párrafo se suprimió la obligación del presidente de la República de **asistir** al primer periodo de sesiones del Congreso, pero subsiste la obligación de que ese día **presente** un informe por escrito en el cual exponga el estado general que guarda la administración pública del país. Es decir, actualmente cumple su obligación si únicamente **envía** el informe, y así lo hizo la primera vez -2008- que dicha modificación estuvo en vigor. Entregó el informe a través del secretario de gobernación, quien se presentó en el congreso para llevar a cabo ese acto. Así terminó el día del “caldso del presidente”. El “día del presidente” había comenzado a desvanecerse veinte años antes, a partir de 1988.

10. El segundo párrafo, adicionado en 2008, establece que 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. Esta facultad de las cámaras puede llegar a tener importancia e impacto en la opinión pública. No obstante, la primera vez que ha operado este precepto, en 2008, ha pasado completamente desapercibido: ni las preguntas ni las respuestas captaron interés alguno.

El boato del informe se suplió en 2007 y 2008 con una ceremonia realizada en palacio nacional, en la cual el presidente leyó una especie de informe sobre las actividades del ejecutivo federal y un mensaje a la nación ante sus “invitados” y en su propia casa. La importancia del acto fue la presencia y la difusión que recibió por parte de los medios de comunicación.

11. Al párrafo segundo que se agregó al artículo 69 constitucional ya hice referencia.

El original artículo 88 disponía que el presidente de la República no podía ausentarse del país sin permiso del poder legislativo federal. En agosto de 2008 se reformó ese precepto para indicar que sí lo puede hacer hasta por siete días, informando previamente los motivos de la ausencia a la cámara de senadores o a la co-

misión permanente, en su caso, así como de los resultados de las gestiones realizadas. En ausencias mayores a esos siete días, sí se necesita el permiso del órgano legislativo federal.

- B. 1. Es natural que con todos esos cambios constitucionales, legales, políticos y económicos el **presidencialismo mexicano** no existe más. Es decir, ha desaparecido el presidente de la República en extremo poderoso, debido a las facultades constitucionales y metaconstitucionales de las cuales gozaba; ese presidente era el pivote y la columna vertebral del sistema político, porque los otros poderes políticos le estaban subordinados, e influía grandemente sobre los de carácter social y económico.

Los cambios reseñados se efectuaron de forma pacífica y por los cauces institucionales. En ocasiones fueron transformaciones lentas y paulatinas; en otras, de manera vertiginosa. Varias de las modificaciones fueron el resultado de presiones sociales, pero la autoridad tuvo la sensibilidad de no oponerse a ellas, sino canalizarlas para evitar que el malestar social se pudiera desbordar. Otras fueron el fruto de negociaciones con los partidos políticos para dar satisfacción a demandas políticas antiguas, y otras más fueron resultado de que el presidente de la República y la elite política fueron conscientes de que viejas prácticas tenían que modificarse, de que eran otros tiempos y había que superar los retos y exigencias sociales en forma pacífica, y de que era preferible realizar las reformas inevitables de manera pacífica que a través de la violencia.

2. Así, se fueron fortaleciendo los poderes legislativo y judicial; se crearon órganos constitucionales autónomos para que realicen funciones técnicas sin tinte partidista alguno.
3. Es probable que en estas últimas décadas la demanda política más sentida, por parte de la sociedad y los partidos políticos, fuera la realización de elecciones limpias, transpa-

rentes, objetivas, imparciales y equitativas. Se consideraba que éstas eran la base y la raíz de todas las demás transformaciones indispensables.

Las reformas para fortalecer nuestra democracia continuaron: transparencia en el actuar público, acceso a documentación pública, controles al poder, rendición de cuentas, creación de órganos constitucionales autónomos, aunque en varios de estos aspectos el camino por recorrer aún es largo y difícil; las resistencias son inmensas y los intereses en contra son muy poderosos.

El antiguo sistema político, basado en el presidente de la República como árbitro último de la vida política y social, se aceptó por la mayoría de la población mientras el sistema gozó de crecimiento económico con cierto desarrollo social, y en tanto la calidad de vida indiscutiblemente fue aumentando para las clases medias y trabajadoras. El descontento hacia el sistema autoritario creció en la misma proporción que las recurrentes crisis económicas afectaron a las grandes mayorías y resultaron en una increíble concentración de la riqueza.

4. En algunos sectores de la sociedad aún persiste la idea de que existe un presidente muy fuerte, lo que no es el caso, y que hay que cercenarlo y debilitarlo todavía más, lo cual puede resultar peligroso para la gobernabilidad y la estabilidad del país.

Hoy en día el péndulo se está dirigiendo hacia el otro extremo: hacia la primacía del congreso de la Unión, especialmente hacia una gran fuerza política de los líderes de los tres partidos políticos más importantes en el congreso.

México necesita un poder ejecutivo fuerte, un poder legislativo fuerte y un poder judicial fuerte. Un poder predominante, sea el que sea, siempre tenderá a abusar del poder. Urge que se fortalezcan los pesos y los contrapesos entre los poderes, que existan con-

troles efectivos entre ellos, para que estén asegurados los derechos y las libertades de los mexicanos.

Ciudad Universitaria, D. F., abril de 2009

SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO:

DOS SIGLOS DE EVOLUCIÓN

Se terminó de imprimir en los Talleres Gráficos de:

© Editorial Adrus, S.R.L

Av. República de Argentina N°124 Urb. La Negrita

Arequipa - Perú

Teléf. 054-227330

editorial_adrus@hotmail.com

en el mes de septiembre del 2011

