

REPOSITORIO ACADÉMICO DIGITAL INSTITUCIONAL

El cambio político-constitucional en México: del presidencialismo al gobierno de gabinete

Autor: Gonzalo Badillo Moreno

**Tesis presentada para obtener el título de:
Maestro en Ciencias Políticas con terminal en Gestión Pública y Desarrollo
Social [sic]**

**Nombre del asesor:
Armando Alfonso Jiménez**

Este documento está disponible para su consulta en el Repositorio Académico Digital Institucional de la Universidad Vasco de Quiroga, cuyo objetivo es integrar, organizar, almacenar, preservar y difundir en formato digital la producción intelectual resultante de la actividad académica, científica e investigadora de los diferentes campus de la universidad, para beneficio de la comunidad universitaria.

Esta iniciativa está a cargo del Centro de Información y Documentación "Dr. Silvio Zavala" que lleva adelante las tareas de gestión y coordinación para la concreción de los objetivos planteados.

Esta Tesis se publica bajo licencia Creative Commons de tipo "Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada", se permite su consulta siempre y cuando se mantenga el reconocimiento de sus autores, no se haga uso comercial de las obras derivadas.



UNIVERSIDAD VASCO DE QUIROGA

MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICAS

**EL CAMBIO POLÍTICO-CONSTITUCIONAL EN MÉXICO:
DEL PRESIDENCIALISMO AL GOBIERNO DE
GABINETE**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN CIENCIAS
POLÍTICAS CON TERMINAL EN GESTIÓN PÚBLICA Y
DESARROLLO SOCIAL**

PRESENTA

GONZALO BADILLO MORENO

ASESOR

MTRO. ARMANDO ALFONZO JIMÉNEZ

CLAVE: 16PSUO063Z

ACUERDO: MAES100505

Morelia, Michoacán

Junio de 2011

Para Nicolle y Valentina, fuentes de amor y ternura.

Para mis padres, por su cariño y apoyo

CONTENIDO

	Páginas
Introducción	3
Capítulo I. El sistema parlamentario,	
A. Origen	11
B. Sistema <i>common law</i>	14
C. Características	16
D. Descentralización con base legislativa	21
Capítulo II. El sistema presidencial y su <i>deformación</i>	
A. Origen	25
B. <i>El Federalista</i>	26
C. Constitución de Estados Unidos de América de 1787	32
D. Características	35
E. <i>El presidencialismo mexicano</i>	39
Capítulo III. El gobierno de gabinete	
A. Origen	47
B. Características	51
C. Jefe de Estado	54
D. Jefe de gobierno	57
E. Un gobierno de gabinete para México	69
Capítulo IV. El cambio político: entre al autoritarismo y la democracia	
A. Democratización o transición democrática	64
B. Liberalización política	71
C. Institucionalización democrática	76
D. La alternancia <i>versus</i> cambio de régimen político	78
E. Un régimen democrático y el cambio constitucional	82

Capítulo V. El gobierno de gabinete en el contexto de la democratización: los límites al Poder Ejecutivo	
A. Distribución del poder y de las funciones	86
B. Un régimen político de equilibrios y controles	89
C. Designación y concurrencia de los ministros	94
D. Organización, funciones y coordinación del gabinete	98
E. Confianza, interpelación y censura de los ministros	100
Conclusiones	101
Bibliografía	113

INTRODUCCIÓN

La presente investigación combina las áreas, de la ciencia política y del derecho constitucional. Tiene como objetivo general, investigar y analizar el gobierno de gabinete, en el contexto del cambio político-constitucional y del debilitamiento del presidencialismo en México.

Se analiza la evolución del sistema presidencial mexicano, su deformación y la necesidad, planteada por diversos especialistas,¹ de la aplicación de un sistema semipresidencial en México que consiste básicamente en: a) la creación de nuevos controles políticos-constitucionales al poder ejecutivo; b) una nueva estructuración de funciones; c) renovar las facultades del presidente de la República y el Congreso; d) refuncionalizar al sistema presidencial mexicano.

En un sentido específico los propósitos de la investigación consisten en estudiar y analizar lo siguiente: 1) los antecedentes y características de los sistemas presidencial y parlamentarios, así como del presidencialismo mexicano; 2) los orígenes y características del gobierno de gabinete 3) el cambio político desde el contexto del autoritarismo y la democracia; y, 4) la viabilidad del gobierno de gabinete en el contexto de la democratización y los límites al poder ejecutivo.

Desde hace décadas prestigiados académicos y estudiosos de la ciencia política y el derecho constitucional han demostrado que la situación del sistema presidencial mexicano, desde su origen, es un modelo que no se ha aplicado debidamente en la esfera del poder público, incluso, se dice por algunos politólogos y constitucionalistas, que se ha *deformado* o *degenerado* en *presidencialismo*.

Ésta deformación consiste principalmente en el que el Presidente de la República, concentra excesivamente sus actos en el ejercicio del poder público.

De acuerdo a Maurice Duverger, desde la perspectiva clásica, “el régimen presidencial es aquel donde el ejecutivo no está dividido en dos elementos

¹ Dicha posición ha sido expresada por diversos estudiosos de la ciencia política y el derecho como: Diego Valadés, Jorge Carpizo, Miguel Carbonell, Maurice Duverger, Porfirio Muñoz Ledo, Manuel, Camacho Solís y Armando Alfonzo Jiménez, entre otros.

separados como lo son jefe de gobierno y gabinete”, es decir, el presidente integra esas dos figuras y ejerce sus poderes apoyado por secretarios que no tienen autoridad política propia y son parte de la administración pública que tutela al presidente.²

En el mismo sentido el Dr. Jorge Carpizo Macgregor basado en autores como Joseph LaPalombara, Tomás Rodríguez Zamora, Maurice Duverger, entre otros, describe al sistema presidencial en México, a partir de las siguientes características:

- a) El poder ejecutivo es unitario, está depositado en un presidente que es al mismo tiempo es jefe de estado y jefe de gobierno.
- b) El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a éste.
- c) El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de estado.
- d) Ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el congreso, ni pueden ser miembros de éste.
- e) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.
- f) El presidente no puede disolver el congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura.³

Por otra parte existe, lo que se ha denominado el *presidencialismo*, que según Maurice Duverger, es una *deformación* del sistema presidencial,⁴ lo que “constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico por el debilitamiento de los poderes del parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente.”⁵

² DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, España, Ediciones Ariel, colección demos, quinta edición española 1970, p. 210.

³ CARPIZO, Jorge. *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, tercera edición, 2002, p. 14.

⁴ Maurice Duverger se refiere al régimen presidencial que se desarrolló en Estados Unidos sobre la base de la Constitución de 1787.

⁵ DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional: ob. cit.*, p. 213.

Aseveración en la que el Dr. Jorge Carpizo Macgregor coincide y agrega, que dicha *deformación* es una *degeneración* del sistema presidencial en la que el presidente de la república ejerce facultades meta constitucionales, conductas déspotas y que México ha sido víctima, sobre todo en el auge del autoritarismo, principalmente por lo siguiente:⁶

- a) El presidente es el jefe del partido predominante.
- b) El partido predominante está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y de profesionales.
- c) El debilitamiento del poder legislativo se ha dado porque la mayoría del congreso ha sido del partido del presidente y ante la posibilidad de contradecirlo se nulificaría la carrera política de los legisladores.
- d) La integración, en buena parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por elementos políticos no permite la oposición de los asuntos de interés el presidente.
- e) Existe una 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 en materia económica.
- f) Los jefes del ejército dependen del presidente.
- g) Existe una fuerte influencia del presidente en la opinión pública, a través de los controles y facultades que tiene respecto de los medios de comunicación.

Desde sus orígenes el sistema presidencial y el *presidencialismo* han estado presentes en el desarrollo social, cultural, político y económico de México que a la luz del desarrollo democrático, han demostrado su fracaso e impertinencia en el desarrollo de las instituciones. En virtud de ello, es imprescindible tomar cartas en el asunto para armonizar el cambio político con el cambio jurídico de las instituciones

⁶ CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*: op. cit., p. 25.

En esa tesitura, se tienen que analizar los efectos históricos del sistema presidencial mexicano, sus debilidades y fortalezas desde una visión progresista que permita ponderar sus alcances y limitaciones en concordancia con el proceso de democratización que se desarrolla en México. Así como considerar que existen formas de gobierno diferentes al sistema presidencial, sistemas políticos que de acuerdo a su evolución y contexto histórico, han desarrollado formas de organización y control de los poderes del Estado.

Tal es el caso del sistema parlamentario que se aplica, principalmente en los países de Europa y tiene una estructura integrada por un jefe de Estado y un jefe de gobierno que son elementos constitutivos de un gobierno de gabinete

Para la constitucionalista Consuelo Sirvent, el sistema parlamentario se caracteriza principalmente por lo siguiente:⁷

- a) Es compatible con el sistema monárquico como con el republicano.
- b) La supremacía política es por parte del poder legislativo o del parlamento.
- c) Existe una división de funciones entre la figura de jefe de Estado y del jefe de gobierno,
- d) El jefe de gobierno elige y encabeza a su gabinete para que trabaje en forma colegiada como órgano de mayor jerarquía.
- e) El gobierno es políticamente responsable ante el parlamento.
- f) La figura de voto de censura y la negativa del voto de confianza para el jefe de gobierno, sus ministros y hasta para la totalidad del gabinete.
- g) Se considera una participación democrática y directa del pueblo, a través de sus representantes y a un control más efectivo del congreso o parlamento sobre el ejecutivo.

De la reflexión de comparar el sistema presidencial con el sistema parlamentario, surge precisamente la idea de un sistema semipresidencial o un sistema presidencial renovado, que se va a denominar gobierno de gabinete, que

⁷ SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, *Sistema parlamentario y sistema presidencial*, México, Serie Roja, temas parlamentarios, Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LX Legislatura, 2008.

no es otra cosa que perfeccionar los controles del poder y de las funciones del poder ejecutivo acompañado por el poder legislativo, en una lógica que se ha denominado “parlamentarización de los sistema presidenciales.”⁸

El Dr. Diego Valadés, uno de los principales precursores del tema en México y quien ha realizado diversas propuestas que buscan perfeccionar la forma de gobierno y al sistema político, define lo siguiente, al caracterizar al gobierno de gabinete.⁹

- a) La evolución del sistema presidencial mexicano ha llegado a un punto en el que hace imprescindible su reforma.
- b) La solución constitucional consiste en adoptar el gobierno de gabinete, preservando la naturaleza del sistema presidencial.
- c) Con la aplicación del gobierno de gabinete se superaría la estructura individual de la presidencia.
- d) La democratización del poder presidencial sería una medida complementaria de la democratización del sistema electoral y representativo, que ya está dando frutos.
- e) Para que el gobierno de gabinete funcione se requiere la adecuación normativa, la preparación política y cultural de los dirigentes y de la sociedad.
- f) En el gobierno de gabinete el presidente deberá habituarse a que los integrantes del gabinete actúen como ministros, con personalidad, con iniciativa y con responsabilidad propias
- g) En el gobierno de gabinete el poder no decrece, por el contrario tanto se hace más racional y se consolida.
- h) La imposibilidad reformar el sistema presidencial es dejar la reforma democrática trunca y, peor todavía, exponerla a una regresión autoritaria.

⁸ Ver: VALADÉS, Diego, *Parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, El Colegio Nacional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, segunda edición, 2008.

⁹ VALADÉS, Diego, “EL gobierno de gabinete en el sistema presidencial mexicano”, México, *Este País*, número 164, noviembre, 2004, p. 22.

De acuerdo a ello, el gobierno de gabinete cuenta con características que permiten perfección el ejercicio del poder político que se encuentra en la presidencia de la república. Consiste en la implantación de un modelo gradual de desconcentración de las funciones del presidente.

En conclusión y de acuerdo a la experiencia: “En el contexto del gobierno de gabinete, la racionalización de los sistemas presidenciales se está consiguiendo por la vía de la desconcentración del poder.”¹⁰

En el mismo sentido, en las conclusiones para la reforma del Estado publicadas en el año 2003, en las que se evalúa, por varios especialistas, los cambios políticos que se han dado en México, se hace explícita la necesidad de un de un régimen político que responda a la gobernabilidad necesaria y se definen hacia un sistema presidencial renovado, acotado.¹¹

Dicho documento establece la necesidad de “Introducir procedimientos parlamentarios en nuestras instituciones, como la figura de jefe de gabinete.”¹²

Por lo anteriormente expuesto, en el campo de la ciencia política y del derecho, es importante reflexionar sobre el diseño, la viabilidad y aplicación de un sistema presidencial renovado, un gobierno de gabinete para pensar responsablemente en su funcionamiento, su impacto y viabilidad en la realidad del país, así como su influencia en el equilibrio de los poderes, en el desarrollo democrático de México y de sus instituciones públicas.

El debate es vigente en las instituciones académicas y en los poderes del Estado. Actualmente se encuentra en el Congreso de la Unión y seguramente no se agotará, pues como bien coinciden los diversos teóricos y especialistas que acompañan este estudio, es amplio y perfectible.

En la presente investigación la hipótesis, la propuesta que se pretendió y el supuesto teórico-empírico que la condujo fue la siguiente: *Es necesario implantar el gobierno de gabinete en México, como una modalidad del sistema presidencial*

¹⁰ VALADÉS, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2003, pp. 34 y 35

¹¹ MUNOZ LEDO Porfirio, Porfirio (coordinador), *Reforma del Estado, conclusiones y propuestas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, p. 174

¹² *Ibidem*, p. 173.

renovado para fortalecer el cambio político y constitucional en el contexto de la democratización.

Para ello, se empleó el método de análisis cualitativo, analítico y descriptivo-empírico con el que se procesó información proveniente de fuentes documentales y bibliográficas. Esto permitió describir y analizar los hechos históricos de los sistemas parlamentario, presidencial, y el gobierno de gabinete, así como la demanda social de cambio democrático, con el propósito de comprender el papel que ha tenido y tienen dichos sistemas en la democratización, particularmente en la alternancia política en México, así como la viabilidad o inviabilidad de un sistema presidencial renovado para el proceso de transición.

La estructura de la investigación se integra por cinco capítulos y conclusiones que contienen lo siguiente.

En el capítulo primero: *sistema parlamentario*. Se analizan sus orígenes históricos, la influencia del sistema jurídico del *common law*, las características principales del parlamentarismo en Europa y se identifica, de manera general, que el sistema parlamentario se da un proceso de descentralización del poder y de las funciones fundadas en una base legislativa.

En el capítulo segundo: *sistema presidencial y su deformación*. Se analizan sus orígenes históricos, la influencia en el sistema presidencial estadounidense, de A. Hamilton, J. Madison y J. Jay en la obra, *El Federalista*; las principales facultades del presidente en la Constitución de Estados Unidos de América de 1787; las características principales del sistema presidencial; y, finalmente la *degeneración* o *deformación* del sistema presidencial en el denominado *presidencialismo mexicano*.

En el capítulo tercero: *gobierno de gabinete*. Se analizan sus orígenes históricos; las características principales de éste tipo de gobierno; y se describen dos de los elementos esenciales del gobierno de gabinete que son propios del sistema parlamentario tales como: el jefe de Estado y jefe de gobierno.

En el capítulo cuarto: *el cambio político: entre el autoritarismo y la democracia*. Se explican los conceptos de democratización y/o transición a la democracia en México; se desarrollan las etapas de liberalización política e institucionalización democrática en el proceso de democratización; se define la alternancia política frente al tema de cambio de régimen en el contexto de la transición a la democracia; y, finalmente se establecen los parámetros para el establecimiento de un régimen democrático acompañado de un cambio constitucional.

En el capítulo cinco: *gobierno de gabinete en el contexto de la democratización: los límites al Poder Ejecutivo*, se analizan los siguientes temas en el contexto de la viabilidad de implantar en México un gobierno de gabinete, a) distribución del poder y de las funciones, b) un régimen político de equilibrios y controles, c) la designación y concurrencia de los ministros, d) organización, funciones y coordinación del gabinete, y e) confianza, interpelación y censura de los ministros.

Finalmente, en las *conclusiones*. Se proponen los principios generales y los retos que implica la realización de un gobierno de gabinete en México para fortalecer el proceso de transición democrática.

Para la realización del presente trabajo agradezco infinitamente la amistad y asesoría del Maestro Armando Alfonzo Jiménez y el apoyo de la licenciada Mayra Delgado Zavala, sin ellos ésta investigación no hubiese dado los resultados obtenidos. Así mismo, me agradezco y brindo un reconocimiento al apoyo e interés otorgados por el Dr. Herminio Sánchez de la Barquera por su sensibilidad al tema y para que este documento fuese perfeccionado y presentado para la obtención del grado de maestro en ciencia política.

CAPÍTULO I

EL SISTEMA PARLAMENTARIO

A. Origen

El régimen parlamentario tuvo su origen en Gran Bretaña, se remonta al siglo XI, cuya forma de actuar en Gran Consejo se asemejaba a una asamblea representativa; estaba integrada, en sus inicios por nobles feudales y dignatarios de la iglesia.¹³

Los antecedentes se remontan en Europa y sus etapas más importantes se establecieron en la *monarquía limitada* y el *parlamentarismo orleanista*:¹⁴

- a) La *monarquía limitada*, en que el parlamento posee cierto poder legislativo y presupuestario, ejerce también un contrapeso al poder real, sin embargo, el rey continúa gobernando por sí mismo y puede disolver el parlamento cuando lo decida. En este contexto “Se está lejos de un Gobierno equilibrado, pues el rey y sus ministros son mucho más poderosos que el Parlamento;”.¹⁵
- b) *El parlamentarismo orleanista*, en el que el jefe de Estado no es controlado. Puede revocar a sus ministros sin tener en cuenta ningún tipo de voto del parlamento y en que el gabinete goza de una *doble confianza*, la del jefe del Estado y la del parlamento. Este tipo de régimen se llama *orleanista* porque fue desarrollado en Francia entre 1830 y 1848, durante la dinastía de los Orleans.¹⁶

Es importante destacar, que el sistema parlamentario se desarrolla mucho antes que el sistema presidencial. Es producto de varios siglos de evolución en

¹³ SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, *Sistema parlamentario y sistema presidencial: ob. cit.*, p. 23.

¹⁴ DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional: ob. cit.*, pp. 198 y 202.

¹⁵ *Ibidem*, p. 202.

¹⁶ *Ibidem*, p. 203.

Inglaterra principalmente, y en la actualidad se reproduce y modifica en la mayoría de los países de Europa.

La diversidad de sus formas lo constituye genuinamente el contexto histórico de cada país con referente, en la Gran Bretaña.

La etapa evolutiva del sistema parlamentario se desarrollo en los siguientes momentos históricos fundacionales.¹⁷

- a) En el siglo XI, cuando Guillermo el Conquistador comienza a gobernar Gran Bretaña con un colegiado denominado *Curia Regis* o Corte del Rey
- b) En 1213, en que el rey Juan Sin Tierra por conflictos en el reino, incluyó en el *Gran Consejo*, a cuatro caballeros que representarían a los terratenientes y en 1215, el monarca fue obligado a jurar la Carta Magna.
- c) En 1258, cuando en reunión del *Gran Consejo*, los Barones obligaron al rey Enrique III, a firmar los *Estatutos de Oxford* y se compromete a gobernar en acuerdo con el *Gran Consejo*.
- d) En 1265, cuando el líder del Consejo Simón de Montfort integró a dos caballeros por cada condado y dos burgueses por ciudad.
- e) De 1272 a 1307, cuando en el reinado de Eduardo I, el parlamento fue convocado para solicitar por su intermedio recursos financieros a los ingleses y posteriormente, bajo los sucesores de Eduardo I, el parlamento se dividió en dos cámaras: la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes.
- f) En 1297, cuando el parlamento aprobó los tributos para el Rey por lo que las reuniones y los acuerdos entre ambos se hicieron con mayor regularidad.
- g) En 1330, cuando en el reinado de Eduardo III, se votó una Ley que obligaba al monarca a convocar al parlamento una vez al año y cuando fuese necesario.
- h) Cuando las dos cámaras con el soberano se llamaron parlamento, que en su origen, se denominó reunión para hablar *parley* o discutir.

¹⁷ SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, *Sistema parlamentario y sistema presidencial: ob. cit.*, pp. 23-26.

- i) A finales del siglo XIV, cuando los Comunes son presididos por un funcionario denominado *speaker* que comunica al Rey de las decisiones de los Comunes.
- j) En 1628, en que una vez aprobada la Petición de Derechos *Petition of Rights* se limitan los poderes del monarca, lo que suscitó conflictos que condujeron a la ejecución del Rey Carlos I, en 1649.
- k) En 1679, cuando se dictó la Ley *Habeas Corpus* que prohibía las detenciones arbitrarias e iniciaron los primeros grupos parlamentarios *Tories-Wighs*, germen de los partidos políticos.
- l) En 1688, cuando después de la Revolución, se publicó la Declaración de Derechos *Bill of Rights* que estableció el predominio definitivo del parlamento.
- m) En 1614 con la llegada de Jorge I, de origen alemán que por falta de conocimientos del Estado inglés, delega en 1721 a Robert Walpolle, presidir reuniones de ministros, lo que da origen a la figura del primer ministro responsable ante el parlamento como institución del gabinete.
- n) En el siglo XIX, por la falta de democracia, ya que el sistema parlamentario inglés se basaba en un sistema electoral supeditado a requisitos de ingresos económicos muy altos, por lo que se contaba con un padrón en que sólo el 4% de la población que podía votar.
- o) En 1832, cuando se reestructuraron los colegios electorales, se redujeron los requisitos económicos, se otorgó el voto a los obreros hasta lograr el voto popular, *Representation of the people Act of 1918*, y la Cámara de los Lores se convirtió en subsidiaria de la Cámara de los Comunes

La historia de varios siglos, cambió y desarrolló el sistema parlamentario, hizo más complejas las formas de organización, las formas del control del poder político del rey y el incremento de competencias del parlamento. Lo que permitió la perfección permanente del sistema.

En tanto la representatividad de los integrantes del parlamento se amplió gradualmente y las posibilidades de participación de los diversos componentes de la sociedad se incluyeron como eje fundamental de la toma de decisiones.

Cuando se habla de parlamento y de parlamentarismo se hace referencia a fenómenos políticos cuyo desarrollo histórico está comprendido en el marco del tiempo que va desde la Revolución Francesa hasta nuestros días.

Sin embargo, en los siglos precedentes, en casi todos los países europeos se han tenido instituciones políticas designadas con el nombre genérico de parlamento (aunque algunas veces hayan sido llamadas “estados” “generales”, “cortes”, “estamentos” etc.)¹⁸

La diversidad corresponde al desarrollo de las monarquías y el Estado absolutista en Europa occidental principalmente, en España, Francia, Inglaterra, Italia y Suecia, y en Europa oriental, como Prusia, Polonia, Austria y Rusia.¹⁹

B. Sistema *common law*

El sistema parlamentario se funda en el contexto del derecho anglosajón, en la tradición jurídica inglesa que conocemos como el *common law*, que se caracteriza principalmente, por basarse en la jurisprudencia más que en las leyes.

Dicha tradición influyó en Gran Bretaña y ésta su vez en el proceso evolutivo del parlamentarismo en Europa y en América tuvo efectos diferentes, a través de la 13 colonias. A diferencia de Europa en Estados Unidos de América después de su independencia de Gran Bretaña se fundó el sistema presidencial, también acompañado de la tradición del *common law*.

Esta tradición inglesa de *common law*, no se basa en la Ley Civil, en el derecho consuetudinario, o el Fiqh que hace referencia a la forma para convertir en ley las normas y convenciones del Corán y de la Suna. Si no en la interpretación de las sentencias emitidas por los tribunales con la que se crean nuevas figuras jurídicas.

La influencia de ésta tradición en la formación del parlamentarismo se funda en la en la evolución de las cortes del rey, ya que en ellas se discutían los

¹⁸ BOBBIO, Norberto, MATEUCCI, Nicola, PASQUINO Gianfranco, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, segunda edición, 1983, p. 1122.

¹⁹ Ver, ANDERSON, Perry, *El Estado absolutista*, México, Siglo XXI, novena edición, 1987, pp. 592

conflictos que ameritaban la aplicación de la justicia, para lo que el monarca integraba a un grupo de sus más confiados colaboradores con la finalidad de determinar la resolución a cada caso.

Este ejercicio permanente, se consolidó a través del proceso histórico e influyó varios siglos en Europa y en mundo occidental. Las cortes resolvían con los antecedentes y precedentes de cada caso, hasta crear nuevas figuras jurídicas que cambiaron progresivamente las resoluciones, y a su vez fundaron la jurisprudencia e interpretación de las sentencias que eran emitidas por los tribunales.

Los orígenes del *Common Law*, se remontan en Inglaterra, al término de la dominación romana, durante el periodo anglosajón de I dC al XI dC, y el periodo de Guillermo el Conquistador en que también tiene origen el sistema parlamentario.

En el primer periodo, se dividió el reino en condados o *shires* y en cada uno de ellos se estableció la Corte del Shire que tenía funciones gubernativas, asimismo, se crearon los tribunales del condado *Country Court* en las que el derecho que se aplicaba era el consuetudinario y los juzgadores utilizaban el juramento para obtener certeza de los hechos.

El segundo periodo, como se ha comentado, inicia con Guillermo *El Conquistador* cuando gobernó con un cuerpo colegiado llamado *Curia Regis* o corte del Rey compuesto por sus consejeros más cercanos.²⁰

En virtud de ello, es importante destacar lo siguiente, relativo a la doctrina jurídica de Common Law:

La comuna ley o *common law*, por oposición a las costumbres locales es el derecho común a toda Inglaterra (...) Después de la conquista normanda, los tribunales competentes en principio las Hundred Court o Country Courts serían paulatinamente reemplazadas por jurisdicciones señoriales de una nueva especie Courts Barón Court Leet, Memorial Courts (posteriormente) va a ser en lo sucesivo la obra de las Cortes Reales de justicia llamadas popularmente

²⁰ SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo y VILLANUEVA COLÍN, Margarita, *Sistemas jurídicos contemporáneos*, México, Colección de Textos Universitarios, UNAM, Oxford University Press, Harla, 1996, pp. 44 y 45.

Cortes de Westminster (...) En el seno de la Curia Regis ciertas instituciones adquirieron en el siglo XIII autonomía verbi gratia el Parlamento,²¹

Los momentos fundacionales del sistema parlamentario tienen su origen en el sistema jurídico del *common law*, y éste en los hechos históricos que propiciaron el sistema parlamentario.

Paradójicamente dicha doctrina y el sistema parlamentario, nacieron en el ejercicio del poder político del rey y la impartición de justicia que originó el nacimiento de la cortes, que por una parte aplicaban la justicia basados en la interpretación de las sentencias o jurisprudencia emitidas por los tribunales creando nuevas figuras jurídicas, y por otra, las cortes se convirtieron gradualmente en espacios de participación de la sociedad, representativos de varios sectores, hasta su evolución y constitución del parlamento.

C. Características

El sistema parlamentario es de carácter democrático, que aunque no participa directamente el pueblo en la totalidad de su integración, los legisladores electos por la minoría, actúan como un límite operativo permanente sobre la actuación del ejecutivo, de su gabinete y de su mayoría legislativa que se consideran como el gobierno.²²

Según Maurice Duverger, en el *régimen parlamentario clásico* existe un jefe de Estado con participación honorífica que representa a la nación, promulga las leyes y firma los decretos, ratifica los tratados, nombra al primer ministro y a los ministros y pronuncia eventualmente la disolución del parlamento.

²¹ CAMILLE, René David y SPINOSI, Jauffret, *Los grandes sistemas jurídicos contemporáneos*, México, Centro de Derecho Uniforme, Facultad de Derecho de Monterrey, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, décima edición, 2010. pp.213 y 214.

²² SALDAÑA, Adalberto, Democracia: “¿parlamentarismo o presidencialismo?”, *Carpeta Política*, año 1, número 38, México, 29 de agosto de 1997, p. 4.

Sin embargo, las decisiones no son tomadas por el jefe de gobierno, si no por el gabinete que se denomina también ministerio o gobierno integrado por ministros que toman decisiones en común, encabezado por el jefe el gobierno.²³

Dicho régimen funciona principalmente con los siguientes elementos:²⁴

- a) *El ejecutivo dualista*, que es un asociación gubernamental donde se encuentra frente a frente un jefe de Estado y un gabinete ministerial, integrado por ministros bajo la presidencia de uno de ellos, en calidad de jefe de gobierno. Sin embargo, dicho dualismo ha llegado a ser meramente aparente.
- b) *La responsabilidad política del Gabinete ante el parlamento*, que recae en el hecho de que el parlamento puede obligar al gabinete a dimitir por un voto de desconfianza. Es una especie de revocación de los miembros del gabinete por las asambleas que se realizan en forma de un voto de desconfianza emitido por estas últimas, a continuación del cual, los ministros deben retirarse.
- c) *El derecho de disolución del parlamento*, que consiste en “el derecho del gabinete a disolver el parlamento en correspondencia necesaria del parlamento a derribar al gabinete”, es decir el gabinete sin la disolución se encontraría desarmado ante el parlamento que puede derribarlo en el momento que desee. La disolución, restablece el equilibrio de poderes. Pues ante un voto de desconfianza de la Cámara, el gabinete pronunciaría la disolución y los electores serían llamados a decidir el conflicto.

En un sentido más amplio y basado en la diversidad de los sistemas parlamentarios, se establecen las siguientes, características:²⁵

- a) Los miembros del gabinete (gobierno, poder ejecutivo) son también miembros del parlamento (poder legislativo).
- b) El gabinete está integrado por los jefes de partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria.

²³ DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional: ob. cit.*, 198 y 199.

²⁴ *Ibidem*, pp. 198-202.

²⁵ CARPIZO, Jorge. *El presidencialismo mexicano: ob. cit.*, pp. 13 y 14.

- c) El poder ejecutivo es doble: existe un jefe de Estado que tiene principalmente la función de representación y protocolo y un jefe de gobierno que es quien lleva la administración y el gobierno mismo.
- d) En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se suele denominar primer ministro.
- e) El gabinete subsistirá siempre y cuando cuente con el apoyo de las mayorías parlamentarias.
- f) La administración pública está encomendada al gabinete pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento.
- g) Existe entre el parlamento y el gobierno un mutuo control.

Además de lo anterior, según, el sistema parlamentario se caracteriza por lo siguiente:²⁶

- h) Es compatible con el sistema monárquico como con el republicano.
- i) La supremacía política en los asuntos de gobierno es por parte del Poder Legislativo o del parlamento.
- j) Existe una división de funciones entre la figura de jefe de Estado y del jefe de gobierno, el primero es representado por el rey en las monarquías parlamentarias o el presidente en la repúblicas parlamentarias, mientras que las funciones del segundo, las ejerce por lo general el primer ministro o su equivalente, tras la designación hecha por el jefe de Estado a propuesta del parlamento o por elección de partidos.
- k) El jefe de gobierno elige y encabeza a su gabinete para que trabaje en forma colegiada como órgano de mayor jerarquía, siendo cada ministro a la vez, responsable de su propio ministerio, de ahí que los ministros que forman parte del gabinete, realizan funciones tanto en el Poder Legislativo como en el ejecutivo.

²⁶ SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, *Sistema parlamentario y sistema presidencial: ob. cit., p.*

- l) El gobierno es políticamente responsable ante el parlamento.
- m) La figura de voto de censura y la negativa del voto de confianza para el jefe de gobierno, para sus ministros y hasta para la totalidad del gabinete, lleva la admisión individual o colectiva.
- n) Se considera una participación democrática y directa del pueblo, a través de sus representantes y a un control más efectivo del congreso o parlamento sobre el ejecutivo.

Por último, es importante tener presente los siguientes elementos constitutivos del sistema parlamentario.

- a) Se funda en el concepto de parlamento (de la palabra inglesa “parliament” y del francés “parler”, hablar o discutir, que hace referencia al órgano legislativo dentro de los regímenes parlamentarios, el cual además de la función legislativa tiene atribuciones, tanto políticas, como económicas, administrativas y judiciales debido a que esta institución toma las decisiones más importantes del gobierno y por lo tanto, de aquí parte su orientación política y la integración de sus principales órganos.
- b) Una mayoría parlamentaria equivale a ejercer el gobierno del Estado, por lo que los partidos políticos pugnan por contar con ella y de esta forma imponer o impulsar su programa de gobierno.
- c) El primer ministro es el jefe de gobierno dentro de este sistema y se encarga de dirigir la acción gubernamental, por lo que dispone de prerrogativas que varían con la naturaleza del régimen político aunque, en general, recibe efectiva y plenamente la acción gubernamental, frente a un jefe de Estado que le limita a ejercer una función de prestigio.
- d) El primer ministro recibe nombres diversos de acuerdo al país del que se trate: es primer ministro en Gran Bretaña y Francia; presidente del Consejo de Ministros en Italia; presidente del gobierno de España; y canciller en Alemania.²⁷

²⁷ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, *Parlamentarismo y presidencialismo (estudio comparado)*, México, Senado de la República LVIII Legislatura, IILSEN, s/fecha, p. 5

En el derecho comparado, el sistema parlamentario de los países en que se aplica, principalmente en Europa, es complejo y diverso. Sin embargo en sus ejes fundacionales son semejantes, pero genuinos, porque parten del mismo marco referencial, es decir, de la experiencia de Gran Bretaña que se originó durante el siglo XI, como se ha señalado.

Un ejemplo de ello, es que en algunos países como Reino Unido, Italia, Alemania, España y Francia comparten similitudes que se aproximan. En tres de estos países existe como jefe de gobierno, la figura de un primer ministro, a excepción de España donde el primer ministro se llama presidente y en Alemania es el canciller federal. En el mismo sentido, el jefe de Estado en Italia, Alemania y Francia se denomina presidente de la república, así mismo, en España se denomina rey o monarca, y en Reino Unido rey o reina.²⁸

En el contexto de estos países, es importante mencionar que en la conceptualización de formas de Estado, Italia, Alemania y Francia en su diseño institucional se asumen como repúblicas y en particular Alemania como una república con alta tradición federalista. A diferencia de España que su forma de Estado se asume como una monarquía parlamentaria y en Gran Bretaña como monarquía constitucional.

Es importante mencionar que para algunos estudiosos al referirse a la forma de gobierno francesa, marcan un proceso evolutivo del parlamentarismo y lo clasifican como un caso de semipresidencialismo, una combinación de regímenes presidencial y parlamentario, a partir de sus reformas constitucionales del 1962²⁹, sin embargo no deja de tener un origen parlamentario en su proceso de desarrollo.

²⁸ Ver: GONZÁLEZ CHÁVEZ, Jorge, *EL sistema parlamentario en cinco países de Europa, Reino Unido, Italia, Alemania, España, y Francia*, Servicio de Investigación y Análisis, División de Política Interior, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura del Congreso de la Unión, Serie Reportes, 12 junio de 2000.

²⁹ DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional: ob. cit.*, p. 210.

D. Descentralización con base legislativa

El sistema parlamentario tiene una característica estructural fundacional de varios centros de poder originado en el Estado medieval, en los cuales se crean los presupuestos para el nacimiento de las instituciones parlamentarias con el matiz de varios centros de poder feudal. Al respecto Norberto Bobbio considera lo siguiente:

La descentralización de la autoridad, que es básica en la organización federal, suscita la exigencia de la acción balanceadora de algún elemento unificador. Inicialmente esta función la desempeñaba el mismo *entourage* del soberano, es decir, ese grupo bastante reducido de grandes feudatarios laicos y eclesiásticos que toma el nombre de *curia* o de *consilium regis*. Probablemente es de este núcleo de donde han nacido, por ampliación progresiva, los parlamentos medievales.³⁰

En sentido, el nacimiento y el desarrollo de las instituciones parlamentarias dependen de un *delicado equilibrio* de fuerzas entre el poder central y poderes periféricos, en que éste poder central goza de un significativo predominio, gracias a una disponibilidad autónoma de bases de poder.³¹

Es por ello, que de los elementos más importantes en el proceso de surgimiento y evolución del sistema parlamentario, son el desarrollo del feudalismo y de las propias monarquías absolutas y limitadas, así como el proceso inclusión social frente a la nobleza en el ejercicio del poder del Estado, en lo que se conoce como transiciones de la antigüedad al feudalismo que marca los comienzos de la edad moderna.

Dicho concepto que se funda en la diversidad de centros de poder, es la razón y por esa naturaleza se busca, un “*delicado equilibrio* de fuerzas entre el poder central y poderes periféricos”. Es la base del sistema parlamentario que provee al poder de una relación recíproca entre el rey y las cortes o el jefe de

³⁰ BOBBIO, Norberto, MATEUCCI, Nicola, PASQUINO Gianfranco, *Diccionario de Política: ob. cit.*, p. 1122 y 1123.

³¹ *Ibidem*, p. 1123.

Estado con el parlamento con una figura intermedia como lo es el jefe de gobierno. Con esos elementos se busca mantener la gobernabilidad necesaria en Estado.

El sistema parlamentario tiene su base en el poder legislativo, en el parlamento. Ésta es una característica fundamental que lo determina y con ello todas las relaciones del poder político se acotan y distribuyen.

Por ello, el concepto de parlamentarismo indica una forma de gobierno o tipo de régimen político, con el que los gobiernos son designados, apoyados y en su caso destituidos por el voto del parlamento.³² Existe un control político del ejercicio del poder público por parte del parlamento o del poder legislativo.

El parlamento desde la dimensión histórica hasta la actualidad se encuentra definida por una variedad de formas parlamentarias, en la existencia de una asamblea o un sistema de asambleas en cuya base hay un “principio representativo”, diversamente especificado, que determina los criterios de su composición.

Esta o estas asambleas son titulares de atribuciones funcionales distintas, pero caracterizadas todas por un común denominador: la intervención (directa o indirecta, poco o muy relevante) en la elaboración o ejecución de las elecciones políticas con la finalidad de garantizar su correspondencia con la “voluntad popular”.³³

Por su parte Michelangelo Bovero, también afirma sobre la base legislativa de éste sistema, argumenta que un sistema es parlamentario es cuando el gobierno emana del parlamento, que es el único órgano electo por el voto popular, y frente a él responde el gobierno por sus actuaciones.³⁴

En los estudios realizados por el Instituto de Investigaciones del Senado de la República coinciden en que el sistema parlamentario se caracteriza primordialmente, por el hecho de que la única institución legitimada

³² SERNA DE LA GARZA, José María. “parlamentarismo”, Enciclopedia Jurídica Mexicana, tomo V, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002, p. 429

³³ BOBBIO, Norberto, MATEUCCI, Nicola, PASQUINO Gianfranco, *Diccionario de Política: ob. cit.*, p. 1124.

³⁴ BOVERO, Michelangelo, “Sobre el presidencialismo y otras malas ideas. Reflexiones a partir de la experiencia italiana”, en CARBONELL, Miguel, CONCHA, Hugo A., CÓRDOVA, Lorenzo y VALADÉS Diego, *Estrategias y propuestas para al reforma del estado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, primera edición 2001. p. 20.

democráticamente es el parlamento, constituido por un grupo de representantes electos por la población.

En ese aspecto, consideran también que aunque en los sistemas parlamentarios existe un jefe de Estado que puede ser gobernador general, presidente, rey, etcétera; sus facultades y poderes se encuentran fuertemente restringidos por el órgano legislativo, por lo que coinciden en que un rasgo importante del parlamentarismo se funda en que el gobierno surge de la aprobación del parlamento, y es dirigido por un miembro de dicha institución que se denomina primer ministro.³⁵

Por su parte, el politólogo Dieter Nohlen considera, que es el segundo tipo básico de los sistemas políticos en las democracias occidentales, que se distingue sobre todo por la forma de las relaciones entre el parlamento el gobierno y el jefe de Estado.³⁶

Para Norberto Bobbio, un rasgo característico de este régimen parlamentario, se funda en que las asambleas parlamentarias se convierten en una especie de reuniones de embajadores de entidades políticas autónomas sin adquirir una *conciencia unitaria* de representación nacional. El caso de Alemania, para algunos estudiosos italianos, es quizá el que más se acerca a este esquema de desarrollo.³⁷

En el mismo sentido, el sistema de gobierno parlamentario se funda en el principio de colaboración de poderes, en donde por existir un nexo vinculatorio directo entre la composición del órgano legislativo y el ejecutivo, se admite una relación inmediata entre ambos.³⁸

En ese aspecto se puede decir, que el régimen parlamentario tiene flexibilidad en la medida en que la esfera competencial permite compartir y complementar responsabilidades y obligaciones en el ejercicio del poder público,

³⁵ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, *Parlamentarismo y presidencialismo (estudio comparado): ob. cit.*, pp. 4 y 5

³⁶ NOHLEN, Dieter, NOHLEN Dieter, *Diccionario de ciencia política*, México, Editorial Porrúa, El Colegio de Veracruz, 1ª Edición en español, 2006, p. 1250.

³⁷ BOBBIO, Norberto, MATEUCCI, Nicola, PASQUINO Gianfranco, *Diccionario de Política: ob. cit.*, p. 1123.

³⁸ VALDÉS ROBLEDO, Sandra, *La transición: México ¿del presidencialismo al semipresidencialismo?*, México, Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2006, p. 17.

tanto en la realización de las leyes que dan funcionalidad al Estado, como en el diseño de programas de gobierno y que se tiene influencia directa en quienes aplican la políticas públicas desde el Poder Ejecutivo.

Así mismo en este régimen, se guarda una relación con el sistema federal en la medida en que se encuentra representado en el parlamento o el Poder Legislativo.

Normalmente, el sistema parlamentario, se plantea en un sistema bipartidista, en que ambos institutos políticos proponen candidatos a la cámara fundamental del poder legislativo, señalando un virtual candidato a primer ministro. Por lo que si bien, el pueblo elige de manera directa a los candidatos al poder legislativo, sabe que al partido que le otorgue mayoría de legisladores éstos votarán internamente para elegir, de manera indirecta, al jefe del ejecutivo.³⁹

La elección del primer ministro, en su caso, o para presidente como en el proceso español, se realiza de manera indirecta por el parlamento, quien es el Poder Legislativo que tiene su origen en el ejercicio de la voluntad ciudadana. El primer ministro o presidente, entre otros de acuerdo al caso específico, no es elegido por el voto directo de quien participa en el proceso electoral, sino por los legisladores o parlamentario que fueron elegidos para tomar esa responsabilidad de acuerdo a su esfera competencial.

En ese sentido, el pueblo elige un mandato general para los candidatos legislativos, según la oferta electoral de un partido, supuestamente para expresar la voluntad general en leyes; pero no establece un mandato diferenciado para el Jefe del Ejecutivo, toda vez que no lo elige directamente, sino que esto lo hacen los propios legisladores de la mayoría.

³⁹ SALDAÑA, Adalberto, “Democracia: ¿parlamentarismo o presidencialismo?”: *ob. cit.*, p. 3.

CAPÍTULO II

EL SISTEMA PRESIDENCIAL Y SU *DEFORMACIÓN*

A. Origen

Según Maurice Duverger, el sistema presidencial se desarrolló en Estados Unidos de América sobre la base de la Constitución de 1787 y no se extendió en los demás países industrializados, aunque tentativamente en Francia en la Constitución de 1958 y en su reforma de 1962 introdujo en Europa Occidental un sistema semipresidencial.⁴⁰

En el mismo sentido, el Dr. Jorge Carpizo, establece que el sistema presidencial, surgido en Estados Unidos de América en la Constitución de 1787, tiene las siguientes fuentes:⁴¹

- a) El derecho público inglés en el que trataron de limitar el sistema monárquico con lo que querían sustituir a un jefe de Estado hereditario por uno de elección popular.
- b) La Constitución de Nueva York de 1777 y la de Massachusetts de 1780, en las que configuraron ejecutivos independientes.
- c) Las obras de John Locke, Montesquieu y Blakstone.

La constitucionalista Consuelo Sirvent, coincide en que el primer país que puso en práctica el régimen presidencial fue Estados Unidos de América y explica que el antecedente inmediato, fue la declaración en 1776 de la independencia de las 13 colonias. Hecho que hizo necesaria la institucionalización de los vínculos entre ellas y se redactó un documento denominado: “Artículos de la Confederación y la Unión Perpetua”, en el que se estableció, por primera vez una confederación que demostró su ineficacia al tiempo que terminó la guerra y que Gran Bretaña reconoció la independencia de las colonias en 1781.

⁴⁰ DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional: ob. cit.*, p. 210.

⁴¹ CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano: ob. cit.*, p. 15

Estos hechos hicieron necesario revisar el sistema originado en la confederación por lo que se convocó a una asamblea en 1787 en Filadelfia, con la finalidad de revisar sus artículos y terminó la convocatoria con la elaboración de una nueva Constitución.

En la asamblea que discutía sobre la nueva constitución, se manifestaron voces en contra de dos instituciones que caracterizaban a la metrópoli: la monarquía y el parlamento, razón por la que adoptaron la forma de gobierno republicana, y estructuraron un régimen político en el que el órgano ejecutivo fuese independiente y depositado en una persona llamada presidente.⁴²

Las motivos que llevaron a Estados Unidos de América, desde su nacimiento hasta la consolidación del régimen presidencial, fue precisamente por la razón de su independencia. No podían poner en práctica el mismo sistema parlamentario y la figura del rey como en Gran Bretaña, del cual habían logrado su independencia.

Era necesario fortalecer la figura del presidente frente a la del rey o el monarca, y eso fue lo que los hizo diferentes, incluso al renunciar a la formación del Estado monárquico adoptando la forma republicana. Se buscó poner al primer mandatario por la vía del sufragio y no producto del poder hereditario o despótico.

B. *El Federalista*

En uno de los documentos más importantes para la historia de Estados Unidos de América, la ciencia política y el derecho constitucional es *El federalista*, en el que se establecen los fundamentos teóricos y políticos más importantes para entender desde sus orígenes hasta la actualidad, el sistema presidencial.

Obra que además influyó en el diseño constitucional de México, durante los acontecimientos más importantes que consolidaron la Guerra de Independencia y la Revolución Mexicana, principalmente.

⁴² SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, *Sistema parlamentario y sistema presidencial*: ob. cit., p. 27.

Gustavo R. Velasco en el prólogo de la primera edición española de *El Federalista* de A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, afirma que:

El federalista, es ante todo, un comentario de la Constitución de los Estados Unidos de América. Se trata de un comentario contemporáneo, que si no llega a ser una exposición de motivos oficial o una interpretación auténtica, en cambio deriva de una gran autoridad” (...) “es algo más que autorizado y valioso intérprete de la ley fundamental de la Unión Americana. Propios y extraños reconocieron desde un principio, que además de esta utilidad especial, *El federalista* (...) representa una condensación, un resumen de las conclusiones a que se había llegado en su tiempo sobre la mejor forma de resolver el perenne problema del gobierno.⁴³

En dicha obra Hamilton describe las bases que fundan el sistema presidencial estadounidense desarrollado en las ediciones de *El correo de Nueva York* y *Diario Independiente* de marzo y abril de 1788 y que de acuerdo a la primera edición española del *El federalista*,⁴⁴ se establecen de la siguiente manera:

LXVII. El departamento del ejecutivo

LXVIII. El modo de elección de Presidente

LXIX. El nuevo carácter del ejecutivo

LXX. Estudio más detenido del Departamento del Ejecutivo

LXXI. La duración en funciones del ejecutivo

LXXII. Continuación del mismo tema y examen de la re elegibilidad del ejecutivo

LXXIII. Las medidas para proveer al sostenimiento del ejecutivo y el derecho de veto

LXXIV. El mando de las fuerzas militares y navales, y la facultad de indultar del ejecutivo

⁴³ HAMILTON, A., *et al. El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, séptima reimpresión, 2000, pp. X, XI y XIII.

⁴⁴ *Ibidem.*, pp. 425-427.

LVXV. La facultad del ejecutivo de celebrar tratados

LXXVI. El derecho del ejecutivo de hacer nombramientos

LXXVIII. Prosigue la facultad de hacer nombramientos y se estudian otros poderes del presidente.

En estas obra, uno de sus autores Alexander Hamilton, al hacer alusión a la Constitución de 1787, manifiesta su oposición a las facultades del rey de Gran Bretaña y que éstas puedan ser propias de un sistema presidencial, por lo que llama la atención, que en la Constitución de los Estados Unidos de América, se ha dado al presidente “la facultad para llenar todas las vacantes que ocurran cuando el Senado no se halle reunido, extendiendo nombramientos personales que expirarán al dar fin la sesión siguiente”. Ante ello, Hamilton expresa:

Es imposible no acusar de impostura deliberada y engaño a los que han intentado tan burdamente establecer una similitud ante el Rey de la Gran Bretaña y un magistrado del carácter señalado para el presidente de los Estados Unidos. Es aún más difícil no lanzar una acusación ante los temerario desvergonzados expedientes utilizados para triunfar en ese intento de de impostura.⁴⁵

Como se puede apreciar, en ese entonces, la figura del presidente provocaba desconfianza. Los críticos del nuevo régimen estadounidense concibieron “que el presidente era un disfraz que se le ponía al monarca. No se entendían las novedades de ese sistema”.⁴⁶

Lo que querían era fortalecer la figura presidencial en el ámbito de sus propias competencias, y no necesariamente invadir la esfera competencial de otro poder. Lo que suponía la construcción de un régimen rígido en el contexto de la división o separación de los poderes del Estado, y no flexible como lo es en el sistema parlamentario.

⁴⁵ *Ibidem.*, p. 286.

⁴⁶ ALFONZO JIMÉNEZ, Armando, “Algunas reflexiones sobre el sistema presidencial mexicano y el desarrollo nacional”, *Revista Mexicana de Justicia*, México, Procuraduría General de la República, número 1, enero marzo de 1994, p.53.

Con relación a la manera de nombrar al Presidente de la República, denominado “Primer Magistrado de los Estados Unidos”, electo por voto directo y que a su vez el vicepresidente será elegido por el presidente, Hamilton expresaba que: “es casi la única parte algo importante del sistema que se ha librado de ásperas censuras que ha recibido una ligerísima muestra de aprobación por parte de sus adversarios” sobre todo porque el método no es perfecto, pero “es al menos excelente”⁴⁷,

En el mismo sentido continúa en la definición de las facultades y atribuciones del presidente, a la vez que realiza una comparación con los poderes del rey de la Gran Bretaña y lo expresa de la siguiente manera:⁴⁸

- a) El presidente se elegirá por un periodo de cuatro años, y ha de ser reelegible las veces que el pueblo lo considere digno y no de manera hereditaria como el monarca de Gran Bretaña.
- b) El presidente podrá ser acusado y procesado y la figura del rey de la Gran Bretaña es sagrada e inviolable.
- c) El presidente tendrá la facultad de devolver los proyectos de ley a las dos cámaras para ser nuevamente estudiados, un veto limitado que difiere del voto absoluto del soberano que es el gran legislador.
- d) El presidente será el comandante en jefe del ejército, de la marina y de la milicia del Estados Unidos y de los distintos estados que se asemejan a los del rey de Gran Bretaña, a excepción del principio federalista con las entidades integrantes.
- e) La potestad del presidente en materia de indultos abarcará toda clase de casos, excepto los relacionados con acusaciones por delitos oficiales.
- f) El presidente puede suspender las sesiones de la legislatura nacional cuando esta no se ponga de acuerdo con relación a la época de suspensión, a diferencia de que el Monarca británico está facultado para prorrogar las sesiones del parlamento y aun para disolverlo.
- g) El presidente estará capacitado para celebrar tratados con el concejo y consentimiento del senado, mediante voto favorable de las dos terceras

⁴⁷ HAMILTON, A., *et al.*, *El federalista: ob cit.*, p. 288.

⁴⁸ *Ibidem.*, pp. 291-297.

partes de los senadores presentes, a diferencia de que el rey de la Gran Bretaña es representante exclusivo y absoluto de la nación en todas las negociaciones con el extranjero.

- h) El presidente está autorizado para recibir embajadores y otros ministros públicos.
- i) El presidente propondrá y, con el consejo y consentimiento del senado nombrará a los embajadores y otros ministros públicos, a los jueces de la suprema corte y en general a todos los funcionarios, a diferencia de que el rey de Gran Bretaña nombra toda clase de empleos y puede crearlos.

Efectivamente el pensamiento de la época buscaba construir una figura gobernante diferente a la del rey de Gran Bretaña, la antítesis de él, que reflejará las aspiraciones de una nación independiente que buscaba alejarse de las formas de gobierno que los mantuvo dominados desde 1607 cuando se habían establecido colonias inglesas en América del Norte.

En el mismo contexto, Hamilton establece algunas *cualidades* que deben acompañar al presidente, como la energía y la fortaleza por parte del ejecutivo, Al respecto dice:

Al definir a un buen gobierno, uno de los elementos salientes deber ser la energía por parte del Ejecutivo. Es esencial para proteger la comunidad contra los ataques del exterior; (...) para la firme administración de las leyes; para la protección de la propiedad (...) para la seguridad de la libertad en contra de las empresas y los ataques de la ambición del espíritu faccioso y de la anarquía. (...) Un ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno. Una ejecución débil ni es sino otra manera de designar una ejecución mala; y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en teoría en la práctica tiene que resultar un mal gobierno.⁴⁹

Para Hamilton, era claro que la fortaleza del presidente pendía de su autonomía de los demás poderes. En la lógica de que la construcción de la figura del titular del poder ejecutivo frente a la figura del rey de la Gran Bretaña, era darle

⁴⁹ *Ibidem.*, p. 297.

facultades y la autoridad suficientes para demostrar las virtudes del sistema presidencial frente al sistema parlamentario, del cual se había logrado la independencia.

En la misma tendencia Hamilton, define la unidad como un principio un rector de la conducta del ejecutivo y afirma:

Seguramente no se discutirá que la unidad tiende a la energía como regla general, los actos de un solo hombre se caracterizan por su decisión actividad, reserva y diligencia, en un grado mucho más notable que los actos de cualquier número mayor; y dichas cualidades disminuirían en la misma proporción en que el número aumente.⁵⁰

Por lo que concluye, que lo que provee de energía al presidente es la unidad, la permanencia, su sostenimiento. Tener poderes suficientes que proporcionen seguridad en un *sentido republicano* con la dependencia, el respeto del pueblo y la responsabilidad necesaria.⁵¹

De ahí, que Hamilton se manifieste en contra de la pluralidad del ejecutivo porque desaparecería la unidad en torno al presidente, “ya sea atribuyendo el poder a dos o más magistrados con igual dignidad o autoridad”, o encomendándolo de manera ostensible a un hombre, pero sujeto de total o parcialmente, al dominio o cooperación de otros que tendrían el carácter de consejeros.⁵²

Nuevamente Hamilton, tira en contra del sistema parlamentario, al definir la pluralidad en el poder ejecutivo, haciendo una alusión directa al mandato del rey y del primer ministro. Con ello, caracteriza el poder del presidente y sus actividades principales en su acción pública, su fuerza y unidad en una sola persona capaz de enfrentar los retos políticos e institucionales del Estado.

Por lo tanto el vigor del presidente, según él, residía en el diseño institucional siguiente:

⁵⁰ *Ibidem.*, p. 298.

⁵¹ *Idem.*

⁵² *Idem.*

- a) Elección popular e indirecta.
- b) El Poder Ejecutivo concentrado en una sola persona.
- c) Duración de su función de cuatro años con posibilidad de una reelección.
- d) Sujeto de responsabilidad política
- e) Entre sus atributos sobresalen:

Facultad de veto a leyes

Jefe supremo de las fuerzas armadas.

Potestad de indulto

Capacidad de concretar tratados internacionales.

Nombrara libremente a su equipo de trabajo.⁵³

Además de la obra de *El Federalista*, que es un estudio analítico muy preciso de la Constitución de 1787, realizado por quienes estuvieron en la discusión y creación de dicho documento fundacional, es importante por las mismas razones, mencionar y analizar las facultades más importantes que guarda esa constitución.

C. Constitución de los Estados Unidos de América de 1787

El sistema presidencial estadounidense, es el referente originario de los sistemas presidenciales en el mundo, principalmente en México y América Latina. Éste se plasma en la Constitución Política de Estados Unidos de América, Por lo que a continuación se presentan extractos y síntesis de las facultades más importantes del sistema presidencial de ese país, en dicha constitución promulgada el 17 de septiembre de 1787, a 12 años de la Independencia estadounidense,

Las facultades del presidente, se encuentran en el ARTÍCULO UNO, *Tercera Sección*, numerales 4, 5 y 6; *Séptima Sección*, numerales 2 y 3.

⁵³ ALFONZO JIMÉNEZ, Armando, “¿Un gobierno de gabinete en México?”, en ALFONZO JIMÉNEZ, Armando, *et al.*, *Tópicos de derecho parlamentario*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Universidad Latina de América, Senado de la República LX Legislatura, 2007, p. 4.

ARTÍCULO DOS, *Primera Sección*, numerales 1, 5, 6 y 7; *Segunda Sección*, numerales 1, 2 y 3; *Tercera Sección*; y *Cuarta Sección*. Así mismo, en artículos que se añaden a la Constitución y enmiendas a la misma propuestos por el Congreso y ratificados por las legislaturas de varios estados de acuerdo al artículo Quinto original, tales como ARTÍCULO VEINTIDOS, numerales 1; ARTÍCULO VEINTICINCO, numerales 1, 2, 3 y 4, y contienen lo siguiente:

- a) Se deposita el poder ejecutivo en un Presidente que desempeñará su encargo durante cuatro años y, juntamente con el vicepresidente designado para el mismo periodo,⁵⁴
- b) El presidente podrá ser juzgado por el Senado por responsabilidades oficiales y ninguna persona se le condenará si no concurre el voto de dos tercios de los miembros presente.⁵⁵
- c) El vicepresidente será el presidente del Senado, pero no tendrá voto sino en el caso de empate.⁵⁶
- d) Todo proyecto aprobado por la Cámara de Representantes y el Senado se presentará al presidente; si lo aprobare los firmará y si no lo devolverá con sus objeciones, a la cámara de origen, que integrara las objeciones y procederá a reconsiderarlo.⁵⁷
- e) Toda orden, resolución o votación para la cual sea necesaria la concurrencia del Senado y la Cámara de Representantes (salvo en materia de suspensión de sesiones), se presentará al presidente y no tendrá efecto antes de ser aprobada por él o de ser aprobada nuevamente por dos tercios del Senado y de la Cámara de Representantes.⁵⁸
- f) En caso de que el presidente sea separado de su puesto, de que muera, renuncie o se incapacite, su encargo pasará al vicepresidente y el

⁵⁴ “La Constitución de los Estados Unidos de América”, *Las constituciones de México*, México, H. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Comité de Asuntos Editoriales, segunda edición 1989p. 511.

⁵⁵ *Ibidem.*, p. 505

⁵⁶ *Idem.*

⁵⁷ *Ibidem*, pp. 507 y 508.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 508.

Congreso podrá prever y declarar que funcionario fungirá como presidente.”⁵⁹

- g) El presidente recibirá pago por sus servicios, la cual no podrá ser aumentada ni disminuida durante el periodo para el que fue designado y no podrá recibir durante ese tiempo ningún otro emolumento.⁶⁰
- h) El presidente será comandante en jefe del ejército, la marina y de la milicia y estará facultado para suspender la ejecución de las sentencias y para conceder indultos tratándose de delitos contra los Estados Unidos, excepto en los casos de acusación por responsabilidades oficiales.”⁶¹
- i) Con consentimiento del Senado, el presidente, tendrá la facultad, para celebrar tratados, nombrará embajadores, ministros públicos y cónsules.
- j) El presidente tendrá el derecho a cubrir todas la vacantes que ocurra durante el receso del Senado, extendiendo nombramientos provisionales que terminarán al final del siguiente periodo de sesiones.”⁶²
- k) Periódicamente deberá proporcionar al Congreso informes sobre el estado de la Unión, recomendando a su consideración las medidas que estime necesarias y oportunas;⁶³
- l) “El Presidente, el Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán separados de sus puestos al ser acusados y declarados culpables de traición, cohecho u otros delitos y faltas graves.”⁶⁴
- m) No se elegirá a la misma persona para el cargo de presidente más de dos veces, ni más de una vez a la persona que haya desempeñado dicho cargo o que haya actuado como Presidente durante más de dos años de un periodo para el que se haya elegido como Presidente a otra persona.⁶⁵
- n) En caso de que el presidente sea depuesto de su cargo, o en caso de su muerte o renuncia, el vicepresidente será nombrado Presidente.”⁶⁶

⁵⁹ *Ibidem*, p. 513.

⁶⁰ *Ídem*.

⁶¹ *Ibidem*, pp. 513 y 514.

⁶² *Ibidem*. p. 514

⁶³ *Ídem*.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 515.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 529-530.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 531.

- o) “Cuando el puesto de vicepresidente estuviera vacante, el Presidente nombrará un vicepresidente que tomará posesión de su cargo al ser confirmado por voto mayoritario de ambas Cámaras del Congreso.”⁶⁷

Las facultades y atribuciones del sistema presidencial estadounidense descritas en la Constitución de 1787, desarrollan el ámbito competencial del poder ejecutivo desde una perspectiva diferente al sistema parlamentario, promueven un sistema rígido en la división de poderes, fortalecen la figura del presidente, la unidad institucional se basa en una sola persona, el mandato popular erigido por el voto se dirige al titular del ejecutivo y se separa del poder legislativo, con votos diferenciados.

Se establecen las bases de un nuevo paradigma para las formas de gobierno en el Continente Americano, diferentes a las de la tradición europea basadas en el parlamentarismo. Por ello, es necesario saber ahora de sus características y experiencias, sobre todo en México.

D. Características

Desde la perspectiva clásica, “el régimen presidencial es aquel donde el ejecutivo no está dividido en dos elementos separados como lo son Jefe de Gobierno y gabinete”, es decir, el presidente integra esas dos figuras y ejerce sus poderes apoyado por secretarios quienes no tienen autoridad política propia y son parte de la administración pública que tutela el presidente.⁶⁸

Así mismo, no existe un consejo de ministros. Las decisiones las toma únicamente el presidente en su calidad de jefe único del Estado y del gobierno que es elegido por toda la nación, a través del sufragio universal y directo, lo que confiere al presidente una gran autoridad. “Le coloca a la misma altura del parlamento puesto que uno y otro emanan de la soberanía popular.”⁶⁹

⁶⁷ *Ídem.*

⁶⁸ DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional: ob. cit.*, p. 210.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 211.

El presidente y el parlamento son independientes uno de otro, de ahí el nombre de separación de poderes “tajante” o “rígida” que los teóricos del derecho constitucional han dado al régimen presidencial y enuncian lo siguiente:

Los elementos esenciales de esta independencia son: 1º que el parlamento no puede derribar al Gobierno presidencial con un voto de desconfianza, como en el régimen parlamentario; 2º que el presidente no puede disolver el parlamento. Están condenados a vivir juntos sin poderse separar: es un matrimonio sin divorcio. Esto concede al Gobierno presidencial una estabilidad segura, aun cuando el sistema de partidos no permita reunir a una mayoría parlamentaria.⁷⁰

El sistema presidencial es una modalidad de la democracia representativa, que se distingue por una separación relativamente fuerte del parlamento con relación al presidente⁷¹, en una estructura donde la legitimidad de éste es presumiblemente semejante a la legitimidad del Congreso⁷²,

Dicho supuesto ha generado una importante polémica entre la legalidad y la legitimidad del sistema presidencial en comparación con el sistema parlamentario. Como se ha comentado, un sistema es presidencial cuando el jefe del gobierno es electo directa y periódicamente por los ciudadanos a través del sufragio universal.⁷³

El gobernante es omnipotente, fuerte unipersonal que según la investigadora Consuelo Sirven, al referirse al caso mexicano, explica que esa forma de gobierno deviene de una tradición ancestral; que en la época prehispánica surge en la figura del Tlatoani, en la época colonial del poder fuerte de la figura de virrey; en el México independiente por un dictador y finalmente por

⁷⁰ *Ídem.*

⁷¹ NOHLEN, Dieter, *Diccionario de ciencia política: ob. cit.*, p.114.

⁷² El precursor de esta idea es Juan Linz, con quien diversos constitucionalistas mexicanos, han establecido una discusión del sistema presidencial desde la óptica de la legitimidad y la cultura política de la sociedad mexicana, a través de las diferentes etapas de su democratización.

⁷³ BOVERO, Michelangelo, “Sobre el presidencialismo y otras malas ideas. Reflexiones a partir de la experiencia italiana”: *ob. cit.*, p. 20.

un presidente, que en uso de sus amplias facultades ha podido regular la vida política, económica y social del país.⁷⁴

Varios estudiosos⁷⁵, entre ellos el Dr. Jorge Carpizo, analizan el sistema presidencial desde la perspectiva comparada. Proponen una discusión de *fortalezas y debilidades*⁷⁶ de este sistema con el parlamentario de acuerdo al contexto histórico y ontológico de la sociedad de la que se habla, como en sus momentos se describía por los autores de *El Federalista*.

El mismo autor, en su obra: *el presidencialismo mexicano*⁷⁷, basado en varias investigaciones sobre el tema apoyado en autores como Joseph LaPalombara, Tomás Rodríguez Zamora, Maurice Duverger, describe el sistema presidencial en México y establece su concepto, a partir de las siguientes características.

- a) El poder ejecutivo es unitario, está depositado en un presidente que es al mismo tiempo, jefe de estado y jefe de gobierno.
- b) El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a éste.
- c) El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de estado.
- d) Ni el presidente ni los secretarios de estado son políticamente responsables ante el Congreso.
- e) Ni el presidente, ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso.
- f) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso.
- g) El presidente no puede disolver el Congreso, pero el congreso no puede darle un voto de censura.⁷⁸

⁷⁴ SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, *Sistema parlamentario y sistema presidencial: ob. cit.*, p. 15.

⁷⁵ Jorge Carpizo, Diether Nohlen, José Antonio Crespo, Diego Valadés y Juan Linz.

⁷⁶ Recordando el documento que el entonces Rector de la UNAM, Jorge Carpizo puso a discusión para la reforma universitaria 1986-1987.

⁷⁷ Con esta obra editada al menos 16 veces, el Dr. Jorge Carpizo se ha convertido en un referente importante para las diversas disciplinas y especialidades académicas, a partir de que establece el estudio de las características del presidencialismo mexicano como *degeneración* del sistema presidencial.

⁷⁸ CARPIZO, Jorge. *El presidencialismo mexicano: ob. cit.*, p. 14.

Por su parte, Consuelo Sirvent, complementa que el sistema presidencial es exclusivo del esquema republicano, el presidente es electo popularmente, existe una subordinación total de los secretarios de Estado hacia el titular del Poder Ejecutivo, y este y sus secretarios no pueden formar parte de alguno de los otros poderes y viceversa.⁷⁹

En esta “modalidad de la democracia representativa” parafraseando a Dieter Nohlen, se establece no sólo una carga de funciones y atribuciones a una sola persona, sino también se concentra el poder político, por lo que se hace necesario buscar el equilibrio respecto de los demás poderes de la Unión.

Vale la pena mencionar la consideración que hace Scott Mainwaring de que en los sistemas bipartidistas pueden ser más compatibles con las democracias presidenciales debido a que la polarización ideológica es menor y se fomenta la necesidad de ganar votos sentida en el centro fomenta la moderación política.⁸⁰

Por otra parte, tanto el sistema presidencial como el parlamentario tiene dificultades para sus aplicación en diversos Estados aunque también aciertos,⁸¹ sin embargo hay que considerar que cuando se concentran poderes legales en uno de los poderes públicos se corre el riesgo de que se asuman otras facultades metajurídicas que rompan con el equilibrio que debe existir entre uno y otro: entonces el respectivo sistema político se *degenera*. Depende a favor de qué órgano se acumulen las potestades para estar en la posibilidad de caracterizar tal régimen en presidencialista o parlamentarista.⁸²

Por lo tanto, el sistema presidencial como parlamentario son modelos inacabados que deben progresivamente cambiar o perfeccionarse y aplicarse en los países de acuerdo al contexto histórico y político de las naciones.

⁷⁹ SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, *Sistema parlamentario y sistema presidencial: ob. cit.*, p. 27.

⁸⁰ MAINWARING Scott, “Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la combinación difícil”, *Propuesta*, México, publicación semestral de la Fundación Rafael Preciado Hernández, año 4, número 7, agosto de 1998, pp. 19 y 20.

⁸¹ Por ejemplo, Michelangelo Bovero explica las virtudes y éxito del régimen parlamentario en Europa desde la óptica de su natal Italia o se reconoce, por otros, como modelo aceptable para América Latina, el sistema presidencialista de Estados Unidos.

⁸² ALFONZO JIMÉNEZ, Armando, “¿un gobierno de gabinete para México?”, *ob.cit.*, pp. 6 y 7.

La esencia de su aplicabilidad de cualquiera de ellos debe de establecerse en la búsqueda de equilibrar y controlar el poder, de compartirlo, de establecer relaciones en el que las fuerzas políticas puedan entenderse durante su actividad en el ejercicio del poder público.

E. El presidencialismo mexicano

En la tradición del constitucionalismo mexicano, existe una gran influencia del sistema presidencial de los Estados Unidos de América. Desde su origen e incorporación en la Constitución Política de México, el sistema presidencial no se ha consolidado.

Éste no logró instaurarse como una forma de gobierno en México, y a la fecha todo indica, que la resistencia a su desarrollo perdura, sin embargo, ha surgido una modalidad diferente, que de acuerdo a los estudiosos de las instituciones políticas, es un “mal” denominado *presidencialismo mexicano*.

Según el Dr. Carpizo, las fuentes del presidencialismo en México, datan de 1824 cuando, se creó el sistema presidencial mexicano como un “experimento político”, que se ha ido modificando a través de las diferentes constituciones mexicanas y la costumbre. De tal manera que se ha constituido en un régimen con características propias.⁸³ De ahí surge el presidencialismo de la poca o nula capacidad de la clase política para respetar la constitución y las leyes que de ella emanar, de la costumbre, el estado de ánimo y la ambición del presidente.

Maurice Duverger, uno de los expositores de la ciencia jurídica y política estableció, que el presidencialismo es como aberración del sistema presidencial⁸⁴ y que “constituye una aplicación *deformada* del régimen presidencial clásico por debilitamiento de los poderes del parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente.”⁸⁵

⁸³ CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano: ob. cit.*, p.41.

⁸⁴ Maurice Duverger se refiere al régimen presidencial que se desarrollo en Estados Unidos sobre la base de la Constitución de 1787.

⁸⁵ DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional: ob. cit.*, p. 213.

En coincidencia con él, el constitucionalista Jorge Carpizo asume una posición innegociable con el *presidencialismo* y se manifiesta en contra de éste y da las siguientes razones de sus causas:

- a) Es una *degeneración* del sistema presidencial donde se avasalla a los otros poderes y se tiende al caudillismo y a la arbitrariedad.
- b) Lesiona al régimen democrático en la medida en que reduce los actores políticos reales y concentra las principales facultades en el poder ejecutivo.
- c) Generalmente el presidente ejerce funciones que le corresponden al legislativo e incluso las que no le corresponden a ningún poder, sino al electorado.
- d) Las libertades de las personas pueden peligrar porque en la realidad es difícil detener la arbitrariedad de los administradores.

Se establece como anarquía institucional al borrar en la práctica política e institucional el ámbito competencial de los poderes del Estado, sin ningún ánimo de pluralizar el poder, sino por el contrario, con actos autocráticos, de subsumir a los poderes en uno sólo, el del ejecutivo sobre el legislativo y judicial, y violentar los principios del federalismo sustentado en la autonomía de las entidades federativas.

Desde esta lógica, el *presidencialismo* tiene consecuencias que afectan las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía. Acelera los vicios autoritarios del poder, promueve una cultura represiva fuera del marco legal encarnada en la voluntad de una sola persona. En pocas palabras violenta el pacto social.

Se caracteriza por conductas unipersonales del gobernante sin la aplicación de un modelo normativo. Se privilegia el temperamento, las costumbres y tradiciones del presidente en su ejercicio del poder público.

Por ello, el presidencialismo puede variar de acuerdo a la personalidad de presidente y de sus más cercanos colaboradores.

A decir de Carpizo al referirse al caso mexicano concluye, que no se ha puesto en marcha el sistema presidencial construido por la Constitución de 1917, sino sólo una forma de presidencialismo,⁸⁶ que en una sociedad moderna es una reliquia vergonzosa y un autoengaño⁸⁷ pues, en “nuestra época es inconcebible el país de un solo hombre”.⁸⁸

Para el mismo autor, las causas del predominio del presidente en el contexto del presidencialismo se deben principalmente a lo siguiente:⁸⁹

- a) El presidente es el jefe del partido predominante.
- b) El partido predominante está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y de profesionales.
- c) EL debilitamiento del poder legislativo se da porque la mayoría del congreso es del partido del presidente y ante la posibilidad de contradecir al presidente nulificarían su carrera política.
- d) La integración, en buena parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por elementos políticos no permite la oposición de los asuntos de interés el presidente.
- e) Existe una 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 en materia económica.
- f) Los jefes del ejército dependen del presidente.
- g) Existe una fuerte influencia del presidente en la opinión pública, a través de los controles y facultades que tiene respecto de los medios de comunicación.

⁸⁶ CARPIZO, Jorge, “México: ¿sistema presidencial o parlamentario?”, *Diálogo y Debate de Cultura Política*, México, número 9 y 10, julio-diciembre, p. 44 y 45.

⁸⁷ Coincido con el Dr. Carpizo en sus aseveraciones, sin embargo, es importante considerar hasta donde el pensamiento progresista a favor de la democracia constitucional como la del ex rector de la UNAM, ex Secretario de Gobernación y ex Procurador General de la República pueden ponerse en práctica en el ejercicio del poder público donde las relaciones del poder hegemónico se imponen.

⁸⁸ MONSIVÁIS, Carlos, “En la agonía del presidencialismo”, *Nexos*, México, año 17, volumen XVIII, número 200, agosto de 1994, p. 49.

⁸⁹ CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, ob. cit., p. 25.

En el sistema presidencial, el presidente de la república, dese la titularidad del Poder Ejecutivo, violenta el principio de autonomía e independencia de los demás poderes, corporativiza al poder legislativo y se convierte en el juez supremo de la justicia.

Vale la pena mencionar, la existencia de facultades metaconstitucionales del presidente de la república, con las que el titular del poder ejecutivo *degenera* el sistema presidencial y abusa del poder de las instituciones del gobierno, lo que es característico del *presidencialismo mexicano*.

El hecho de ser el jefe real del PRI, otorga al presidente una serie de facultades situadas más allá del marco constitucional, como son, nombramiento de los gobernadores, los senadores, de la mayoría de los diputados, de los principales presidentes municipales; por ser el PRI un partido predominante y semioficial integrado por los sectores, le da al presidente control sobre las principales organizaciones obreras, campesinas, profesionales y de diversa índole.⁹⁰

En el contexto histórico, para Arnoldo Córdova en sus estudios sobre *la formación del poder político en México*, describe con precisión los elementos que anteceden al *presidencialismo mexicano*, uno de ellos es el caudillismo revolucionario.

No diferencia entre el sistema presidencial y el presidencialismo, sin embargo, es contundente cuando establece la actividad militar de Álvaro Obregón y de Plutarco Elías Calles en el desarrollo tradicional del poder político y la llegada del General Lázaro Cárdenas del Río en que el ejército se consolida institucionalmente y viene una transición en la formación del poder con el PNR, PRM y PRI, con la corporativización de los obreros, los campesinos y el sector popular, que serán eje el fundacional del *presidencialismo mexicano*.

En todos los sentidos, pues, las facultades del presidente coinciden con los poderes reales del caudillo. El paso del caudillismo al presidencialismo debía de

⁹⁰ CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano: ob. cit.*, p. 191.

corresponder a la eliminación o la transformación del carisma del caudillo, fundado en el poder de hecho, para que el poder se institucionalizara como un *presidencialismo constitucional*.⁹¹

Para algunos estudiosos del sistema político mexicano, el presidencialismo mexicano y en general la forma de Estado y de gobierno han sido parte de la cultura política, que ha sido causa de creación literaria o simplemente de parodias sobre una realidad que sucede en el Estado mexicano representante de lo inexplicable. Por ejemplo Enrique Krauze en su libro intitulado, la *presidencia imperial* detalla las características del sistema político mexicano a través de nueve presidentes mexicanos.

Por otra parte, el analista Jesús Silva-Herzog Márquez, dedica 150 cuartillas a la reflexión y análisis de lo que intitula: *El antiguo régimen y la transición en México*, en el que define al régimen político mexicano con una comparación con un Ornithorhyncus Pardocus, que es un animal de Tazmania y de las costas orientales, que pone huevos, está cubierto de pelo, tiene aletas y pico de pato y es mamífero.

Con ello, describe al régimen como un híbrido, como una criatura repleta de *peros*: autoritario *pero* civil; no competitivo *pero* con elecciones periódicas; hiper presidencialista *pero* con una larga continuidad institucional; con un partido hegemónico *pero* de origen revolucionario *pero* sin una ideología cerrada; corporativo *pero* inclusivo.⁹²

O simplemente como decía Daniel Cossío Villegas, al referirse a la gran concentración de poder y manipulación del presidente de la república Porfirio Díaz, “el poder ejecutivo federal acabó por ser la mayor fuerza política y económica del país, y por lo tanto, como todo dependía del él, sólo los suicidas desatendían la necesidad de acercársele.”⁹³

⁹¹ Ver: CÓRDOVA, Arnoldo, *La formación del poder político en México*, México, Ediciones Era, 1972, p. 53.

⁹² SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús, *El antiguo régimen y la transición en México*, México, Planeta/Joaquín Mortiz, 1999, pp. 17 y 18.

⁹³ COSSÍO VILLEGAS, Daniel, *El sistema político mexicano, las posibilidades de cambio*, México, Cuadernos Joaquín Mortiz, decimosegunda edición, 1979. p. 16.

O recordemos que en 1990, durante un evento organizado por la revista *Vuelta*, de manera contundente el escritor Mario Vargas Llosa remató con una aseveración fuerte para clase política mexicana convencida del *presidencialismo*, con la frase que se ha vuelto celebre en el ámbito internacional, en la que se refiere a México como “la dictadura perfecta”.

Ante ello, se concluye que en el *presidencialismo* priva por siempre la simulación. Es un sistema de conductas en el que se crean realidades ficticias, tanto en el ámbito, político, social como económico. Se vive la manipulación desde la esfera gubernamental.

Lo peor aún, es que esta *degradación* del poder público ha subsistido por décadas, y en el entendido que surge con la inaplicación del sistema presidencial de 1824. Se está cerca de que se cumpla dos siglos en México de éste mal, que aún persiste parcialmente en México.

En el mismo sentido la investigadora Consuelo Sirvent, aclara que el sistema político y el sistema constitucional no necesariamente corresponden a la misma lógica que puede aparentar un sistema democrático cuando en realidad se está ante lo contrario.⁹⁴

Analistas como José Antonio Crespo, que estudian la situación actual del presidencialismo desde la perspectiva de su viabilidad y eficacia en México, en un contexto del cambio político en el que se busca crear una democracia por la vía pacífica y ordenada, se concluye en el fracaso histórico de esta *deformación* del sistema presidencial.⁹⁵

En el ámbito del derecho comparado, el presidencialismo se ha dado principalmente en países latinoamericanos que han *trasladado* el modelo estadounidense a sociedades diferentes, subdesarrolladas con características agrarias y concluye lo siguiente:

Estos elementos hacen casi imposible el funcionamiento de la democracia liberal.

De esta manera, algunas naciones latinoamericanas conocen las dictaduras

⁹⁴ SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, *Sistema parlamentario y sistema presidencial: ob. cit.*, p. 16.

⁹⁵ CRESPO, José Antonio, *El Fracaso histórico del presidencialismo mexicano*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, 2006, p.14.

puras y simples, y las instituciones presidenciales son allí solamente un puro camuflaje, como las instituciones parlamentarias en otros países subdesarrollados.⁹⁶

Para la estudiosa del tema María Amparo Casar, México se distingue del resto de los países presidenciales en América Latina, porque es el único que ha combinado un formato presidencial con un sistema de partido hegemónico, un partido sumamente disciplinado y controlado por el presidente de la república que ha obtenido de manera consistente mayorías sustanciales en el congreso.⁹⁷

A nuestros días el presidencialismo subsiste en los diferentes ámbitos de la vida institucional de nuestro país, tanto del Estado como en los institutos políticos. En el orden nacional, a pesar de la alternancia en el poder que se dio con la llegada del Partido Acción Nacional a la Presidencia de la República, El régimen político continúa en el mismo marco normativo e institucional que su antecesor antes del año 2000.

Parafraseando al Dr. Héctor Zamitiz, en México existe una transición democrática interrumpida, un cambio sin contenidos y continuismo, signos del gobierno presidencial de Vicente Fox en México de 2001-2006,⁹⁸ que a la fecha en 2011 continúa.

Desde esa perspectiva, la transición a la democracia quedó trunca, en la etapa del cambio de régimen político. Sólo significó la alternancia en el poder ejecutivo.

Algunas conductas sobre el ejercicio gubernamental se modificaron pero la estructura gubernamental no. Cambiaron las personas, es decir, la clase política gubernamental, pero no las vertebras fundamentales del poder institucional. No se dio la reforma del Estado tan anunciada en el año 2000.

⁹⁶ DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional: ob. cit.*, p. 213.

⁹⁷ CASAR, Ma. Amparo, "El sistema presidencial mexicano en perspectiva comparada", *Diálogo y Debate de Cultura Política*, México, año 1, número 2, Centro de Estudios para la Reforma del Estado A. C., julio-septiembre de 1997, p. 184.

⁹⁸ ZAMITIZ GAMBOA, Héctor (coordinador), *Transición Política, alternancia y proceso de gobierno en México 2001-2006*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Gernika, 2008, p. 25

El sistema presidencialista puede cambiar por uno presidencial, semipresidencial, renovado o de gabinete, siempre y cuando la democracia se instaure y los sistemas de control constitucional que debe ejercer el poder legislativo y el poder judicial permitan el desarrollo de las fuerzas políticas. Este esquema, cada día cobra mayor importancia aun cuando subsiste la “patología” de un sistema de partidos que poco representa a la ciudadanía.⁹⁹

Por ello, la importancia de abonar a una nueva cultura política que empiece en los cimientos de una nueva etapa de cambio político y social, la cual parece muy difícil, pero no es imposible, aunque la realidad política no carezca de esperanza alguna.

⁹⁹ SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, *Sistema parlamentario y sistema presidencial: ob. cit.*, p.15.

CAPÍTULO III

EL GOBIERNO DE GABINETE

A. Origen

La conceptualización del gobierno de gabinete es relativamente nueva en relación a la evolución histórica del sistema parlamentario y el sistema presidencial. Precisamente durante los siglos de evolución de ambos sistemas se desarrolla este tipo de gobierno como una modalidad que se origina en la lógica de que los sistemas puros dejaron de existir.

Para el Dr. Diego Valadés, uno de los estudios sobre el tema y quien impulsa propuestas en este sentido para México considera lo siguiente:

“El concepto de “gobierno de gabinete” es típicamente británico, y de manera tradicional ha sido considerado un sinónimo del modelo parlamentario de Westminster. Desde el siglo XIX, los tratadistas ingleses distinguían entre el “Ejecutivo parlamentario” y el Ejecutivo presidencial”. A grandes trazos las notas distintivas sustanciales residían en la naturaleza colegiada del primero y en la singular del segundo;”¹⁰⁰

En el proceso evolutivo seguido de la preocupación sobre perfeccionamiento de las formas de gobierno, surge el gobierno de gabinete como una tipología coincidente o intermedia de los sistemas, parlamentario y presidencial, que se funda en la readecuación funcional del jefe de Estado y el jefe de gobierno. Este se circunscribe en lo que se ha denominado como el sistema presidencial renovado

Para Maurice Duverger, este régimen tiene referencia importante en la reforma constitucional de Francia de 1962, en la que se decide la elección del presidente de la república por medio del sufragio universal, sin abrogar el marco parlamentario

¹⁰⁰ VALADÉS, Diego, *El gobierno de gabinete: ob. cit.*, p. 1.

Se ha practicado en regímenes parlamentarios como el de “Alemania de Weimar y la Austria actual” de los años 1940 en los que se realiza un tipo original de relaciones “parlamento-gobierno” y tiene más de régimen parlamentario que de presidencialismo.¹⁰¹ Al respecto, afirma Duverger:

El Ejecutivo está dividido entre un Jefe de Estado y un Gabinete que tiene a su cabeza un Jefe de Gobierno. El Gabinete es responsable políticamente ante el Parlamento, es decir, que este puede obligar al jefe de Gobierno a admitir mediante un voto de confianza, con todos sus ministros. El Ejecutivo tiene derecho de disolver el Parlamento, lo que concede una influencia sobre éste.¹⁰²

La diferencia con el régimen parlamentario clásico, según el mismo autor, es que el jefe de Estado es, o un monarca hereditario, o un presidente designado por los parlamentarios y notables: “uno y otro están más lejos de la soberanía popular que el primer ministro y tienen menos que él la calidad de representantes de la nación”

Por lo tanto, en la construcción del gobierno de gabinete el presidente es jefe de Estado, y constituye un poder unipersonal elegido con base en el sufragio universal, lo que se asemeja a los regímenes presidenciales y la Asamblea Nacional elige a los ministros que es propio del régimen parlamentario.

“Esa combinación de un jefe de Estado electo con base en el sufragio universal, con un parlamento también electo -vale la pena insistir- es lo que le da a este sistema el carácter de mixto”.¹⁰³

Por ello, es importante considerar, que tanto el sistema presidencial como el parlamentario son impulsados por un motor, en uno es el presidente y en otro el parlamento. El sistema presidencial tiene dos motores que marchan en forma

¹⁰¹ DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional: ob. cit.*, p. 214

¹⁰² *Ídem.*

¹⁰³ ESPINOZA TOLEDO, Ricardo, *Sistemas Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial*; [en línea] México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática; Instituto Federal Electoral, Dirección URL http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/sistemas_parlamentario.htm#presentacion [consulta: 14 de marzo de 2011].

simultánea y conlleva consigo el peligro de que vayan en direcciones opuestas e incluso que puedan llegar a estar el uno contra el otro.¹⁰⁴

Lo trascendente del gobierno de gabinete es que origina un elemento intermedio entre el presidente y el parlamento o congreso, que tiene capacidad de timonear y armonizar las relaciones entre ellos, por lo que la fuerza de los dos motores, el del poder ejecutivo y el del poder legislativo tiene un mando intermedio vigilado por ambos para encontrar los equilibrios.

Esto siempre y cuando, dicho elemento intermedio no carezca de legalidad, legitimidad desde su nacimiento y sus decisiones sean acompañadas por la voluntad política y racionalización del poder, tanto del jefe de Estado como del parlamento o congreso.

Las diferentes reflexiones sobre este tipo de gobierno tienen origen en la preocupación de cambiar gradualmente las instituciones del sistema presidencial, pues como se ha mencionado se trata de un sistema semipresidencialista que modifica al sistema presidencial con elementos importantes del sistema parlamentario.

Según Carpizo, quien se manifiesta a favor del sistema presidencial con cambios graduales para el caso de México, en coincidencia con Dieter Nohlen, señala que en la discusión actual sobre la conveniencia de un sistema presidencial o uno parlamentario en América Latina, está presente lo siguiente.¹⁰⁵

- a) Una sobrevaloración del presidencialismo como legado negativo así como también una sobrevaloración de lo positivo que sería tener un sistema parlamentario basado en el éxito que éste ha tenido en las democracias europeas.
- b) La realidad multipartidista y las raíces ideológicas de los partidos y de las corrientes políticas que se acercan más a Europa que a Estados Unidos.

¹⁰⁴ CARPIZO, Jorge “¿sistema presidencial o parlamentario?”, en Valadés, Diego y Serna, José María (coordinadores), *El gobierno en América Latina ¿presidencialismo o parlamentarismo?*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2000, p. 30

¹⁰⁵ *Ibidem.*, p. 35

Indudablemente, la afirmación de que uno de los sistemas parlamentario o presidencial sea positivo o negativo, depende de la eficacia y eficiencia que estos tienen en el ámbito del poder del Estado y del ejercicio de la acción pública. Sin embargo, no existen sistemas perfectos y en el proceso evolutivo de las formas de gobierno se ha demostrado que no hay sistema puros, porque en la adecuación de los modelos se busca la perfección.

En el mismo contexto de la discusión, el Dr. Diego Valadés alerta, en que los modelos del sistema parlamentario y presidencial se aproximan y llama la atención en que en el derecho comparado existen experiencias de la parlamentarización de los sistemas presidenciales.

En la misma lógica, Giovanni Sartori, en una entrevista realizada en 1996 por estudiosos mexicanos, afirmó lo siguiente.

Si ustedes piensan que la tradición del presidencialismo mexicano hará surgir inevitablemente otra clase de presidencialismo y que no habrá una transición hacia el parlamentarismo, creo que estarán en lo correcto. ¿Pero por qué no analizar el presidencialismo en Francia –que es en realidad un semipresidencialismo? No dudo que sería un buen sistema para México.¹⁰⁶

En ese contexto, se ha considerado que es más factible realizar una “adecuación funcional” a los sistemas presidenciales a través de “pasos institucionales y prácticos” de acuerdo con la realidad y la problemática de cada país, aunque existen factores comunes. De acuerdo a ello, lo que se persigue es “mejorar el funcionamiento del gobierno” induciendo mecanismos que lo hagan más flexible, ágil y eficaz.¹⁰⁷

Se trata refuncionalizar el sistema presidencial mexicano, no el *presidencialismo mexicano* que por décadas persistió y que *deformó* o *degeneró*, las relaciones entre los distintos poderes y ordenes de gobierno. Un sistema

¹⁰⁶ CORDERA, Rolando, HEREDIA, Blanca, LOAEZA, Soledad, MERINO, Mauricio y UGALDE, Lis Carlos, “Conversación con Giovanni Sartori”, *Nexos*, México, año 19, volumen XIX, número 226, 10 octubre de 1996, p. 42.

¹⁰⁷ CARPIZO, Jorge, “México: ¿sistema presidencial o parlamentario?”: *ob. cit.*, p. 34.

presidencial moderno o renovado de acuerdo a las nuevas necesidades políticas e históricas de México.

En esta la dilucidación de transitar de un régimen presidencial a uno parlamentario se considera que en la mayoría de los países latinoamericanos que cuentan con regímenes presidenciales no existen condiciones para pasar a un sistema parlamentario, porque se debe contar con partidos de base parlamentaria, capacitados que poseen la disciplina suficiente, la coherencia y solidez necesarias para cumplir con el papel de apoyar a un gobierno.¹⁰⁸

Sin esas condiciones, el sistema parlamentario se desplomaría,¹⁰⁹ y si la mayoría de los países latinoamericanos adoptaran la fórmula parlamentaria, ése sería el fin de su historia.¹¹⁰

En este sentido, Giovanni Sartori aconseja para América Latina y específicamente para México, un presidencialismo alternativo o presidencialismo intermitente.

B. Características

Como se ha comentado, el gobierno de gabinete se circunscribe como una modalidad del sistema presidencial renovado o semipresidencial, o incluso también es denominado mixto.

Un régimen se considera de esta manera si en su constitución, se encuentran principalmente los siguientes elementos:¹¹¹

- a) El presidente de la república es elegido a través del sufragio universal.
- b) El presidente posee poderes constitucionales.
- c) Existe un primer ministro y ministros que son opuestos al presidente y poseen poderes ejecutivos y gubernamentales, cuya permanencia en el

¹⁰⁸ CORDERA, Rolando, HEREDIA, Blanca, LOAEZA, Soledad, MERINO, Mauricio y UGALDE, Lis Carlos, "Conversación con Giovanni Sartori", ob. cit., p. 43.

¹⁰⁹ *Ibidem.*, p. 42.

¹¹⁰ *Ibidem.*, p. 43.

¹¹¹ FIGUEROA, Rosa Adriana, TRIANA TENA, Daniel, *Régimen político semipresidencial: el gobierno compartido*, [en línea], México, Revista del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República "Belisario Domínguez, Dirección URL <http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/publicaciones/revista1/9.pdf> [consulta: 14 de marzo de 2011].

cargo depende del voto de confianza del parlamento.

Además de las características antes mencionadas, se pueden citar algunas otras como:¹¹²

- a) El gobierno no emana del parlamento sino que es responsable ante éste; es decir, el parlamento tiene la facultad de dar un voto de desconfianza o censura al gobierno, pero no puede formar uno nuevo.
- b) El presidente es independiente del parlamento y posee la capacidad de disolverlo, tomando en consideración al primer ministro y a los miembros de la asamblea.
- c) En algunos casos el primer ministro y los integrantes del gobierno son nombrados por el presidente y estos dependen de la confianza tanto del presidente como del parlamento.
- d) El poder ejecutivo recae de forma oscilatoria entre el presidente y el primer ministro, dependiendo de que el presidente posea o no mayoría en el Parlamento.

EL gobierno de gabinete se caracteriza principalmente por la readecuación funcional del jefe de Estado y de gobierno, en un proceso evolutivo de perfeccionamiento del sistema parlamentario y el sistema presidencial.

“En términos generales el jefe de Estado es irresponsable en sentido político, justo porque no ejerce facultades de naturaleza política. (...) las concernientes a las decisiones de gobierno (...) no participa en la iniciativa, elaboración aprobación ni aplicación de las ramas que rigen la vida del Estado, (esto hace que) desempeñe un papel que asegura la continuidad y la estabilidad del Estado (...) colocándose por encima de las pugnas cotidianas de la política. Su función consiste en mantener el equilibrio y guardar una relación de neutralidad con relación a todas las fuerzas políticas.”¹¹³

¹¹² *Ídem.*

¹¹³ VALADÉS, Diego, *El gobierno de gabinete: ob. cit.*, pp. 10 y 11.

Las ventajas de la implantación de un gobierno son varias en que se destacan las siguientes:

- a) La presencia del gabinete contribuye a la desconcentración del poder¹¹⁴
- b) Favorece los procesos de estabilización institucional.¹¹⁵
- c) Introduce instrumentos parlamentarios en nuestras instituciones, dado que ya no existen sistemas puros¹¹⁶
- d) El nombramiento de este funcionario sería ratificado por el Congreso, aunque el presidente conservaría la facultad de removerlo.¹¹⁷
- e) Dinamiza la función del Congreso en el caso de un sistema presidencial y aumentan los niveles de control legislativo.¹¹⁸
- f) Al jefe de Estado le es aplicable la máxima británica, “el rey no puede obrar mal” porque en general carece de facultades que vayan más allá de las meramente representativas.¹¹⁹

El Dr. Diego Valadés, uno de los primeros estudiosos, precursores del tema en México y quien ha realizado diversas propuestas que buscan perfeccionar la forma de gobierno y al sistema político mexicano, define lo siguiente al caracterizar al gobierno de gabinete.¹²⁰

- a) La evolución del sistema presidencial mexicano ha llegado a un punto en el que hace imprescindible su reforma.
- b) La solución constitucional consiste en adoptar el gobierno de gabinete, preservando la naturaleza del sistema presidencial.
- c) Con la aplicación del gobierno de gabinete se superaría la estructura individual de la presidencia.

¹¹⁴ VALADÉS, Diego, “El gobierno de gabinete en el sistema presidencial mexicano”: *ob. cit.*, p. 18.

¹¹⁵ *Ibidem.*, p. 18.

¹¹⁶ MUÑOZ LEDO, Porfirio (coordinador), *Reforma del Estado, conclusiones y propuestas: ob.cit.*, pp. 175 y 176.

¹¹⁷ *Ídem.*

¹¹⁸ VALADÉS, Diego, “La transición del sistema presidencial mexicano”, México, *Este País*, número 65, agosto, 1996, p. 47.

¹¹⁹ VALADÉS, Diego, *El gobierno de gabinete: ob. cit.* p. 10.

¹²⁰ VALADÉS, Diego, “EL gobierno de gabinete en el sistema presidencial mexicano”: *ob. cit.* p. 22.

- d) La democratización del poder presidencial sería una medida complementaria de la democratización del sistema electoral y representativo, que ya está dando frutos.
- e) Para que el gobierno de gabinete funcione se requiere la adecuación normativa, la preparación política y cultural de los dirigentes y de la sociedad.
- f) En el gobierno de gabinete el presidente deberá habituarse a que los integrantes del gabinete actúen como ministros, con personalidad, con iniciativa y con responsabilidad propias
- g) En el gobierno de gabinete el poder no decrece, por el contrario tanto se hace más racional y se consolida.
- h) La imposibilidad reformar el sistema presidencial es dejar la reforma democrática trunca y, peor todavía, exponerla a una regresión autoritaria.

C. Jefe de Estado

El sistema parlamentario se integra por un jefe de Estado y un jefe de gobierno. Por otra parte, el sistema presidencial o en la monarquía absoluta, la figura del presidente está integrada por el jefe de Estado y jefe de gobierno, es decir, el presidente de la república realiza ambas funciones e integra ambas figuras, o en sus caso el monarca absolutista concentra también ambas funciones.

El jefe de Estado desempeña las funciones formales del poder,¹²¹ que consisten principalmente en lo siguiente:¹²²

- a) En la actualidad desempeñan una función simbólica.
- b) Ejerce actividades de orden ceremonial no políticas.
- c) No realiza actos de gobierno.
- d) No depende de la confianza del Congreso o Parlamento, solo en casos excepcionales.
- e) Se diferencia del jefe de gobierno en que es políticamente irresponsable, inviolable e inamovible.

¹²¹ VALADÉS, Diego, *El gobierno de gabinete; ob. cit.*, p. 19.

¹²² *Ibidem.*, p. 5.

- f) Sólo en casos excepcionales le corresponde fungir como una especie de poder mediador.
- g) De manera tradicional se considera representa la unidad del Estado.

Generalmente, todos los sistemas políticos poseen un cargo de jefe de Estado que aporta la legitimidad al sistema. El jefe de Estado habitualmente es un monarca o un presidente. En algunos casos el jefe de Estado actúa además como jefe de gobierno.¹²³

La figura del jefe de Estado ha evolucionado con el sistema parlamentario y el sistema presidencial. También con las diferentes modalidades de estos. Sistemas que a pesar de los cambios no ha variado la función del jefe de Estado ni su estatus institucional.

En el caso de las escasas monarquías parlamentarias que todavía existen, el hecho de la sucesión hereditaria del jefe de Estado no afecta su relación con los otros órganos de poder. (...) En el constitucionalismo moderno la figura de jefe de Estado no tiene nada en común con la del monarca o, en general, del autócrata que ejerce, con o sin fundamento jurídico, el poder más amplio posible dentro de una organización política.¹²⁴

Los jefes de Estado acceden al cargo de diversas formas. Los monarcas, una vez establecido el derecho de sucesión. Algunos presidentes de la India son elegidos por uno o más cuerpos legislativos. Pueden ser elegidos también por el pueblo en voto directo universal; por jefes hereditarios, por medio de recomendaciones del gobierno en funciones.¹²⁵

Según Diego Valadés, para conocer que tan cerca se encuentra un jefe de Estado del desempeño de su función, es importante establecer, según los criterios constitucionales dominantes, las funciones que les corresponden:

- a) representar al país en el exterior.

¹²³ BOGDANOR, VERNON, *Enciclopedia de las instituciones políticas*, México, Alianza Editorial, 1991, p. 405.

¹²⁴ VALADÉS, Diego, *El gobierno de gabinete: ob. cit.*, p. 9.

¹²⁵ BOGDANOR, VERNON, *Enciclopedia de las instituciones políticas: ob. cit.*, p. 405.

- b) Presidir actos protocolarios (simbólicos, como inauguraciones, o desfiles, y académicos).
- c) Recibir agentes diplomáticos.
- d) Realizar consultas con las fuerza políticas para la integración del gobierno, en caso de crisis.
- e) Proponer al Parlamento o Congreso a quien, con motivo de disponer de la mayoría, deba hacerse cargo del gobierno.
- f) Realizar los nombramientos del personal que le esté directamente adscrito.¹²⁶

A propuesta del gobierno, al jefe de Estado por lo general le incumbe:

- a) Designar agentes diplomáticos.
- b) representantes consulares.
- c) Concluir tratados internacionales.
- d) Extender nombramientos.
- e) Expedir títulos profesionales y académicos.
- f) Conceder honores a nacionales y extranjeros.
- g) Otorgar indultos.
- h) Promulgar las leyes.
- i) Ejercer el veto.
- j) Expedir decretos.
- k) Convocar a elecciones extraordinarias.
- l) Convocar al Congreso o Parlamento.
- m) Disolver el Congreso o Parlamento.
- n) Otorgar la nacionalidad.
- o) Dirigir mensajes al Congreso o Parlamento.
- p) Declarar la guerra (con la participación que ele corresponda al Congreso o Parlamento).¹²⁷

¹²⁶ VALADÉS, Diego, *El gobierno de gabinete: ob. cit.*, pp. 17 y 18

¹²⁷ *Ibidem*, pp. 18 y 19.

En los sistemas constitucionales contemporáneos el jefe de Estado adopta el título de rey, cuando se trata de monarquías constitucionales; o de presidente cuando, se trata de repúblicas parlamentarias; se utilizan otros títulos, pero son excepcionales (gran duque, príncipe, por ejemplo).¹²⁸

En algunos sistemas tradicionales, donde además no se diferencia entre el jefe de Estado y de el de gobierno, se conservan las denominaciones originales (emir, sultán, por ejemplo).¹²⁹

D. Jefe de gobierno

Para contextualizar la figura de jefe de gobierno, es importante distinguir entre “gobierno” y “gobernar”. El gobierno es un órgano de poder y el acto de gobernar, es el conjunto de actos administrativos, normativos, jurisdiccionales y políticos que se llevan a cabo por el gobierno.

En ese sentido, el gobierno es conjunto de personas que ejercen el poder político, es decir, que determinan la orientación política de una sociedad.¹³⁰ Tiene la compleja función de administrar las cosas del Estado, y es el conjunto de instituciones que la cumplen.¹³¹

Se compone por órganos a los que se les ha confiado el ejercicio del poder. En él, jefe de gobierno desempeña las tareas materiales del poder,” por ejemplo, en el establecimiento del sistema parlamentario del constitucionalismo moderno, el jefe de gobierno es la persona encargada por el Parlamento para ejercer funciones de conducción política y en los sistemas presidenciales el jefe de gobierno es también jefe de Estado.¹³²

El gobierno, cumple principalmente las siguientes funciones:¹³³

¹²⁸ *Ibidem*, p. 13 y 14.

¹²⁹ *Ibidem*, p. 13 y 14.

¹³⁰ BOBBIO, Norberto, MATEUCCI, Nicola, PASQUINO Gianfranco, *Diccionario de Política: ob. cit.*, p. 710

¹³¹ BORJA RODRIGO, *Enciclopedia de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, tercera edición, 2002, p. 673.

¹³² VALADÉS, Diego, *El gobierno de gabinete: ob. cit.*, pp. 19-21.

¹³³ *Ibidem*, pp. 26.

a) Políticas:

- Designación de los titulares de los cargos públicos.
- Relaciones con los demás órganos de poder y con las organizaciones políticas.
- Aplicación de los principios constitucionales que establecen obligaciones prestacionales en favor de los gobernados.
- Adopción de planes, programas y disposiciones generales conducentes a actualizar, garantizar y desarrollar los derechos individuales, colectivos y culturales.
- Política de comunicación y relaciones con otros Estados.

b) Normativas:

- Formulación de reglamentos, instructivos manuales, circulares y normas éticas.

c) Administrativas:

- Capacitación tributaria.
- Realización de obras públicas, la prestación de servicios, públicos.
- Otorgamiento de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones.
- Celebración de contratos.
- Organización y funcionamiento del servicio civil.
- Organización y funcionamiento de los servicios de seguridad.
- La policía administrativa.
- Actos de dominio público.
- Procedimientos administrativos.

d) jurisdiccionales.

- se ejercen a través del sistema contencioso y de los tribunales de naturaleza administrativa.

- Su funcionamiento en ningún caso excluye el control jurisdiccional de la administración.

Las funciones del gobierno están señaladas en la constitución, las leyes y los instrumentos internacionales en la materia. Son reguladas y sus diversidad depende del diseño y aplicación de la formas de gobierno de cada Estado.

En ese contexto es importante señalar tres características importantes de la figura del jefe de gobierno:¹³⁴

- a) Surgió a partir de un proceso evolutivo del ejercicio del poder, que permitió complementar la idea de representación política con la responsabilidad política.
- b) La forma de ejercer la jefatura del gobierno está relacionada con la forma de gobierno que la Constitución adopte.
- c) La principal consecuencia política y jurídica de que el “gabinete” sesionara sin la presencia del monarca y de que lo encabezará un ministro consistió en una progresiva vinculación del gobierno con el parlamento ante el que comenzó a rendir cuentas y de cuya confianza acabó dependiendo.

El jefe de gobierno, es esencial en la formación del gobierno de gabinete, es la figura que se desprende del presidente de la república y quien va a ser legitimado por los descensos y consensos de la actividad política en el congreso o su equivalente. Es la persona con la que la desconcentración y descentralización del poder refuncionalizarán al la forma de gobierno presidencial

E. Un gobierno de gabinete para México

El Dr. Carpizo recomienda que se deba llevar la jefatura de gobierno por delegación presidencial, principalmente la coordinación del gabinete y la supervisión de la administración del Estado y tendría los siguientes beneficios.¹³⁵

¹³⁴ *Ibidem*, pp. 21 y 22.

¹³⁵ CARPIZO, Jorge, “México: ¿sistema presidencial o parlamentario?”: *ob. cit.*, pp. 34 y 35.

- a) El presidente cumpliría sus atribuciones como jefe de Estado y estaría abocado a lograr consensos políticos y sociales por encima de las diferencias.
- b) La función de enlace y negociación entre el poder ejecutivo y el legislativo para superar posibles bloqueos mutuos entre ellos y lo ríspido de la lucha entre el partido del presidente y los de la oposición.
- c) La protección de la figura presidencial del desgaste cotidiano de la política evitando el peligro de que el presidente sea el responsable de toda la política y de todos los problemas.

A partir de lo anterior el constitucionalista desarrolla la defensa de un presidencialismo renovado con los siguientes argumentos:¹³⁶

- a) Es necesario lograr un mejor equilibrio de poderes del que actualmente estructura nuestra Constitución, dando algunos controles adicionales al Poder Legislativo.
- b) Es indispensable que el Ejecutivo Federal solo cuente con las facultades que expresamente le señala la Constitución y las leyes, y con ninguna otra.
- c) La sociedad mexicana participe en el perfeccionamiento y fortalezca nuestra democracia y al sistema político que está cambiando.
- d) Que el Congreso posea la atribución de ratificación de algunos de los nombramientos del gabinete presidencial, tal y como acontece en los Estados Unidos de América.
- e) Realizar una revisión exhaustiva de la facultad del veto presidencial para que no exista ninguna duda cuando el Presidente de la República no posee esta atribución o con qué modalidad la tiene.
- f) Introducir la figura de Jefe de Gabinete de ministros, como acontece en Argentina a partir de 1994.
- g) Revisar y analizar el proceso legislativo para en la nueva realidad política mexicana no vaya a darse una “parálisis legislativa”.
- h) Crear un verdadero y eficiente órgano de control dependiente del Congreso.

¹³⁶ CARPIZO, Jorge, “México: ¿sistema presidencial o parlamentario?”: *ob. cit.*, pp. 45-477.

- i) Crear cuerpos técnicos de alto nivel en diversas disciplinas que auxilien a los legisladores y a quienes se les asegure estabilidad.
- j) Revisar el sistema constitucional de responsabilidad del Presidente de la República para que no vuelva a atreverse a ejercer funciones que no son suyas.
- k) Diseñar una fórmula que permita la reelección de legisladores, pero con ciertos límites.
- l) La introducción de mecanismos de gobierno semidirecto como el referendo y la iniciativa popular.

En el mismo tenor, el autor considera que para conseguir el sistema presidencial renovado debe existir un equilibrio en los órganos del poder, que los pesos y los contrapesos constitucionales funcionen correctamente, y que el sistema de partidos y electoral fortalezcan al sistema político para que continúe su evolución democrática.¹³⁷

Por su parte el Dr. Diego Valadés abona a discusión planteando los siguientes:¹³⁸

- a) En la actualidad la fusión del papel del jefe de Estado y del jefe de gobierno en los sistemas presidenciales está en proceso de ajuste
- b) Se han adoptado progresivamente, medidas como la figura de jefe de gabinete que si bien no se separan las funciones, tiende a atenuar la concentración del poder en el presidente.
- c) El presidente actuaría bajo la dirección, y en muchos casos por delegación del presidente, pero en todo caso desempeña tareas de naturaleza administrativa que por lo general incumbían al presidente.
- d) En algunas ocasiones se han establecido instrumentos de responsabilidad política para el jefe de gabinete, que también permiten disminuir la acción hegemónica de los presidentes.

¹³⁷ CARPIZO Jorge, ¿Sistema presidencial o parlamentario?: *ob. cit.* p. 41

¹³⁸ VALADÉS, Diego, *El gobierno de gabinete: ob. cit.*, pp. 14 y 15

- e) Queda por definir si este funcionario integraría el gabinete con la confianza del Congreso, o si el total de sus integrantes estaría sujeta a la ratificación del Poder Legislativo.¹³⁹

Otros analistas como Jesús Silva Herzog – Márquez, sugieren que la única vía para la democratización del país es desmontar el presidencialismo desde sus cimientos y construir el parlamentarismo que algunos politólogos recetan para las “nuevas democracias”. Más que deshacer todo el tejido institucional del “viejo régimen”, se impone la necesidad de reconstruir las estructuras actuales.¹⁴⁰

En opinión del Dr. Raúl González Schamll, se debe de subsistir el sistema presidencial, sin los “vicios y las lacras del antiguo presidencialismo.” El titular de ejecutivo “debe de ser un presidente fuerte –que de ninguna manera es sinónimo de gobierno autoritario-;“ (...) “contar con todas las atribuciones para ser el gran impulsor, el gran coordinador del desarrollo integral del país.”

Por su parte, el poder legislativo, asegura, debe de ser como contrapartida, “contar con las facultades necesarias de dirección política, de fiscalización, de control del ejecutivo, pero no paralizar inhibir y sojuzgar a este último. De colaboración y de equilibrio de poderes estamos hablando.”¹⁴¹

Entre esta nueva dimensión del sistema presidencial en México del que Maurice Duverger y Jorge Carpizo han planteado como una forma de perfeccionar el modelo actual, existen importantes aportaciones de Diego Valadés y Porfirio Muñoz Ledo, sobre todo las que han desarrollado la figura de un gobierno de gabinete para México.

Dicha figura ha tenido importante relevancia en los trabajos para la reforma del Estado, como es el caso de los consensos de varios especialistas en el primer eje temático titulado: *Relación entre los órganos del poder*, en el que destacan

¹³⁹ MUÑOZ LEDO, Porfirio (coordinador), *Reforma del Estado, conclusiones y propuestas: ob. cit.*, pp. 175 y 176.

¹⁴⁰ SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús, “Los contrapesos y el nuevo estilo”, *Voz y Voto*, número 36, México, febrero de 1996.p. 35.

¹⁴¹ GONZÁLEZ SCHMALL, Raúl, *Programa de derecho constitucional*, México, Editorial Limusa S. A. de C. V. Grupo Noriega Editores, Universidad Iberoamericana, 2ª Edición, 2007. p. 376.

introducir procedimientos parlamentarios en las instituciones como la figura de jefe de gabinete.¹⁴²

En ese contexto, introducir en México la figura de jefe de gabinete, dado que ya no existen sistemas puros, es adoptar con mayor frecuencia mecanismos y reglas que pertenecer originalmente a otros regímenes, por lo es necesario realizar las adecuaciones si se opta por ellos.

El nombramiento de dicho jefe de gabinete sería ratificado por el congreso, aunque el presidente conservaría la facultad de removerlo, lo que queda por definir es, si este funcionario integraría el gabinete con la confianza del congreso, o si el total de sus integrantes estaría sujeta a la ratificación del Poder Legislativo.¹⁴³

En el mismo sentido, partidos políticos como es el caso del Partido de la Revolución Democrática (PRD), plantean un régimen semipresidencial con figura de jefe de gobierno.¹⁴⁴ Vale la pena mencionar que algunos países con sistema presidencial, incorporaron al jefe de gabinete para mejorar la organización y obtener rendimientos en cuanto a la gobernabilidad,¹⁴⁵

Sin embargo, en regímenes democráticos en construcción como es el caso de México, un gobierno de gabinete está inserto en el contexto de perfeccionar el modelo de sistema presidencialista con nuevos ingredientes que posiblemente han dado resultado en otros países, pero que es necesario considerar la realidad mexicana y crear un modelo desde una visión de largo plazo sin tratar de exportarla o trasladar otros de manera simplista.

¹⁴² MUÑOZ LEDO, Porfirio (coordinador), *Reforma del Estado, conclusiones y propuestas: ob. cit.*, p.173.

¹⁴³ *Ibidem*, pp.175 y 176.

¹⁴⁴ GONZÁLEZ GARZA, Javier, *La reforma de estado, México*, México, Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, 2007, p. 75.

¹⁴⁵ ALFONZO JIMÉNEZ, Armando, “¿Un gobierno de gabinete para México”: *ob. cit.*, p. 9

CAPÍTULO IV EL CAMBIO POLÍTICO: ENTRE EL AUTORITARISMO Y LA DEMOCRACIA

A. Democratización o transición democrática

La concepción de “democracia” y “transición a la democracia” que se considera en la presente investigación, parten de las ideas de los italianos Giovanni Sartori, Norberto Bobbio en lo respectivo a la primera y ha O’Donell y Schmitter en lo respectivo a la segunda, así como de otros teóricos como Luigi Ferrajoli, Diether Nohlen y al Dr. Héctor Fix-Zamudio que analizan la importancia de la construcción de la democracia constitucional.

En su significado estricto de acuerdo al diccionario del estudioso alemán Dieter Nohlen, se aprecia que el concepto de democracia tiene origen del *griego*, *demos* que es igual a pueblo, y *kratein* que en su traducción significa dominar, por lo que deduce el autor, que de ello se establece la dominación de la mayoría, de los muchos, a diferencia de otras formas de dominación o de Estado, como la monarquía, la aristocracia, el régimen autoritario o la dictadura,¹⁴⁶

Desde la perspectiva liberal tradicional, definida por el teórico Norberto Bobbio, en su famosa obra el *futuro de la democracia* escrita en el año de 1984, expone que la democracia es un régimen caracterizado por un conjunto de reglas de procedimiento para la formación de decisiones colectivas.

Hago la advertencia de que la única manera de entenderse cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establece *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo que *procedimientos*.¹⁴⁷

¹⁴⁶ NOHLEN, Dieter. *Diccionario de Ciencia Política: ob. cit.*, p. 335.

¹⁴⁷ BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, primera edición en español 1986, tercer reimpresión, 1992, p. 14.

Esa idea se ha adoptado en occidente y en México y es la base para la constitución de ciertas instituciones democráticas.

En ese contexto, la calidad de un sistema democrático depende de la conducta de los gobernados en el caso de un sistema autoritario depende del comportamiento de sus dirigentes. Entre mayores sean los niveles de información y los incentivos que se tengan para participar en las decisiones políticas, más propicias serán las circunstancias para que los sistemas constitucionales alcancen la plenitud de sus resultados.¹⁴⁸

Con esos elementos, podemos ver que: a) la democracia se establece en la base de los procedimientos de la participación ciudadana para el ejercicio pleno de la voluntad; b) como la extensión de las libertades democráticas y universales; c) que contempla la igualdad de las oportunidades de los individuos para el ejercicio de las libertades, y; c) en la medida que contempla reglas, establece obligaciones y derechos, así como libertades y límites en el ejercicio del poder.

En sus reflexiones el estudioso Giovanni Sartori considera que la democracia tiene las siguientes definiciones:

- a) La *democracia normativa*; en la que: no significa que el deber de la democracia sea la democracia y que el ideal democrático defina la realidad democrática. Ante ello, precisa en que es un error confundir una prescripción con una constatación y señala que, en cuanto más frecuente es el error, más expuestas están las democracias a “tergiversaciones y patrañas”.¹⁴⁹
- b) La *democracia social*, que se plantea con Tocqueville en su obra *La democracia en América*, en la que percibió la democracia estadounidense en clave sociológica, como una sociedad caracterizada por la igualdad de condiciones y preponderantemente guiada por un espíritu igualitario. Así pues, afirma Sartori, que la democracia no es lo contrario de régimen

¹⁴⁸ VALADÉS, Diego, *El gobierno de gabinete: ob. cit.* p. 47

¹⁴⁹ SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus, primera edición en México, 2008, p. 18

opresor, de tiranía, sino de la aristocracia. En la que se plantea una estructura social horizontal en lugar de una estructura social vertical.”¹⁵⁰

- c) La *democracia económica*, es secuencia de las anteriores, ya que la democracia política gira en torno a la igualdad jurídica –política, y que la democracia social consiste sobre todo en la igualdad del estatus. En esa secuencia democracia económica significa igualdad económica, aproximación de los extremos de pobreza y de riqueza, y por lo tanto redistribuciones que persiguen un bienestar generalizado. Sin embargo, aclara que Sidney y Beatrice Webb en 1897 escribieron la obra *Industrial Democracy* en que se explica que la democracia económica, es democracia en el lugar de trabajo y en la organización y gestión del trabajo.¹⁵¹

Al respecto, es importante mencionar que existe un concepto más amplio de la democracia, que la democracia político en las que se establecen las reglas del juego democrático. Por ejemplo, en el caso mexicano, el concepto de democracia signado en el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁵² se define “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político si no como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.”

En ese contexto, la democracia no debe de ser excluyente pues sería contraria a su filosofía liberal que la fundamenta. Como lo han planteado Charles Taylor cuando llama la atención sobre “la dinámica de la exclusión democrática”¹⁵³ en sus obras donde aborda el aspecto multicultural de la sociedades contemporáneas.

O como lo afirma Gustavo Zagrebelski cuando expone que “no es tiempo de la exaltación de la democracia, si no el de su crítica.”¹⁵⁴

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 19

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 20.

¹⁵² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión LXI Legislatura, México 2011. p.17.

¹⁵³ TAYLOR, Charles, “Democracia incluyente”, *Metapolítica*, México, volumen 5 número 18, abril-junio de 2001, pp. 25-37.

¹⁵⁴ ZAGREBELSKY, Gustavo. *La crucifixión y la democracia*, España, Editorial Ariel S. A. Barcelona, primera edición, 1996, p. 10.

Ante la diversidad de los planteamientos, se concluye en que existen muchas perspectivas de la democracia porque se conciben en distintos contextos con fundamentos teóricos y filosóficos diferentes. Por ello, para construir un concepto de democracia, democratización o transición a la democracia, es preciso conocer esta diversidad desde una visión y alcance complementario.

Para el constitucionalista Pedro Salazar Ugarte, la definición formal y mínima de la democracia es la propuesta por Norberto Bobbio¹⁵⁵. En el mismo sentido el teórico, Luigi Ferrajoli ha llamado la atención sobre el hecho de que “la mayor contribución y la más importante enseñanza de Norberto Bobbio a la cultura jurídica y filosófica”, radicó en demostrar que la democracia es un conjunto de reglas constitucionales que aseguran el poder y los límites de la mayoría.¹⁵⁶ Para no caer en el totalitarismo como realidad funestas durante la segunda guerra mundial

En el mismo contexto el Dr. Héctor Fix Zamudio, apunta que existe un factor jurídico de la democracia que tiene una doble expresión; por una

parte la creación de las normas jurídicas por medio de procedimientos democráticos, y en segundo lugar, “la finalidad de dichas normas cuya manifestación esencial se encuentra en los preceptos constitucionales, para servir de cauce y de instrumento a los restantes sectores del sistema democrático”.¹⁵⁷

De acuerdo a lo anterior, el autor une el concepto de la democracia con la Constitución creando un binomio inseparable entre la carta fundamental y el modelo democrático.

En esa tesitura, el constitucionalismo es un sistema normativo y la democracia es una forma de gobierno basada en procedimientos, y los dos sistemas se expresan a través de un conjunto de reglas jurídicas.

¹⁵⁵ SALAZAR UGARTE, Pedro. *La democracia constitucional, una radiografía teórica*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, primera edición, 2006, p 136.

¹⁵⁶ SALAZAR UGARTE, Pedro, “El constitucionalismo de Norberto Bobbio: un puente entre el poder y el derecho”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, número 14, enero junio de 2006, pp. 197 y 199.

¹⁵⁷ FIX-ZAMUDIO, Héctor. “Derecho, constitución y democracia”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas INAM, año 17, número 50, mayo-agosto de 1984. p. 513.

Por un lado, la Constitución contiene las normas que regulan la relación del Estado con los ciudadanos y el funcionamiento de los órganos estatales; por el otro, las reglas de la democracia que se refieren a los procedimientos que se establecen para la participación y el equilibrio en la toma de decisiones.¹⁵⁸

Ese sistema se denomina *democracia constitucional*, un modelo de organización política y jurídica en el que confluyen diversas tradiciones del pensamiento político moderno y que persigue dos objetivos: limitar el poder político y distribuirlo entre los ciudadanos. Detrás de esta doble finalidad reposan los derechos fundamentales –de libertad, políticos y sociales- de los individuos.¹⁵⁹

Persiste la idea de que no se limita la democracia a un sólo ámbito como el político, económico o el social.

De tal manera, que no puede haber democracia, tal como la entendemos actualmente, sin la presencia de una constitución que divida de forma efectiva el poder y asegure al mismo tiempo y para todos una serie de derechos fundamentales; *constituir lo que Ferrajoli ha llamado “la esfera de lo decidible”, un espacio ajeno a las decisiones políticas, no sujeto a regateos coyunturales.*¹⁶⁰

El italiano Luigi Ferrajoli que funda su teoría de la democracia constitucional basada y los derechos fundamentales ante el poder del Estado y la economía asegura que:

“La esencia del constitucionalismo y del garantismo, es decir de aquello que he llamado “democracia constitucional”, reside precisamente en el conjunto de límites impuestos por la constituciones a todo el poder, que postula en consecuencia una concepción de la democracia como sistema frágil y complejo de separación y equilibrio entre poderes, de límites de forma y de sustancia a su

¹⁵⁸ SALAZAR UGARTE, Pedro. *La democracia constitucional una radiografía teórica: ob. cit.*, p. 140.

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 25.

¹⁶⁰ CARBONELL, Miguel, *Constitucionalismo y democracia*, México, Editorial Porrúa, 2004, p. IX

ejercicio, de garantías de los derechos fundamentales, de técnicas de control y de reparación contra sus violaciones.¹⁶¹

En la teoría bobbiana, el constitucionalismo democrático supone arreglos y compromisos entre las teorías y exigencias que respaldan y proyectan los diferentes tipos de derechos.¹⁶²

En ese contexto, la instauración de la democracia constitucional es importante en la concepción del Estado moderno, es un conjunto novedoso de ordenamientos jurídicos asociados al ejercicio y garantía de los derechos fundamentales e inalienables de los individuos.

Al considerar que la democracia es también un fenómeno dinámico y expansivo. Las sociedades actuales que desarrollan a velocidad nunca antes vista, donde los avances científicos y tecnológicos benefician grandemente y presentan nuevos peligros a las libertades,¹⁶³

Lo anterior es importante que se considere en los procesos de transición democrática, a fin de que se construyan en ella, las reglas del juego con decisiones colectivas parafraseando Norberto Bobbio, sin perder de vista la norma fundamental, para que en dichas decisiones se consolide una constitución que limite el poder político del Estado, tutele y garantice los derechos fundamentales y se oriente hacer realidad los beneficios de las personas que lo integran.

Por otra parte, el concepto de la transición democrática, o para otros como Gianfranco Pasquino, *democratización*, es un tema inagotable y complejo, además de inacabado porque la transición puede existir en la búsqueda constante de su consolidación que consiste en el perfeccionamiento de los derechos fundamentales y de las oportunidades que promete.

¹⁶¹ FERRAJOLI, LUIGI, “La democracia constitucional” en COURTIS, CHRISTIAN, (compilador) *Desde otra mirada: textos de teoría crítica del derecho*, Argentina, EUDEBA, Universidad de Buenos Aires, segunda edición 2009, p. 433.

¹⁶² SALAZAR UGARTE, “Pedro. El constitucionalismo de Norberto Bobbio un puente entre el poder y el derecho”, *ob. cit.*, p. 195.

¹⁶³ CARPIZO, Jorge, “Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina,” *Boletín Mexicano de Decreto Comparado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, nueva serie, año XL, número 119, mayo-agosto 2007, p. 356.

O'Donell y Schmitter desarrollaron el siguiente concepto de transición que es importante reflexionar:

Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno de algún tipo de régimen autoritario, o el surgimiento de una alternativa revolucionaria. Lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas.¹⁶⁴

En ese aspecto, el constitucionalista Jaime F. Cárdenas Gracia, reflexiona sobre la existencia de las fases de la transición, tales como la liberalización y democratización y establece.

La liberalización es la extensión de las libertades civiles dentro del régimen autoritario, es la fase de apertura y tolerancia; en ella, el régimen no democrático concede ciertos derechos tanto individuales como colectivos. Se considera que esta fase es insuficiente para lograr la democracia. Una liberalización por eso debe de ir acompañada siempre, como un paso simultáneo o posterior, de una democratización, es decir del proceso de devolución de soberanía del pueblo que se dirige al cambio de régimen.¹⁶⁵

Con esos aspectos, es importante considerar que la transición lleva consigo un cambio, que como se ha mencionado, puede ser de un régimen a otro e incluso, puede llevar consigo el surgimiento de una alternativa revolucionaria. Ésta integra, la liberalización política que es una fase de tolerancia y debe inmediatamente o paralelamente establecerse una democratización fundada en la participación de las personas.

¹⁶⁴ O'DONELL, Guillermo y SCHMITTER, Philippe, "Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas" , en O'DONELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe y WHITEHEAD, Laurence (compiladores.), *transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 4, Argentina, , Paidós, Buenos Aires, 1988, p. 19

¹⁶⁵ CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., *Transición y reforma constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Segunda reimpresión, 1996. p. 31

También es importante tomar en cuenta que los procesos de transición democrática en América Latina que están íntimamente vinculados a los de reforma constitucional. Como lo demuestra la historia reciente de países como Brasil, Argentina, Chile, Perú y Uruguay, por citar sólo unos ejemplos, el paso de regímenes “autoritarios” a regímenes de corte “democrático”.¹⁶⁶

B. Liberalización política

México, desde la Revolución de 1910, a la fecha ha ido construyendo sus propias instituciones democráticas de manera gradual y con obstáculos, por la enorme concentración del poder y el control del Partido Revolucionario Institucional o del aparato estatal y hegemónico, como lo explica Luis Javier Garrido en su obra: *el Partido de la revolución institucionalizada, la formación del nuevo estado en México (1928-1945)*¹⁶⁷. Obra en la que analiza la situación de México en el contexto y desarrollo orgánico e ideológico del Partido Nacional Revolucionario.

Sin embargo, a pesar de esas dificultades, se ha encaminado una progresiva construcción de la democracia política con retrasos en los proyectos de consolidación, económica, social y cultural, agravados a pesar de la alternancia que inició en el año 2000, con el arribo del primer presidente surgido en las filas de la oposición

En un esfuerzo por sintetizar el proceso del cambio político de México después del auge revolucionario, podríamos decir que México inició un proceso de liberalización política en la década de los años 70s, que luego se transformó en democratización a finales de los años 80s y durante los años 90s.¹⁶⁸

El sentimiento y el pensamiento democráticos se fortalecieron con la experiencia del movimiento estudiantil de 1968, las aportaciones del Partido

¹⁶⁶ SERNA DE LA GARZA, José María, *La reforma del estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, primera edición, 1998, p. 13.

¹⁶⁷ GARRIDO, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo estado en México (1928 – 1945)*, México, Siglo XXI, quinta edición, 1988.

¹⁶⁸ SERNA DE LA GARZA, José María, *La reforma del estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México: ob. cit.*, p. 18.

Acción Nacional, la resistencia del Partido de la Revolución Democrática y la actitud de muchos funcionarios convencidos de la imposibilidad de seguir por la vía del autoritarismo.¹⁶⁹

En ese contexto, la lucha por la democracia en México se inició con una fuerte oposición al autoritarismo y a las facultades metaconstitucionales del presidente de la república.

En 1910, 1929 y 1988 la lucha por la democracia fue contra la arbitrariedad y el despotismo presidenciales. Incluso, se llegó a considerar que el presidencialismo mexicano concentraba tantas facultades jurídicas y meta jurídicas que hacían al presidente el más poderoso que cualquier jefe de Estado, rey o emperador.¹⁷⁰

Durante esa etapa, México se convirtió en un caso importante para América Latina y el mundo, por anacrónico en su sistema político y electoral respecto al desarrollo democrático de otras naciones, por lo que el cambio era obligado a la luz del abuso del poder de sus gobernantes y de la comunidad internacional.

En las épocas del auge autoritario, no había libertades democráticas, el presidente era juez y parte en los procesos electorales, la Secretaría de Gobernación organizaba las elecciones con una evidente parcialidad en los resultados, el registro de electores era manejado de manera discrecional. No había de otra, era necesario un cambio hacia la democracia o vendría colapso institucional y social.

A consideración de muchos analistas, las reformas electorales que se realizaron en el transcurso de la historia, no significaron una concesión gratuita de los gobiernos de la revolución. Éstas siempre han sido precedidas por demandas sociales.

En ese sentido, según el constitucionalista Héctor Fix Fierro, durante la vigencia de la Constitución de 1917 se han producido varias modificaciones que

¹⁶⁹ MONSIVAÍS, Carlos, “En la agonía del presidencialismo”: *ob. cit.*, p. 49.

¹⁷⁰ ENRIQUEZ PEREA, Alberto, “El presidencialismo mexicano, obstáculo a la democracia” *Estudios Políticos*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, 3a Época, No. 1, enero-marzo, 1990, p. 165.

amplían el ámbito formal de los derechos de participación política en México y son las siguientes.¹⁷¹

- a) Se disminuyó a 18 años la edad para adquirir ciudadanía (1969).
- b) Se redujo la edad para poder ser electo diputado (1972) o senador (1999), y que es ahora de 21 y 25 años, respectivamente.
- c) Se reconoció el derecho de voto de la mujer, primero en las elecciones municipales (1947) y luego en forma general (1953).
- d) Se creó un régimen constitucional específico para los partidos políticos y se ampliaron las oportunidades para que estos lograran presencia en los órganos de representación popular (1977).
- e) Se introdujo la posibilidad de referéndum en el Distrito Federal (1977), aunque se suprimió después sin haberse aplicado ni reglamentado (1987).
- f) se creó un régimen constitucional específico para los partidos políticos y se ampliaron las oportunidades para que estos lograran presencia en los órganos de representación popular (1977).
- g) se introdujo la posibilidad de referéndum en el Distrito Federal (1977), aunque se suprimió después sin haberse aplicado ni reglamentado (1987).
- h) Se establecieron parcialmente los derechos políticos de los ministros de culto religioso (1992).
- i) se modificó el requisito de ser hijo de padre y madre mexicanos por nacimiento para ser Presidente de la República (1994).
- j) Se abrió la posibilidad técnica de que los mexicanos ejerzan su voto en el extranjero.

En este último, de los avances que presenta el Dr. Fix Fierro, vale la pena mencionar que en 2007, especialistas destacaron que los factores políticos para la adopción y el diseño de normas del voto en el extranjero se acentuó durante los procesos de transición democrática registrados durante la década de 1990, que

¹⁷¹ FIX FIERRO, Héctor, *Los Derechos Políticos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2006, pp. 26 y 27

considera la inclusión de los ciudadanos en el extranjero como un elemento clave en el proceso de reconstrucción nacional.¹⁷²

Para algunos estudiosos de la construcción democrática en México, los testimonios del movimiento estudiantil de 1968 y la formación del Frente Democrático Nacional en 1988, confirman la hipótesis de que lo jóvenes fueron la fuerza motriz del cambio político.

En 1968 los jóvenes mexicanos, como en otras partes del mundo, iniciaron la lucha contra la represión y el autoritarismo. Fueron los primeros en sacudir la conciencia de la sociedad mexicana. En toda manifestación estudiantil había algarabía pero también responsabilidad y sobre todo, demandas democráticas.¹⁷³

En 1988 el Frente Democrático Nacional con integrantes disidentes de la clase política y el proyecto de diversos grupos de la izquierda mexicana, lograron despertar conciencias de la necesidad del cambio político y de encaminarse hacia un nuevo rumbo para México y sus instituciones de gobierno. Ahora uno de los grandes problemas es que existe una “partidocracia” que no permite democratizar la toma de decisiones en los institutos políticos y merma el desarrollo de sus integrantes. Parecería como si el presidencialismo se apoderara de ellos reproduciendo las prácticas antidemocráticas y autoritarias.

En México, el avance de los derechos políticos tiene gran relevancia en nuestros días, pues derivado de ello el proceso democrático se ha fortalecido y ampliado su cobertura. Se ha transitado a procesos innovadores para el ejercicio de la voluntad ciudadana.

La sociedad mexicana cambió y dio pie al surgimiento de un nuevo sistema que adoptó características propias del pluralismo, dando un vuelco importante a la composición de las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión en 1997, en que el Partido Revolucionario Institucional dejó de tener la mayoría en el Congreso Federal, y que en el año 2000 entre otros hechos, permitió al Partido Acción Nacional ganar la presidencia de la República.

¹⁷² ELLIS, Andrew, “Historia y política del voto en el extranjero” en *Voto en el extranjero. El manual de IDEA internacional*, México, Instituto Federal Electoral e Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral Internacional, 2007, pp. 53 y 54

¹⁷³ ENRÍQUEZ PEREA, “El presidencialismo mexicano, obstáculo a la democracia”: *ob. cit.*, p. 172.

Sin embargo, pese a lo anterior, existen en la realidad política procesos que han viciado dicho sistemas de partidos políticos, que va desde la débil democracia interna de cada instituto político, hasta en el insuficiente ejercicio de la actividad pública cuando llegan al poder, por lo que es necesario llamar la atención, “en que la democracia electoral no es la única fuente de legitimidad del Estado, sino solamente el principio de la aceptación de su estructura como representativa de la voluntad popular.”¹⁷⁴

En México, el proceso de cambio político se ha dado de manera gradual, durante las últimas décadas. Este cambio se relaciona con la extensión de los derechos políticos que son la base de las sociedades democráticas, sobre todo en el contexto de la denominada *democracia liberal*¹⁷⁵, que en el concierto internacional, se ha consolidado a lo largo de los últimos siglos por el desarrollo de la economía mundial y del capitalismo.

Por ello se considera que la democracia como formalidad jurídica, política y como ejercicio libre de la voluntad debe de ser incluyente en el acceso a las libertades, a la igualdad y el respeto a los derechos humanos, porque en un sistema “democrático” como el mexicano, existen sujetos excluidos de sus derechos, incluso antes y después del denominado cambio que vivió México con la derrota del Partido Revolucionario Institucional en el año 2000 y el triunfo de Vicente Fox Quezada.

Al respecto el politólogo y estudiosos de la democratización mexicana Héctor Zamitiz comenta.

La democracia mexicana ha sido una democracia bastante vacía, a la que han contribuido los partidos políticos con prácticas que no sólo son de naturaleza pública, sino que han exhibido su mediocridad analítica y política en el

¹⁷⁴ Héctor Zamitiz Gamboa, “Transición democrática interrumpida, cambio sin contenido y continuismo, signos del gobierno presidencial de Vicente Fox en México (2001-2006)”: *op. cit.*, p.74.

¹⁷⁵ Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional: ob. cit.*, pp.70 y 71.

planteamiento y solución de muchos problemas cruciales para el futuro del país.¹⁷⁶

Por ello es menester decir que en México no se ha consolidado la democratización del país o la transición en el gobierno de la alternancia, existen rezagos del régimen autoritario que asesinó y violó la dignidad del pueblo mexicano en los hechos del pasado. Por lo que vale la pena reflexionar la posición del investigador Octavio Rodríguez Araujo cuando señala que:

La democracia como les convine pensarla, se reduce a una democracia de elites y circunscrita al campo electoral en el que los partidos son privilegiados desde el poder como formas de organización abstracta de la sociedad, mientras que ésta es inhibida por diferentes mecanismos, en sus intentos de organización y participación democrática en asuntos de su competencia e interés.¹⁷⁷

En este orden de ideas es meritoria la afirmación de que la transición democrática se considera inconclusa, aunque el señalamiento de que falta un gran acuerdo para conducir dicha transición se convirtiera en un lugar común,¹⁷⁸ lo que es importante comentar porque el sistema mexicano de justicia ha sido severamente cuestionado desde los diferentes ámbitos de la sociedad, tanto por las organizaciones de defensa y promoción de derechos humanos, como por institutos políticos y grupos de familiares de víctimas de la violación de sus derechos fundamentales.

¹⁷⁶ Héctor Zamitiz Gamboa, “Transición democrática interrumpida, cambio sin contenido y continuismo, signos del gobierno presidencial de Vicente Fox en México (2001-2006)”: *op. cit.*, p. 55.

¹⁷⁷ Octavio Rodríguez Araujo, “Metamorfosis del régimen político mexicano ¿irreversible?”, en Octavio Rodríguez Araujo (coordinador), *México ¿un nuevo régimen político?*, México, Siglo XXI editores S. A. de C. V. 2009, p. 274

¹⁷⁸ Héctor Zamitiz Gamboa, “Transición democrática interrumpida, cambio sin contenido y continuismo, signos del gobierno presidencial de Vicente Fox en México (2001-2006)”: *ob. cit.*, p. 67.

C. Institucionalización democrática

La democracia en México se puede mirar desde dos planos: uno, como lucha irrenunciable por los derechos humanos, y dos, como lucha contra un régimen autoritario que combina la represión con la persuasión, la negociación y la representación, en combinaciones que dan un sentido concreto al quehacer democrático y popular inmediato y popular.¹⁷⁹

En el proceso de construcción democrática, la sociedad incide en el cambio institucional y el diseño jurídico, lo que permite la creación de entidades y democráticas.

El surgimiento del Instituto Federal Electoral, del Registro Federal de Electores, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales y del propio sistema de partidos en nuestro país, entre otros, es parte de esa construcción democrática y participación social.

La democracia lograda en los procesos electorales de los últimos años, a partir de la fundación del Instituto Federal Electoral en 1990, ha demostrado avances importantes que se han ido diluyendo, con un impacto en la protección de la esfera jurídica de los ciudadanos y de sus derechos políticos, sin menoscabo de los avances de las reformas electorales desde los años 70s.

Sin la creación de esas instituciones de carácter electoral y político la democratización que se pretende en México no tendría dirección y transparencia. Es precisamente con ellas, que la democracia también empieza a crear sus propias instituciones que le permiten dar credibilidad y pluralidad al juego democrático

Para algunos analistas al hablar de la necesidad de la transición, se consideran principalmente: el reconocimiento del agotamiento del sistema político y la ausencia del marco normativo e institucional necesarios para el desarrollo de

¹⁷⁹ GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, "Pensar la democracia", en GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo y CADENA ROA, Jorge (coordinadores), Primer Informe sobre la democracia: México 1988, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la UNAM, Siglo XXI. segunda edición, 1989, p. 23.

procesos electorales eficientes, honestos, creíbles, tanto dentro del país como en el extranjero.¹⁸⁰

Como consecuencia, el perfeccionamiento del sistema electoral mexicano y el surgimiento del sistema de partidos obligan a la consolidación de las diferentes etapas de la transición en las que se respeten los derechos fundamentales, su tutela, garantía y aplicación.

En ese contexto, el Dr. Diego Valadés considera que la democracia sólo se justifica en tanto garantiza un ámbito de libertades que permiten construir instituciones adecuadas a la consecución de otras aspiraciones humanas: acceso a la justicia, a la riqueza y a la cultura.¹⁸¹

De ello, es imprescindible que dichas instituciones se perfeccionen permanentemente de manera gradual o no, de acuerdo a las condiciones. Lo importante es que se mire en la realidad de México y que los cambios se logren con el mayor consenso e inteligencia posible.

D. La alternancia *versus* cambio de régimen político

En el proceso de búsqueda de la transición a la democracia mexicana, se han realizado conductas, formas y estilos del ejercicio del poder público fuera de todo marco normativo, y fundadas en los usos y costumbres de los gobernantes.

Para Diether Nohlen, el concepto de régimen designa en general una forma de vida, una forma de orden o gobierno, es decir un conjunto institucionalizado de principios, normas y reglas, que regulan la forma en que los autores se relacionan en un contexto dado de acción¹⁸².

¹⁸⁰ MARTÍNEZ BULLÉ-GOYRI, Víctor M., “El camino de la democracia en el México actual”, en GALEANA, Patricia (compiladora) *El camino de la democracia en México*, México, Archivo General de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Comité de Bibliotecas e Informática de la Cámara de Diputados LVII Legislatura, primera edición, 1998, pp. 25 y 91

¹⁸¹ VALADÉS, Diego, “Haciendo el camino”, en GALEANA, Patricia (compiladora) *El camino de la democracia en México*, México, Archivo General de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Comité de Bibliotecas e Informática de la Cámara de Diputados LVII Legislatura, primera edición, 1998, p. 25

¹⁸² Dieter Nohlen, *Diccionario de ciencia política: ob. cit.*, p. 1179

En ese aspecto, es importante mencionar que en las formas de organización del poder político de un régimen autoritario, prevalecen acciones tradicionales y coactivas del poder, realizadas desde la ilegalidad fundadas creencias y de valores.

Las razones que fundan en México la demanda evolución en el poder político del Estado son un cambio de régimen político y la consolidación del proceso de transición a la democracia. Anhelos que se encuentran tanto en la liberalización como en los proceso de democratización.

Se reconoce que en México se ha generado un sistema electoral que se encuentra en constante perfeccionamiento y un sistema de partidos competitivo que se fortalece día a día. Avances que han tenido consecuencias importantes para la democratización y que permiten abrir *El camino de la democracia en México* parafraseando a la historiadora Patricia Galeana.¹⁸³

Ejemplo de ello es la pérdida en la Cámara de Diputados de la mayoría calificada del PRI y de la mayoría absoluta en 1997 y a partir del año 2000, el presidente no cuenta con la mayoría simple en el Congreso. El formato de gobierno sin mayoría es un auténtico reflejo de la nueva dinámica que ha adquirido el sistema de partidos.¹⁸⁴

En ese contexto, los cambios de alternancia política de 2000, se dieron como efecto de la construcción democrática. Tal es el caso del arribo a la presidencia de Vicente Fox Quezada candidato del Partido Acción Nacional, con el que se dio un cambio de la clase política mexicana en el poder y la oportunidad para que un partido de la oposición gobernara desde el Poder Ejecutivo.

Fox en 2000, logró la victoria con un porcentaje del 42.52%, sobre sus principales contrincantes como lo fueron: del Partido Revolucionario Institucional con Francisco Labastida Ochoa que obtuvo 36.10 por ciento y el candidato de la izquierda mexicana Cuauhtémoc Cárdenas sólo 16.64 por ciento.

¹⁸³ MARTÍNEZ BULLÉ-GOYRI, Víctor M., “El camino de la democracia en el México actual”: *ob. cit.*, p. 25.

¹⁸⁴ ESCAMILLA CADENA, Alberto, “La modalidad del nuevo presidencialismo”, *Bien Común y Gobierno*, México, publicación mensual de la Fundación Rafael Preciado Hernández A. C. año 8, número 90, junio 2002, p. 51

Ese hecho histórico se debió a diversas circunstancias, tanto políticas, sociales y económicas. Una de las principales se centró en la exigencia de la sociedad mexicana hacia un cambio de rumbo del país, lo que condujo a condiciones propicias para que ello se diera.

Diversos sectores empujaron a que el cambio se diera por la vía de los procesos electorales. Incluso, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) desde su perspectiva indígena contribuyó a ese escenario.

Durante esa época, es importante destacar que una de las formas en que se basó la alternancia en el poder, fue el impacto mediático con la que Fox logró ganar la presidencia de la República.

Esa estrategia atrajo símbolos importantes del pasado como la “V” de la victoria que desde hacía décadas es un símbolo de las luchas obreras, sindicales, ferrocarrileras, magisteriales, incluso de la guerrilla mexicana y principalmente de los movimientos estudiantiles como el de 1968 y 1971, sólo por mencionar algunos de ellos.

En ese nuevo discurso, Vicente Fox creó la perspectiva gubernamental de hacer justicia, reformar el Estado en su estructura normativa, cambiar las instituciones, conocer los sucesos impunes del pasado e indagar sobre las violaciones a los derechos humanos de los mexicanos y mexicanas que fueran víctimas de vejaciones durante el régimen autoritario.

De esa manera, inicia una nueva etapa en el país, sobre todo porque se pensó en el momento adecuado para un cambio de régimen político y para otros la posibilidad de consolidar la democracia, al derrotar al Partido Revolucionario Institucional que durante casi de siete décadas había gobernado México.

La esperanza de cambio político en México vino aparejado con el cambio de siglo y prometía una visión diferente para el país, lo que necesariamente fue una experiencia nueva en el proceso de democratización que se vive actualmente en México.

Muchos llamaron a ese proceso, un cambio de régimen político, sin embargo, no fue de esa manera debido a que el diseño constitucional en que se basó el *antiguo régimen* prevaleció, la reforma del Estado se quedó estancada y el

sistema económico se sostiene bajo las mismas estructuras y políticas de gobierno, la procuración y aplicación de la justicia sigue sin resolver los crímenes del pasado. Sin embargo, eso no quiere decir que la construcción democrática se detenga.

Vale la pena mencionar que el politólogo Octavio Rodríguez Araujo, plantea que hubo un cambio de régimen político en el final del siglo pasado e inicio del presente, que comenzó con los ex presidentes, Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León. Con Vicente Fox, dicho cambio tuvo auge importante dado que desde Miguel de la Madrid, los tecnócratas se consolidaron como un grupo hegemónico y lograron cambios estructurales en el Estado mexicano.¹⁸⁵

Dicho autor se define por un cambio de régimen político desde la perspectiva de que se pasó de un régimen populista-estatista a uno tecnocrático-neoliberal en el contexto de diversas reformas constitucionales que permitieron el arribo de un nuevo grupo político al poder del Estado y las instituciones.

En el contexto de la alternancia política, que inició en el año 2000 y durante lo que va de los gobiernos surgidos de la oposición, no se observaron cambios estructurales para el Estado mexicano y existe la continuidad del régimen anterior.

De ser así, México aprendería que el cambio no basta con que la oposición llegue al poder, sino que es necesaria una visión de futuro que integre el diseño constitucional y legal profundo, que permitan arribar a la consolidación del régimen político e iniciar una etapa novedosa de la transición democrática.

En el año 2000 y en 2006, se dio la alternancia en el poder y ésta continúa. El Partido Acción Nacional sólo se montó en las estructuras del régimen anterior y el cambio de régimen está cada vez más lejos, sino se da en México un cambio en el orden jurídico constitucional, una profunda reforma a las instituciones y la voluntad de todos los actores para cumplir con la ley.

¹⁸⁵ Ver: RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio, “Metamorfosis del régimen político mexicano ¿irreversible?”: *ob. cit.*, p. 254.

E. Un régimen democrático y el cambio constitucional

México ante su transición democrática requiere de un nuevo orden jurídico constitucional. Diversos autores han distinguido la necesidad de un nuevo texto constitucional y una nueva constitucionalidad. La primera requiere, incluso para algunos, de un Congreso Constituyente y la segunda opción es la realización de una reforma integral de acuerdo a las necesidades propias de la transición democrática o la nueva realidad nacional.

Para el constitucionalista Miguel Carbonell, es necesaria una reforma constitucional de fondo en la que se establezcan un sistema de garantías para los derechos sociales, regular los nuevos autores emergentes, promover una nueva interpretación constitucional, realizar un nuevo diseño institucional y crear una nueva cultura constitucional, y al respecto dice.

Luego de estar durante más de ochenta años vigente, la Constitución de 1917 se encuentra actualmente en una posición difícil. Por una parte se ha demostrado incapaz de regir *normativamente* la realidad del proceso político nacional. Por la otra, como consecuencia de las múltiples reformas que ha sufrido, se ha convertido en un cuerpo poco uniforme e incluso poco uniforme e incluso contradictorio en varias de sus partes.¹⁸⁶

En el mismo sentido, según el constitucionalista Jaime F. Cárdenas, el cambio de régimen político democrático en México, requiere de un diseño institucional profundo.

El cambio de régimen político no democrático a otro democrático, supone una reorganización del poder y no (...) reformas parciales al ordenamiento jurídico o a las instituciones políticas. (...) un adecuado diseño institucional en una transición. Del adecuado diseño, de las posibilidades que brinda para la estabilidad,

¹⁸⁶ CARBONELL, Miguel, “La Constitución de 1917 hoy: cinco retos inmediatos”, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, primera edición, 1991. p. 33

funcionalidad, eficacia y justicia del sistema político, depende el éxito de la transición y su posterior consolidación.¹⁸⁷

En el proceso del fortalecimiento de la democracia para México, el Dr. Jorge Carpizo¹⁸⁸ se manifiesta a favor de un sistema presidencial de gobierno fundado en.

- a) Que la experiencia del derecho constitucional comparado demuestra que con el presidencialismo es posible lograr el equilibrio entre los órganos del poder, un control adecuado del Poder Legislativo respecto al ejecutivo y el fortalecimiento de la democracia. Pues, las actuales democracias en América Latina tienen como uno de sus fundamentos a este sistema de gobierno.
- b) Que es posible la negociación entre los poderes, y por tanto, la propia gobernabilidad.¹⁸⁹ Porque en el pasado al sistema presidencial mexicano o presidencialista privó la falta de controles en la realidad lo que motivó un desequilibrio colosal entre los poderes.

Se puede decir, que la reforma que México requiere en el ámbito político debe estar encaminado a mejorar la funcionalidad de los órganos del poder, atender las demandas y las expectativas razonables de la colectividad, y restituir la confianza general en dichos órganos.

En consiguiente, cualquier reforma que dificulte la funcionalidad de los órganos del poder tendrá efectos negativos para esos órganos y para la comunidad. Por lo que el caso mexicano debe concretarse en consolidar un sistema presidencial que consolide la democracia y equilibre las relaciones de poder en nuestro país.

Para alcanzar esta nueva racionalidad del poder, Diego Valadés propone una serie de reformas constitucionales tales como:¹⁹⁰

¹⁸⁷ CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., *Transición política y reforma constitucional: ob. cit.*, p. 148.

¹⁸⁸ CARPIZO, Jorge, "México: ¿sistema presidencial o parlamentario?": *ob. cit.* p. 10.

¹⁸⁹ CARPIZO, Jorge, "Sistema presidencial o parlamentario": *ob. cit.*, pp. 41 y 42

¹⁹⁰ *Ibidem*, p. 39 y 40

- a) Reelección de los legisladores.
- b) Referéndum.
- c) Interpelaciones a los secretarios de Estado.
- d) Ratificación del gabinete por el Senado.
- e) Servicio civil tanto en el Poder Legislativo como en el ejecutivo.
- f) Creación de organismos gubernamentales únicamente a través de la ley.
- g) Desarrollo de nuevos órganos constitucionales autónomos.
- h) Ampliación de los periodos presidencial y legislativo.
- i) Presencia de un Jefe de Gabinete.
- j) Formulación de iniciativas bloqueadas.

De acuerdo al constitucionalista José María Serna de la Garza, dentro de la transición mexicana habrá de llegar el momento de la reforma constitucional, tanto por la urgencia de ajustar el esquema constitucional a la nueva estructura de relaciones políticas surgida de la propia transición, como por la necesidad de una estrategia de legitimación del nuevo sistema político.¹⁹¹

En el mismo sentido el Dr. Jorge Carpizo coincide con el Dr. Diego Valadés en que la Constitución de 1917 amerita algunas reformas fundamentalmente para reforzar el sistema de pesos y contrapesos entre los poderes y para introducirle mecanismo de gobierno semidirecto como lo son el referendo y la iniciativa popular.¹⁹²

Por otro lado, se reconoce que el sistema de partidos persiste en la distribución de poderes como una forma de control, por ello debe ser bienvenida la pluralidad en un país como México donde las decisiones se han adoptado de manera unilateral y discrecional por un partido. Existen desafíos como lograr la

¹⁹¹ SERNA DE LA GARZA, José María, *La reforma del estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México: ob. cit.*, p. 21.

¹⁹² CARPIZO, Jorge, "México ante una nueva constitución", *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, primera edición, 1999, p. 99.

cooperación entre el ejecutivo y el congreso cuando ambos se hallan controlados por distintos intereses partidarios.¹⁹³

Uno de los momentos más importantes en sobreponer un mejor sistema al presidencialismo, pende de la posibilidad de cambiar el marco constitucional vigente en el contexto del proceso de cambio político que continua; sin embargo nada de ello sucederá si no existe la voluntad de cambiar verdaderamente las instituciones.

La clase gobernante deberá considerar que no sólo se necesitan de buenas leyes y consolidar la democracia, si no que quienes gobiernen respeten la constitución política y las leyes que de ella emanan.

¹⁹³ NEGRETO, Gabriel L., “La reforma Constitucional en México, apuntes para un debate”, *Política y Gobierno*, México, CIDE, vol. XIII, número 2, segundo semestre, año 2006, p. 370.

CAPÍTULO V

EL GOBIERNO DE GABINETE

EN EL CONTEXTO DE LA DEMOCRATIZACIÓN: LOS LÍMITES AL PODER EJECUTIVO

A. Distribución del poder y de las funciones

Para el constitucionalista Diego Valdez, uno de los promotores del gobierno de gabinete en México, con la organización y el funcionamiento de los gabinetes se racionaliza el ejercicio del poder presidencial desde una perspectiva autoritaria.

En ese sentido, el poder no decrece, por el contrario tanto, el poder se hace más racional y se consolida. Por lo que asegura, que la racionalización de los sistemas presidenciales se está consiguiendo por la vía de la desconcentración del poder.”¹⁹⁴

En ese contexto concluye, que en los grandes sistemas político-constitucionales que organizan al Estado contemporáneo, como el caso del presidencial y el parlamentario no escapan a la relación de redes patrimoniales con relación al poder.

Por último, invita a que se puede conseguir, en un ámbito democrático, fragmentar al máximo esa relación, para lo cual se recurre a instituciones como el servicio civil; a la observación análisis y crítica de la opinión pública, y a mecanismos que generan la sustitución de la clase dirigente.¹⁹⁵

Precisamente, la división de las funciones configura las formas que puede adoptar el poder público, principalmente la correlación que media entre el presidente y el parlamento. El equilibrio recíproco entre ellos o el predominio de uno sobre el otro es lo que determina el sistema político.¹⁹⁶

Para el caso mexicano, es importante definir, conforme a bases jurídicas, que tan concentrado está el poder presidencial, reconsiderando la organización y

¹⁹⁴ VALADÉS, Diego, *El gobierno de gabinete: ob. cit.*, pp. 34 y 35.

¹⁹⁵ VALADÉS, Diego, *El control del poder*, Argentina, EDIAR, Instituto de Investigaciones Jurídica, UNAM, 2005, p. 58.

¹⁹⁶ ALFONZO JIMÉNEZ. Armando, “¿Un gobierno de gabinete en México?, *Tópicos del derechos parlamentario: ob. cit.*, pp. 2 y 3.

funcionamiento del gabinete. Por cuanto hace a la organización se registran dos elementos: que exista la figura constitucional del gabinete, con facultades específicas y en algunos casos incluso con un coordinador, y que haya controles políticos eficaces.”¹⁹⁷

Para el constitucionalista Raúl González Schmall, “la historia del constitucionalismo es la historia de la limitación del poder”, pues según él, “El poder sólo se justifica axiológicamente en tanto cuanto está orientado al servicio de las personas y está subordinado a un orden jurídico justo”.¹⁹⁸

Señala, a su vez, los diversos conceptos sobre dicha subordinación a lo jurídico y la manera en que el poder del Estado se ejerce desde las instituciones.

Los pensadores políticos -desde la antigüedad griega hasta los más contemporáneos- que se han planteado el complejo problema del poder y de la necesidad racional de impedir su concentración para evitar la tiranía, han propuesto fórmulas de solución que se reducen en el fraccionamiento del poder o de las funciones del poder. Así se habla de *división de poderes, separación de poderes, distinción de poderes, distribución de poderes, separación de funciones, coordinación de poderes, reparto de poderes y otras análogas*. Sin embargo, y a pesar de los diversos vocablos que aluden al fraccionamiento del poder, desde ahora hay que advertir que por su propia esencia el poder del Estado es uno e indivisible, aunque realiza diversas funciones.¹⁹⁹

Para el mismo constitucionalista, la teoría de la división de poderes inicia con *Aristóteles* (384-322) en su obra conocida *la Política*, en la que distinguió tres poderes: la *asamblea deliberante*, el *cuerpo de magistrados* y el *cuerpo judicial*. Otro impulsor y padre de liberalismo fue *John Locke* (1634-1704), que en su *Ensayo sobre el gobierno civil* formuló su conocida división de poderes que clasifica en *legislativo, ejecutivo, y federativo*.²⁰⁰

Por otra parte, en 1748 Montesquieu en su obra *Del espíritu de las leyes* estableció que los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) permanecerían en

¹⁹⁷ VALADÉS, Diego, *El gobierno de gabinete: ob. cit.*, pp. 31.

¹⁹⁸ GONZÁLEZ SCHMALL, Raúl, *Programa de derecho constitucional: ob. cit.*, p. 253.

¹⁹⁹ *Ídem*.

²⁰⁰ *Ibidem*, pp. 256 y 257.

reposo y que por el movimiento de las cosas estaban obligados a moverse y se verían forzados a hacerlo de común acuerdo.

Sobre la teoría que se ha desarrollado de la división de poderes o separación de estos, se establecen críticas desde la perspectiva de la creación de un concepto moderno; que plantean que la división de poderes o separación rígida fue una mala interpretación por la falta de conocimiento del contexto histórico en el que se desarrollo el concepto clásico.

No obstante el gran éxito que alcanzó en el derecho positivo la doctrina de Montesquieu, (...). Se ha sostenido que por no haber conocido en su integridad la organización constitucional de Inglaterra, (se) incurrió en error de sustentar una separación rígida de los tres poderes, puramente mecánica y no orgánica. Es decir, en el supuesto de que hubiera postulado la absoluta independencia entre sí de los tres órganos, su doctrina no respondía a la realidad inglesa, pues ya por entonces la función pertenecía al rey en parlamento, lo que era incompatible con la diferenciación rígida de los órganos y de sus funciones.²⁰¹

En ese sentido el concepto de la división de poderes debe encaminarse a la distribución del poder y de las funciones, a la búsqueda de los equilibrios necesarios para el mantenimiento de la gobernabilidad, funcionamiento del Estado y para obstaculizar la concentración del poder político.

En importante señalar que sociólogos destacados como es el caso de Max Weber en su famosa obra *Economía y sociedad*, cuando analiza los tipos de dominación, explica la distribución de funciones y la atribución de los poderes necesarios para su realización en el contexto de las categorías de la dominación.

Las categorías fundamentales de la dominación legal son:

1. un ejercicio continuado, sujeto a la ley, de funciones, dentro de
2. una competencia, que significa:
 - a) un ámbito de deberes y servicios objetivamente limitado en virtud de una distribución de funciones,

²⁰¹ *Ibidem*, p. 259.

- b) con la atribución de los poderes necesarios para su realización,
- c) con fijación estricta de los medios coactivos eventualmente admisibles y el supuesto previo de su aplicación.²⁰²

Desde el ámbito legal el concepto weberiano de dominación, implica necesariamente el establecimiento de funciones normativas en competencias y de poderes con atribuciones para que dicha función pueda ser realizable incluyendo la coercitividad, el control y los límites en su aplicación.

Por otra parte, el estudioso Peter Habermas considera que las tres típicas funciones del Estado, del poder ejecutivo, legislativo y judicial, están al servicio de ciertas tareas fijadas en la Constitución de manera sustantiva o procesal, que son instrumentos del Estado constitucional sometidos al cambio histórico.²⁰³

B. Un régimen político de equilibrios y controles

La colaboración y equilibrio de poderes en el Estado se refiere a órganos constitucionales o instituciones, entre los cuales, se distribuyen equilibradamente las funciones estatales y en las que también existen formas del control constitucional que buscan limitar el poder en el ideal de la justa dimensión.

En este sentido, la distribución del poder y de las funciones de los poderes del Estado de acuerdo a la esfera competencial de cada uno de ellos, se someten al control del poder. Al respecto la estudiosa Carla Huerta Ochoa, señala que:

La delimitación de ámbitos de actuación de los titulares del poder político mediante su regulación tanto en la Constitución como en las leyes secundarias, es una forma de controlar el ejercicio del poder. Significa establecer claramente en las disposiciones jurídicas las atribuciones que correspondan a cada funcionario.²⁰⁴

²⁰² WEBER Max, *Economía y sociedad, Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica, segunda edición en español, 1964, sexta reimpresión, 1983. p. 174

²⁰³ HABERMAS, Peter, *El Estado constitucional: ob cit.* p. 209 y 210.

²⁰⁴ HUERTA OCHOA, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, primera edición, 1998. p. 25

Al respecto, cuando hablamos de la división de poderes en un sentido estricto donde no exista la colaboración, ya no es permisible para la vida institucional dado que la complejidad del andamiaje estatal y la búsqueda de equilibrios imponen una lógica colaboracionista y de control del poder político en la Constitución, entre los distintos poderes, con lo que el ciudadano adquiere tutela de sus derechos fundamentales y mayor garantía de su cumplimiento.

En ello, como se ha mencionado, prevalece la idea de colaborar sin entorpecer las atribuciones y facultades de los órganos del Estado.

Es importante destacar que para Maurice Duverger en el contexto de la teoría clásica de la división de poderes, considera que desde el punto de vista estructural, el presidencialismo en los Estados Unidos es un sistema que llegará a un punto muerto porque está basado en la división del poder.

En ello coincide Raúl González Schmall, el cual comparte la visión de André Hauriou, que al caracterizar en forma general al sistema presidencial considera que “en este sistema político, inventado por los constituyentes americanos de Filadelfia, la separación de poderes se aplica rígidamente.

Sin embargo, Maurice Duverger reconoce, que en ese país han tenido éxito en desarrollarlo porque llevan 200 años perfeccionando ese modelo, sin embargo, en gran medida la imitación latinoamericana de presidencialismo no ha dado resultados. Los presidentes son fuertes en términos de fuerza, creando cuotas de poder, tienen influencia política pero no tienen éxito cuando se trata de presentar un programa ante el parlamento.²⁰⁵

En el contexto mexicano de la búsqueda del equilibrio de los poderes, la colaboración entre ellos y el establecimiento de funciones, es importante comentar que los contrapesos pueden democratizar a una presidencia y por lo tanto contribuir a la democratización nacional,²⁰⁶

Incluso quienes establecen la división de poderes desde un planteamiento estricto están de acuerdo a la primacía del derecho, a la función de la Constitución como orden jurídico fundamental, donde la sociedad manifiesta que los órganos

²⁰⁵ CORDERA, Rolando, HEREDIA, Blanca, LOAEZA, Soledad, MERINO, Mauricio y UGALDE, Lis Carlos, “Conversación con Giovanni Sartori”: *ob. cit.* p. 42.

²⁰⁶ SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús, “Los contrapesos y el nuevo estilo”: *ob. cit.*, p. 36.

del Estado pueden actuar con un fundamento jurídico. Consideran que esta división actúa como un sistema de control en el sentido de *checks and balances*, donde ningún órgano del Estado posee plenos poderes en blanco,²⁰⁷

Un sistema de pesos y contrapesos donde cada uno de esos poderes tiene sus derechos y obligaciones para contribuir al desarrollo del régimen democrático.

Por otra parte se encuentran los órganos autónomos constitucionales que es necesario considerar en el nuevo diseño constitucional. Precisar sus características considerando lo siguiente.²⁰⁸

- a) Configuración inmediata por la Constitución.
- b) El órgano constitucional autónomo como elemento esencial de la estructura constitucional.
- c) Participación en la dirección política del Estado.
- d) La paridad de rango y las relaciones de coordinación.

La importancia de considerar estos elementos en la división de poderes es imprescindible para mejorar las relaciones entre el Estado y la Federación.

En el contexto de separación de poderes, en un planteamiento esquemática de las funciones en las que se plantea la relación entre el ejecutivo y legislativo, pueden mencionarse las siguientes.²⁰⁹

- a) función legislativa.
- b) función gubernativa.
- c) función representativa del Estado.

La función legislativa se realiza a través de las siguientes acciones: a) iniciativa, b) aprobación, c) promulgación, d) veto, y e) la consulta directa a la ciudadanía.

Por último, es importante considerar que al limitar las posibilidades de control político por parte de los órganos representativos, argumentado como base

²⁰⁷ HABERLE, Peter, *El Estado constitucional: ob. cit.* p. 210.

²⁰⁸ ALFONZO JIMÉNEZ, Armando, *La defensa no jurisdiccional de los derechos humanos*, Argentina, Ad-Hoc, 2010, pp. 29-33

²⁰⁹ VALADÉS, Diego, *El control del poder: ob. cit.*, p. 148.

el principio de separación de poderes, se desvirtúa una valiosa aportación del constitucionalismo y se consolida el poder incontestado de los presidentes. En esas circunstancias los colaboradores presidenciales se convierten en meros ejecutantes de sus decisiones.²¹⁰

Dentro de las técnicas delimitación del poder destacan por su importancia los medios de control constitucional y legal, así como los mecanismos de distribución de competencias entre los diversos órganos del Estado, sea en atención a criterios funcionales o territoriales.²¹¹

Para que un régimen político tenga un funcionamiento progresivo, es necesario considerar las diferentes gamas de formas del control político desde la constitución y las leyes.

Dicho control contribuye a establecer las condiciones propicias para el equilibrio o separación de los poderes se realice de manera concordante con la normatividad, alejando al poder político de las amenazas o deseos autoritarios y de la concentración del poder.

Por ello, el complejo diseño constitucional de los controles debe considerar lo siguiente.

- a) En ningún momento debe perderse de vista que los controles son instrumentos cuya subutilización crea espacios de irresponsabilidad en el gobierno. Ello perjudica al gobernado por que el poder se ejerce si controles adecuados, con lo que podría alcanzar un alto grado de discrecionalidad.²¹²
- b) El exceso de controles se tiene el riesgo de de inhibir la acción gubernamental. Lo cual es perjudicial porque se afecta al derecho al buen gobierno que tiene todos los ciudadanos.²¹³

Es importante el buen diseño de controles políticos y su regulación, para su mejora eficacia y eficiencia institucional, con la finalidad de beneficiar a los

²¹⁰ VALADÉS, Diego, *El gobierno de gabinete: ob. cit.*, p. 33.

²¹¹ ALFONZO JIMÉNEZ, Armando, “¿Un gobierno de gabinete en México?: *ob. cit.*, pp. 2 y 3.

²¹² VALADÉS, Diego, “EL gobierno de gabinete en el sistema presidencial mexicano”: *ob. cit.*, p. 18.

²¹³ Ídem.

gobernados. De lo contrario sus efectos serán contrarios al objetivo del control del poder.

Una de las características de los sistemas presidenciales es que dentro de ello se ejercen controles sin responsabilidad. Se trata por ende, de controles con efectos menos contundentes que dentro de un sistema parlamentario. Este hecho matiza considerablemente la utilidad de los controles como instrumentos constitucionales para contener al ejercicio del poder dentro de límites razonables.²¹⁴

Las consecuencias de no adoptar medidas de control adecuadas en el ejercicio del poder público pueden tener distorsiones como las siguientes, propias:²¹⁵

- a) Puede conducir al bloqueo del poder, por virtud del cual lo que hace un órgano, lo deshace el otro, o la inhibición del poder, como resultado del cual nadie hace los que le corresponde.
- b) En contraste un sistema de controles desatendido conduce a la indiferencia, en que nadie se preocupa por lo que hacen los demás, o la complicidad, donde todos encubren los desaciertos propios con lo ajenos.

En el mismo orden de ideas es importante considerar que el sistema democrático amplía el espacio para la acción de los instrumentos de control.²¹⁶ Para tales efectos, en México, según el Dr. Miguel Carbonell expone algunas medias como las siguientes:²¹⁷

- a) facultar al Congreso para remover a un secretario de Estado sin necesidad de llevar a cabo el complejo procedimiento previsto en el título IV de la Constitución para el juicio político como sucede en un número importante de países.

²¹⁴ VALADÉS, Diego, *El control del poder: ob. cit.*, p. 57.

²¹⁵ *Ibidem*, p. 146.

²¹⁶ *Ibidem* p. 55.

²¹⁷ CARBONELL, Miguel, *La constitución pendiente: agenda mínima de reformas constitucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002, pp. 113 y 114.

- b) cambiarse el sistema de responsabilidades del Presidente de la República, en el título cuarto de la Constitución se establece que durante el tiempo de su encargo
- c) Juzgar al presidente, no sólo por traición a la patria y delitos graves del orden común, “lo que es ridículo en una democracia”, pues de acuerdo al principio de igualdad jurídica, el presidente podía estar protegido por el fuero constitucional pero no gozar de inmunidad para cometer delitos.

Así mismo el constitucionalista plantea las siguientes propuestas:²¹⁸

- a) Introducir la figura de las comparecencias parlamentarias del presidente de la república
- b) Otorgar la posibilidad al Congreso de la Unión para remover a un secretario de Estado (es decir la moción de censura ministerial),
- c) precisar a nivel constitucional los supuestos de responsabilidad política que podrían dar lugar al remoción del titular del Poder Ejecutivo
- d) Exigir la ratificación parlamentaria para lo miembros del gabinete.

C. Designación y concurrencia de los ministros

Como se ha comentado en el desarrollo de la investigación, la pertinencia de sustituir una forma de gobierno por de otra, como lo sería el sistema presidencial por el sistema parlamentario, no es la solución definitiva.

En ese contexto la tendencia que aparece más viable en diversas voces especializadas, es la de refuncionalizar el sistema presidencial, con elementos parlamentarios en el que se considere un diseño propio, acorde a la singularidad de cada sistema político.

Dicha refuncionalización y cambios al sistema presidencial, según la comisión para la reforma de Estado coordinada por Porfirio Muñoz Ledo, “han de

²¹⁸ *Ibidem*, p. 114

propinar el abandono de la tendencia concentradora del poder de la presidencia y avanzar hacia la delegación de funcionales de gobierno y de administración.²¹⁹

Precisamente uno de los pasos para evolucionar el sistema presidencial, está basado en el hecho de que la designación de los secretarios de Estado o ministros son designados de manera discrecional por el presidente.

En la mayoría de los casos esto sucede, debido a que el diseño de los sistemas presidenciales se basa en el criterio de que los secretarios, jefes de despacho o ministros, son una extensión del presidente de la república, lo cual les infiere la legitimidad del titular del ejecutivo, pero no del Congreso o Asamblea Legislativa.

Al respecto el Dr. Diego Valadés después estudiar el caso de América Latina comenta lo siguiente:²²⁰

El procedimiento de designación de los integrantes del gabinete presidencial no suele ser objeto de un amplio desarrollo en las constituciones latinoamericanas. En términos generales dieciséis constituciones establecen la facultad presidencial de nombrar y remover con libertad a los integrantes de su gabinete, excepto en Perú y Uruguay. (...) En ningún sistema se espera que las reglas de proporcionalidad produzcan resultados imposibles, pero sí que adopten medidas razonables que denoten el propósito de equilibrar y armonizar, en lo posible, la presencia en el gabinete de las fuerzas políticas dispuestas a compartir un programa de gobierno.

En el mismo sentido en sus estudios monográficos sobre el gobierno de gabinete, explica que en los sistemas presidenciales subsiste la discrecionalidad de los presidentes de designar y remover a los integrantes de los gabinetes.

Dicha discrecionalidad se debe a la propia naturaleza y desarrollo del sistema presidencial; en que el presidente de la república tiene facultades fuera del contexto de las decisiones del Congreso, salvo en caso excepcionales, por ejemplo en México el presidente de la república propone una terna al congreso y

²¹⁹ MUÑOZ LEDO, Porfirio (coordinador), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, conclusiones y propuestas: ob. cit.*, pp. 174 y 175

²²⁰ VALADÉS, Diego, *El gobierno de gabinete: ob. cit.*, pp. 36 y 39.

éste designa al procurador general.

Durante el proceso de democratización o de transición democrática en México, se han planteado iniciativas de decreto que buscan ampliar las facultades del Congreso para que pueda participar en la designación de varios integrantes del gabinete presidencial.

La experiencia de la construcción democrática da cavidad para considerar nuevos rumbos en materia de discrecionalidad de los poderes del Estado. Hecho que permite perfeccionar el diseño y creación de controles del poder político funcionales y concordantes con la demanda social.

Se han ido estructurando otros mecanismos que reducen la brecha entre gobernantes y gobernados, en que destaca la cultura ciudadana de participación, que es uno de los supuestos de la democracia constitucional, que va moldeando una nueva forma de ejercer, más racionalmente, la función presidencial.²²¹

Otro de los elementos importantes en el caso de democratizar el sistema presidencial tiene que ver con la concurrencia de los ministros al Congreso. Esto en el ánimo de establecer una comunicación permanente y de calidad entre los poderes legislativo y ejecutivo. Sin entorpecer las actividades de cada uno de ellos, pero sí con la finalidad de intercambiar necesidades y obligaciones. En esta materia es importante destacar que:

La utilización de los medios (masivos de comunicación) para transmitir información a la sociedad en lugar de la tribuna parlamentaria, marginó a los órganos de representación del eje de la política. Esta utilización política de la comunicación informal, en detrimento de la comparecencia ante los órganos representativos, se ha generalizado sobre todo en los sistemas presidenciales autoritarios. La presencia de ministros en los congresos no afecta la estructura del sistema presidencial, (...) contribuye a mejorar la calidad de los integrantes del gabinete (...). Otra ventaja (de) esta interacción entre los gobiernos y los congresos, es el fortalecimiento del sistema representativo.²²²

²²¹ *Ibidem*, pp. 39 y 40.

²²² *Ibidem*, p. 61.

Las oportunidades que otorga la permanente comunicación entre el poder legislativo y ejecutivo es basta para construir los acuerdo necesarios en los diversos temas legislativos. Tanto en los presupuestales, económicos, de seguridad nacional, de política social, económica y cultural, entre otros.

Para el Dr. Miguel Carbonell en el caso mexicano, el hecho de que de que el congreso de la unión haya ganado presencia y peso político en el proceso de democratización, hace necesario que se le suministren los instrumentos suficientes para desempeñar las funciones adecuadas a su recién adquirida importancia. Esto supondría:²²³

- a) Aumentar las facultades de control político de legislativo sobre el ejecutivo.
- b) La creación de mayores espacios de diálogo entre las diversas fuerzas políticas nacionales.
- c) Fomentaría la tolerancia y el respeto hacia las posiciones de los otros poderes.
- d) Crear la figura propuesta por Diego Valadés de jefe de gabinete que sería nombrado por el presidente y ratificado por el senado.
- e) El jefe de gabinete sería el encargado de asistir con regularidad en nombre del poder ejecutivo, a las sesiones del congreso para contestar preguntas e interpelaciones.
- f) Otros suponen, la creación de una Secretaría de Relaciones Inter orgánicas como enlace del poder ejecutivo con el Congreso en que el titular sería ratificado y removido por ambas cámaras.

Sin duda, la designación y concurrencia de los ministros, es un tema que se debe confrontar con el estudio y análisis del sistema presidencial mexicano, su importancia radica en la formas de control político y de separación de funciones en un contexto democrático donde el poder legislativo cobra cada vez mayor importancia en los sistemas de partido donde el pluralismo político prevalece.

²²³ CARBONELL, Miguel, *La constitución pendiente: agenda mínima de reformas constitucionales: ob. cit.*, pp. 110 y 111.

D. Organización, funciones y coordinación del gabinete

El gabinete es el conjunto de ministros de Estado que dependen del primer ministro, en los regímenes parlamentarios, o del presidente de la república en los presidenciales. El gabinete se llama también consejo de ministros.²²⁴ Se distingue por ser un órgano colegiado, integrado por ministros, con atribuciones establecidas en la Constitución, y en algunos casos, en la ley.

Los gabinetes no son órganos autónomos, en tanto que sus integrantes dependen esencialmente de la confianza de presidente; pero su presencia y funcionamiento atenúan los efectos de la concentración del poder en manos del presidente.²²⁵

“El gabinete. Se le llama así al conjunto de Secretarios de Estado, pero carece de una regulación constitucional precisa; es decir, no es una estructura ni un órgano de poder. Se reúne cada vez que el Presidente lo convoca libremente; normalmente cita a varios secretarios de una rama genérica de la administración a cuyas reuniones se le designa, por ejemplo como gabinete económico, gabinete legal etc. (...) El gabinete, no es, pues depositario del poder ejecutivo sino un mecanismo de colaboración con éste.”²²⁶

Las actividades que desempeña el gabinete son propias de su sistema jurídico y político. En algunos casos, existen modalidades como el gabinete ampliado, el gabinete por sector como: el de seguridad nacional, el gabinete de desarrollo social, entre otros. Modalidades que generalmente no están normadas en los instrumentos de las instituciones y se dan por la vía de los hechos, por la decisión del presidente, como es el caso mexicano.

En cuanto a la organización del gabinete la mayoría de las constituciones en América Latina, lo disponen en las leyes. Se trata de un asunto relevante, porque las constituciones que no regulan este tema asigna las responsabilidades del

²²⁴ BORJA RODRIGO, *Enciclopedia de la política: ob. cit.*, p. 645

²²⁵ VALADÉS, Diego, *El gobierno de gabinete: ob. cit.*, p. 33.

²²⁶ GONZÁLEZ SCHMALL, Raúl, *Programa de derecho constitucional: ob. cit.* p. 369.

gobierno a una sola persona: el presidente, lo que denota la persistencia de formas arcaicas de concentración de poder.²²⁷

La organización del gabinete debe de estar normado en la constitución en la medida que se busque la desconcentración del poder presidencial y se facultad de Congreso tenga participación en su designación, desarrollo y organización así como participación en el mismo congreso. De no ser así, la facultad presidencial sobre el gabinete seguirá estableciendo las funciones del gabinete.

En cuanto a las funciones substantivas del gabinete se encuentran las siguientes:²²⁸

- a) Participar en los proyectos de ley que envía el Congreso.
- b) Participar en la celebración de tratados.
- c) Participar en la elaboración de presupuestos.
- d) Participar en la elaboración de programas de desarrollo.
- e) Intervenir en la concertación de empréstitos.
- f) Refrendar decretos presidenciales.
- g) Ejercer facultad reglamentaria
- h) Intervenir en nombramientos
- i) Intervenir en la remoción de funcionarios
- j) Ejercer el derecho de gracia
- k) Convocar al Congreso
- l) Celebrar contratos administrativos
- m) Fijar aranceles
- n) Definir y coordinar las tareas de gobierno
- o) Solicitar informes a funcionarios
- p) Deliberar sobre asuntos de interés público
- q) Actuar como órganos de consulta presidencial
- r) Ejercer el mando de las fuerzas armadas
- s) Ejercer el veto
- t) Conceder privilegios industriales
- u) Autorizar la creación de bancos.

²²⁷ VALADÉS, Diego, *El gobierno de gabinete: ob. cit.*, pp. 40 y 41.

²²⁸ *Ibidem*, pp. 43 y 44.

A pesar de las inercias del sistema presidencial tradicional, la amplia gama de funciones asignadas a los gabinetes denota que, paulatinamente, van dejando de ser solo una instancia administrativa para convertirse en un espacio en donde se discuten y adoptan las definiciones políticas de gobierno.²²⁹

E. Confianza, interpelación y censura de los ministros

Los instrumentos tradicionalmente identificados como exclusivos de los sistemas parlamentarios son el voto de confianza la interpelación y la moción de censura.

En la actualidad la mayoría de las constituciones latinoamericanas han recibido esas instituciones, procedentes del constitucionalismo europeo. Se ha gestado, así, un nuevo modelo que fusiona características de los sistemas parlamentario y presidencial.²³⁰

²²⁹ *Ibidem*, p. 44.

²³⁰ *Ibidem*, p. 62.

Conclusiones

I

Doctrina del *Common Law* en la que se funda el sistema parlamentario europeo y el sistema presidencial americano, nacieron en el ejercicio del poder político del rey y la impartición de justicia que originó el nacimiento de la cortes, que por una parte aplicaban la justicia basados en la interpretación de las sentencias o jurisprudencia emitidas por los tribunales creando nuevas figuras jurídicas, y por otra, las cortes se convirtieron gradualmente en espacios de participación de la sociedad, representativos de varios sectores, hasta su evolución y constitución del parlamento.

II

El sistema parlamentario tiene su base en el poder legislativo, en el parlamento o su equivalente. Ésta es una característica fundamental que lo determina y con ello todas las relaciones del poder político se acotan y distribuyen.

III

El régimen parlamentario tiene flexibilidad en la medida en que la esfera competencial permite compartir y complementar responsabilidades y obligaciones en el ejercicio del poder público, tanto en la realización de las leyes que dan funcionalidad al Estado, como en el diseño de programas de gobierno y que se tiene influencia directa en quienes aplican la políticas públicas desde el poder ejecutivo.

IV

El sistema presidencial estadounidense se fundó como antítesis del sistema parlamentario de Gran Bretaña. Los motivos que llevaron a Estados Unidos de América, desde su nacimiento hasta la consolidación del régimen presidencial, fue precisamente por la razón de su independencia. No podían poner en práctica el mismo sistema parlamentario y la figura del rey como en Gran Bretaña, del cual habían logrado su independencia. Era necesario fortalecer la figura del presidente frente a la del rey o el monarca, y eso fue lo que los hizo diferentes. Incluso al renunciar a la formación del Estado monárquico adoptando la forma republicana. Se buscó poner al primer mandatario por la vía del sufragio y no producto del poder hereditario o despótico de rey.

V

El sistema presidencial plasmado en la Constitución de 1787 de los Estados Unidos de América y en la obra de *El federalista*, de A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, son los primeros documentos fundantes de este sistema en los que se constituyen las primeras ideas sistemáticas, las características, finalidad y límites del poder presidencial y donde se establece la esfera jurídica unipersonal del Presidente y de su papel en el Estado nacional.

VI

Las facultades y atribuciones del sistema presidencial estadounidense descritas en la Constitución de 1787, desarrollan el ámbito competencial del poder ejecutivo desde una perspectiva diferente al sistema parlamentario, promueven un sistema rígido en la división de poderes, fortalecen la figura del presidente, la unidad institucional se basa en una sola persona, el mandato popular erigido por el voto se dirige al titular del ejecutivo y se separa del poder legislativo, con votos diferenciados.

VII

El sistema presidencial estadounidense tuvo gran influencia en México y el mundo debido a que fue el primero en América y uno de los pioneros más importantes en el orden internacional. Su desarrollo y evolución ha tenido éxito en los Estados Unidos de América, sin embargo no se puede decir lo mismo en los países como México que lo trasladaron sin éxito, a su sistema político y de gobierno.

VIII

Desde 1814 a la fecha, durante la evolución del constitucionalismo mexicano, no se ha aplicado el sistema presidencial tal y como se ha establecido en el marco jurídico de las constituciones. Por el contrario, han prevalecido los usos, las costumbres, la forma personal de gobernar y el temperamento del Presidente de la República en el ejercicio del poder público.

IX

El sistema presidencial no ha cumplido su función esencial en el Estado mexicano. Se debe a la práctica política o *real política* de los gobernantes, quienes han abusado del poder y de las instituciones creyendo en el poder individual personal y no en el poder institucional. Es decir, se trata del poder del titular del ejecutivo, más no del poder de la persona en sí misma.

X

El sistema presidencial mexicanos ha *deformado* como bien lo explica el teórico Maurice Duverger o *degenerado* como lo agrega el Dr. Jorge Carpizo Macgregor, en *presidencialismo*, una metamorfosis del sistema presidencial *puro* y *clásico*, en

el que el poder del Presidente de la República, titular de un poder del Estado, el del ejecutivo, se ejerce con las pasiones y temperamentos de un persona denominada Presidente de la República y no por la responsabilidad institucional que le merece su encargo.

XI

El *presidencialismo mexicano*, violenta las relaciones con otros poderes del Estado, subsume a la república federal, transgrede la esfera competencial, vicia las relaciones políticas, siembra el desequilibrio institucional, limita el desarrollo democrático, rompe con las reglas del juego desde el ámbito jurídico del Estado y la democracia, lesiona la progresividad de los cambios sociales, económicos y corrompe el ejercicio del poder público instaurando el autoritarismo.

XII

El presidencialismo mexicano se implanta como anarquía al borrar en la práctica política e institucional el ámbito competencial de los poderes del Estado, sin ningún ánimo de pluralizar el poder, sino por el contrario, con actos autocráticos, subordina a los poderes en uno sólo, el del ejecutivo sobre el legislativo y judicial. Violenta los principios del federalismo que se sustenta en la autonomía de las entidades federativas.

XIII

El *presidencialismo mexicano*, tiene consecuencias que afectan las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía. Acelera los vicios autoritarios del poder, promueve una cultura represiva fuera del marco legal encarnada en la voluntad de una sola persona. En pocas palabras violenta el pacto social.

XIV

Esto se da porque no existe una cultura política de respeto a las instituciones y porque no se encuentran bien delimitados los instrumentos o mecanismos que provee a democracia constitucional, como el propio equilibrio de funciones, poderes y mecanismos de control.

XV

Efectivamente como los expone Maurice Duverger, los presidencialismos de America Latina afectan a países en vías de desarrollo y generalmente están más próximas a una dictadura que a una democracia liberal.

XVI

Desde sus orígenes el sistema presidencial y el *presidencialismo* han estado presentes en el desarrollo social, cultural, político y económico de México que a la luz del desarrollo democrático, han demostrado su fracaso en el desarrollo de las instituciones. En virtud de ello, es imprescindible tomar cartas en el asunto para armonizar el cambio político con el cambio jurídico de las instituciones.

XVII

Se tienen que analizar los efectos históricos del sistema presidencial mexicano, sus debilidades y fortalezas desde una visión progresista que permita ponderar sus alcances y limitaciones en concordancia con el proceso de democratización que se desarrolla en México.

XVIII

De la reflexión de comparar el sistema presidencial con el sistema parlamentario, surge precisamente la idea de un sistema semipresidencial o un sistema presidencial renovado, que se va a denominar gobierno de gabinete, que no es otra cosa que perfeccionar los controles del poder y de las funciones del poder ejecutivo acompañado por el poder legislativo.

XIX

Lo trascendente del gobierno de gabinete es que origina un elemento intermedio entre el presidente y el parlamento o congreso, que tiene capacidad de timonear y armonizar las relaciones entre ellos, por lo que la fuerza de los dos motores, el del poder ejecutivo y el del poder legislativo tienen un mando intermedio vigilado por ambos para encontrar los equilibrios. Esto siempre y cuando, dicho elemento intermedio no carezca de legalidad, legitimidad desde su nacimiento y sus decisiones sean acompañadas por la voluntad política y racionalización del poder, tanto del jefe de Estado como del parlamento o congreso.

XX

Con el gobierno de gabinete se refuncionaliza el sistema presidencial mexicano, no el *presidencialismo mexicano* que por décadas persistió y que *deformó* o *degeneró*, las relaciones entre los distintos poderes y ordenes de gobierno. Un sistema presidencial moderno o renovado de acuerdo a las nuevas necesidades políticas e históricas de México. EL gobierno de gabinete se caracteriza principalmente por la readecuación funcional del jefe de Estado y de gobierno, en un proceso evolutivo de perfeccionamiento del sistema parlamentario y el sistema presidencial.

XXI

El jefe de gobierno, es esencial en la formación del gobierno de gabinete, es la figura que se desprende del presidente de la república y quien va a ser legitimado por los descensos y consensos de la actividad política en el congreso o su equivalente. Es la figura con la que la desconcentración y descentralización del poder.

XXII

El sistema presidencial como parlamentario son modelos inacabados que deben progresivamente cambiar o perfeccionarse y aplicarse en los países de acuerdo al contexto histórico y político de las naciones. La esencia de su aplicabilidad de cualquiera de ellos debe de establecerse en la búsqueda de equilibrar y controlar el poder, de compartirlo, de establecer relaciones en el que las fuerzas políticas puedan entenderse durante su actividad en el ejercicio del poder público.

XXIII

Por ello, es de vital importancia construir, una democracia constitucional en México que se fortalezca con la relación del Estado y la sociedad, la separación y colaboración de funciones y equilibrios en el poder del Estado.

XXIV

Así mismo, es importante que en el proceso de transición a la democracia que se vive en nuestro país, se realice una profunda reforma a la constitución. Es necesario adecuar el marco normativo a la realidad histórica mexicana que permita establecer el control y el equilibrio en todos los ámbitos del Estado. Es necesario un nuevo ordenamiento jurídico constitucional que armonice con el proceso de transición democrática o democratización.

XXV

A la vista en el proceso de la transición a la democracia, México se necesita de un cambio profundo en sus instituciones, un orden jurídico diferente para establecer nuevos mecanismos de control constitucional que permitan una efectiva separación de poderes y con ello, se beneficie a la sociedad mexicana y al desarrollo integral del país. En ello cabe un modelo semipresidencial o de sistema presidencia renovado para fortalecer el proceso de transición democrática en México.

XXVI

En ese contexto, se requieren cambios institucionales que armonicen con la realidad democrática en ascenso, con el establecimiento de normas jurídicas constitucionales y legales que orienten el proceso democrático a su consolidación, a fin de que los cambios en el ejercicio del poder político sean palpables en la sociedad mexicana y se consiga con ello mejoras en la calidad de vida de ésta.

XXVII

Es necesario tener en consideración que el cambio surgido en el año 2000, con el asenso al poder del Estado, del Partido Acción Nacional con Vicente Fox Quezada y en 2006 con Felipe Calderón Hinojos, se trató de un cambio de grupo en el poder, que a lo más se puede definir como alternancia política en el Poder Ejecutivo Federal, no se puede decir que hubo un cambio de régimen y menos que se logró la transición democrática de México. Simplemente existe la alternancia con continuidad del pasado.

XXVIII

La transición a la democracia es un proceso en punto de llegada a su consolidación, puede ser infinita porque siempre se estará perfeccionando y fortaleciendo. El medio para llegar a la democracia se encuentra en la liberalización política, la búsqueda organizada del cambio, en la consolidación de las instituciones democráticas, la reforma del estado, el perfeccionamiento de las reglas del juego de las que habla Norberto Bobbio.

XXIX

Para lograr el cambio de régimen político, es necesario, como se ha comentado reiteradamente, un nuevo orden jurídico constitucional y nuevas prácticas institucionales. El acompañamiento de la alternancia en el poder con un cambio estructural, son imprescindibles. El cambio que promete reformar el Estado mexicano es necesario para lograr la consolidación de un nuevo régimen político normado por nuevas reglas constitucionales y legales.

XXX

No podrá reflejarse en la realidad ningún cambio de las estructuras que se logre hacer, si no hay respeto y cumplimiento a la nueva vida que promete un nuevo régimen político y un nuevo orden jurídico constitucional. Por el ello, la responsabilidad de la clase política es fundamental, los acuerdos de las instituciones partidistas y su cumplimiento son obligatorios para lograr consolidar el régimen democrático.

XXXI

También, es fundamental la realización de un modelo que perfeccione las relaciones entre los poderes, en lo particular promueva un equilibrio permanente en la toma de decisiones y en el poder público en que el modelo presidencial mexicano cambie y mejore con las experiencias que se adquieren de otros países.

XXXII

El modelo presidencial con el que se cuente deberá ser uno de los que se modifique con la implantación del gobierno de gabinete en concordancia con la realidad del país, despejando los ánimos de trasladar modelos a México. Cada país tiene su contexto y su propia historia.

XXXIII

Al respecto, existe la preocupación por encontrar fórmulas jurídicas que permitan encaminar los esfuerzos a mantener un sistema de pesos y contrapesos en el Estado. Esta tesis se sustenta en el perfeccionamiento del sistema presidencial. Por lo que considerar un sistema mixto contribuiría al proceso de democratización del país.

XXXIV

De acuerdo a ello, el gobierno de gabinete cuenta con características que permiten perfección el ejercicio del poder político que se encuentra en la presidencia de la república. Consiste en la implantación de un modelo gradual de desconcentración de las funciones del presidente.

XXXV

En ese sentido el concepto de la división de poderes debe encaminarse a la distribución del poder y de las funciones, a la búsqueda de los equilibrios necesarios para el mantenimiento de la gobernabilidad, funcionamiento del Estado y para obstaculizar la concentración del poder político.

XXXVI

La colaboración y equilibrio de poderes en el Estado se refiere a órganos constitucionales o instituciones, entre los cuales, se distribuyen equilibradamente las funciones estatales y en las que también existen formas del control constitucional que buscan limitar el poder en el ideal de la justa dimensión.

XXXVII

En el gobierno de gabinete, la designación y concurrencia de los ministros, es un tema que se debe confrontar con el estudio y análisis del sistema presidencial mexicano, su importancia radica en la formas de control político y de separación de funciones en un contexto democrático donde el poder legislativo cobra cada vez mayor importancia en los sistemas de partido y donde el pluralismo político prevalece.

XXXVIII

La organización del gabinete debe de estar normado en la constitución en la medida que se busque la desconcentración del poder presidencial y se den facultades al Congreso para que tenga participación en su designación, desarrollo y organización, así como participación en el mismo congreso. De no ser así, la facultad presidencial sobre el gabinete seguirá estableciendo las funciones del gabinete y concentrando el poder.

XXXIX

En el proceso de transición o democratización que vive México, es necesaria una reforma del Estado que permita dar los pasos necesarios, a fin de modificar, entre otras cosas, la forma de gobierno del sistema presidencial incluyendo la modalidad del gobierno de gabinete.

---o0o---

Bibliografía

- ALFONZO JIMÉNEZ, Armando *et al.*, *Ensayos históricos-jurídicos: México y Michoacán*, Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Latina de América, Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Michoacán, 2006.
- ALFONZO JIMÉNEZ, Armando, *et al.*, *Tópicos de derecho parlamentario*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Universidad Latina de América, Senado de la República LX Legislatura, 2007.
- ALFONZO JIMÉNEZ, Armando, *La defensa no jurisdiccional de los derechos humanos*, Argentina, Ad-Hoc, 2010.
- ANDERSON, Perry *El Estado absolutista*, México, Siglo XXI, novena edición, 1987.
- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, México, 1ª Edición en Español, 1986, 3ª Reimpresión, 1992.
- CAMILLE, René David y SPINOSI, Jauffret, *Los grandes sistemas jurídicos contemporáneos*, México, Centro de Derecho Uniforme, Facultad de Derecho de Monterrey, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, décima edición, 2010.
- CARBONELL, Miguel, *et al.*, *Constituciones históricas de México*, México, Editorial Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2002.
- CARBONELL, Miguel, *et al.*, *Estrategias y propuestas para al reforma del estado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2001.
- CARBONELL, Miguel, *La constitución pendiente: agenda mínima de reformas constitucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002.
- CARBONELL, Miguel. *Constitucionalismo y democracia*, México, Editorial Porrúa, México, 2004.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., *Transición política y reforma constitucional en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2ª reimpresión 1996.

- CARPISO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 3ª edición, 2002.
- CARPISO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, décima edición, 1991.
- CARPISO, Jorge, *Sistema presidencial Mexicano: dos siglos de evolución*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2010
- CÓRDOVA, Arnoldo, *La formación del poder político en México*, México, Ediciones Era, 1972.
- COSSÍO VILLEGAS, Daniel, *El sistema político mexicano, las posibilidades de cambio*, México, Cuadernos Joaquín Mortiz, decimosegunda edición, 1979.
- COURTIS, Christian, (compilador) *Desde otra mirada: textos de teoría crítica del derecho*, Argentina, EUDEBA, Universidad de Buenos Aires, segunda edición 2009.
- CRESPO, José Antonio, *El Fracaso histórico del presidencialismo mexicano*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, 2006.
- DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, España, Colección Demos, Ediciones Ariel, 5ª edición, 1970.
- ELLIS, Andrew, “Historia y política del voto en el extranjero” en *Voto en el extranjero. El manual de IDEA internacional*, México, Instituto Federal Electoral e Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral Internacional, 2007,
- FIX FIERRO, Héctor, *Los Derechos Políticos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2006.
- GALEANA, Patricia (compiladora), *México y sus constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 2ª Edición, 2003.
- GALEANA, Patricia (coordinadora), *El camino de la democracia en México*, México, Archivo General de la Nación, Cámara de Diputados LVII Legislatura, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1998.

- GARRIDO, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada, la formación del nuevo estado en México (1928 – 1945)*, México, Editorial Siglo XXI, 5ª edición, 1988.
- GONZÁLEZ Casanova Pablo y Cadena Roa, Jorge (coordinadores), *Primer Informe sobre la democracia: México 1988*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, Siglo XXI, 2ª edición, 1989.
- GONZÁLEZ CHÁVEZ, Jorge, *EL sistema parlamentario en cinco países de Europa, Reino Unido, Italia, Alemania, España, y Francia*, Servicio de Investigación y Análisis, División de Política Interior, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura del Congreso de la Unión, Serie Reportes, 12 junio de 2000.
- GONZALEZ GARZA, Javier, *et al.*, *La reforma de estado*, México, Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, 2007.
- GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *Programa de derecho constitucional*, México, Editorial Limusa S. A. de C. V. Grupo Noriega Editores, Universidad Iberoamericana, 2ª Edición, 2007.
- HAMILTON, A, *et al.*, *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1ª Edición en español, 7ª Impresión, 2000.
- HUERTA Ochoa, Carla, *Mecanismos, constitucionales para el control del poder político*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1ª Edición, 1998.
- LAS CONSTITUCIONES DE MÉXICO 1814-1991, México, Comité de Asuntos Editoriales, Cámara de Diputados, LV Legislatura, H. Congreso de la Unión, 1989.
- MUÑOZ LEDO, Porfirio (coordinador), *Reforma del Estado, conclusiones y propuestas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- O'DONELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe y WHITEHEAD, Laurence (compiladores.), *transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 4, Argentina, Paidós, Buenos Aires, 1988,

- RABASA, Emilio O, Historia de la constituciones mexicanas, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2ª Edición 1994, 2ª Reimpresión, 2000.
- RABASA, Emilio, La constitución y la dictadura, México, Comité de Asuntos Editoriales, H. Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 1999.
- SALAZAR Ugarte, Pedro, *La democracia constitucional, una radiografía teórica*, México, Cámara de Diputados LVII Legislatura, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2006.
- SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus, primera edición en México, 2008.
- SERNA DE LA GARZA, José María, *La reforma del estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1998.
- SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús, *El antiguo régimen y la transición en México*, México, Planeta/Joaquín Mortiz, 1999.
- SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo y VILLANUEVA COLÍN, Margarita, *Sistemas jurídicos contemporáneos*, México, Colección de Textos Universitarios, UNAM, Oxford University Press, Harla, 1996.
- SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, *Sistema parlamentario y sistema presidencial*, México, Serie Roja, temas parlamentarios, Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LX Legislatura, 2008.
- VALADÉS ROBLEDO, Sandra, *La transición: México ¿del presidencialismo al semipresidencialismo?*, México, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, 2006.
- VALADÉS, Diego, “Haciendo el Camino” en *El camino de la democracia en México*, México, Archivo General de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Comité de Bibliotecas e Informática de la Cámara de Diputados LVII Legislatura, 1998.

- VALADÉS, Diego y Carbonell, Miguel, *Constitucionalismo iberoamericano del Siglo XXI*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Cámara de Diputados LVII Legislatura, 2000.
- VALADÉS, Diego y Serna, José María (coordinadores), *El gobierno en América Latina ¿presidencialismo o parlamentarismo?*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2000.
- VALADÉS, Diego, *El control del poder*, Argentina, EDIAR, Instituto de Investigaciones Jurídica, UNAM, 2005.
- VALADÉS, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2003.
- VALADÉS, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2003.
- VALADÉS, Diego, *et al.*, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídica UNAM, 1ª Edición, 1999.
- VALADÉS, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Colegio Nacional, 2ª Edición, 2008.
- WEBER, Max, *Economía y sociedad, Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 2ª Edición en Español, 1964, 6ª Reimpresión, 1983.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, *La crucifixión y la democracia*, España, Editorial Ariel S. A. 1ª Edición, 1996.
- ZAMITIZ GAMBOA, Héctor (coordinador), *Transición Política, alternancia y proceso de gobierno en México 2001-2006*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Gernika, 2008.

Hemerografía

- ALFONZO JIMÉNEZ, Armando, “Algunas reflexiones sobre el sistema presidencial mexicano y el desarrollo nacional”, *Revista Mexicana de*

- Justicia*, México, Procuraduría General de la República, número 1, enero marzo de 1994. pp. 53-72.
- CARPIZO, Jorge, "México: ¿sistema presidencial o parlamentario?", *Diálogo y Debate de Cultura y Política*, número 9 y 10, año 2, México, julio-diciembre de 1999, pp. 7-47.
- CARPIZO, Jorge, Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, Año XL, número 119, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, mayo-agosto 2007, pp. 324-384.
- CASAR, Ma. Amparo, "El sistema presidencial mexicano en perspectiva comparada", *Diálogo y Debate de Cultura Política*, año 1, número 2, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A. C., México, julio-septiembre de 1997, pp. 169-184.
- CORDERA, Rolando, *et al.*, "Presidencialismo y democracia una conversación con Giovanni Sartori", *Nexos*, año 19, volumen XIX, número 226, México, 10 de octubre de 1996, pp. 41-49.
- DELGADO, Álvaro, "Presidencialismo estilo panista", *Proceso* 1615, México, 14 de octubre de 2007, pp. 22-25.
- ENRIQUEZ Perea, Alberto, "El presidencialismo mexicano, obstáculo a la democracia", *Estudios Políticos*, 3a Época, No. 1, UNAM, FCPyS, México, enero-marzo de 1990, pp. 165-172.
- ESCAMILLA CADENA, Alberto, "La modalidad del nuevo presidencialismo", *Bien Común y Gobierno*, México, publicación mensual de la Fundación Rafael Preciado Hernández A.C. año 8, número 90, junio 2002, pp. 49-54.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor. "Derecho, Constitución y democracia", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Sociales, año 17, número 50, mayo-agosto de 1984.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, *Parlamentarismo y presidencialismo (estudio comparado)*, México, Senado de la República LVIII Legislatura, IILSEN, s/fecha.

- MAINWARING, Scott, "Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la combinación difícil", *Propuesta*, publicación semestral año 4, número 7, México, Fundación Rafael Preciado Hernández, agosto de 1998. pp. 15-83.
- MONSIVÁIS, Carlos, "En la agonía del presidencialismo", México, *Nexos*, año 17, volumen XVIII, número. 200, agosto de 1994, pp. 48-49.
- NEGRETO, Gabriel L, "La reforma constitucional en México, apuntes para un debate futuro", *Política y Gobierno*, Vol. XIII, número 2, México, CIDE, segundo semestre de 2006, pp. 361-392.
- SALAZAR UGARTE, Pedro. El constitucionalismo de Norberto Bobbio: un puente entre el poder y el derecho, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional* número 14, enero junio de 2006, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, pp. 25-30.
- SALDAÑA, Adalberto, Democracia: "¿parlamentarismo o presidencialismo?", *Carpeta Política*, año 1, número 38, México, 29 de agosto de 1997.
- SILVA-HERZOG, MÁRQUEZ, Jesús, "Los contrapesos y el nuevo estilo", *Voz y Voto*, número 36, México, febrero de 1996.
- VALADÉS, Diego, "EL gobierno de gabinete en el sistema presidencial mexicano", México, *Este País*, número 164, noviembre, 2004.
- VALADÉS, Diego, "La transición del sistema presidencial mexicano", México, *Este País*, número 65, agosto, 1996.

Otros

- BOBBIO, Norberto, MATEUCCI, Nicola, PASQUINO Gianfranco, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, segunda edición, 1983.
- BODANOR, VERNON, *Enciclopedia de las instituciones políticas*, México, Alianza Editorial, 1991.
- BORJA RODRIGO, *Enciclopedia de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, tercera edición, 2002.

ESPINOZA TOLEDO, Ricardo, *Sistemas Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial*; [en línea] México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática; Instituto Federal Electoral, Dirección URL http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/sistemas_parlamentario.htm#presentacion [consulta: 14 de marzo de 2011].

FIGUEROA, Rosa Adriana, TRIANA TENA, Daniel, *Régimen político semipresidencial: el gobierno compartido*, [en línea], México, Revista del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República “Belisario Domínguez”, Dirección URL <http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/publicaciones/revista1/9.pdf> [consulta: 14 de marzo de 2011].

NOHLEN Dieter, *Diccionario de ciencia política*, México, Editorial Porrúa, El Colegio de Veracruz, 1ª Edición en español, 2006.

SERNA DE LA GARZA, José María. “parlamentarismo”, Enciclopedia Jurídica Mexicana, tomo V, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002.